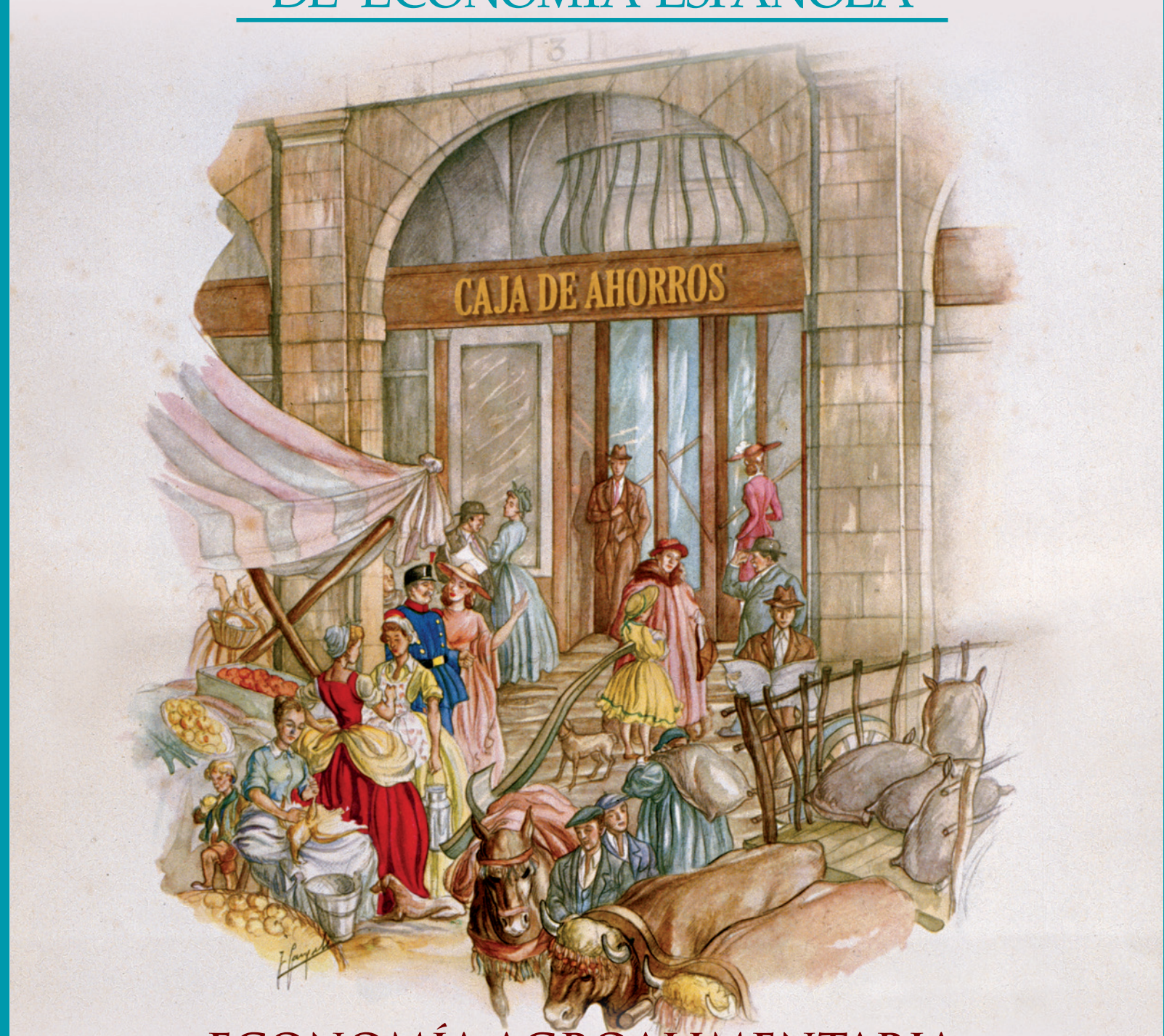
PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA



ECONOMÍA AGROALIMENTARIA. NUEVOS ENFOQUES Y PERSPECTIVAS

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

117

2008

ISSN: 0210-9107

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PATRONATO

Juan R. Quintás Seoane *(Presidente)*
José María Méndez Álvarez-Cedrón *(Secretario)*
José Antonio Arcos Moya
Julio Fermoso García
Julio Fernández Gayoso
Josep Ibern Gallart
Roberto López Abad
Jesús Medina Ocaña
José Antonio Olavarrieta Arcos
Ricard Pagès Font
Atilano Soto Rábanos

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

CONSEJO DE REDACCIÓN

Victorio Valle Sánchez *(Director)*
Julio Alcaide Inchausti
José Antonio Antón Pérez
Santiago Carbó Valverde
Francisco Castellano Real
Fernando González Olivares *(Redactor-jefe)*
Manuel Lagares Calvo
Juan Antonio Maroto Acín
Carmela Martín González
Fernando Pampillón Fernández *(Subdirector)*
Jorge Pereira Rodríguez
José Luis Raymond Bara
José Villaverde Castro

COORDINADORA DE PUBLICACIONES

Mª. Pilar López Isarría

PORTADA

Elvira Marín & Asociados, S.L.

Ilustración:
Almanaque de la Caja de Ahorros de Vitoria 1951 (adaptación)
Colección particular de Carlos Velasco Murviedro

EDITA

Fundación de las Cajas de Ahorros
Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid

REALIZACIÓN

Marín Álvarez Hnos. S.A.
Metalúrgicos, 14. P.I. Callfersa. 28942 Fuenlabrada. Madrid

Depósito legal: M. 402-1980
ISSN: 0210-9107
Distribuye: G&M.-Madrid
Precio del número 117: 17 €
Periodicidad: Trimestral
Materia: Economía agraria
Base de datos: www.funcas.es

© Fundación de las Cajas de Ahorros. 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 117, 2008. ISSN: 0210-9107
«Economía agroalimentaria. Nuevos enfoques y perspectivas»

SUMARIO

III. CADENA DE VALOR Y CONSUMO

IV. LA DIMENSIÓN RURAL

V. LAS NUEVAS POLÍTICAS AGRARIAS

PRÓLOGO

Elena Espinosa Mangana

Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

Quiero felicitar a los responsables de Papeles de Economía Española *por la decisión de dedicar un número monográfico a la economía agroalimentaria en un momento tan oportuno como el actual.*

La crisis agroalimentaria mundial, junto con los retos derivados de la lucha contra el cambio climático y el desarrollo de los biocombustibles, el incremento constante de los precios del petróleo y los costes de producción, así como la perspectiva de evolución de algunos condicionantes de la agricultura europea y española, como son el estado de las negociaciones de la Ronda de Doha para el Desarrollo de la OMC *o la continuación del proceso de reforma de la* PAC *con el* chequeo médico, *aconsejan una revisión y contrastación de las referencias y objetivos del sector agroalimentario español.*

El análisis riguroso de la economía agroalimentaria, tanto desde el ámbito académico como de expertos de reconocido prestigio, que recoge el presente número de Papeles de Economía *es, sin duda, una contribución valiosa e indispensable para comprender la situación actual y asomarse a las perspectivas de futuro del sector agroalimentario.*

Los responsables de diseñar y aplicar la política agroalimentaria, tanto a nivel comunitario como español, estamos en estos momentos analizando y debatiendo los mismos problemas y oportunidades, tanto desde la perspectiva del chequeo médico de la PAC *como desde la prospección de la* PAC *del futuro en un horizonte más allá del año 2013. Las aportaciones contenidas en la presente publicación son sin duda alguna una valiosa aportación a nuestros trabajos.*

Es también, quizá, la última oportunidad que tenemos de contar con una aportación de Carlos Tió, que lamentablemente ha fallecido de forma inesperada. Carlos ha sido una referencia constante para el sector agroalimentario español, desde la integración en la Unión Europea hasta hoy. Pero más allá de su excelencia y rigor profesional, hemos perdido a una persona excepcional que nos deja un vacío irremplazable, también en el ámbito de la economía agraria.

Madrid, septiembre de 2008

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

ECONOMÍA AGROALIMENTARIA. NUEVOS ENFOQUES Y PERSPECTIVAS. UNA SÍNTESIS

La campaña agrícola 2006-2007 comportó una alteración sin precedentes de los precios internacionales de los principales productos agrícolas. La magnitud del aumento no había sido pronosticada por los organismos internacionales que realizan prospectiva. Los efectos de esta escasez imprevista han sido evidentes sobre el acceso a los alimentos de muchos millones de personas, con especial gravedad en los países en desarrollo, pero también patentes sobre la inflación en las economías desarrolladas.

Existen factores estructurales que invitan a pensar en un ciclo largo de precios altos en los mercados mundiales de productos básicos. Entre dichos factores cabe destacar la demanda de los países emergentes, vinculada a su creciente urbanización y a su dinamismo económico, pero también actúan otros factores a corto plazo como la liberalización de los mercados agroalimentarios o la utilización de productos agrícolas para la producción de agrocombustibles.

La situación actual y las perspectivas futuras de los mercados invitan a pensar que la influencia de la agricultura sobre la economía va más allá de lo que sugiere su decreciente participación en el PIB. En realidad, el peso de la agricultura en el conjunto de la economía se ha de valorar teniendo en cuenta que forma parte de un sistema de interrelaciones con otros sectores productivos que le aportan los medios de producción que necesita, o que elaboran, transforman, y distribuyen sus productos. Se trata, además, de un sistema con fuertes impactos sobre el medio ambiente, sobre los valores paisajísticos y culturales del medio rural, sobre la calidad de la nutrición, la inocuidad de los alimentos, la estrategia ener-

gética y, sobre todo, sobre el bienestar de miles de millones de personas que habitan el mundo rural en el planeta.

La dimensión de los problemas agrarios vuelve a situar al sector en un lugar prioritario de las políticas públicas nacionales y de la administración del proceso de globalización. Así lo reconoce el Banco Mundial en el último *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, dedicado a la agricultura después de muchos años de olvido. El informe ha puesto en cuestión algunas ideas convencionales. Se va, por ejemplo, abandonando la idea, tan extendida en las instituciones de la globalización, de que la liberalización del comercio es condición suficiente para hacer funcionar los mercados globales, y se plantean nuevos conceptos de política agraria centrados en aspectos soslayados por las políticas públicas, como la eficiencia de las cadenas de valor, la inserción de los pequeños agricultores en el mercado, la mejora de la economía rural no agrícola y el fortalecimiento de capacidades de la población rural.

La preocupación por el estudio de la agricultura española ha sido una constante en la labor editorial de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, que ha dedicado tres números (16, 60/61 y 96) a su estudio riguroso.

El presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, bajo el título *Economía agroalimentaria. Nuevos enfoques y perspectivas*, reconoce la necesidad de evitar el análisis de la economía agraria desde una perspectiva meramente sectorial o parcial. La propia evolución de la agricultura española en las últimas décadas obliga a una visión integradora que proponga nuevas soluciones con respecto a los enfoques de políticas públicas que prevalecieron durante el último cuarto del siglo pasado.

El Consejo de Redacción de Papeles de Economía quiere dejar constancia de su gratitud al profesor **José María García Álvarez-Coque** por su excelente labor en el diseño, revisión y dirección efectiva de este número. Gratitud que hay que hacer extensiva a la profesora de la UNED, **Mª José Moral** por su efectiva tarea de coordinación y seguimiento en el proceso de edición de este nuevo volumen.

UN SECTOR EN TRANSICIÓN

La contribución de la agricultura española al desarrollo es muy distinta en la actualidad de la que anotaron en los años setenta Leal, Leguina, Naredo y Tarrafeta en su ejemplar visión de la agricultura como suministradora de mano de obra y recursos financieros a la economía española. España ha vivido una etapa de rápido crecimiento que se ha plasmado, en pocos años, en una amplia urbanización, intensos cambios en los patrones de consumo, emergencia de un modelo agroganadero, consolidación de la exportación de productos mediterráneos,

y un proceso de ajuste estructural y de incorporación de cambio tecnológico.

Porque si algo puede caracterizar a la economía agraria española es que su dotación factorial y tecnológica es la de un país moderno. Ello se refleja no sólo en los indicadores macroeconómicos más utilizados, como la participación en el empleo total (un 5 por 100) y en el PIB (un 3 por 100), sino en otros indicadores más clarificadores, como el saldo positivo que presenta desde hace algunos años la balanza comercial agraria.

No se puede decir que la transición se haya completado plenamente, como lo reflejan el todavía reducido tamaño medio de las explotaciones, que es escasamente superior a las 30 hectáreas, el que un 75 por 100 de aquéllas no supera un margen bruto de 19.200 euros, según la *Encuesta de estructuras agrarias* publicada en 2005, y el hecho de que la cifra de negocios de la organización de productores de frutas y hortalizas de mayor dimensión no supera los 350 millones de euros, es decir, un tercio del tamaño de la organización de productores más grande en Holanda. Pero existen muchos indicadores que sugieren la continuación del proceso de modernización. Entre éstos pueden citarse cinco a título de ejemplo:

— Más de 100.000 explotaciones generan un margen bruto individual de más de 48.000 euros, es decir, el doble de lo que puede considerarse como el umbral de viabilidad. A pesar de representar el 10 por 100 de las explotaciones totales, generan más de un tercio del empleo agrícola total y ocupan casi el 50 por 100 de la superficie agrícola útil. Existe, por tanto, un sector profesional cuantitativamente significativo.

— Según las tablas *input-output* de 2000, más de los dos tercios del *output* agrario se dirige a satisfacer demandas intermedias de otros sectores.

— España exportó en 2007 más de diez millones de toneladas de frutas y hortalizas, lo que supone una cifra récord.

— La industria agroalimentaria es el primer sector de la industria española, en términos de producción y empleo.

— Unos ocho millones de personas viven en municipios inferiores a 2.000 habitantes, y el proceso de pérdida de peso de la población rural en la población total española parece ir frenándose. Esto es compatible con una reducción de la participación del empleo agrario en el empleo total de los municipios rurales.

— Los niveles de consumo de energía en la dieta alimenticia española son similares al promedio de los países desarrollados, pero los nive-

les de consumo de proteína y de grasa ya son superiores en España al promedio del mencionado grupo. Ello denota un progresivo abandono de la dieta mediterránea en el modelo alimenticio español.

— La agricultura española se enfrenta, ante una apertura internacional sin precedentes, con unos costes de producción elevados no sólo por los altos precios de los servicios y la escasez de mano de obra, sino también por la aplicación de unas normas de calidad y ambientales que encarecen la producción nacional.

Son ejemplos de los niveles de modernización de la agricultura, pero también de la complejidad del sistema agroalimentario español. Probablemente insuficientes para realizar un diagnóstico completo del sector, pero demostrativos de que no se trata de un sector atrasado o con escaso potencial. En este diagnóstico no se puede olvidar la política agrícola común (PAC), cuya influencia ha sido sustancial, pero que debe ser matizada adecuadamente.

Precisamente, el presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA aspira, si no a realizar un diagnóstico definitivo de la agricultura española, sí a aportar variados elementos para el mismo. Por lo menos, se pone de manifiesto que se ha de considerar una pluralidad de factores cuya omisión llevaría necesariamente a una visión coja de la agricultura.

LÓGICA DE LA PUBLICACIÓN

Tres son los argumentos que justifican la estructura del presente número. En primer lugar, la necesidad, ya subrayada en los párrafos anteriores, de abordar los problemas de la agricultura desde una visión integradora, sugerida por la propia creación de un nuevo Ministerio que coordina materias como la agricultura, la alimentación, el desarrollo rural, el medio ambiente, la gestión del agua y el cambio climático, entre otros temas. Esta visión integral se refleja en la estructura del número, al considerarse secciones específicas para el análisis de las cadenas de valor, el desarrollo rural y las políticas agrarias. No obstante, muchos artículos incorporan en su redacción esa visión global, lo que se manifiesta, por ejemplo, en la consideración de las relaciones de la agricultura con el medio ambiente. Ésta materia es claramente transversal, y no se inscribe en una sección separada, sino que es parte consustancial de un número importante de los trabajos publicados.

En segundo lugar, resultaría ingenuo e ineficaz estudiar la agricultura española como un sistema aislado. No es que para evaluar materias concretas, como por ejemplo la calidad de los alimentos, sea conveniente enmarcarla en su contexto económico; más bien, lo que está demandando la sociedad a la hora de evaluar la agricultura es su contribución a la solución a problemas globales, por lo que el orden de análisis se invierte en muchos artículos, que se inician con reflexiones genera-

les sobre los retos energéticos, alimentarios, comerciales, de desarrollo, para concretar más adelante sobre la contribución de la agricultura española a la solución de esos problemas.

En tercer lugar, la aparición de este número es pertinente porque lo que está en juego en España es la consolidación de un modelo de crecimiento económico sostenido que en muchas regiones españolas estaba demasiado especializado en la producción de servicios y en la construcción. En el momento presente, sería inexacto pensar en el sistema agroalimentario como un sector donde las ventajas comparativas residen exclusivamente en la abundancia de mano de obra (aunque ésta sea necesaria en muchas labores), porque es un sector con creciente contenido tecnológico e intensa vinculación con el territorio. Las capacidades competitivas de la agricultura se ven fortalecidas por actividades industriales y de servicios vinculadas en complejos entramados que se pueden calificar de verdaderos sistemas locales, o *clusters*. En la mayoría de estos sistemas, la industria se aprovisiona de insumos locales lo que invita a pensar en la estrecha vinculación entre producción primaria y demandas intermedias, en el marco de cadenas de valor.

Muchos de los trabajos académicos de economía agraria contienen los elementos considerados en la presente publicación. No obstante, el énfasis se ha ido desplazando de unos temas a otros, y así el estudio de la agricultura ya no se restringe a evaluar las ventajas comparativas clásicas, a constatar la caída en el número de explotaciones o su capacidad de financiar el crecimiento económico. No hay país moderno, y la prueba se tiene en Estados Unidos y Francia, por citar dos ejemplos, en el que el complejo agroalimentario no forme parte esencial de su estrategia de crecimiento, pero teniendo en cuenta los aspectos novedosos de interrelación con el resto de la economía.

Para este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se ha invitado a un cualificado grupo de expertos y académicos con la sugerencia inicial de contemplar esa visión sistémica de la agricultura esbozada en los párrafos anteriores, y sobre todo de introducir nuevos enfoques y perspectivas. Afortunadamente, la investigación en la economía agraria española ha consolidado su posición internacional, lo que permite disponer de un cuerpo de nuevas evidencias empíricas que constituyen uno de los principales activos de este número.

Así pues, cinco son las secciones en las que se subdivide la obra. En primer lugar, una visión introductoria que esboza las principales tendencias o factores de desarrollo de la agricultura española, en un contexto internacional. Segundo, un análisis de algunos de los principales sectores estratégicos en la producción, como son los sistemas mediterráneos, el regadío, los cereales y la ganadería. Tercero, una visión de

la agricultura como una parte insertada en las cadenas de valor. Cuarto, una visión coherente del mundo rural como un espacio con potencial, no en declive. Y por último, el estudio de soluciones o enfoques de política agraria, con especial atención a la PAC, pero con énfasis en las negociaciones comerciales internacionales, la contribución de la agricultura al medio ambiente, la vinculación con los desafíos energéticos, y la necesidad de afrontar políticas nacionales de gestión de riesgos y seguridad de ingresos en una agricultura cada vez más expuesta a las oscilaciones de los mercados internacionales.

TENDENCIAS

¿Cuáles son los datos de partida? Los trabajos de la primera sección siguen un recorrido que combina artículos prospectivos sobre el futuro de la agricultura española con la explicación de cambios fundamentales que están sucediendo en los mercados mundiales y el estudio de las transformaciones estructurales que están teniendo lugar en las explotaciones agrarias. Esta primera serie de artículos llevan a pensar que la realidad de la economía agraria española trasciende de lo que puede ser la dinámica de un sector en franco declive. Más bien se reconoce, en primer lugar, la contribución de la agricultura para afrontar problemas de escala global como el cambio climático, el hambre, la energía, etcétera, y se aportan, en segundo lugar, evidencias de que el proceso de modernización de las explotaciones agrarias no se ha detenido.

Los dos primeros artículos constituyen en sí mismos dos visiones de la agricultura española que ponen en cuestión los paradigmas que habían sido considerados válidos en el pasado y que ya no lo son tanto en el presente. Así lo hace el artículo de **Jaime Lamo** "La agricultura española en perspectiva", que se basa en una completa exposición de los desafíos actuales de la agricultura española, en un contexto mundial, con la hipótesis de que está teniendo lugar un cambio estructural, lo que implica que conceptos y fórmulas que eran válidos en el pasado hoy día no lo sean. En concreto, la pregunta fundamental se refiere a las causas que explican el paso de una agricultura excedentaria, con políticas de control de oferta, a una agricultura deficitaria, con escasez de productos básicos. El profesor Lamo examina con lucidez los elementos que explican los cambios en la demanda, fundamentalmente de naturaleza sociológica y demográfica, confrontándolos con los límites de sostenibilidad de los recursos empleados en la producción. La posición del artículo es la de abogar por un modelo productivo en el que la biotecnología, la aplicación razonable del regadío, el respeto al medio ambiente y a las exigencias cualitativas de la demanda, y la simplificación de las políticas agrarias permita la adaptación de la agricultura a los retos del futuro.

Mientras el artículo citado pone énfasis en los retos tecnológicos y de sostenibilidad del modelo productivo, el siguiente trabajo, elabora-

do por **Eduardo Moyano**, aporta una visión desde las ideas, los conceptos políticos y el análisis de las instituciones. Como su título indica, "Paradojas y realidades de la agricultura. Una aproximación socio-política a la agricultura española", el artículo de Moyano realiza una visión socio-política a medio plazo de las contradicciones de la agricultura española, desde las perspectivas relacionadas con el entorno político-institucional, el capital social, el desarrollo rural, la globalización, la sostenibilidad y la opinión pública. Los planteamientos de Moyano son muy críticos con la actual parálisis institucional de la PAC y la inoperancia de los mecanismos de representación de los intereses agrarios en la formulación y ejecución de las políticas. Muchas de las paradojas parecen estar resolviéndose adecuadamente por la profesionalidad de los agricultores españoles, más que por su entorno político-institucional. Sin embargo, Moyano defiende que los avances quedarían confirmados mediante una estrategia estatal, con la colaboración de las distintas administraciones españolas, como la oportunidad representada por la reciente Ley de Desarrollo sostenible del Medio Rural. Tal estrategia debe apoyar la agricultura multifuncional, que es base de muchos territorios rurales, sin entrar en contradicción con el modelo de agricultura empresarial, que también se está consolidando.

Lo que sí ponen de manifiesto los dos artículos anteriores es la contradicción entre el discurso agrario que preconizaba en los últimos años la necesidad de reducir los niveles de producción en cultivos excedentarios y la situación actual, en la que se vuelve a requerir a la agricultura que produzca más alimentos, ante la situación deficitaria en los mercados internacionales. Pero ¿es verdad que se camina hacia un escenario de escasez estructural? Es la pregunta que surge cuando se observan los niveles de aumento, sin precedentes, de las cotizaciones internacionales de los principales productos agrarios. Y es el tema principal del trabajo prospectivo titulado "Evolución y perspectivas de los mercados agrícolas internacionales", elaborado por **Ignacio Atance**, **Rocío Lamas** y **Javier Sierra**. Según los autores, documentados con una completa base estadística, el desequilibrio entre oferta y demanda viene dado por factores como la firmeza de la demanda mundial y el impulso a la producción de biocarburantes. Estos factores no son sólo fuente de aumento de los precios, sino sobre todo de inestabilidad, por lo que no pueden descartarse caídas de las cotizaciones a corto plazo.

Sin embargo, si hay un término que califica el futuro es la incertidumbre. La dificultad de predecir el futuro proviene de un desconocimiento sobre cómo reaccionará la oferta agraria. Por eso resulta esencial determinar los factores que explican la productividad y la dinámica estructural de las explotaciones agrarias. A ello se dedican los dos últimos artículos de esta primera sección, el primero desde una perspectiva comparada europea, el segundo desde una visión española, pero

ambos utilizando la *Encuesta de estructura de las explotaciones*, que sigue siendo una fuente primordial para el seguimiento de la evolución estructural de las explotaciones.

Una hipótesis a la hora de evaluar los efectos de la integración europea es la de la convergencia de los niveles regionales de productividad, examinada por el trabajo titulado "Tendencias y factores explicativos de la productividad agraria en las regiones europeas", cuyos autores son **Roberto Ezcurra**, **Belén Iráizoz**, **Pedro Pascual** y **Manuel Rapún**. Se constata, en primer lugar, una considerable dispersión de los niveles de productividad del trabajo, reflejada en España en el hecho de que una región española, La Rioja, se sitúa entre las veinte primeras a escala europea, mientras que siete regiones españolas se encuentran entre las treinta menos productivas, de un total de noventa y nueve. Lo relevante no es que se produzca una tendencia a la convergencia, sino la identificación de los factores explicativos de la productividad, factores que, de acuerdo con el análisis empírico de los autores, se relacionan con el desarrollo económico, la inversión por trabajador y el tamaño de las explotaciones. Los autores señalan la necesidad de un análisis pormenorizado de las regiones españolas, considerando un período más amplio y tomando como variable explicativa la productividad total de los factores, y no sólo la productividad del trabajo.

Una visión complementaria de la del trabajo anterior, con acento en la realidad española, es la aportada por **Eladio Arnalte**, **Dionisio Ortiz** y **Olga Moreno** en su artículo titulado "Cambio estructural en la agricultura española. Un nuevo modelo de ajuste en el inicio del siglo XXI", en el cual, al igual que en el artículo anterior, se intenta aportar una explicación al proceso de ajuste en la agricultura, en este caso con la mirada puesta en la dimensión económica de las explotaciones y en sus factores de crecimiento. Es preciso advertir que el modelo clásico de ajuste estructural vinculado a un incremento de la superficie de las explotaciones se ha venido dando en España, con mayor o menor celeridad, en las últimas décadas. Sin embargo, según los autores, en años recientes se aprecia una ralentización de esta vía clásica de ajuste estructural, y así, de una tasa del 4,4 por 100 anual de crecimiento de la superficie agrícola utilizada por explotación entre 1987 y 1997 se ha pasado a otra de 1 por 100 entre 1997 y 2005. Ello no significa que se haya detenido la concentración de la producción y el margen bruto total en explotaciones medianas o grandes, o que hayan dejado de desaparecer explotaciones del estrato más reducido. Pero sí que se está constituyendo un núcleo duro de explotaciones cuyo crecimiento se está basando en la adopción de orientaciones más intensivas, con mayor porcentaje de mano de obra asalariada y la consolidación de un modelo individual de explotación en el que el trabajo familiar se restringe cada vez más al trabajo del titular de la explotación.

En cualquier caso, esta primera sección suministra una visión de la agricultura española como un sistema en movimiento, con elevada capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes del mercado y que es capaz de responder a las políticas públicas.

SECTORES PRODUCTIVOS

No es fácil caracterizar la especialización de la agricultura española, dada la diversidad regional de sus sistemas productivos. En comparación con la estructura productiva de los países de la Unión Europea, pueden destacarse como rasgos básicos de la agricultura española: una mayor especialización en productos vegetales, con presencia importante de los cultivos llamados mediterráneos (frutas y hortalizas, olivar y viñedo), una importante dependencia del regadío como mecanismo de aumento de los rendimientos, una productividad relativamente reducida en los cultivos herbáceos extensivos, con una parte sustancial de la superficie sin cultivar (barbecho), y una dualidad de la producción ganadera, con sistemas extensivos e intensivos, siendo estos últimos dependientes del suministro de materias primas para la alimentación ganadera a precios razonables. Se trata, en resumen, de un patrón que fue formándose durante los años sesenta y ochenta del siglo XX, y que se consolidó después de la adhesión a la Comunidad Europea.

Los cuatro subsectores o grupos de productos elegidos en esta sección (productos mediterráneos, sistemas de regadíos, cereales y ganadería) no representan necesariamente cadenas productivas o grupos independientes homogéneos. No obstante, se consideran como agrupaciones útiles para el análisis de la complejidad de problemas que afronta el sistema agroalimentario español. Podemos, de entrada, subrayar que se han seleccionado estas agrupaciones por su carácter estratégico para la agricultura española. Así, los productos mediterráneos comprenden lo que puede denominarse el núcleo duro de la agroexportación y del aprovechamiento de las ventajas competitivas. Se trata de ventajas que no son inmutables y que, en gran medida, se han ido creando mediante la expansión del regadío, por lo que éste ha merecido atención particular en uno de los trabajos, teniendo en cuenta su contribución a la creación de valor en las zonas rurales, a la formación de alternativas de cultivo y a la estabilización de los rendimientos. Pero la agricultura, o agriculturas, en España, manifiestan una multiplicidad de sistemas productivos, y ello se refleja en que grandes áreas de la Península dependen de los productos llamados continentales, entre los que podemos situar buena parte de los cultivos herbáceos y de la ganadería. En la práctica, este sector continental se fue transformando con el desarrollo económico de España, debido al cambio de modelo alimentario hacia los productos animales, siempre afectado por fuertes restricciones agronómicas al cultivo de cereales y, por tanto, a una dependencia de las importaciones.

Una pregunta relevante es si ese patrón heterogéneo de los sistemas agrarios españoles es estable, y con posibilidades, aunque debe tenerse en cuenta que la viabilidad no debe ser vista sólo desde la perspectiva empresarial, sino también desde la contribución de los sistemas productivos como activo social, ambiental y cultural del medio rural. Por la viabilidad de los productos mediterráneos en España parece apostar el trabajo de **Tomás García Azcárate** titulado "Productos mediterráneos y globalización", que destaca el sustancial aumento de las exportaciones de productos como las frutas y hortalizas y el aceite de oliva. No obstante, en las frutas y hortalizas García Azcárate sugiere el agotamiento de un modelo de producción y comercialización en el que el excesivo minifundismo y la falta de organización de la oferta han resultado poco funcionales para adaptarse a las nuevas exigencias de la demanda. La evolución del aceite de oliva ha sido más favorable, con operadores de dimensión considerable, aunque el monocultivo comporta riesgos de mercado y para el medio ambiente. En cuanto al papel de las administraciones, según García Azcárate su primer objetivo sería "no estorbar", pero al mismo tiempo puede ofrecer un paquete de medidas de acompañamiento que refuerce la consolidación de las empresas, la organización de los productores, la mejora de infraestructuras y la política de calidad, entre otras medidas. El autor defiende, además, que las administraciones públicas harían un flaco favor a los productores "si no fueran capaces de explicar con claridad las consecuencias del proceso de globalización y apertura de los mercados". Estos planteamientos los refuerza el autor mediante la comparación que hace al principio del artículo con el comportamiento exportador de otro líder europeo de la exportación hortofrutícola, Holanda.

Es destacable que el desarrollo del sector agroexportador de la economía española, en particular el de las frutas y hortalizas, haya estado vinculado al regadío. Como hemos señalado, el regadío es una estrategia de creación de valor que abarca aproximadamente una quinta parte de las tierras de cultivo. **José Antonio Gómez-Limón**, en su artículo "El regadío en España", destaca esa contribución, pero subraya que el uso del recurso se encuentra en una etapa de madurez, marcada por su escasez, por sus externalidades medioambientales y por la necesidad de mejorar su gestión. Como es evidente, la polémica está servida, y Gómez-Limón argumenta que un riguroso diagnóstico representa la mejor base para la toma de decisiones públicas; y el diagnóstico que realiza es exhaustivo, partiendo de la calificación por el autor de los sistemas de regadío como "multifuncionales", es decir, que aportan a la sociedad bienes y servicios no comerciales junto a los bienes producidos para el mercado. Ello justifica un papel activo de la Administración pública en la orientación del regadío. Papel que debe alejarse de planteamientos del pasado basados en transformaciones masivas y situarse, en cuanto a inversiones, en el mantenimiento y mejora de los rega-

díos con la mira puesta en la minimización de los costes ambientales, y en el plano institucional, en la flexibilización de los sistemas de asignación de agua para una gestión más eficiente del recurso. Es evidente que en el futuro los sistemas de regadío se verán poco influidos por las ayudas públicas, ante el ciclo actual de reformas de la PAC, y que el regadío será un elemento fundamental para producir de forma competitiva, sin ayudas, en un nuevo entorno de creciente liberalización del comercio.

El nuevo entorno de liberalización será determinante para uno de los sectores clave de la agricultura española, los cereales, cuyo papel es esencial en los sistemas agrarios de la España del interior, y para el abastecimiento de la población, sobre todo ante un nuevo escenario de escasez mundial no exento de movimientos especulativos. Éste será el marco en que se desarrollará el sector de cereales, examinado por **María Josefa García Grande** y **Josefa Vega Crespo** en "La política agraria y el cultivo del cereal", el cual constituye un magnífico ejemplo, ilustrado en el trabajo, de cómo la construcción europea ha ido, en sus sucesivas reformas, condicionando los incentivos al cultivo y a la producción. Las autoras proporcionan una reflexión sobre el futuro de las políticas agrarias aplicables al sector, señalando que éstas deben mostrar un equilibrio entre la necesidad de que el mercado oriente las decisiones productivas individuales y la necesidad de introducir mecanismos que atenúen los riesgos derivados de las fluctuaciones de los precios. Tales fluctuaciones, según las autoras, suponen un perjuicio para los más desfavorecidos, en particular de los países en desarrollo que carecen de sistemas de protección social.

Es claro que las decisiones de los gestores de los sistemas productivos del interior se verán cada vez menos determinados por las ayudas públicas, sobre todo a raíz de las políticas de desacoplamiento de las ayudas y de liberalización de los mercados. Esto se aplica también a los sistemas ganaderos examinados por **Francisco Sineiro** y **Roberto Lorenzana** en su artículo "La ganadería en España: Situación actual y evolución reciente". En el caso de estos productos, la exposición al mercado se ve ampliada por la evolución de los mercados de cereales y materias primas para la alimentación debido al modelo ganadero que se ha instalado en España, claramente dependiente de las importaciones. Los autores apuntan a un cierto agotamiento del dinamismo que habían mostrado desde la adhesión a la UE los sectores de ganadería intensiva, sobre todo por la creciente competencia internacional de los países exportadores emergentes. La debilidad de la ganadería también afecta a la producción láctea, carente de una estructura industrial sólida (que le impedirá aprovechar el aumento de las cuotas lácteas). Este panorama se ve agravado por los problemas medioambientales que la producción ganadera está provocando en amplias zonas del territorio.

Los autores ponen de manifiesto, además de la debilidad competitiva de la producción, la falta de organización del sector y la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos basados en el fortalecimiento de los acuerdos de compra-venta, de los organismos interprofesionales y de los sistemas mixtos de gestión de riesgos, toda vez que las actuaciones públicas de intervención verán aminorado su papel en el marco de las reformas de la política agrícola común.

CADENAS DE VALOR Y CONSUMO

Los estudios sectoriales de la sección anterior ponen de manifiesto que los agricultores españoles verán cada vez más acentuada su exposición al mercado, sin instrumentos públicos de apoyo y estabilización vinculados a la producción y con elevados costes, incluida la aplicación de normas medioambientales. Todo ello podría dibujar un cuadro dramático si no es porque la competitividad de la producción agroalimentaria está cada vez menos basada en las ventajas comparativas clásicas (apoyadas en la dotación de factores) y cada vez más en la eficiencia de las cadenas de valor y en factores relacionados con el entorno de éstas. Un hecho relevante de los últimos años es el aumento de la proporción de servicios y atributos en el precio final de los productos, lo que da un papel prioritario no sólo a los costes de producción en las explotaciones, sino a la manera en que éstas se insertan en la cadena de comercialización.

En el nuevo sistema de valor de las economías rurales la prioridad ya no es vender lo que se produce, sino producir los bienes y servicios que el consumidor demanda. Las economías agroalimentarias fuertes son aquellas en las que se ha dado el paso hacia la comercialización y hacia la industrialización. Este proceso viene acompañado por grandes transformaciones en la distribución, incluyendo lo que podríamos llamar la "revolución de los supermercados" y el reconocimiento de que los consumidores son cada vez más selectivos y exigentes. La empresa agraria viable ya no es necesariamente la que produce más barato, sino la que produce de manera adaptada a lo que demandan los consumidores. Por consiguiente, la guía de la agricultura española no debería ser la producción de *commodities*, sino la creación de un espíritu profesional, con productos diferenciados y empresas bien organizadas para poder negociar en términos de colaboración con la distribución. Es obvio que este objetivo no se logra inmediatamente o de manera simétrica en todos los sistemas agrarios, pero representa un objetivo o principio estratégico.

El margen de mejora de las cadenas de valor en España es sustancial. Así lo revelan hechos tales como la falta de correspondencia entre precios en origen y en destino. La mejora en la eficiencia de los sistemas de comercialización es necesaria en cuanto que la existencia de un complejo agroalimentario fuerte tiene serias repercusiones territoriales, en

un contexto de creciente globalización del comercio. Esto obliga a reforzar ya no tanto el papel de la "economía agraria", sino el de la "economía agroalimentaria" que justifica el título de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

Tres son las contribuciones encuadradas en esta sección, con el punto de mira en temáticas cruciales para la competitividad de las cadenas de valor. Si algo se comparte en estos trabajos es su visión empresarial del sistema agroalimentario español y la defensa de una cultura basada en la competitividad, más necesaria que nunca a la hora de diseñar estrategias para el sector.

La sección se abre con el trabajo de **Juan Mir, Teresa Fayos** y **Haydeé Calderón**, quienes, en "Tendencias actuales y futuras en la comercialización de productos agroalimentarios", examinan las estrategias de las empresas comercializadoras que quieran sobrevivir en un entorno cada vez más competitivo. Aportan una perspectiva que toma como punto de partida la considerable concentración de la distribución alimentaria, ilustrada por la existencia de un gigante mundial, Wal-Mart, con cerca de 345.000 millones de dólares de facturación, y que supera las ventas del conjunto de sus cuatro inmediatos seguidores: Carrefour, Home Depot, Tesco y Metro. El proceso se manifiesta también en España, aunque con una presencia internacional todavía escasa de las principales empresas españolas de distribución. El dinamismo del sector obligará a las empresas agroalimentarias españolas a nuevas estrategias orientadas a fórmulas de colaboración entre los agentes de la cadena, donde el productor y el comercializador sean observados no como rivales, sino como asociados. Ello es importante también para las empresas especializadas en la agro-exportación, las cuales deben ir dejando atrás fórmulas tradicionales de comercialización de cara a reforzar su presencia en los mercados internacionales.

Los consumidores "lo quieren todo", afirman los autores citados, y su comportamiento es analizado en profundidad en el siguiente trabajo precisamente titulado "Los nuevos consumidores", cuya autora es **Mercedes Sánchez**. Son consumidores que no siguen un comportamiento siempre coherente ni simplificado por los principios maximizadores de la teoría económica, sino muchas veces contradictorio, como pone de manifiesto el trabajo anterior y éste de la profesora Sánchez. Para comprender al nuevo consumidor hace falta una perspectiva interdisciplinar en la cual la elección de alimentos depende de los atributos del producto, de las características de las personas y de la situación en que se encuentren, combinación que determina las decisiones de compra. Siempre en una dirección de creciente complejidad, donde la función de los alimentos va mucho más allá de la simple satisfacción de necesidades básicas. En opinión de la autora, las decisiones de los

nuevos consumidores giran en torno a dos tendencias de la globalización. Por un lado, la convergencia de mercados o desculturización del consumo. Por el otro, el mantenimiento de un comportamiento basado en la tradición y en la preferencia por la variedad. El artículo subraya el papel de las políticas alimentarias orientadas a la educación nutricional de los consumidores, considerando que España se encuentra en una buena posición para ensayar estrategias de promoción, toda vez que el consumo fuera del hogar representa en España más del 27 por 100 del consumo alimentario.

Las nuevas formas de comercialización atenderán las necesidades de los nuevos consumidores, pero harán falta nuevos empresarios para realizar esa función. Empresarios que van surgiendo (han surgido) en España, como lo demuestra el trabajo de **Luis Miguel Albisu** y **Azucena Gracia** titulado "Los nuevos empresarios agroalimentarios ante la creciente competitividad de los mercados". El trabajo se basa en un planteamiento que puede formar parte de los manuales de dirección de empresas, pero que todavía tiene que ser asumido en España, y es el de que "los empresarios agroalimentarios se encuentran insertos en cadenas agroalimentarias", lo que implica una acción orientada a satisfacer los deseos de los consumidores y enfrentarse a la gran distribución, pero desde una visión global de cadena que debe ser compartida por todos sus participantes. Los autores defienden también una visión global del concepto de competitividad que tenga en cuenta no sólo a las empresas, sino también a su entorno. El trabajo representa una especie de guía de aspectos a tener en cuenta para esa mejora competitiva, incluyendo la superación de la típica función productiva de las pequeñas y medianas empresas. A esa función productiva deben añadirse, según los autores, nuevas capacidades relacionadas con el manejo de la información, las habilidades negociadoras, la identificación de oportunidades, la filosofía de la innovación y la creación de acuerdos de larga duración. Esa visión amplia debe ser compartida por las nuevas empresas agroalimentarias, cualquiera que sea su dimensión.

LA DIMENSIÓN RURAL

La concepción del desarrollo integral de los espacios rurales recibió un gran impulso a partir de la conferencia de Cork en 1996 y fue confirmada por la *Agenda 2000*, a finales del siglo pasado. Este enfoque contempla la variable territorio como eje fundamental del desarrollo y constituye otra línea de extensión del análisis económico, imprescindible, y podríamos decir indisociable, del estudio de los sistemas agroalimentarios. De acuerdo con este enfoque, la producción agroalimentaria se halla inmersa en un entorno complejo de actividades económicas que pueden desenvolverse en el medio rural, que se adaptan a las necesidades sociales, incluyendo la protección del medio ambiente y la prestación de nuevos *servicios rurales*. Son muchas las posibilidades que este enfoque encierra para el campo español, aunque su consolidación está

por confirmarse. En España no parece que se haya consolidado el modelo de explotación *pluriactiva*, según el cual la propia agricultura iba a servir de motor de diversificación productiva. Más bien, el enfoque de desarrollo rural se ha visto mediatizado en España por conflictos de intereses entre *ruralistas* y *agraristas*, que podrían ser superados "por elevación" a través de políticas decididas de desarrollo rural, a cargo del Gobierno central y de las comunidades autónomas.

Que los territorios rurales representan espacios con enorme potencialidad queda claro leyendo los dos trabajos incorporados a la presente sección, ambos con un atinado espíritu crítico. El primero de ellos es el artículo titulado "Producción agraria, gestión ambiental y transición rural. Tres dimensiones de la 'cuestión rural' en la Península Ibérica", que ha sido elaborado por los profesores **Fernando Oliveira Baptista** y **Eladio Arnalte**, quienes proporcionan un análisis comparativo sin precedentes sobre la "cuestión rural" en España y Portugal. Los autores no piensan que la situación de los mercados internacionales vaya a revertir las tendencias existentes en las zonas rurales ibéricas, que apuntan hacia una concentración de las explotaciones junto a una progresiva desagrarización de los espacios rurales. Ello no impide que estos espacios cumplan una función territorial o medioambiental, en el marco de un proceso de transición de "tierra agrícola" a "propiedad ambiental". Acompañando este proceso, se está verificando un dinamismo económico en zonas rurales que no procede sólo de la agricultura, por lo que la política de apoyo a la agricultura estaría dejando de ser justificada por razones "rurales". Esta concepción pone en cuestión las interpretaciones de la multifuncionalidad vigentes en la última década, como la idea de que una política de pagos directos orientada a fomentar externalidades medioambientales beneficiaría a las pequeñas explotaciones y, por ende, al tejido rural. Este cuestionamiento respalda aquellas posiciones que vienen a separar la política de apoyo al sector productivo de la política de gestión ambiental del territorio, confirmando así una línea divisoria entre la sociedad rural y los aprovechamientos agrícolas del territorio.

En cualquier caso, la dinámica de los territorios rurales es compleja, y podría observarse como una respuesta desde lo local a demandas sociales en un entorno de globalización. Así pues, los aspectos referidos a la identidad y los servicios locales de las economías rurales pueden ser vistos como una oportunidad, como así lo revela la visión de conjunto aportada en el artículo de **Isabel Bardají**, **Eduardo Ramos** y **Fernando Ramos** titulado "Los nuevos espacios rurales". En este trabajo, los autores proponen el concepto de competitividad de los territorios para entender las dinámicas de los espacios rurales. De este modo, ponen énfasis no ya en el "reverdecimiento" de las políticas públicas dirigidas hacia el medio rural, sino también en el hecho de que dichas políticas se van "territorializando". A este respecto, son perti-

nentes conceptos como el de red y la constatación de que existen diversos tipos de espacios rurales, incluyendo distintas categorías de zonas a revitalizar, pero también de zonas rurales más desarrolladas. Ahora bien, según los autores, los territorios sólo se convierten en entidades viables cuando disponen de un proyecto compartido por los agentes públicos y privados. Desde dicha perspectiva, tres son los ejes en torno a los que se construyen las estrategias de competitividad o de calidad territorial: calidad de vida, calidad ambiental y calidad institucional. Ejes sobre los que se construyen los proyectos o estrategias destinados a valorizar los recursos locales. Ejemplos de dichas estrategias son las marcas territoriales, los productos típicos y el turismo rural. Los autores documentan la existencia de numerosos ejemplos de buenas prácticas de producción de bienes y servicios locales que están logrando, a su juicio, que los espacios rurales vuelvan a hacerse visibles tanto desde la perspectiva pública como desde la privada.

LAS NUEVAS POLÍTICAS AGRARIAS

La agricultura de la Unión Europea cuenta en su activo con una política agraria que ha hecho explícita la valoración que la sociedad europea tiene de su medio rural. Más específicamente, la PAC ha sido una de las primeras políticas comunes, uno de los ejes sobre los que se construyó históricamente la Comunidad Europea, y todavía representa una proporción importante del presupuesto de la Unión. Desde la adhesión de España en la Comunidad Económica Europea, en 1986, la política agraria española se insertó de manera importante en la PAC, por lo que es lógico que dediquemos una atención especial a esta política. Siendo una piedra angular de la Unión Europea, la PAC ha tenido que evolucionar de acuerdo con las condiciones económicas y las percepciones sociales de cada momento, bajo presiones internas, de tipo presupuestario, y factores externos, relacionados con las negociaciones comerciales multilaterales.

Tres son las ideas que guían los trabajos incluidos en la presente sección. La primera es que no existe una lógica simple de racionalidad en la PAC como política con unos objetivos claros e instrumentos adaptados, sino más bien como una política en la que cada hito es consecuencia de la situación política e institucional de cada momento, de modo que no es fácil concretar si, por ejemplo, el control presupuestario es un objetivo de las reformas o más bien una restricción de éstas. Como ha afirmado el profesor Lamo de Espinosa, "la PAC es una política que no se explica, se negocia" o, en términos más académicos, se diría que el proceso de reformas demuestra una "dependencia de proceso" (*path dependency*) muy vinculado a las instituciones y al equilibrio político de intereses (gobiernos, *lobbies*, instituciones).

La segunda idea es que la PAC seguirá existiendo en los próximos años, pero que afronta nuevos retos que la obligarán a seguir reformándose, por

lo que es dudoso que el *Chequeo Médico* (última ola de reformas) pueda considerarse como una reforma definitiva o estable. Cabría afirmar aquello de que "ahora que conocemos las respuestas nos han cambiado las preguntas" en referencia a los problemas de oferta derivados de los cambios estructurales en los mercados internacionales para los que la PAC no estaba preparada. La liberalización de los mercados sigue dejando al descubierto problemas como el cambio climático, la seguridad de los ingresos, el abastecimiento energético o la inocuidad de los alimentos, por citar algunos de los retos con que se enfrenta la política agraria.

En tercer lugar, será difícil confiar en la PAC como esa política omnímoda de apoyo a la agricultura de la que depende la supervivencia del sector. Si algo se puede concluir de las secciones anteriores es que la complejidad del sistema agroalimentario comporta tantos objetivos que los instrumentos tradicionales de la PAC se ven muy limitados, lo que seguramente requerirá una toma de conciencia de las administraciones nacionales (Gobierno central y comunidades autónomas) de que existen muchas formas de hacer política agraria y que pueden ser planteadas desde lo local (sin que, por supuesto, tengan que conllevar distorsiones de la competencia).

Cinco son los trabajos relacionados con las políticas agrarias en esta sección. Las dos primeras contribuciones entran de lleno en las reformas de la PAC, con énfasis en el *Chequeo Médico* y en las negociaciones para la liberalización del comercio en el marco de la OMC. Así, el trabajo de **Albert Massot**, "La PAC tras el *Health Check*", analiza el último proceso de reformas, que viene a culminar un alejamiento de la PAC de sus principios (aunque todas las propuestas de reforma del Tratado de la Unión Europea mantienen los objetivos fundacionales casi intactos). Si algo echa en falta Massot en la PAC y en sus propuestas de reforma es ambición. Más bien, los sucesivos exámenes financieros que realiza la Comisión apuntan a querer construir Europa con menos presupuesto, lo que podría desembocar, según Massot en una PAC *low cost* que no pueda asumir los desafíos que tiene por delante.

En cierta medida, las reformas son irreversibles por su anclaje financiero y porque las negociaciones internacionales suponen una limitación sustancial del margen de maniobra de las PAC para poder intervenir en los mercados. En opinión de **José M.ª García Álvarez-Coque**, **Josep M.ª Jordán** y **Víctor D. Martínez** en su artículo "El modelo europeo de agricultura y los acuerdos institucionales", las reformas realizadas en los últimos años, incluida la llamada *Revisión Intermedia,* han tenido como objetivo alcanzar unas metas de reducción de la ayuda y la protección a la agricultura. En cierta medida, la Ronda Doha ya ha tenido un impacto sobre la PAC, puesto que el *Chequeo Médico* y las reformas anteriores fueron impulsadas por la necesidad de la Unión

Europea de ganar crédito o capital de negociación en las conversaciones comerciales multilaterales (y también en los acuerdos regionales bilaterales). El problema surge cuando la política agraria se queda sin instrumentos y las administraciones no se han preparado para una agenda de modernización que debería contemplar como ejes fundamentales el fomento de empresas competitivas y sostenibles, la formación de capacidades humanas y la innovación.

Las nuevas políticas agrarias afrontarán el reto de la transición del desacoplamiento de las ayudas (apuntalado por el *Chequeo Médico*) a su *reacoplamiento* o vinculación a objetivos específicos, tal como viene defendiendo la OCDE. Pero ¿cuáles son esos objetivos? ¿dispondrá la PAC de instrumentos adecuados para satisfacerlos? Las tres últimas contribuciones de esta sección final incorporan visiones críticas en cuanto señalan flancos descubiertos por la nueva PAC, que son: el equilibrio entre producción de alimentos y de materias primas para la energía, la necesidad de sistemas eficaces para la gestión de riesgos y, por último, el desafío de la sostenibilidad. Estos trabajos comparten el rigor de sus planteamientos, pero, en especial, suministran cuantiosa evidencia sobre los impactos de las políticas.

Es verdad que el margen de maniobra de las políticas de regulación de los mercados ha quedado muy mermado y que una política de autosuficiencia a ultranza no se justifica en la Unión Europea ni económica ni estratégicamente. La Comisión ha tomado muy buena nota de ello en su *Chequeo Médico*, pero quizá se haya excedido en desmontar las intervenciones de los mercados sin una propuesta tangible de mecanismos de estabilización alternativos. Debería haber un espacio para políticas de gestión de riesgos, pero la pregunta es cómo aplicarlas sin que conlleven un componente significativo de ayuda pública ni impliquen una distorsión sustancial de los mercados. El debate es intenso en el seno de la Unión Europea, y el artículo de **Alberto Garrido** y **María Bielza** "Las políticas de seguridad de ingresos" constata la divergencia de intereses entre estados miembros. Es difícil que la Unión retorne a los enfoques tradicionales de gestión del mercado o que acepte que se apliquen menos sistemas financiados exclusivamente por fondos comunitarios. Se ha llegado al límite de la solidaridad financiera y se camina hacia un marco jurídico de competencia en el que cada estado miembro pueda plantear sistemas de gestión de riesgos adaptado a sus circunstancias, aunque puedan ser cofinanciados en ciertos casos por fondos comunitarios. Después de una profunda revisión de las alternativas debatidas en el seno de la Unión, los autores argumentan a favor de las políticas de seguros agrarios emprendidas en España, aunque choquen con los intereses de otros estados miembros que recelan de las ayudas nacionales ad hoc. No obstante, ante la insuficiencia de un enfoque comunitario de gestión de crisis, la única sa-

lida es permitir que los estados miembros puedan diseñar sus propios esquemas bajo los límites de la política de competencia, y con la posibilidad de utilizar fondos procedentes de la modulación de las ayudas del primer pilar.

La siguiente contribución se titula "El reto energético y su impacto sobre el sector agrario", y fue escrito por el profesor **Carlos Tió**, quien no podrá ver su texto publicado porque dolorosamente ha fallecido antes de finalizar la edición de este número. Juan Carlos Tió Saralegui fue un miembro de ese grupo selecto de profesores que vinculó el conocimiento de la política agraria a la transformación social en la práctica, como lo demuestra su extensa obra sobre la PAC y su contribución activa a la adhesión de España a la Comunidad y a la toma de decisiones de política agraria desde distintos puestos de responsabilidad. El marco conceptual que defendió el profesor Tió, desde su obra *La integración de la agricultura española en la Comunidad Europea,* fue siempre coherente con señalar las insuficiencias del mercado y con la necesidad de instituciones de regulación que permitieran un desarrollo socio-económico más justo. Pero el profesor Tió fue, ante todo, una persona cercana que obligaba a la reflexión de sus debates, sin abandonar el respeto a las ideas ajenas, aún cuando él tuviese que defender "otras verdades incómodas" como se recoge en el título de una de sus últimas obras. En estas líneas se quiere reconocer su obra y su influencia en el pensamiento económico agrario español de las dos últimas décadas.

Su trabajo en este número es un buen ejemplo de esa filosofía de defensa de la regulación frente a las oscilaciones especulativas de los mercados. El profesor Tió alude a las políticas de liberalización del comercio que ponen en riesgo el modelo agrario europeo, destacando el conflicto entre producción para alimentos y producción de materias primas para biocarburantes. Según esta tesis, el cultivo de estas materias primas acentúa las expectativas de encarecimiento de los productos alimentarios. El autor considera que sólo una acción firme de moratoria en la obligatoriedad de combinar biocarburantes con los carburantes fósiles podría contribuir a estabilizar los mercados. La polémica está servida al situar el autor la producción de biocarburantes como un objetivo muy secundario en comparación con las políticas de autoabastecimiento alimentario, que, según Carlos Tió, contribuirían a proteger la producción española de cereales de las turbulencias internacionales.

No es que la PAC se vaya a quedar completamente desprovista de instrumentos, y de hecho, si algo puede legitimarla en el marco jurídico de la OMC es su transformación en una política de atención a las funciones no comerciales de la agricultura, entre ellas el fomento de externalidades positivas y la corrección de externalidades negativas. El artículo de

Ernest Reig, titulado "Agricultura y política agroambiental en la Unión Europea", revisa exhaustivamente la integración de objetivos medioambientales en la PAC, que se vio confirmada desde la reforma de 1992. No obstante, de acuerdo con el autor, debería haber progresos en el futuro para la adecuación de las intervenciones públicas a objetivos específicos. Ello implica clarificar si las políticas de ayuda fomentan o contradicen el principio de *quien contamina paga*, o si los instrumentos de la PAC se basan en el cumplimiento de una condicionalidad ambiental o, complementariamente, en la remuneración del papel de la agricultura en la generación de servicios ambientales, una vez reconocidos los derechos de propiedad de los agricultores como gestores del paisaje y de los recursos naturales. El profesor Reig hace también referencia al debate sobre los biocombustibles, cuya producción está impactando en los precios de los alimentos y cuyos efectos medioambientales deben ser evaluados con precisión. Las apreciaciones de la Agencia Ambiental Europea no parecen apuntar a España como área de potencial prioridad en el desarrollo de los cultivos energéticos, y éstos deben ser complementados en nuestro país por residuos de biomasa. Todo ello dentro de una línea de cautela en la determinación de objetivos de producción de manera que no existan interacciones negativas sobre la biodiversidad o sobre la producción de alimentos.

En conclusión, la agroalimentación debe seguir siendo un sector prioritario de la política económica, con atención al fortalecimiento del capital humano, al aumento de la producción mediante métodos sostenibles y al funcionamiento de unos circuitos de comercialización transparentes que impriman eficiencia y transparencia a los mercados. La agricultura española se ha ido abriendo a los mercados internacionales de productos básicos, incrementando en conjunto su competitividad internacional. No obstante, debe afinarse en los instrumentos de apoyo al sector, puesto que los medios financieros disponibles van a ir escaseando. La realidad de las agriculturas españolas nos lleva a un enfoque de formulación de políticas caso por caso, que tenga en cuenta las contribuciones comerciales y no comerciales de la agricultura en cada situación.

Como se ha indicado al inicio de esta introducción editorial, uno de los objetivos del presente número ha consistido en suministrar una visión actual y de conjunto del sector agroalimentario español. Es importante subrayar que muchos de los artículos son ricos en análisis empírico, tan necesario para evaluar las políticas agrarias. PAPELES quiere dejar constancia de su gratitud a los colaboradores de este número, provenientes de una docena de instituciones, entre las cuales hay siete universidades, dos centros de investigación no universitaria y tres de administraciones públicas, incluyendo el MARM, la Comisión y el Parlamento Europeo.

COLABORACIONES

I.
TENDENCIAS BÁSICAS

LA AGRICULTURA ESPAÑOLA EN PERSPECTIVA

Jaime LAMO DE ESPINOSA

Universidad Politécnica de Madrid

Resumen

En este artículo se examinan los cambios acelerados de la agricultura. El alza sistemática y global de los precios de las materias primas agrarias se relaciona con los cambios en la demanda vinculados al crecimiento de la renta disponible y la urbanización, y con las políticas agrarias restrictivas en la producción de algunos países. El autor defiende una agricultura más productiva a través del regadío y la genética. En tal contexto, se debate el futuro del sistema agroalimentario español bajo las reglas de una PAC no siempre ajustada a las necesidades de cada momento y con la escasez de mano de obra especializada, el intervencionismo en materia de tierras, aguas y medioambiente, y la escasa dimensión de las empresas agrarias. El autor aboga por un nuevo modelo productivo, europeo y español, con una tendencia hacia políticas de seguridad alimentaria.

Palabras clave: agricultura, mercado globalizado, sistema agroalimentario español, PAC, seguridad alimentaria.

Abstract

This article examines the rapidly-occurring changes in agriculture. The systematic and global rise in the price of agricultural raw materials is related to the changes in demand linked to the growth in the available income and to urban development, together with the restrictive agricultural policies in the production of some countries. The author defends a more productive agriculture by way of irrigation and genetics. In this context, we discuss the future of the Spanish food processing system according to the rules of a CAP not always in line with the needs at the time and with the shortage of skilled labour, interventionism in land, water and environmental matters, and the small size of agricultural enterprises. The author advocates a new productive European and Spanish model, with a trend towards food security policies.

Key words: agriculture, globalized market, Spanish food processing system, CAP, food security.

JEL classificatión: Q00, Q18.

I. JUSTIFICACIÓN DEL ENFOQUE

VER la agricultura en perspectiva supone un reto de posible doble dirección. Mirar hacia atrás, por el retrovisor, tratando de extraer consecuencias, o bien hacia delante, basando el razonamiento en los más recientes acontecimientos si es que estos muestran algún atisbo relevante de cambio sobre lo ya conocido. Supongo que coincidiremos en que están pasando suficientes cosas en la agricultura mundial y en la española, como para que parezca más útil el ejercicio de otear el futuro que el de recrearse en el pasado.

Para aquellos que prefieran mirar hacia atrás, les recomiendo leer dos trabajos referidos a dos periodos diferentes: el publicado en los *Anales* del Congreso del 150 aniversario de la creación de la carrera de ingenieros agrónomos, que abarca desde comienzos del XVIII hasta principios del XX, y el publicado en la obra coordinada por el profesor Juan Velarde sobre la historia económica del siglo XX, tratando de la evolución de la agricultura desde el año 1939 hasta 2000.

Pero, dicho lo anterior, justificaré las razones de este planteamiento. Desde hace meses con toda intensidad, y desde hace un año con menos, la agricultura, o mejor, las materias primas agrarias, han cobrado una relevancia informativa desconocida. Páginas y páginas de prensa económica y espacios importantes en informativos de radio o televisión nos anuncian elevaciones de precios de tal o cual producto, revueltas motivadas por el hambre debida a escasez de alimentos y, en consecuencia, por precios inasequibles para la población acá o acullá, medidas protectoras de mercados inusuales desde hace años en el mercado mundial, etcétera. Y desde hace meses se trata de encontrar explicaciones de una u otra índole a tales problemas.

Si este primer trabajo en este número 117 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA debe servir para algo es, me parece, para contextualizar el panorama del que venimos o en el que nos hallamos. Me ha parecido que hoy, rodeados de tales alteraciones que nada tienen que ver con nuestro inmediato pasado —simplemente hace un par de años—, vale más la pena dedicar un espacio en estas líneas a preguntarnos qué nos pasa y por qué. ¿Acabamos de pasar súbitamente de una agricultura excedentaria, o casi, en el mundo, con políticas restrictivas a la producción de ciertos bienes, a vernos rodeados de una provisión de materias primas alimentarias altamente escasa? Esa parece ser la gran pregunta, con múltiples respuestas hoy. Es decir, una nueva perspectiva se acaba de abrir ante nosotros. Y probablemente una manera de ver la agricultura está muriendo.

Pero esa perspectiva abre otra: ¿pueden las políticas agrarias seguir su paso impasiblemente en ese mundo cambiante o deben adaptarse, más o menos rápidamente, a la nueva situación?

Y en tal caso, ¿qué papel juega el sistema agroalimentario,

completo, en ese nuevo mundo global donde los productos pelean no en el ring nacional, sino en el global?

A tales cuestiones tratan de dar respuesta estas páginas, aunque tal vez sin lograrlo del todo…

II. LA ECONOMÍA AGRARIA MUNDIAL: PANORAMA DESDE EL PUENTE

Lo primero que se ve desde el puente, oteando el horizonte, es que, además, esta situación no sólo afecta a lo agrario. Vivimos un momento singular de la economía mundial. La llamada crisis financiera, iniciada partiendo de las *subprime* en EE.UU. a mediados del pasado año, ha hecho mella en todos los mercados. Los bancos atesoran liquidez, cunde la desconfianza de unas instituciones financieras respecto a otras, el interbancario nunca ha sido tan reducido y costoso como ahora, las empresas, que antes recibían toda clase de facilidades para aumentar sus niveles de apalancamiento, ahora ven cerradas esas puertas a nuevos proyectos corporativos, e incluso contemplan cómo son llamados para reducir anticipadamente aquellos préstamos tan fácilmente obtenidos en tiempos de bonanza.

A esa, diremos, primera crisis se añade una segunda, la que deriva del disparo de los precios de las materias primas. El petróleo alcanza sus máximos históricos (142 dólares por barril el 26 de junio), también el platino, la plata, el oro, y el cobre multiplican sus precios por cinco en tan solo cinco años. Se hacen previsiones (Goldman Sachs) de 200 dólares/barril para dentro de poco tiempo. Al corregir pruebas de esta edición, el barril de petróleo ha evolucionado a la baja hasta los 94 dólares en medio de la crisis.

Pero debemos sumar ahora una tercera, la que afecta a los desequilibrios oferta-demanda en los mercados de materias primas agrarias: la soja o los cereales ven cómo sus precios en el Chicago Bard of Trade suben día a día alcanzando cotas inimaginables hace un año. En sólo dos sesiones de febrero, el trigo experimentó un alza del 14 por 100. En Brasil el precio del arroz crece un 1 por 100 diario (¡!) —sí, diario— en el mercado mayorista. Desde marzo del pasado año a hoy los precios mundiales del trigo o de la soja han crecido un 130 por 100 y un 87 por 100 respectivamente. Y esta situación no parece ser *el principio del fin*, sino al revés, *el fin del principio*.

A nadie dejan indiferente tales hechos. Al tiempo que en México se producen protestas masivas por el alza del precio de las tortillas elaboradas con maíz, en numerosos países africanos los disturbios por las carencias de alimentos básicos ya se extienden como un reguero de pólvora. En otros muchos países importadores —Haití, Egipto, Burkina Faso, etc.— ha habido graves revueltas de una población hambrienta luchando por hallar alimentos a precios asequibles. La escasez y las alzas de precios son la causa directa. Incluso Italia, que es el primer importador de trigo duro del mundo, observa cómo tales aumentos repercuten de modo desmesurado en las pastas clásicas de su alimentación y su exportación.

La FAO nos dice que 36 países se encuentran en crisis de alimentos. La seguridad alimentaria mundial, que parecía casi lograda, está en profundo desequilibrio. Y muchos países verán cómo aumenta su nivel de pobreza por causa de la carestía de los alimentos básicos. En fechas muy recientes, la FAO nos advierte de que la cosecha de trigo de este año será prácticamente igual a la demanda, pero que cualquier alteración meteorológica puede abrir una brecha mayor. Tan grande es la preocupación que la FAO convocó una conferencia especial sobre Cambio Climático y Seguridad Alimentaria a nivel de jefes de Estado y Gobierno en la primera semana de junio, sin que de ella hayan surgido conclusiones determinantes para el futuro.

En circunstancias más o menos semejantes, aunque nunca de esta intensidad, los países recurrían a las reservas nacionales/mundiales de cereales situadas en los países altamente productores. Pero hoy EE.UU. sólo mantiene unos siete millones de tm, la cifra más baja desde el año 1948, y las reservas mundiales están en sus mínimos. Además, aquellos países que son poseedores de esta «reserva dorada» prohíben o establecen todo género de tasas o trabas a la exportación de «su» cereal. Así, Rusia ha gravado con un 40 por 100 la tm; China ha hecho lo propio, aumentando sus tasas; Argentina igual; Ucrania —el viejo granero europeo— cierra sus exportaciones (las acaba de abrir en estos primeros días de junio); Kazajstan aplica ya tasas aduaneras, pese a sus buenas cosechas. Es decir, todo aquel país gran productor que posee reservas de trigo, otros cereales, oleaginosas, etcétera, las mantiene para su consumo, tratando de evitar alzas internas de precio. También se imponen tasas a la exportación de arroz (Vietnam, India y Japón, con tasas del 500 por 100), trigo o maíz, que son la base de su alimentación, para asegurar a la población propia alimentos a precios estables.

Pero esas exportaciones que no llegan a materializarse reducen a su vez el volumen de producto en los mercados internacionales que las buscan. Y algunos países, co-

mo Ghana, Senegal, Costa de Marfil, Camerún, etc., dependen altamente de ellas. Y, cuando las encuentran, las logran a precios impensables hace un año.

III. BUSCANDO AL CULPABLE: LOS BIOCARBURANTES

La primera reacción, a mi juicio equivocada, ha sido la más sencilla: si ha entrado en el mercado un nuevo demandante de uso diferente (las plantas de biocombustibles) es sin duda esa demanda adicional la culpable. En ese contexto, no es de extrañar que ciertas voces alcen su protesta. Jean Ziegler, relator de Derecho de la Alimentación para Naciones Unidas, acaba de calificar como «crimen contra la humanidad» la producción masiva de biocarburantes. Expresión claramente exagerada, pues resulta que tales demandas representan una proporción no significativa de la producción mundial. Por tanto, es difícil atribuir en exclusiva a tal causa cuanto nos ocurre. La propia FAO ha exculpado a los biocombustibles de tal llamarada en los precios alimentarios.

Ni la demanda conocida hasta ahora de maíz, soja o trigo para biocombustibles es la causa ni parece que vaya a serlo en próximos años. Además, uno de los dos principales productores de bioetanol lo hace partiendo de la caña de azúcar. Y el alza de los precios agrarios mundiales se compadece mal con el hecho de que también la leche y la carne, no usadas para la obtención de biocarburantes, estén creciendo de modo paralelo.

Pero es evidente que, a medida que el precio del petróleo se encarezca, habrá mayores incentivos para la expansión y uso de los biocarburantes. Y el petróleo ha pasado de los 51,75 dólares/barril el 11 de enero de 2007 a 142,13 dólares el 27 de junio de 2008 cuando estas líneas se cierran. Tal perspectiva no hace sino acentuar la presión que puede llegar a existir sobre los granos para su uso no como alimentos, sino como energía. Y aquí es donde radica verdaderamente el problema.

IV. LA DEMANDA MUNDIAL DE ALIMENTOS

Porque lo que de verdad nos pasa es que hay cada vez más población mundial, esa población es cada vez más rica y quiere cambiar sus hábitos alimentarios reconduciéndolos a los modelos occidentales y esas demandas, hoy por hoy, con la tierra cultivable mundial y al nivel de tecnología existente, no es capaz de satisfacerlas en el estado de la técnica y con los niveles de protección exigidos por la defensa del medio ambiente.

Respecto a la población, no revelo nada nuevo al afirmar que crece a tasas aceleradas y que en el horizonte nos aparece un mundo poblado por 8/9.000 millones de habitantes. Tampoco es nuevo comprender que una tercera parte de esa población (unos 3.000 millones) se concentrarán en China e India, países cuyas tasas de crecimiento del PIB son las más altas del mundo, al paso que se aceleran sus rentas per cápita, y sus tasas de población urbana crecen día a día. También sus tasas de fertilidad, en India, no en China.

Cada persona de esta nueva clase media china o india, o de los nuevos países emergentes, cambia sus hábitos de vida, de consumo y de compra. No hay que olvidar que el año 2007 fue el primero en la historia de la humanidad en que la población urbana superó a la rural. Desaparece el autoconsumo, tan habitual antes en el medio rural y tan ajeno al medio urbano. Compran en los super o los híper. Y consumen, compran por tanto, alimentos cada vez más parecidos a los del área occidental, pues también son empresas occidentales las que, vía marcas globales, imponen unos determinados patrones de consumo.

Recuerdo que hace años (mediados los ochenta), ante el IICA-OEA de San José de Costa Rica, afirmé mi gran preocupación por el cambio en los hábitos alimentarios observados en Jamaica, Costa Rica, etc., entre los lugareños, que abandonaban sus consumos de vegetales tomados casi directamente de las plantas por el pan y los productos propios de los occidentales, que imponían así su modelo alimentario extraño sobre el local. También la alta concentración urbana era allí y es causa ahora de tales cambios.

Estos cambios no son menores. En Europa consumimos unos 252 kg/hab. al año de trigo, 122,8 de maíz, 41,8 de aceite vegetal, 68,4 de leche, 17,5 de carne de ternera y 15,3 de carne de pollo (Departamento de Agricultura de EE.UU.). Pues bien, frente a tales consumos, en la India son 64 – 13 – 10,4 – 35 – 1,3 y 1,8 respectivamente. Y en China 76 – 107,5 – 17,5 – 10,4 – 5,4 y 7,6. Basta comparar tales cifras para hacerse una idea de la magnitud del cambio que viene. Pues si calculamos las diferencias y aplicamos éstas sobre la población de cada país, resulta que, por ejemplo, la demanda adicional de trigo «si» sus consumos se igualaran a los de la UE obligaría a duplicar la producción mundial actual. Ya sé que tal cambio no se va a producir en unos pocos años, que requiere tiempo. Pero hay que ser conscientes de que ese cambio ya ha empezado y no va a frenarse o desacelerarse porque esos dos países

—más otros muchos más de los llamados emergentes— crecen con tasas desconocidas en el mundo occidental (Europa y EE.UU.). Y sus economías ya pesan más del doble que las comentadas. Y sus habitantes quieren —y tienen el mismo derecho que nosotros— alimentarse de modo similar y pasar de sus 1.200/1.500 calorías por habitante a las 3.000 (o más) del mundo occidental.

¿Debemos sacar alguna conclusión inmediata de lo expuesto? Por descontado. Primera: que el modelo agrario y alimentario que hemos conocido hasta ahora está sometido en estos momentos a fuertes tensiones. Segunda: que tales tensiones, lógicamente, se acentuarán según crezca la población y las rentas. El termómetro de tales variaciones, que muestra la enfermedad, son los precios.

Los grandes productos que dominan el comercio mundial —trigo, maíz, soja, cacao, café, azúcar, leche y carne— casi han doblado sus precios en los últimos tres años. Algunos han mostrado unas alzas en el último año impensables en cualquier análisis de los grandes organismos internacionales. El trigo ha subido un 218 por 100 en 24 meses y el maíz un 150 por 100 en el mismo periodo (M.Lewis. Deutsche Bank).

Los precios han llegado a ser tan atractivos y sus curvas de crecimiento tan esperanzadoras —para otros— que rápidamente se han creado múltiples fondos financieros basados en materias primas, que especulan así con los futuros de los alimentos.

¿Cuál es la causa de esta nueva situación? Todos los expertos señalan, poniendo el acento más en una u otra causa, al menos las siguientes (alguna ya ha sido comentada):

— Competencia por el uso de la tierra de los cereales-oleaginosas con destino a biocombustibles de primera generación frente a los destinados a alimentos. ¿Debemos «cultivar alimentos» o «cultivar energía»? ¿Son realmente antitéticos?

— Grandes incrementos en la demanda de alimentos no usuales en la dieta asiática, y más acentuadamente en China e India, con mayor presión en la demanda de trigo. También sobredemandas en alimentos tradicionales como el arroz.

— Insuficiente aprovechamiento de tierras productivas en el continente africano, a lo que se añade su situación de pobreza en tecnología, formación y recursos.

— Escasez de agua a escala mundial e irregular reparto de ésta entre continentes, regiones, países, etcétera y entre usos finales: agricultura, usos industriales, urbanos, etcétera.

— Fuertes aumentos en demandas y precios en productos alimentarios que nada tienen que ver con los biocombustibles; por ejemplo, leche y carne (ver concausas anteriores originadas en países emergentes).

— También los productos textiles están viendo crecer sus precios. Así el algodón. Nuevamente hay que mirar hacia China, que es hoy líder en producción textil y, a su vez, el mayor importador de algodón del mundo.

— Oferta cada vez más limitada de superficies cultivables, si no se quiere recurrir a la deforestación. Pero también cerca de 440 M hectáreas en Latinoamérica y África —sin incluir bosques o pastos— inutilizadas o degradadas podrían ser consagradas a alimentos.

— Cambios climáticos que acentúan las sequías y su frecuencia en países exportadores de grano.

Añadamos a todo ello que el suelo laborable disponible por persona no ha dejado de disminuir debido al alto crecimiento de la población. Ésa es la cuestión clave del siglo XXI. La tecnología ha permitido multiplicar la producción por hectárea, cubriendo así la brecha entre el aumento de la población y la reducción de las hectáreas/persona.

Una nota adicional: si la cuestión es relacionar «bocas» con alimentos, es lo cierto que cabe interactuar sobre ambos factores. Cabe reducir las cápitas o aumentar la producción de alimentos. Este trabajo ha excluido, a priori, la hipótesis del control de la población para centrarse en las posibilidades de forzar los crecimientos de la producción agraria global y unitaria.

V. ¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS?

Sintetizando mucho, me atrevería a decir que la situación es la siguiente:

— Menor número de hectáreas cultivadas per cápita en el mundo.

— Menor volumen de agua disponible para riegos per cápita en el mundo.

— Costes crecientes de los dos mayores *inputs* necesarios para obtener una unidad de producto agrario final: el gasóleo y los abonos nitrogenados, ambos derivados del petróleo, cuyo precio ya hemos examinado.

— Crecientes dificultades para la utilización de determinados abonos, plaguicidas, etc., por causas medioambientales.

Todo ello confronta a la humanidad con una situación nueva. Una situación en la que creo merecen un epígrafe especial tres aspectos:

1) la posibilidad de aumentar las superficies regadas;

2) el uso del potencial de mejoras genéticas existente, y

3) el papel de la ganadería en medio de los problemas derivados del agua y del efecto invernadero.

Examinemos brevemente las tres cuestiones.

1. Las superficies regadas

El siglo XX no expansionó la superficie cultivada. Al contrario, las hectáreas por habitante se han reducido en los países desarrollados por la urbanización y la industrialización. Y tampoco fueron los riegos la piedra angular del desarrollo agrario durante la segunda mitad del siglo XX (aunque sí en la primera). Hoy son la ciencia y la tecnología las que más contribuyen a mejorar la dotación global de alimentos y por habitante.

Aún sigue pendiente de respuesta la pregunta que se formulaba Alex F. Mc Calla hace años: para una población mundial que alcanzará probablemente 8.000 millones de habitantes, ¿de dónde saldrá esa comida?, ¿el desarrollo del comercio es una respuesta probable?

El agua no es un bien ilimitado, es un bien escaso y, hoy, frágil. Sólo el 2,5 por 100 de los recursos hídricos del mundo son agua dulce (Aquastat, 2003), y en su mayor parte son aguas subterráneas. El 70 por 100 de las extracciones mundiales están dedicadas al sector agrario (FAO, 2007). Pero en algunos países los porcentajes son más preocupantes: en India el riego absorbe el 97 por 100 del agua total consumida. En Europa, países como España, Italia o Rumanía mantienen en riego unos 3/ 3,3 millones de hectáreas, que representan entre el 16 y el 28 por 100 de su superficie agrícola. En tales países, la mayor parte de su producción agraria procede de tales regadíos. Como afirma Sachs, «gran parte del mundo sufre ya una crisis del agua y dicha crisis irá a más».

El agua es un recurso básico para asegurar la alimentación mundial. Un 18 por 100 de los 13.400 millones de hectáreas cultivadas lo son en riego, pero obtienen el 40 por 100 de la producción agraria. Una cuarta parte de tales hectáreas regadas se hallan en los países desarrollados. Pero en estos países la expansión del regadío está siendo frenada por el uso industrial creciente, el crecimiento urbano y una mayor demanda de consumo en las grandes ciudades para el hábitat y el ocio.

El regadío está, sin duda alguna, detrás del éxito de la carrera de los alimentos frente a las demandas de una población creciente en el último cuarto de siglo pasado. Y en algunos países su exportación agraria se basa totalmente en la producción de regadío (Chile: el 36 por 100 de su superficie produce toda la exportación agraria).

Estamos, pues, ante un poderoso instrumento al servicio de la erradicación del hambre.

No olvidemos que las tecnologías mecánicas economizan o sustituyen el trabajo mientras que las biológicas y químicas economizan tierra. La técnica mecánica aumenta la escala, de hecho exige dicho aumento. Es causa y efecto. En cambio, la tecnología biológica es neutral, opera sobre grandes o pequeñas superficies. En tal sentido, es como el riego. Contribuye a intensificar la producción tanto en la pequeña como en la gran dimensión, e incluso aquel —el riego— permite la adición de mayores dotaciones de tecnologías. Hoy el riego es, por tanto, una variable de ajuste de la agricultura al desarrollo global.

Intensificar la explotación mediante el agua es uno de los pocos recursos que cabe poner en marcha cuando en el secano hemos agotado buena parte de la capacidad de incorporación de tecnologías, excepto las biotecnológicas, pues, a la postre, su rendimiento es inferior al que esa misma aplicación de factores genera en una hectárea de regadío, y ello cuando queremos que pequeños propietarios agrícolas lleguen a ser alta y eficientemente productivos.

Por ello se hace necesaria una estrategia múltiple de expansión de regadíos reduciendo o estabilizando el consumo del recurso, técnicas de eficiencia del riego que aumenten la productividad con ahorro de agua, mejora de técnicas de cultivo y manejo de la tierra para conservar el agua de lluvia en proporciones máximas, expansión de las superficies regadas en países en desarrollo de no menos de 40 millones de hectáreas, expansión de macroproyectos de riego con aguas subterráneas con bajos costes de bombeo y fácil manejo, y rehabilitación y modernización de regadíos construidos entre los años 1950-2000, así como uso de aguas residuales tratadas, captación de aguas de lluvia de tejados, desalación de aguas marinas, etcétera.

Además, la expansión de los regadíos es la única arma real para combatir los riesgos de deforestación. (Ya en el Plan de Lorenzo Pardo se exponía, al fijar sus

objetivos, que pretendía evitar las roturaciones y la reducción de la superficie forestal). Y para conservar la biodiversidad.

Que tal objetivo, más superficies regadas, está hoy en el epicentro de las políticas agrarias y de abastecimiento de todos los países del mundo lo demuestran unos pocos ejemplos:

a) India, el 90 por 100 de cuyos consumos viene de la producción agraria pero es todavía muy insuficiente, ha lanzado un grandioso proyecto (*Nature,* marzo 2008) para intercomunicar 46 grandes ríos con una treintena de canales que suman unos 10.000 km, cuyo coste superará los 200.000 millones de dólares y que permitirá duplicar la superficie regada, llegando a los 70 millones de hectáreas.

b) El gobierno mexicano, ante la crisis de las «tortillas», va a expansionar los riegos y su tecnificación con un ambicioso plan de goteo y aspersión para cerca de 200.000 hectáreas,

c) Turquía pretende llevar la superficie actualmente regada a unos 9 millones de hectáreas, multiplicando casi por tres sus hectáreas actuales si sus programas de inversiones en cabeceras de cuencas se llevaran a cabo; por ejemplo, el desarrollo de Anatolia del Sur.

d) El caso de Portugal, donde se pretende poner en riego en Leizíria, aprovechando las aguas del Sorraia, y para frenar la salinización del Tajo Norte, 20.000 hectáreas, mediante la construcción de una presa que les permitiría regar las mejores y más fértiles tierras de Portugal. El cambio climático y la escasa calidad de las aguas están haciendo cada vez más salinas éstas en el estuario del Tajo, y, a su lado, una gran zona agraria podría beneficiarse de los riegos procedentes de las aguas del río Sorraia. Como se ve, más regadíos...

2. Más genética

Más genética, sí, no menos. Según un estudio recientemente presentado en el Centro de Investigación Común (Comisión Europea), es la agricultura española la más intensiva en el uso del maíz-Bt, que produce un insecticida natural frente al taladro. Ello les permite a los agricultores obtener mejores cosechas con mayores rendimientos. Los agricultores de Zaragoza lo saben bien. España es el mayor productor europeo de maíz-Bt: se siembran unas 75.000 hectáreas. El estudio demuestra que los agricultores que sembraron este tipo de maíz —la muestra afecta a Zaragoza, Albacete y Lérida— obtuvieron un beneficio adicional de unos 122 euros/hectárea.

Frente a ello, miles de voces poco documentadas claman año a año contra los organismos modificados genéticamente. No basta con que las máximas autoridades mundiales en dichas materias afirmen lo contrario. En España, nuestro mejor experto en el tema, el catedrático Francisco García Olmedo, lo ha explicado ya mil veces y ha escrito varias obras en su apoyo. También Emilio Muñoz (CSIC) y Daniel Ramón Vidal (Instituto de Agroquímica de los Alimentos, CSIC, Valencia)

Recientemente, la nueva ministra Cristina Garmendia, persona que conoce bien el sector y las biotecnologías, afirmaba (*El Mundo*, 29-6-08); «en este campo de los transgénicos hay suficientes garantías científicas como para darle al ciudadano donde elegir. Éste es el principio básico que debemos respetar, que es el ciudadano quien decide si quiere alimentarse con una base de cultivos transgénicos o no. En esto hace falta muchísima pedagogía, hay mucha desinformación. Hay que explicar al ciudadano que nosotros nos alimentamos de una transgénesis natural. Esto es, la transgénesis natural se da de forma cotidiana en la naturaleza…ahora la transgénesis puede ser dirigida…y eso se hace con seguridad».

En un mundo con falta de alimentos, además del agua serán necesarios los alimentos basados en los avances genéticos. No hacerlo sería como querer combatir las enfermedades con los ungüentos y las cataplasmas de hace siglos. Ello va en apoyo del sinnúmero de economistas llamados «optimistas», que creen que cuando al mundo se le plantea un problema siempre aparece la ciencia y lo resuelve.

3. Producción vegetal *vs.* animal

Si sobre el uso del agua y los transgénicos hay todo género de polémicas, la cuestión que abordo seguidamente está en su inicio como centro de una polémica que, progresivamente, caldea los ambientes científicos y mediáticos del mundo. Me refiero al consumo de carne y los efectos de su producción sobre el consumo de agua y sobre los gases de efectos invernadero.

Tres cuestiones conviene examinar aquí:

1) los consumos relativos de agua para obtener 1 kg de producto;

2) las cantidades de alimento vegetal que exige la obtención de 1 kg de carne animal, y

3) las emisiones de efecto invernadero de la ganadería, especialmente la rumiante.

Partamos del hecho de que si escasean los factores tierra y agua, habrá que optimizar su uso. Y así las producciones a obtener deberían cumplir algunos requisitos:

a) los consumos de agua, deberían ser destinados a los productos más eficientes en el uso del recurso, es decir, a aquellos que aportan más unidades alimentarias y nutricionales con un menor consumo, y

b) aquellas producciones que menos gases de efecto invernadero generen en toda su cadena de valor, es decir, desde la producción agraria hasta el consumo.

Si examinamos la cuestión primeramente enunciada, vemos que hoy los consumos de agua necesarios para producir una unidad de producto son: 1 kg trigo requiere 1 m3 agua; 1 kg arroz duplica tal consumo; 1 kg carne de ave triplica el anterior, y 1 kg carne vacuno multiplica por 13 el del trigo. (J. Martínez Beltrán y Pasquale Steduto). Los datos no pueden ser más contundentes.

Hoy existe un naciente vegetarianismo que hunde sus raíces no en la piedad por los animales, sino en el uso racional de los recursos. Es más, no se trata de proteger la vida animal, sino de proteger, por vía indirecta, la vida humana.

Compiten la soja y el maíz como materias primas para biocombustibles con su uso para la elaboración de piensos para el ganado. Más del 70 por 100 de los cereales y la soja producidos en EE.UU. se consagran a la alimentación animal. En EE.UU. la dieta media de un ciudadano exige 16.000 l de agua por día, mientras que la de un vegetariano no sobrepasa los 1.100 litros. «Se puede ahorrar más agua no comiendo un kg de carne que dejando de ducharse un año entero» (J. Robbins, 2007).

Jeremy Rifkin, autor en 1999 del libro *Beyond the beef* (*Más allá de la carne*), basándose en el informe de NU titulado *Feed vs. Food* (*Forrajes frente a comida, 2008*), sostiene que hay que producir 900 kg de comida (para ganado) para obtener 1 kg de carne. Y aún va más lejos: el 39 por 100 de los campos del mundo se usan para animales y sólo el 47 por 100 para alimentos para humanos.

Sobre este debate hay que superponer el del impacto de la producción ganadera sobre el clima en términos de gases de efecto invernadero. Los rumiantes liberan, además, gran cantidad de gas metano (CH4) a la atmósfera, gas que tiene un potencial de calentamiento muy superior que el CO2. La ganadería es, por sí sola, responsable del 18 por 100 de los gases de efecto invernadero (*The Lancet*), más que el transporte y tanto como la industria. La FAO nos dice que, de seguir los consumos de China e India creciendo, la demanda de carne se duplicará antes de 2050; de hecho, China consume ya hoy el 30 por 100 de la carne mundial.

El propio Rifkin, ya mencionado, afirma que el metano producido por los rumiantes, así como el CO2 que genera la producción de piensos y forrajes y el transporte de la carne a los centros de consumo convierten a esta industria en la segunda más contaminante, seguida por el transporte.

El economista J. Sachs abunda en esta cuestión, sosteniendo que las fuentes de metano son los arrozales, los rumiantes y los vertederos orgánicos. Y afirma: «la gran expansión de la cría de ganado en el planeta debido al aumento de la población y de los niveles de vida se ha traducido en grandes incrementos de la concentración de metano en la atmósfera».

Y si tal cosa ocurre, y si las cuestiones que he planteado son como las exponen aquellos cuyas ideas han quedado reflejadas, habrá que pensar si para ayudar en la lucha contra los efectos del cambio climático en términos de emisiones y de agua no es conveniente realizar un balance de situación entre lo vegetal y lo ganadero. Balance al que, si se añade lo alimentario, resulta probablemente inclinado de un lado de esa balanza.

VI. EL SISTEMA AGROALIMENTARIO ESPAÑOL

La Producción Final Agraria (PFA) española es hoy (datos MAPA, 2008) de unos 40.200 M€, de los cuales un 60,5 por 100 es de origen vegetal y un 37,3 por 100 animal. Desde el año 2001, la primera ha crecido un 8,9 por 100 y la segunda ha caído un 2,06 por 100. Es decir se acentúa —lo repito una vez más— la tendencia nunca rota desde nuestro ingreso en la UE hacia lo vegetal en detrimento de lo animal.

A su vez, la industria agroalimentaria (IAA) vende unos 78.160 M€ (FIAB, 2008), cifra que casi duplica la anterior. Esa IAA exporta 16.100 M€ e importa 19.300 M€, pero su tasa de cobertura (83,17 por 100) supera en 18,46 puntos porcentuales la de toda la economía española.

Y las compras de alimentos de la población española suman la cifra de 81.900 M€ (MAPA. *Panel de consumo*, 2007), correspondiendo a hogares 59.300 M€ y a hostelería y restauración, 21.000 M€.

Sin embargo, las cosas discurren de forma bien diversa en unos y otros sectores. La agricultura carece cada vez más de mano de obra especializada; la que

le llega, procedente de la inmigración, trata de estar el menor tiempo posible en el sector para intentar dirigirse a la construcción cuanto antes. Es verdad que la crisis de este sector lo está poniendo cada vez más difícil, pero ese ha sido el itinerario del inmigrante durante los últimos años.

La producción en riego es cada vez más dificultosa. El agua falta en muchas regiones y la posibilidad de acceder a ella se va cerrando a medida que la Administración se vuelve más intervencionista y más autonomista (violentando así, a mi juicio, la Constitución Española, léase el artículo 149.1.22ª, sobre las competencias exclusivas del Estado en materia de aguas y recursos hidráulicos) en esta materia.

La tierra es escasa y cara en términos relativos y de rentabilidad económica (nada que ver con la menor ratio comúnmente aceptada) y su transmisión no es fiscalmente favorable, salvo por fallecimiento allí donde el impuesto de sucesiones ha desaparecido, que no es en todas las comunidades (buen tema para un Ministerio de Igualdad). Además, el grado de intervencionismo por razones medioambientales sobre la tierra desanima las operaciones en muchas áreas de España, lo que encarece aquellas que, por ahora, no sufren las limitaciones derivadas de las zonas ZEPA, LICs, parques naturales, red natura (la de mayor superficie de toda Europa), etcétera.

La dimensión de las explotaciones agrarias es muy reducida respecto a los tamaños económicos de las IAA, y no digamos respecto a la gran distribución. Juan José Guibelalde, presidente de AECOC, escribía recientemente: «El sector del gran consumo, va a ser un juego de grandes y para grandes». Y su segunda gran reflexión era que el consumidor vive bajo la tiranía del reloj y del calendario, y se preocupa cada vez más de su salud. Es cierto. De ahí la importancia del *marketing* y la información veraz ya comentada antes.

En cuanto a «los grandes», si comparamos la mayor empresa de cada sector nos encontramos que las últimas son multiplicadas por 10 por las segundas, y estas por 3 por las primeras. Y ello sólo considerando las de mayor dimensión. Si comparamos las cooperativas agrarias españolas y europeas hallamos cifras que multiplican las nuestras por 5 en Francia, por 70 en Suecia y por 250 en Holanda y Dinamarca. Es muy difícil con esos tamaños hacer una buena política de *marketing*, e incluso aspirar a ser marcas globales en un mercado global.

¿Qué decir de los sectores? Cualquier observador imparcial verá que en España en los últimos años estamos perdiendo subsectores casi completos: es el caso del algodón, la remolacha o el tabaco, los tres debido a decisiones que tienen más que ver con la PAC que con políticas internas. En la remolacha pronto estaremos produciendo menos de la mitad de las cifras de la fecha en que ingresamos en la UE. Lleva también mal camino el ovino (la caída del consumo comienza a parecer estructural). Y el sector del vino está sufriendo la crisis del consumo, al igual que otros.

En cambio, los cereales y las oleaginosas ven sus precios disparados, incluso el girasol ha elevado en dos meses (mayo-junio 2008) sus precios en más de un 30 por 100 en origen, alcanzando 1,60 €/l, y el propio aceite de oliva llega ya a 2,50 €/l.

La agricultura española está en un acentuado proceso de cambio que a veces no se quiere ver. La competencia exterior, los mayores costes de la energía y la fertilización, el desfase en precios y costes en la ganadería, la falta de redes comerciales potentes por la debilidad del sistema cooperativo y /o por el escaso tamaño de nuestras empresas agrarias o alimentarias, la falta de *marketing* global, y muchos etcéteras, obligan a repensar nuestra política propia y la que debe ser defendida en el marco de la política agraria común.

VII. NUESTRA POLÍTICA «EN» LAS POLÍTICAS AGRARIAS EUROPEA Y GLOBAL

Porque frente a los problemas globales mencionados —ninguno menor, por cierto— y los apuntados para la agricultura española debemos preguntarnos: ¿Las políticas agrarias han comenzado su reacción frente al problema o mantienen una inercia basada más en el pasado que en los nuevos parámetros?

Hace años —mediados de los sesenta— era común hablar de seguridad alimentaria «nacional», de *stocks* nacionales de reserva, de independencia alimentaria. Tales términos habían desaparecido de la literatura agraria desde hace una treintena de años. Y hete aquí que han vuelto. Sólo hay que leer algunos de los más prestigiosos periódicos extranjeros o revistas agrarias serias para saber que vuelven. Y con fuerza.

Todo nace, en la UE, de una política agraria común, la PAC, que no ha sabido evolucionar y ponerse al día en las últimas dos décadas. La mejor demostración de la inadaptación a los tiempos de la PAC es que el proyecto de Constitución Europea, más tarde transformada en el Tratado de Lisboa, y no votado favorablemente en Irlanda (segundo freno a su aprobación) y en el Tratado de Funcio-

namiento del Tratado de Lisboa, fijaba los objetivos de la PAC en los artículos 33 y 39, respectivamente. Y el último de los tratados mencionados, aprobado a final del año 2007, repite *literalmente* los objetivos fijados en el famoso Tratado de Roma, firmado ¡cincuenta años antes!

Siempre sostuve que la PAC nació acomodada a los fines previstos en el famoso artículo 39 del Tratado de Roma. Aquella PAC-I cambió a los pocos años, y llegamos así a la última PAC, que no es sino una acomodación de pagos históricos a unos agricultores y a unas superficies donde se gasta una buena parte del presupuesto de la UE sin los resultados que habría que esperar de tal política de gasto agrario.

¿Es que la agricultura europea tiene algo que ver con la de mitad de los años cincuenta del pasado siglo? ¿Es que las demandas y ofertas mundiales se asemejan en algo a las de hace medio siglo? ¿Seguimos pensando como antaño, cuando la globalización era una palabra inexistente? Debo suponer que no, que hay que renovar ideas, eliminar telarañas. Aquella PAC de hace cincuenta años está muerta. Y es absurdo que el Tratado de Lisboa repita los viejos fines y principios del Tratado de Roma, todavía hoy. ¡Es absurdo y es anacrónico! Es urgente cambiar las reglas que rigen la agricultura europea y la mundial. Ninguna de ellas es de esta época. Y si el llamado «Chequeo médico» que la UE está llevando a la práctica sirviera para poner a cero los relojes, habríamos avanzado en algo. En caso contrario, la crisis alimentaria mundial que hoy padecemos, y que no es coyuntural —repito, no lo es—, amenazará nuestros suministros —y digo «nuestros» porque los suministros hoy son globales, si hay escaseces, también nos impactarán— y también amenazará los índices de precios bastante tiempo. Y, de no ponerle coto, se agudizará.

Por eso comenzaba afirmando que la PAC, ante estos súbitos y profundos cambios, no puede seguir siendo la misma. Debe cambiar, a fondo y pronto. ¿Tienen algún sentido hoy las cuotas lácteas, por ejemplo?, ¿o el modelo recientemente creado en las nuevas OCM del vino o las frutas y hortalizas?, ¿tiene sentido que la aplicación de la PAC haya llevado a España a perder sus producciones de remolacha/azúcar o de algodón, la primera en una mitad, casi, y la segunda reduciéndose aceleradamente?, ¿es coherente con esta situación una reducción del número de ganaderos de leche tan acentuada como la sufrida (de más de 100.000 a menos de 20.000)?, ¿o el abandono de unos tres millones de hectáreas o la lenta reducción de las producciones de girasol o el comienzo, que ya se observa, del declive de la cabaña de ovino?

El «Chequeo médico» fue concebido en otro momento. Ahora no debería servir para mantener intocable, o con leves retoques, lo que debe ser profundamente cambiado. Nunca como ahora el «presupuesto base cero» debe ser aplicado a la PAC. Aunque escribo con escasas esperanzas de que esta vieja aspiración mía, tantas veces repetida y nunca como ahora con tantas razones en su favor, sea atendida.

La primera cuestión que la PAC debería comprender es que la agricultura se ha convertido, una vez más, en un sector estratégico. El Presidente Sarkozy lo definió bien hace unos meses en Bretaña: «Quiero construir una agricultura de primer nivel en Francia y en Europa. Por razones de independencia y de seguridad alimentaria. Nuestra agricultura es la base del equilibrio y la vitalidad del mundo rural… Nuestros agricultores deben poder vivir de sus productos… La PAC aporta el 50 por 100 de nuestros ingresos agrarios…pero han transformado el trabajo de la tierra en una gestión cotidiana de papeleo (*paperasse*) administrativo… Quiero pues una nueva PAC: Así no se puede responder a los desafíos de 2013... Refundación es el término… Quiero reafirmar el principio de preferencia comunitaria…» Y cerró al final: «no se puede seguir imponiendo a nuestras empresas agrícolas el *dumping* medioambiental, el *dumping* social, el *dumping* fiscal y el *dumping* monetario. Francia tiene una relación carnal con sus agricultura, con su tierra. La agricultura ha modelado sus paisajes. A ella le debe parte de su alma».

Gran satisfacción me produjo su mención al «papeleo» en que se ha convertido la PAC. En 1991 (ver *Revista de Estudios Agro-sociales*, n.º 156), ya señalé que la nueva PAC nos conducía indefectiblemente a una burocracia insoportable. Decía entonces: «¡Un buen pandemonium! Los agricultores europeos tendrán que dedicar más tiempo a rellenar papeles y formularios que a trabajar en la agricultura». Me reafirmé en tales ideas en trabajos posteriores y muy en especialmente en mi libro *La década perdida*. Y tal *paperasse* es hoy una cruda realidad (véanse los expedientes de pago único u otros).

Y a ello en España se nos ha añadido la creciente burocracia e intervención en todo lo que nos rodea, incluido lo agrario, vía legislación de comunidades autónomas. Reproduciré un ejemplo citado por mi buen amigo Juan Antonio Sagardoy, prestigioso catedrático de Derecho Laboral, en su artículo «Entre gallos y borregos», aparecido en tercera de ABC el pasado 21 de septiembre: «Se

llega incluso a disponer por una Consejería autonómica de Agricultura que 'no se podrá labrar la tierra en la dirección de la pendiente cuando la pendiente media exceda del 10 por 100 en cultivos herbáceos, salvo si la dimensión principal de la parcela está orientada en el sentido de la pendiente y la dimensión secundaria sea inferior a 100 metros o que la parcela presente forma compleja'». No vale la pena añadir nada más.

Pero volvamos a Sarkozy. Hace unos meses (29-6-2008), cuando acababa de iniciarse la Presidencia francesa de la Unión, Sarkozy adelantó un conjunto de declaraciones sin desperdicio. Habló de «garantizar la independencia y la seguridad alimentaria», defendió la «preferencia comunitaria» en el ámbito del abastecimiento, el comercio, la distribución y el consumo. Algo que está en los tratados, en sus artículos referidos a la PAC, pero que la UE venía abandonando progresivamente. Invocó la conveniencia de un impuesto a los productos importados de países que no respeten el Protocolo de Kyoto sobre reducción de emisiones de efecto invernadero.

¿Somos conscientes de que reivindicar la preferencia comunitaria, afianzar la PAC en la seguridad alimentaria (cantidad, volumen, no calidad, que se da por segura), clamar contra el cuádruple *dumping* medioambiental, social, fiscal y monetario, es romper todos los principios sobre los que se viene sustentando la OMC y sobre los que estamos siendo expulsados del mercado global en favor de otros?

Porque, ante esos hechos indudables, una PAC pensada cuando la UE se autoalimentaba y, en razón de una demanda estabilizada, se ponían tasas o límites de todo tipo al crecimiento de la producción de cereales, leche, vino, etcétera, para no tener que almacenar incómodos excedentes, está mostrando todas sus debilidades a un tiempo. Ya no cabe seguir defendiendo las tasas lácteas, ni las limitaciones a la expansión de los cereales, ni los derechos de plantación, etc. etc. Hay que defender una agricultura y ganadería eficientes tecnológicamente, incardinadas en la vida rural a la que sostienen y comprometidas con el medio ambiente. Y ésa no es la PAC de hoy.

Es bueno que Francia, la mayor receptora de fondos agrarios de la UE, quiera reforzar el papel de la política agraria y de la agricultura, que hable de cambiar la PAC pronto y, al tiempo, de la necesidad de conservarla, pero adaptada, renovada, ausente ya de ciertas ayudas y subvenciones que tuvieron su sentido otrora, pero no hoy. La agricultura francesa representa en su PIB sólo un 1,7 por 100, un punto menos que en España. Los países más iguales con ese porcentaje en la UE son: Italia, Holanda, Estonia, Portugal y Eslovenia. Y los más parecidos con el nuestro (2,8 por 100) lo son Chipre, Lituania, Hungría y Polonia. Pero ese chequeo no finalizará como está propuesto. No creo que Alemania siga soportando mucho tiempo más, en la actual coyuntura, la financiación del presupuesto comunitario con los fines que hoy se persiguen. Ni pienso que el Reino Unido siga tranquilo con una PAC que viene rechazando desde hace ya tantos años y que ahora se revela inútil. Sí, inútil para los fines de máxima solidaridad global a los que debería someterse: ayudar en la alimentación mundial, con nuestros excedentes si es preciso, siempre que éstos se vendan en el mundo a precios internacionales, esto es, sin *dumping* o restituciones.

Por eso hay que observar con complacencia el tímido aumento de las cuotas lácteas y su programa de desaparición en 2015, la eliminación del barbecho obligatorio o las ayudas a los biocombustibles, vista la situación presente.

Pero no acaba de dar la UE el salto que debe. Me refiero a compensar a la agricultura europea no por lo que era en el pasado, no por lo que cobraron estos o aquellos agricultores o ganaderos en un cálculo sobre bases históricas, sino por las aportaciones positivas que hace esa agricultura a la sociedad moderna del siglo XXI, donde hay, a mi juicio, múltiples contribuciones esenciales a realizar:

1º. Contribuir a paliar el hambre, esto es, ayudar a que la oferta se acomode a la demanda real de todos los países, incluidos los emergentes, con sus nuevos modelos de consumo y sus altas capacidades de compra

2º. Hacer agricultura siendo el modelo productivo compatible con la escasez de tierras aptas para cultivo, evitando la deforestación y aprovechando el agua —un bien limitado también— con la máxima eficiencia.

3º. Percibiendo sus ayudas en función de lo anterior y de la función de sumidero de CO2 que tienen las plantas cultivadas, y que hasta ahora no ha sido valorado.

4º. Comprendiendo que es la base de un sistema, el agroalimentario, que cuando, como en Francia, se potencia por sí mismo, llegando al extremo de marcar los hitos del lujo y la exquisitez, se convierte en uno de los pilares de la economía de ese país y en un modelo social universalmente imitado y, si se puede, reproducido.

La Comisión está obligada a abrir su mercado a los mercados mundiales de cereales, leche y alimentos en general, que piden más

y más, sobre todo los países de Asia, Pacífico y África, y al tiempo ni la nueva Rusia es capaz de reaccionar con celeridad a tales demandas, ni la Unión Europea muestra un atisbo de imaginación poniendo sobre la mesa una nueva PAC alejada de los viejos tics anteriores, que en nada favorecen la adaptación a un mundo alimentario con demandas cambiantes.

VIII. EN RESUMEN…

¿Cuántos años llevo luchando por una visión de la política agraria basada en la cadena de valor, en el Sistema Agro-Alimentario —SAA— con un enfoque omnicomprensivo? Muchos, desde que en los años sesenta descubrí la obra de Malassis. Estudiar la agricultura sin ver el resto de la cadena de valor con la que se imbrica es una simple, pero terrible, ablación económica conceptual. Y ello porque nada es explicable si no es tomándolo desde el todo. Un muy reciente libro afianza tales ideas: *La nourriture des Français (De la maîtrisse du feu …aux années 2030),* escrito por Pierre Feillet, miembro de la Academia de Agricultura de Francia. ¿Y qué contiene ese libro? Educación, costumbres, hábitos, tradiciones, preferencias, deseos, desconfianzas, biotecnologías, nanotecnologías, complejo agro-industrial, consumos energéticos, medio ambiente, paisaje, OGM, alimentación industrial, calidad, salud,….

Debemos ser conscientes de que la globalización de la escasez alimentaria va a tener fuertes impactos en nuestro modelo agrario. Que, a su vez, la pirámide de población española, en forma de «peonza», revela dos segmentos interiores bien diferenciados y altamente consumidores de alimentos: bebés/jóvenes y tercera edad. Y hay que añadir los propios de la inmigración, fuente de nuevas y diferenciadas demandas. De ahí a concluir la necesaria adaptación en formatos, presentación, diseños, etc., para la nueva distribución y el nuevo consumidor no hay más que un paso.

En España, durante siglos, el tema central fue siempre la agricultura, por la fuerte pulsión demográfica habida desde la segunda mitad del siglo XVIII, que dura hasta el siglo XX, que lleva a España desde una población de 7,5 millones de habitantes al inicio del XVIII a los 10,4/10,5 millones de los censos de Floridablanca y Godoy o los 12 millones estimados por Anes para 1808. Pero hoy somos unos 46 millones. Ese «carro demográfico» es el que desata todas las potencialidades de la agricultura española tratando de hacer frente al hambre de ese conjunto de ciudadanos, muchos de ellos, en su mayor parte, agricultores, y conjurando así el riesgo malthusiano.

España es un país muy desarrollado. Por eso el debate hambre/alimentos no lo vemos como algo cercano, nuestro. Hoy el paradigma en el Sistema Agro-Alimentario (SAA) no es el volumen, la cantidad de alimentos, sino la de nutrientes. Hemos pasado de un mundo basado en los kilos de alimentos a otro basado en los (pocos) kilos de los consumidores, donde el *body cult* es una realidad tiranizante y dominante. Y ese aspecto predetermina la demanda de alimentos.

Pero además la propia cadena ha variado. ¡Muerto el autoconsumo, vivan los autoservicios, los hipermercados! Y así como la *interfaz* agricultura-consumidor no existe, se hace a través de la distribución. Y en esta cadena el peso relativo de cada sector es bien diferente. Lo confirman los datos ya expuestos.

Por eso, si los problemas de los países en vías de desarrollo son el hambre y la malnutrición, es decir, la seguridad alimentaria en volumen, en los nuestros son la calidad y la seguridad alimentaria en términos de salud. Pero si ese es el mundo del desarrollo, allí donde nos preocupamos por reducir la ingesta calórica, por aquilatar los nutrientes o por añadir o reducir este o aquel componente vital, hay otro mundo en esta tierra de 6.600 millones de habitantes cuyo problema es el opuesto. Para este otro mundo del que tan alejados estamos, y probablemente nos sentimos, nuestra reflexión debe caminar por otra senda.

La Tierra tiene sus límites. Entre otros, no es capaz de aumentar su superficie agraria útil y tiene una profunda carencia de agua. Los límites a tales problemas están o en el crecimiento —controlable— de la humanidad en términos demográficos (estremece pensar que Aldous Huxley tuviera razón…) o en tecnologías genéticas agronómicas, unas aún por descubrir y otras pendientes de aplicar en amplias áreas de la geografía mundial. Son las dos variables o los dos volantes reguladores a nuestro alcance: demografía controlada y extensión de las tecnologías.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (2007), *Ingeniería y calidad de vida. Instituto Ingeniería de España*. «Ingeniería agronómica y sociedad española»: 129-135.

ACADÉMIE DE L'AGRICULTURE DE FRANCE (1999), *Comptes rendus*. «La diversité génétique des variétés de blé tendre cultivées en France au tours du vingtième siecle», vol 85, n.º 8.

— (2000), *Comptes rendus*. «État actuel des connaissances sur les Organismes Génétiquement Modifiés», vol 86, n.º 6.

AE (*Actualidad Económica*) (2008), «China e India quieren filete», 16-22 mayo 2008.

ALZAGA, Óscar (1978), *La Constitución española de 1978*. Ed. Del Foro.

AQUASTAT (2003), *FAO's information System in Water and Agriculture*.

FIAB (2008), *Informe económico 2007*. Madrid.

FAO (2007), *Día Mundial del Agua*, Jacques Diouf, marzo.

FAO/OCDE (2008), *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2008-2017*. OCDE/FAO 2008.

FISCHER BOEL, Mariann (2008), «Biocarburantes: más valiosos como carburantes que como chivos expiatorios», 6 de mayo.

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

INSTITUT DE L'ELEVAGE (2007), *Les agrocarburants et l'élevage*, dic., n.º 373.

LAMO DE ESPINOSA, J. (2005), Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras sobre *España y la ampliación europea en una economía global*, Barcelona 30-3-2005.

— (2006), «La agronomía española y su papel en la sociedad de los últimos 150 años», *Torre de los Lujanes*. n.º 59: 205-210.

— (2008), «Los biocombustibles en el debate energético», Instituto de España, Madrid, 9 junio.

— (2008), «Los regadíos en el mundo», *Congreso Mundial sobre Regadíos*, AFRE, Zaragoza, 19 de junio.

MAPA (2008), *Renta agraria 2007*, segunda estimación, enero.

MCNEIL JR., y DONLAD G. (2008), «¿Acabará Malthus teniendo razón?» *The New York Times*, *El País*, 26-6.

ROBBINS, J. (2007), *La revolución de la alimentación*.

SACHS, Jeffrey (2008), *Common wealth: Economics for a Crowded Planet*.

TRIPTOLEMOS, FUNDACIÓN (2007), *Cómo vivíamos. Alimentos y alimentación en la España del siglo XX*, Ed. MAPA- Introducción al libro.

VELARDE, JUAN (2008), «La economía española ante el VI pánico de la Revolución industrial». Conferencia pronunciada en el Instituto de España el 2 de junio.

VIDA RURAL (2000), *La biotecnología aplicada a la agricultura*, Ed Eumedia.

WIKIPEDIA, *Crisis alimentaria mundial*. (http.//es.wikipedia.org/wiki/crisis alimentaria mundial).

PARADOJAS Y REALIDADES DE LA AGRICULTURA

UNA APROXIMACIÓN SOCIOPOLÍTICA A LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

Eduardo MOYANO ESTRADA

IESA-CSIC

Resumen

En este artículo, se analiza la realidad actual de la agricultura española, centrando la atención en un conjunto de paradojas que tienen que ver con el sistema político-institucional, el sistema de representación de intereses, la globalización y apertura de los mercados agrícolas, el principio de la sostenibilidad ambiental y la opinión pública. Tales paradojas derivan en limitaciones al desarrollo del sector agrario, que ha sido capaz de adaptarse a las exigencias de los mercados y a las demandas de los consumidores, gracias a la diversidad de sus estructuras productivas y a su plena integración en el sistema agroalimentario. Se concluye apelando a la necesidad de abordar una estrategia estatal de política agraria que, sin frenar la agricultura "empresarial", atienda a los requerimientos de una agricultura multifuncional.

Palabras clave: sistema político institucional, globalización, apertura mercados agrícolas, sostenibilidad ambiental, agricultura muntifuncional.

Abstract

This article analyses the current reality of Spanish agriculture, focusing attention on a set of paradoxes that have to do with the political and institutional system, the system of representation of interests, globalisation and the opening-up of the agricultural markets, the principle of environmental sustainability, and with public opinion. Such paradoxes stem from limitations on the development of the agricultural sector, which, has been capable of adapting to market requirements and consumer demands, thanks to the diversity of their productive structures and their full integration into the food processing system. It concludes by appealing to the need to address a state agricultural policy strategy which, without curbing the agriculture of a business type, should meet the requirements of a multifunctional agriculture.

Key words: institutional political system, globalisation, opening-up of agricultural markets, environmental sustainability, multifunctional agriculture.

JEL classification: Q10.

I. INTRODUCCIÓN

ESTUDIAR la realidad actual de la agricultura exige, cuando menos, una buena dosis de cautela, ya que la coyuntura, confusa y llena de turbulencias, interfiere cualquier intento de analizar el sector agrario con cierta perspectiva. Si nos dejáramos llevar por los hechos que inundan hoy la agenda política y mediática (desajuste en los mercados alimentarios, alza desorbitada de los precios en algunos alimentos básicos, incremento imparable del precio del petróleo, polémica en torno a los biocarburantes, controversia sobre los cultivos transgénicos,…), no tendríamos el suficiente sosiego para ver los cambios de largo recorrido que viene experimentando la agricultura desde hace ya varias décadas.

Si el análisis se realizara tomando como referencia la agricultura española, la cautela tendría que ser aún mayor, puesto que a la influencia indudable de los factores coyunturales se le une la presencia de una política europea (PAC) que, al tiempo que ofrece recursos en forma de ayudas e incentivos de diversa índole, reduce la capacidad de los estados miembros para definir sus propias estrategias nacionales. Además, nos encontramos, en el caso español, con una situación de plena descentralización de competencias en materia de agricultura a los gobiernos regionales, lo que impone otra restricción más a la posibilidad de abordar los temas agrarios con una perspectiva estatal. Si a ello añadimos la plena apertura de la agricultura española a unos mercados internacionales cada vez más competitivos, nos hallamos ante un sector que, si bien presenta un extraordinario dinamismo, se ve condicionado en su desarrollo por factores tales como los siguientes: la débil articulación de su tejido asociativo, la necesidad de mantener vivo y cohesionado un amplio territorio rural donde se asienta gran parte de nuestra población o el compromiso de conservar y gestionar de forma adecuada una extensa red de espacios naturales protegidos, y todo ello en unas condiciones climatológicas poco favorables y con una absoluta dependencia externa en recursos energéticos no renovables.

El objetivo de este artículo es, precisamente, distanciarse de (que no ignorar) los factores coyunturales, y analizar la realidad de un sector agrario marcado por su plena integración en el sistema agroalimentario, por la diversidad de su estructura social (alcanzando un buen equilibrio entre explotaciones de tipo empresarial y pequeñas y medianas explotaciones de tipo familiar bien integradas en el territorio), por la gran diversidad de sus sistemas productivos (con una amplia y rica gama de productos agrícolas y ganaderos) y por el pluralismo de sus grupos de intereses (cooperativas, organizaciones profesionales, asocia-

ciones especializadas por productos, comunidades de regantes,…).

Tales rasgos, que han sido consecuencia del propio dinamismo interno de la agricultura española y de su capacidad para aprovechar las oportunidades del contexto exterior (sobre todo, el de la UE), son hoy una de sus principales fortalezas y la mejor garantía para afrontar con éxito las actuales situaciones de crisis o los inevitables procesos de reestructuración que se avecinan. Pero estas fortalezas tropiezan con algunas importantes limitaciones, que pueden verse como auténticas paradojas en la medida en que, habiendo sido interesantes oportunidades para avanzar en la configuración de un sector cada vez más eficiente y competitivo, se han convertido en obstáculos, e incluso en verdaderas amenazas, llenando de incertidumbre el futuro de nuestra agricultura. Nos encontramos, pues, con un escenario de paradojas y realidades, digno de ser analizado desde una perspectiva sociológica, complementando así el análisis realizado desde otras disciplinas (principalmente, desde la economía) en aras de una mejor comprensión del estado actual de nuestra agricultura.

II. ALGUNAS PARADOJAS DE LA AGRICULTURA

Sin ánimo de agotar aquí el campo de análisis, pueden observarse seis paradojas en el escenario actual de la agricultura española: 1) *la paradoja político-institucional,* encarnada en la doble restricción que representa la descentralización regional de competencias y la cesión de soberanía en materia de agricultura a la Unión Europea; 2) *la paradoja del capital social*, reflejada en la elevada densidad asociativa de nuestra agricultura y la escasa cultura de cooperación que existe entre las asociaciones que la vertebran; 3) *la paradoja del desarrollo rural*, manifestada en la creciente disociación entre los agricultores y el resto de la población rural a la hora de afrontar el desarrollo de sus comunidades y territorios; 4) *la paradoja de la globalización*, encarnada en asegurar el abastecimiento alimentario recurriendo a las importaciones de alimentos en el mercado mundial, al tiempo que se han desmantelado algunos de nuestros más significativos sectores productivos internos; 5) *la paradoja de la sostenibilidad ambiental*, expresada en el hecho de haberse pretendido gestionar de forma autónoma todo el medio ambiente, sin tener en cuenta la importancia que tiene la actividad agraria para una adecuada gestión de los espacios naturales, y 6) *la paradoja de la opinión pública*, reflejada en las contradicciones que manifiesta la población en asuntos relacionados con la agricultura, la alimentación o el medio ambiente (1).

1. La paradoja político-institucional

Esta paradoja tiene que ver, por un lado, con el proceso de descentralización de las competencias agrícolas a los gobiernos de las 17 comunidades autónomas y, por otro, con la cesión de soberanía en esta materia a las instituciones de la Unión Europea en el marco de la política agraria común (PAC). Tales procesos, que en el caso español transcurrieron de forma paralela a lo largo de la década de los años ochenta del pasado siglo XX, fueron, en su día, proyectos cargados de ilusión, pues significaban, por una parte, la construcción de instituciones políticas y administrativas de ámbito regional más cercanas a la realidad diversa y plural de la sociedad española y, por otra, la plena integración de España en Europa tras las casi cuatro décadas de aislamiento durante el franquismo. Hoy, paradójicamente, ambos procesos se perciben no como fortalezas, sino como debilidades para abordar con perspectiva estatal la necesaria reestructuración del sector agrario español.

Respecto al Estado de las autonomías, las actitudes escasamente cooperadoras de los gobiernos regionales —cada uno de ellos preocupado, sobre todo, por atender las demandas de sus propias poblaciones agrícolas y por gestionar los problemas específicos de sus respectivas agriculturas— reducen la capacidad del Gobierno central para afrontar, con una visión amplia y una perspectiva de largo plazo, la heterogénea realidad de la agricultura española y del sector agroalimentario en su conjunto. Las dificultades para alcanzar acuerdos en la Conferencia Sectorial de Agricultura se imponen hoy como una pesada carga cada vez que se tiene que plantear algún nuevo proyecto de reforma o, simplemente, aplicar alguno de los nuevos reglamentos europeos, sean los relativos a la modulación, al desacoplamiento, a la eco-condicionalidad o al desarrollo rural.

En ese marco, los debates se centran menos en cómo definir una estrategia de ámbito nacional que recoja la diversidad de la agricultura española (del conjunto de sus territorios rurales y sistemas productivos), y más en cómo distribuir los recursos económicos disponibles. Los representantes de cada gobierno regional procuran salir lo mejor posible del atolladero con una actitud estrictamente monetaria de cuánto me llevo para mi región, a sabiendas de que será el partido de la oposición en el Parlamento de *su* comunidad autónoma o los medios de comunicación regionales los que juz-

guen con ese criterio cuantitativo y de corto plazo su comportamiento en la Conferencia Sectorial. Además, cada gobierno regional, a través de sus correspondientes delegaciones en Bruselas, organiza su propia estrategia de *lobby* ante las instituciones de la UE, sin coordinar con la Administración estatal sus posiciones respecto a determinados asuntos relativos a la PAC, lo que contribuye aún más a la descoordinación antes mencionada, haciendo explícitas las divergencias y debilitando así la posición de los funcionarios ministeriales que participan en los *comités de gestión* (2).

En lo que respecta a la UE, la parálisis institucional que experimenta actualmente en el área de la política agraria es otra dimensión de esta misma paradoja. En efecto, de haber sido un elemento clave de la construcción europea y un factor de primer orden en el cambio social y económico y la cohesión territorial de los estados miembros, la PAC ha pasado a convertirse en un lastre, dificultando los necesarios ajustes que han de hacerse en la agricultura europea para mantener su alto nivel de calidad adaptándola a las nuevas demandas de la sociedad y a las exigencias de los mercados.

La situación de indefinición en que se encuentra la UE es tanto más preocupante cuanto que los gobiernos de países pertenecientes a áreas geoestratégicas relevantes (como EE.UU., Australia o Brasil) muestran, por el contrario, un fuerte dinamismo y una gran capacidad de respuesta para modificar sus políticas agrarias según los cambios del entorno internacional. A ello contribuye, sin duda, la sobrevenida, precipitada e inacabada ampliación de la UE, un proceso que, al haberse impulsado sin abordar previamente los cambios institucionales que hubieran sido necesarios para gestionarlo de forma adecuada, ha significado una verdadera carga de profundidad en el proyecto europeo, dificultando la posterior reforma de los tratados, generando un escenario muy complejo de toma de decisiones en el Consejo y socavando el siempre loable espíritu de iniciativa de la Comisión Europea.

Tal situación podría no tener mayores consecuencias si estuviéramos hablando de políticas públicas poco intervencionistas, pero en el caso de la política agraria esto no es así. Nos encontramos ante una política que ha hecho del intervencionismo su principal seña de identidad a lo largo de sus casi cincuenta años de historia (en forma de precios de garantía, cuotas de producción, restituciones a la exportación, ayudas directas por superficie o cabeza de ganado, mecanismos de intervención en los mercados, retirada de tierras de cultivo, modulación,…), dando lugar a un sistema paralelo de instituciones de concertación en el cual los representantes de los distintos gobiernos nacionales y de los diversos grupos de intereses han ido aumentando sus correspondientes cuotas de poder e influencia (en forma de comités de gestión, comités consultivos agrícolas e instancias de representación como el COPA-COGECA).

Dado el fuerte intervencionismo que ha caracterizado a la PAC (con ese denso y complejo sistema institucional que se mostró eficaz en sus primeras etapas, pero que cada vez ha ido mostrando con mayor nitidez sus deficiencias), la parálisis actual de las instituciones europeas tiene un doble efecto: por un lado, dificulta la adopción de auténticas reformas de calado en las orientaciones de la política agraria, con la consiguiente repercusión en la pérdida de competitividad de la agricultura europea en los mercados internacionales y la falta de credibilidad de los representantes de la UE en las negociaciones de la OMC, y, por otro lado, crea un escenario de incertidumbre a escala europea, limitando la capacidad de los estados miembros para definir sus propias estrategias nacionales, debido a su dependencia de las decisiones emanadas de Bruselas.

2. La paradoja del capital social

Diversos estudios sobre *capital social* indican que el nivel de asociacionismo es un excelente indicador para medir el grado de desarrollo de una determinada sociedad (3). Tales estudios parten de la consideración de que las asociaciones son fruto de la confianza entre individuos pertenecientes a una misma comunidad de intereses, y generadoras también de confianza entre ellos, facilitando, gracias a este efecto multiplicador, la tarea de abordar proyectos más avanzados de cooperación y desarrollo.

Si observamos el panorama de la agricultura, en general, nos encontramos con una evidente paradoja: se dan en este sector las tasas más elevadas de densidad asociativa, pero eso no da como resultado altos índices de capital social que favorezcan la cooperación entre asociaciones ni que promuevan la sinergia necesaria con las instituciones políticas para afrontar los retos del futuro. Para analizar esta paradoja, es preciso adentrarse en el entramado asociativo que caracteriza el proceso de vertebración de intereses en la agricultura, marcado, en el caso europeo, por la gran diversidad de formas asociativas, pero por el protagonismo del sindicalismo agrario, encarnado en las organizaciones profesionales de vocación general. En efecto, este

tipo de organizaciones disfrutan de elevadas cotas de reconocimiento institucional tanto en el ámbito nacional como en el ámbito de la UE, ostentando un cuasi monopolio de la representación general de los intereses agrarios y erigiéndose en representantes exclusivos de los agricultores.

Tal hegemonía de las organizaciones profesionales de vocación general fue resultado de la necesidad, por parte de los poderes públicos, de disponer de interlocutores idóneos para la formulación y la implementación de las políticas de modernización agraria que se llevaron a cabo en los años cincuenta y sesenta del pasado siglo XX. De este modo, dichas organizaciones actuarían como actores intermedios en la puesta en marcha de las medidas destinadas a la intensificación productiva de la agricultura, al tiempo que legitimarían con su presencia en las instituciones de concertación las líneas maestras de esas políticas.

Lo que en su día fue un ejemplo notable de cogestión en el ámbito de las políticas públicas en muchos países europeos, como Francia, Holanda y Dinamarca, posibilitando la rápida modernización del sector agrario, se ha convertido hoy en un problema. En efecto, el monopolio ejercido en el ámbito de la interlocución por un reducido grupo de organizaciones profesionales, en vez de ser fuente generadora de capital social y base de confianza para impulsar proyectos más amplios de cooperación, obstaculiza el ascenso de otras formas de representación de intereses más cercanas a la realidad plural y diversa de la agricultura (por ejemplo, las que expresan los intereses de nuevos sistemas agrarios, como la producción ecológica, la integrada o la agricultura de conservación), o más ajustadas a la realidad actual del sector agroalimentario (como las organizaciones sectoriales o las interprofesionales), dificultando un tratamiento más amplio y global de éste por parte de los poderes públicos (menos centrado en los problemas estrictos de la producción y más en los de la calidad, la comercialización, la transformación y la distribución).

En el ámbito de la UE, es evidente la actual inoperancia del COPA (Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias), instancia señera de la representación general de los intereses agrarios desde el comienzo de la PAC (4), pero incapaz hoy de alcanzar acuerdos entre sus miembros o de realizar un diagnóstico profundo sobre la realidad de la agricultura europea. El ingente número de organizaciones asociadas (más de 60 organizaciones profesionales de los 27 estados de la UE) hace prácticamente imposible establecer acuerdos que vayan más allá de meras declaraciones de intenciones o informes superficiales de escaso interés.

Esta situación podría no revestir gravedad alguna si se tratara de uno más de esos órganos de naturaleza consultiva que, vaciados de contenido y de funciones, acaban paralizados por su expansión elefantiásica. Pero en el caso del COPA su inoperancia tiene consecuencias importantes, ya que conserva, junto con el COGECA, la facultad de designar la mitad de los componentes de la quincena de comités consultivos agrícolas de carácter sectorial que tienen por cometido informar los proyectos de reglamento relacionados con las OCM (organizaciones comunes de mercado) antes de su definitiva aprobación por el Consejo (5). Paradójicamente, la representación de los intereses agrarios en esos comités sectoriales continúa realizándose, vía COPA, a través de organizaciones de carácter general, cerrando el paso a las organizaciones sectoriales, que serían las más capacitadas para canalizar la posición de los productores agrícolas en unos comités cuya función es emitir informes sobre la realidad específica de cada rama productiva, y no sobre los problemas generales de la agricultura. Este modelo de representación general, que pudo tener sentido en los comienzos de la PAC, cuando las explotaciones agrarias eran menos especializadas que ahora, resulta obsoleto en un momento en que la integración sectorial de la agricultura en el sistema agroindustrial y en la gran distribución ha alcanzado niveles muy elevados, hasta el punto de que los intereses de los agricultores se definen hoy más por su vinculación económica a determinadas ramas productivas que por su identificación con una profesión singular y un estilo de vida propio.

En algunos países, como Francia, este problema se ve mitigado por el hecho de que las organizaciones profesionales, como la FNSEA, integran en su seno a las organizaciones sectoriales en una especie de federación, especializando sus respectivas funciones (6). En España, por el contrario, al no existir esa convergencia, las tres grandes organizaciones profesionales de carácter general, denominadas con el acrónimo de OPA (ASAJA, COAG y UPA), cuya estructura federal lo es sobre base territorial, pero no sectorial (7) cierran filas entre ellas para impedir la presencia de las organizaciones sectoriales en las instancias de interlocución, asegurándose así, al menos aparentemente, el monopolio de la representación de los intereses agrarios. Lo paradójico es que, tras esa apariencia, la realidad del sector agrario español circula por vías informales, al margen de las estrategias y discursos de las tres OPA, produciéndose una especie de circuitos paralelos y no

convergentes de vertebración. Por un lado, el circuito oficial de la representación general, canalizada por las cúpulas nacionales de las tres grandes organizaciones de ámbito estatal ya citadas, que aún conservan un fuerte valor simbólico gracias al reconocimiento que han venido recibiendo como interlocutores por los poderes públicos, pero cuyas tareas de interlocución política se ven cada vez más reducidas conforme se descentralizan las competencias agrarias a los gobiernos de las comunidades autónomas. Y por otro lado, el circuito más informal de la representación sectorial (protagonizada por las organizaciones especializadas por productos), orientado a la prestación de servicios a sus asociados, a facilitar información sobre el estado y evolución de la correspondiente rama productiva y a establecer marcos de colaboración con las industrias y la gran distribución (8).

En medio de todo ello, el cooperativismo circula en un estado de ambigüedad, oscilando entre la apuesta firme y decidida por modelos de tipo empresarial y la fidelidad a principios mutualistas cada vez más difíciles de llevar a la práctica en mercados abiertos y fuertemente competitivos, que son aquellos en los que la mayor parte de las cooperativas agrarias españolas se ven impelidas a posicionarse. Su loable empeño en seguir identificándose con sus socios en tanto que productores, ofreciéndoles un mundo de valores cada vez más irreal, basado en la solidaridad y la ayuda mutua, lleva a los dirigentes del cooperativismo a la tentación de erigirse como representantes de los agricultores al mismo nivel que las OPA, mientras que su práctica diaria de gestión empresarial y de esfuerzo por situarse en posiciones competitivas en materia de comercialización los conduce a una mayor cercanía con la lógica que mueve los intereses del comercio, de la industria o de la gran distribución. El cooperativismo se ve así inmerso en una situación de ambigüedad, a veces calculada, que lleva a su gran confederación, la CCAE, a posicionarse ora en la esfera de la producción, ora en la de la comercialización y transformación en el momento de definir sus estrategias en materia de representación, provocando recelos, cuando no abiertos conflictos, con las organizaciones que aspiran a ostentar el monopolio exclusivo de la interlocución ante los poderes públicos o ante otros grupos de intereses (sean las OPA y las asociaciones sectoriales, como representantes de los productores, o la FIAB, como representante de las industrias alimentarias).

Esta situación, por un lado de falta de convergencia y especialización funcional entre las OPA y las organizaciones sectoriales, y por otro de ambigüedad calculada por parte del cooperativismo, no es generadora de capital social, y esto a pesar de la elevada densidad asociativa existente, sino fuente de recelo y desconfianza entre los distintos tipos de asociaciones. Ello impide avanzar en la necesaria vertebración interprofesional del sector agroalimentario español, siendo ésta una de sus principales debilidades para afrontar los retos del futuro. Basta con observar el escaso desarrollo de la Ley de Interprofesiones y el escaso número de organizaciones interprofesionales que realmente funcionan (9).

3. La paradoja del desarrollo rural

Una tercera paradoja es la relativa al discurso sobre el desarrollo rural, que ha impregnado fuertemente los debates sobre la agricultura en estas dos últimas décadas. Lo que comenzó siendo, a mediados de los años ochenta, una reflexión sobre el futuro del mundo rural (10), y que luego, en los años noventa, se concretaría en el programa *Leader* (iniciativa de la Comisión Europea recibida con entusiasmo por sindicatos, organizaciones profesionales, cooperativas, empresarios, responsables políticos locales y demás actores socioeconómicos presentes en la sociedad rural), acabó convirtiéndose en fuente de división entre los grupos de intereses agrarios y el resto de la población rural.

El ascenso del discurso sobre el desarrollo rural —impulsado desde la sociedad civil por la hornada de nuevos dirigentes surgidos al amparo de los grupos de acción local del programa *Leader*, y promovido desde las altas instituciones europeas y de los estados miembros como vía para dar un salto cualitativo en el modo de tratar los asuntos relacionados con la agricultura y el mundo rural— corrió paralelo a una cierta devaluación de la importancia de la agricultura como factor de desarrollo. De este modo, ambos discursos acabaron por disociarse: el *ruralista*, a la ofensiva, encarnando una nueva forma de entender la modernidad, y el *agrarista*, a la defensiva, reivindicando supuestos derechos adquiridos por los agricultores, pero cada vez menos aceptados socialmente. No obstante, mientras el discurso del desarrollo rural se limitaba a impregnar las acciones canalizadas a través de la iniciativa *Leader*, la disociación entre agraristas y ruralistas no pasó de ahí, es decir, del mero nivel discursivo, ya que no había aún competencia por los recursos cada vez más escasos de la política agraria común.

El problema se agravó cuando la *Agenda 2000* dividió la política agraria europea en dos pilares:

el «primer pilar», para gestionar los mercados a través de los mecanismos de intervención de las OCM, y el «segundo pilar», denominado confusamente de desarrollo rural, pero que en realidad era una reactivación de la antigua política de estructuras agrarias (mejora de explotaciones, instalación de jóvenes,…) con el añadido del programa agroambiental. Sin embargo, debido a que ambos pilares eran financiados por el FEOGA, los agricultores y sus organizaciones vieron el nuevo rumbo de la PAC como un juego «suma cero», según el cual lo que perdía el primer pilar, que era donde se concentraban los recursos destinados a financiar las ayudas directas a los agricultores, lo ganaba el segundo. Es cierto que si bien en ese modelo el segundo pilar seguía siendo la base de una política de desarrollo rural dirigida en exclusiva a los agricultores (por lo que éstos podían utilizarlo como vía para complementar las ayudas directas de la PAC), la realidad es que dicho pilar era percibido por aquéllos como una vía distante y de difícil acceso. Junto a esos dos pilares, se mantuvo durante algún tiempo más el programa *Leader* (en sus fases II y *Plus*), que no competía por los recursos de la PAC, al continuar siendo financiado directamente como iniciativa de la Comisión Europea.

Se produjo así la coexistencia, durante algún tiempo, de dos concepciones del desarrollo rural: una, la *agraria*, identificada con las acciones dirigidas en exclusiva a los agricultores e integradas en el segundo pilar de la PAC, y otra, la *territorial*, identificada con las acciones del programa *Leader*, dirigido a la población residente en el medio rural, fuesen o no agricultores. En ese contexto, se acrecentaría la disociación entre agricultores y no agricultores en materia de desarrollo rural, sin que ello desembocara todavía en abierto conflicto, más bien se ignoraban mutuamente. De hecho, en España, al igual que en otros países de la UE, la participación de los agricultores en los programas *Leader* fue escasa, por no decir nula, más interesados en beneficiarse de las ayudas de la PAC que en implicarse en proyectos de desarrollo rural; al mismo tiempo, los dirigentes de los grupos de acción local ignoraron, salvo honrosas excepciones, el potencial de la agricultura para el desarrollo de sus respectivas comunidades rurales (11).

Pero a raíz de la *Agenda 2000*, y sobre todo tras la reforma Fischler, las organizaciones profesionales agrarias percibieron la división de la política agraria europea en dos pilares como la instalación del discurso del desarrollo rural en el corazón de la PAC, temiendo que el segundo pilar acabara siendo la puerta de entrada por donde accederían nuevos grupos de intereses (sobre todo, las redes de desarrollo rural, pero también las organizaciones ambientalistas, interesadas en incluir el medio ambiente como eje del desarrollo rural) compitiendo por unos recursos financieros que, desde el comienzo de la UE, eran percibidos como si fueran patrimonio de los agricultores. A ese temor contribuían varios factores: que el programa *Leader* tenía los días contados como iniciativa de la Comisión Europea (ya fue difícil su renovación como *Leader Plus*); que la extensa red de grupos de acción local extendidos por todo el territorio rural europeo se había convertido en un poderoso *lobby* (12) ante las instituciones de la UE, arrancando de la Comisión, a raíz de la Conferencia de Salzburgo en noviembre de 2003, la garantía de continuidad del programa no ya como iniciativa, sino como parte de la política europea, y que la UE tenía que cumplir el compromiso de financiar la gestión de la amplia red de espacios naturales sometidos a protección bajo el programa denominado *Red Natura 2000*.

Tales temores se confirmaron con la aprobación del Reglamento 1.698/2005 y la creación del FEADER, que si bien suponía una buena ocasión para integrar la concepción agraria y territorial del desarrollo rural si se coordinaban adecuadamente las acciones previstas en cada uno de sus tres ejes (competitividad agraria, sostenibilidad ambiental y diversificación de actividades), fue recibido por las organizaciones agrarias no como una oportunidad, sino como una amenaza para los fondos del primer pilar de la PAC. Esto explica que el proceso de aplicación de este reglamento en cada Estado miembro se haya utilizado, salvo casos excepcionales, como campo de batalla donde dilucidar la lucha por el reparto de los recursos entre los grupos agrarios, los grupos de desarrollo rural y los grupos ambientalistas, en vez de haberse aprovechado para reflexionar de forma conjunta sobre el futuro de las zonas rurales, sobre el papel a desempeñar por la agricultura en su desarrollo y sobre la necesidad de abordar las implicaciones territoriales y ambientales de la actividad agraria desde una perspectiva multifuncional. De hecho, el nuevo reglamento parte de un tratamiento integrador de los problemas del mundo rural, incorporando la agricultura como eje del desarrollo, valorizando los recursos naturales y apostando por la diversificación de actividades, en una especie de concepción agroterritorial del desarrollo rural.

Paradójicamente, en el caso español la aplicación del nuevo reglamento en las distintas comunidades autónomas ha servido para acrecentar la disociación entre grupos agrarios y no agrarios, perdiéndose una magnífica oportunidad de generar sinergias y desarrollar

una cultura de cooperación tan necesaria para afrontar los retos del futuro. A esta disociación, que ha sido especialmente fuerte entre las cúpulas dirigentes de los distintos grupos de intereses a escala nacional (OPA, redes de desarrollo rural, asociaciones ambientalistas,…), se le ha unido el conflicto entre ellos a escala regional por elevar los porcentajes mínimos de financiación de cada uno de los tres ejes del Reglamento, además de la ya consabida confrontación entre la Administración central y las de las comunidades autónomas a la hora de elaborar el Marco Nacional del Desarrollo Rural y los correspondientes planes regionales (13).

La aprobación de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, al final de la pasada legislatura, es una buena ocasión para restablecer la convergencia entre los diversos grupos sociales interesados en el desarrollo de las zonas rurales. Su carácter integrador, la concepción territorial de la que parte y el hecho de que no tenga que financiarse detrayendo recursos de la PAC pueden ser factores que ayuden a esa convergencia. Sin embargo, la necesaria, y no fácil, coordinación entre la amplia gama de áreas ministeriales implicadas en las actuaciones previstas en la mencionada Ley y el conflicto competencial entre la Administración central y las administraciones regionales, a la hora de su implementación, le auguran un recorrido complicado que aún es pronto para evaluar.

4. La paradoja de la globalización

Con la doctrina de la apertura y la liberalización de los mercados agrícolas preconizada por la OMC (Organización Mundial del Comercio) en el marco del proceso de globalización, se esperaba que cada país pudiera satisfacer el abastecimiento de su población recurriendo a las importaciones de alimentos a precios bajos. De este modo, desde las instancias multilaterales se animaba a los gobiernos a intensificar los intercambios comerciales, renunciando al principio de la soberanía alimentaria, eliminando los mecanismos de intervención allí donde los hubiere, promoviendo sectores orientados a la exportación, reduciendo la intensificación productiva en aquellos sectores destinados tradicionalmente al consumo interno y sustituyendo la producción de alimentos por la de materias primas para la industria textil o farmacológica, o por la producción de biocarburantes. Todo ello complementado, en el caso de la UE, con las ya mencionadas políticas de desarrollo rural basadas en la diversificación de actividades y con la política agroambiental, orientada a la preservación de la biodiversidad y la conservación de los espacios naturales.

Lo paradójico es que, conforme ha avanzado el proceso de globalización, más vulnerables se han hecho los países al abastecimiento alimentario. Ya sea por el aumento de la demanda de alimentos por parte de los países emergentes (China, Brasil e India, sobre todo), ya sea por el incremento del precio de la energía, ya sea por la especulación financiera en los mercados de futuros o ya sea por una desmesurada utilización de las tierras agrícolas para la producción de bioetanol o biodiesel, lo cierto es que nos encontramos con la paradoja de que la globalización no asegura alimentos baratos, sino cada vez más caros, con su repercusión inmediata en la inflación. Todo ello en un escenario donde se han desmantelado sectores básicos de la agricultura al haberse apostado desde el Banco Mundial por el desarrollo de los sectores orientados a la exportación, hasta el punto de que las principales hambrunas del mundo se producen hoy entre la población rural. Es paradójico, cuando no una cruel ironía, que la población tradicionalmente encargada de alimentar al resto de la sociedad sea hoy la que tenga las principales carencias en materia de alimentación.

Aunque esta situación no alcanza tintes dramáticos en los países europeos, es cierto que está teniendo serias repercusiones en la UE, cogiendo a la PAC con el pie cambiado. En efecto, tras años de apostar por una reducción de la producción agraria con fines alimentarios, primando la extensificación e incluso la retirada de tierras de cultivo, y apostando por una ambiciosa política de promoción de los biocarburantes, en el marco todo ello de una hegemonía del discurso del desarrollo rural y la sostenibilidad ambiental, la UE se encuentra hoy con serios problemas no ya de abastecimiento, sino de precios elevados de los alimentos a los que no puede hacer frente de forma inmediata, dada la rigidez de las medidas de política agraria (sólo la eliminación de la obligación de la retirada de tierras puede tener efectos inmediatos en el aumento de la producción de cereales) y la dificultad, ya comentada, de alcanzar acuerdos en el seno de las instituciones europeas.

El informe de la Comisión para el llamado *Chequeo médico* de la PAC es, cuando menos, decepcionante, pues parece ignorar la oleada de problemas que afectan a la agricultura europea, manteniendo intacto el discurso surgido de la reforma Fischler —menos producción y más desarrollo rural, desacoplamiento de las ayudas directas respecto de la producción, ecocondicionalidad, multifuncionalidad y sostenibilidad ambiental—, dándole continuidad de forma incomprensible al programa de sustitución de gasoil

por biocarburantes y proponiendo sólo cambios formales en el procedimiento de aplicación de la política agraria, como la simplificación burocrática con la creación de una sola organización común de mercados. No hay reflexión alguna sobre el estado de parálisis en que se encuentran las negociaciones de la ronda Doha en la OMC, ni se propone plan alternativo alguno para el caso, probable, de que tales negociaciones acaben sin acuerdo.

En el caso español, la situación tiene un factor añadido de gravedad, dadas las limitaciones de nuestra agricultura en materia de producción de cereales-pienso, el práctico desmantelamiento de sectores como la remolacha, las fuertes restricciones en el cultivo del algodón o la reducción de la producción láctea, y todo ello en un escenario generalizado de carencia de recursos hídricos debido a la paralización, allá por la mitad de los años noventa, de los programas de inversión pública destinados a la construcción de nuevos pantanos.

Bien es cierto que ha habido sectores, como el porcino o el vacuno de carne, que se han beneficiado de este proceso de apertura de los mercados gracias a su probada competitividad en un escenario de precios bajos de los cereales-pienso, pero su presencia en el mercado internacional puede verse afectada negativamente si continúa aumentando el coste de esta materia prima tan fundamental para la ganadería industrial española. En ese contexto, parece conveniente apostar por un incremento de la producción nacional en sectores agrarios estratégicos (sobre todo, cereales), lo que exige reactivar los programas de ampliación de la superficie de regadío, ya que, en las condiciones climatológicas españolas, sólo es posible lograr aumentos sensibles de productividad en áreas de irrigación.

5. La paradoja de la sostenibilidad ambiental

El principio del desarrollo sostenible, surgido allá por la primera mitad de los años noventa, con el Informe Brundtland como indiscutible referencia, se presentó como un nuevo modo de entender la relación entre los seres humanos y la naturaleza, poniendo limitaciones a la explotación y el uso de los recursos naturales. Era, de alguna forma, la culminación del avance de los valores postmaterialistas en las sociedades industriales desarrolladas. En ese contexto, la agricultura pasó de ser el mejor ejemplo de una actividad en armonía con la naturaleza a ser calificada de sector contaminante, siendo centro de las críticas ecologistas por constituir una amenaza a la preservación del medio ambiente. De ser una oportunidad para gestionar de forma integrada el uso y explotación de los recursos naturales, el principio de la sostenibilidad ambiental se convirtió, paradójicamente, en un factor de división entre los grupos agrarios y no agrarios, siendo percibido como una seria limitación para el desarrollo agrícola y ganadero de muchas zonas rurales.

Es verdad que a ese cambio de valoración contribuyó la expansión sin límites de los sistemas intensivos de agricultura y la aparición de los primeros síntomas evidentes de polución provocada por la actividad agrícola y ganadera (contaminación de las aguas subterráneas por nitratos, aumento de los residuos de pesticidas y fertilizantes,…), lo que hizo que este problema traspasara el ámbito de la opinión pública para entrar de lleno en la agenda política. Tal entrada en el ámbito político se produjo en tres sentidos: por un lado, aprobándose normas destinadas a controlar el uso de determinados insumos agrícolas y restringir la realización de determinadas prácticas agrarias; por otro, aprobándose nuevas políticas, como el programa agroambiental, orientadas a promover cambios en la gestión de los recursos naturales por parte de los agricultores, de modo que significaran un avance hacia modelos más sostenibles de agricultura, y finalmente, creando departamentos ministeriales autónomos, separados de los ministerios de agricultura y con facultades para gestionar de un modo global el medio ambiente, incluyendo entre esas facultades la gestión del medio natural.

En el caso español, se advirtió ya entonces del error que suponía confundir entre la gestión del medio ambiente «verde» (rural-natural) y la del medio ambiente «gris» (urbano-industrial), mezclando políticas que debían responder a lógicas diferentes. Se argumentaba además que en un territorio tan vasto y extenso como el español, donde la amplia superficie de espacios naturales se basa en una estrecha imbricación entre usos tradicionales del monte, prácticas agroganaderas extensivas y aprovechamiento forestal, no tenía mucho sentido separar las competencias agrarias y ambientales a la hora de gestionar tales espacios, es decir, de gestionar el medio ambiente «verde». En este sentido, se indicaba también que muchos de nuestros espacios naturales de gran valor ecológico, por su contribución a la biodiversidad, están ubicados en áreas donde la agricultura sigue siendo un motor importante de desarrollo y un elemento clave para su conservación, lo que introducía un factor adicional a favor de la no separación de las competencias agrarias y ambientales. Se decía que sin agricultura no hay po-

sibilidad en España de conservar de forma sostenible, en términos económicos y sociales, pero también ecológicos, su amplio patrimonio natural. A ello se añadía la consideración de las necesidades de regulación hidráulica de un país como el nuestro, con un déficit crónico de agua, y donde el desarrollo agrícola de muchos territorios rurales depende, en gran medida, de la expansión de la superficie de regadíos, lo que haría más perentoria si cabe una prudente coordinación entre la lógica productiva y la conservacionista, evitando que una se impusiera sobre la otra.

Sin embargo, ante el predominio del discurso proambiental (con la Cumbre de Río, primero, la de Johannesburgo, después, y el Protocolo de Kioto, como telón de fondo), tales críticas eran percibidas como reflejo ya caduco de los intereses corporativos agrarios, unos intereses temerosos —se decía— de perder influencia ante la aparición de nuevos departamentos de medio ambiente en lo que entonces se entendía como una importante innovación en la estructura de los gobiernos europeos. Todo ello propiciaría, bajo el primer gobierno Aznar, en 1996, la creación del Ministerio de Medio Ambiente, asumiendo importantes competencias que antes estaban en el de Agricultura; ese modelo sería replicado en las comunidades autónomas con la creación de consejerías en esa área.

En ese contexto, se viviría el empuje arrollador de la política conservacionista dirigida desde estos nuevos departamentos (ministerios y consejerías de medio ambiente). En lo relativo al medio ambiente «verde», es decir, la gestión del medio natural, se declaró protegida la más grande superficie de espacios naturales de Europa, se paralizaron, desde la óptica de una nueva cultura del agua, los proyectos de ampliación de la capacidad reguladora de nuestros embalses, y se aprobaron normas restrictivas para limitar el acceso y uso del monte y regular el desarrollo de prácticas como la caza con el argumento de asegurar la biodiversidad.

Sin dejar de reconocer el ímprobo esfuerzo de los funcionarios de medio ambiente en su celo conservacionista, no parece que en estos doce años se haya producido una adecuada integración con los departamentos de agricultura en todo lo relacionado con la gestión del medio ambiente «verde», sino todo lo contrario, surgiendo discrepancias serias, y alguna que otra confrontación, en asuntos tan importantes como la gestión de los espacios de la *Red Natura 2000*, la aplicación del programa agroambiental, la reforestación de tierras agrícolas, la gestión de los recursos hídricos o el papel de los agricultores en la prevención y lucha contra los incendios forestales. El principio de la sostenibilidad ambiental pasó, por tanto, de ser una oportunidad para introducir una visión integrada de las relaciones entre agricultura y medio natural a convertirse en fuente de controversia entre, por un lado, los grupos de intereses agrarios, encarnados en las organizaciones profesionales con el apoyo de los departamentos de agricultura, y, por otro, los grupos ecologistas y las nuevas autoridades ambientales.

Precisamente, para afrontar este problema de coordinación interdepartamental, más o menos agudizado según los temas a escala estatal o en determinadas regiones, surge la decisión del segundo gobierno Zapatero de crear el macro-Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, integrando las competencias agrarias, ambientales, de desarrollo rural y pesca. A esta decisión puede que hayan contribuido otros factores que no ha lugar a analizar aquí, como la crisis energética y alimentaria, que ha inducido cambios importantes en el orden de prioridad entre objetivos productivos y conservacionistas a la hora de gestionar el medio natural, o los nuevos planteamientos ambientalistas que abogan por la convergencia entre agricultura extensiva y medio ambiente como la mejor forma de asegurar la biodiversidad en tales espacios. Lo que parece cierto es que se ha producido una reordenación de las preferencias en el marco de las relaciones entre conservación del medio ambiente y aprovechamiento agrícola de los recursos naturales.

El discurso de «producir menos y mejor», que ha dominado la política agraria europea y española en las dos últimas décadas y que ha justificado, en cierto modo, la aceptación de restricciones ambientales a la agricultura a partir de una lógica conservacionista del medio natural, comienza hoy a ser sustituido por otro mucho más matizado, por no decir opuesto. Este nuevo discurso, que podríamos calificar de *neoagrarista*, apuesta por incrementar la producción agraria con fines alimentarios y por relajar las restricciones ambientales sobre la agricultura sólo hasta el nivel de lo admisible, nivel que se situaría en la prohibición sólo de aquellas prácticas agrícolas y ganaderas de efectos claramente nocivos para el medio ambiente a corto plazo, pero que no debiera ir más allá de eso.

Todo ello supone una revisión profunda de muchas de las ideas que habían dominado el panorama político de la agricultura y el medio ambiente en las dos últimas décadas, y que habían servido de base argumental para controlar desde fuera (desde los departamentos de medio ambiente) la

vocación expansiva del sector agrario. De ser satanizada como símbolo del despilfarro en la utilización de los recursos naturales, la agricultura se convierte ahora en un sector económico al que, paradójicamente, se le pide de nuevo que intensifique la producción y que sea, una vez más, la garantía del abastecimiento alimentario de la población europea.

6. La paradoja de la opinión pública

Esta paradoja tiene que ver con las preocupaciones y demandas de la opinión pública, eufemismo utilizado por diversos comisarios europeos como justificación para las últimas reformas de la PAC, aludiendo a que la población desea reducir la presión de la agricultura sobre el medio ambiente y tener la posibilidad de consumir alimentos sanos y de calidad. Sin embargo, la realidad es que en estos temas la población se manifiesta de forma tan ambigua que sus opiniones pueden ser utilizadas en un sentido y en el contrario, y más si acudimos a distintas fuentes de datos.

En efecto, si consultamos los barómetros generales de opinión pública, como el trimestral del CIS, vemos de forma recurrente cómo la población, además del ya clásico tema del terrorismo, se preocupa sobre todo por lo relacionado con el paro, la cesta de la compra, el encarecimiento de los precios de los alimentos o el coste de la energía, temas todos ellos pertenecientes al ámbito de lo que se denominan valores materialistas. Pero si acudimos a encuestas sectoriales, como las que tratan de pulsar la opinión ante asuntos relacionados con el medio ambiente, la salud o el consumo de alimentos, se observa que esa misma población expresa, de igual modo, un alto grado de preocupación ante problemas como la contaminación atmosférica, el deterioro del paisaje, los incendios forestales, la pérdida de biodiversidad, el uso de los cultivos transgénicos, el calentamiento global del planeta, el bienestar de los animales, la calidad del agua o la seguridad alimentaria, problemas que caen dentro de los llamados valores postmaterialistas.

Se asiste a una especie de esquizofrenia en la opinión pública, que desea, ciertamente, mantener cotas elevadas de crecimiento económico y altos niveles de empleo, así como consumir alimentos sanos, de calidad y a buen precio, pero al mismo tiempo desea disfrutar de una naturaleza en estado casi salvaje y de unos parajes naturales limpios y bien cuidados. Se produce así un conflicto entre preferencias, no siempre bien interpretado por los responsables políticos; se utilizan tales resultados para avalar políticas de crecimiento económico y de aumento de la producción, y al mismo tiempo sirven de argumento para introducir de forma drástica restricciones a la utilización de los recursos naturales o para satanizar actividades, como la agricultura, que se basa precisamente en la explotación de esos recursos.

Ocurre además que, cuando se desciende en el nivel de análisis de la opinión pública, nos encontramos con una sociedad europea llena de matices y singularidades nacionales y regionales que no pueden ser aprehendidos adecuadamente con macroencuestas del tipo del Eurobarómetro. Esto explica el contraste entre los resultados de encuestas referidas a ámbitos territoriales diferentes (europeo, estatal o regional). Transitando de unos a otros estudios de opinión pública, pasamos, por ejemplo, de una población europea que, sobre asuntos agrarios y rurales, se manifiesta favorable a las nuevas orientaciones de la PAC y que es partidaria de trasvasar recursos de la agricultura a la preservación del medio natural, a poblaciones de países o regiones concretas que, en sus respectivos barómetros de opinión pública, muestran actitudes más favorables al mantenimiento de la agricultura como sector productivo, que valoran el papel de la agricultura para el desarrollo de las zonas rurales y que se muestran partidarias de que los poderes públicos protejan este sector mediante la concesión de ayudas a los agricultores.

Acudamos para corroborar estas paradojas a los datos que nos proporcionan algunas encuestas de ámbito regional, como, por ejemplo, el Agrobarómetro y el Ecobarómetro de Andalucía, que viene realizando el IESA-CSIC desde hace ya varios años, y que están dirigidas a una muestra significativa de la población general de esta comunidad autónoma (14). Ante la pregunta realizada en el Agrobarómetro 2007 sobre el interés por los problemas relacionados con la agricultura, casi dos de cada tres andaluces (un 64,5 por 100) dicen que les interesan bastante o mucho, y casi la mitad (un 47 por 100) considera que este sector sigue siendo el motor de las zonas rurales. Asimismo, una amplia mayoría de andaluces (un 83,6 por 100) está de acuerdo en que «los gobiernos garanticen las rentas de los agricultores». Ante una lista de funciones que puede cumplir la agricultura (producir alimentos abundantes, producir alimentos sanos y de calidad, producir productos no alimentarios, ayudar a la protección del medio ambiente y crear puestos de trabajo), más de la mitad de los andaluces (el 52,5 por 100) se inclina por la producción de alimentos sanos y de calidad como la principal función que debe cumplir este sector, y sólo un 7,1 por 100 ha señalado la de contribuir a la protección del medio ambiente.

La percepción de que la agricultura cumple eficientemente sus funciones productivas, especialmente la de producir alimentos sanos y de calidad, se confirma con la elevada confianza que los andaluces tienen en la seguridad de los alimentos que se producen en Andalucía y en su disposición a pagar más por la calidad. En efecto, prácticamente la totalidad de los andaluces (un 87,7 por 100) confía mucho o bastante en los productos agrícolas en lo que se refiere a la seguridad. Respecto a la disposición a realizar esfuerzos para consumir productos de calidad, la mayoría (un 64,8 por 100) se muestra a favor de pagar más por ello.

En línea con la opinión expresada por la mayoría de los andaluces de que las ayudas a los agricultores deben seguir existiendo, casi la mitad (49,2 por 100) considera que el dinero público que se dedica a proteger la agricultura es insuficiente. Confirmando esta apreciación, cuando se les pregunta a los andaluces por su opinión acerca de las nuevas orientaciones de la UE que reducen las subvenciones a los agricultores para destinarlas cada vez más a medidas de desarrollo rural, se muestran mayoritariamente en contra de esa situación: a un 53,5 por 100 les parece mal o muy mal, mientras que sólo el 23 por 100 está a favor de esas orientaciones.

Vemos, por tanto, una población que valora la contribución de la agricultura a la producción de alimentos sanos y de calidad, que reconoce la importancia de la actividad agraria para el desarrollo de las zonas rurales y que considera necesario seguir destinando recursos públicos a los agricultores.

Sin embargo, y corroborando la que hemos denominado *paradoja de la opinión pública*, vemos en este mismo Agrobarómetro algunos resultados interesantes, que muestran una imagen más matizada de la población andaluza cuando tiene que expresar opiniones sobre asuntos que trascienden el ámbito productivo de la agricultura y penetran en sus implicaciones territoriales o ambientales. Así, en el Agrobarómetro de 2005, preguntados sobre los llamados derechos agroambientales de propiedad, casi dos de cada tres andaluces (un 64,6 por 100) son partidarios de que los agricultores introduzcan de forma obligatoria prácticas que puedan mejorar los efectos de la agricultura sobre el medio ambiente, mostrando así que los llamados derechos agroambientales de propiedad son asignados no al agricultor, sino a la sociedad. Si recurrimos a los resultados del Ecobarómetro, tres de cada cuatro andaluces (un 75,5 por 100 según datos de la encuesta de 2003) dicen estar de acuerdo con la política de espacios naturales protegidos, manifestándose a favor incluso de que se incremente la superficie de esos parajes, aun a sabiendas de las restricciones que dicha política impone al ejercicio de la actividad agraria.

Vemos así una actitud paradójica de la población respecto a la agricultura, mostrando en sus respuestas una mezcla de valores materialistas y postmaterialistas que debería ser escuchada con más atención por los responsables políticos antes de interpretarla a la ligera a la hora de proponer políticas o definir programas de actuación sobre asuntos complejos en los que confluyen factores de muy diversa índole.

III. REALIDADES DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

A pesar de las limitaciones y paradojas antes mencionadas, la agricultura española ha avanzado de forma notable tanto en el ámbito económico y productivo como en el ámbito social y cultural. En términos económicos, existen, en efecto, sectores productivos que están compitiendo al máximo nivel en los mercados internacionales (como el porcino, el vacuno de carne o el vino, además de los ya clásicos aceite de oliva y hortofrutícola) gracias precisamente a que los agricultores españoles son hoy buenos y eficientes profesionales que, a pesar de la parálisis político-institucional y de la débil vertebración del sector agroalimentario, han sabido adaptar sus estrategias a los retos de unos mercados cada vez más globales y exigentes (la globalización como oportunidad y no como amenaza), respondiendo al reto de la competitividad, pero también al reto de seguridad alimentaria.

En términos sociales, se han mejorado sensiblemente las condiciones de vida en el mundo rural gracias a las importantes inversiones públicas realizadas en estos territorios (muchas de ellas provenientes de la UE), dotándolos de una significativa red de infraestructuras viarias y de equipamientos de los que se benefician no sólo la población rural sino también los agricultores y sus familias. De este modo, se les quitan argumentos a los que, en un repliegue corporativista, apuestan todavía por la disociación entre los intereses agrarios y no agrarios, contribuyendo así a superar la paradoja del desarrollo rural antes mencionada.

En ese contexto, la creciente externalización de las actividades agrícolas y el desarrollo de empresas de servicios en el medio rural hacen que hoy sea dominante en nuestra agricultura un tipo de agricultor a tiempo parcial o pluriactivo, que complementa las tareas propias de su explotación con otras actividades. En ese ámbito, las nuevas estrategias familiares,

principalmente de los jóvenes y las mujeres, constituyen un importante elemento de cambio al significar una profunda transformación económica y cultural de las familias que habitan en los núcleos rurales de nuestro país. La inexorable reducción de la población agraria no debe interpretarse siempre en un sentido negativo, por cuanto que, en muchos casos, la salida de activos de la agricultura no significa abandonar el mundo rural, sino entrar en nuevas actividades no agrícolas contribuyendo a la dinamización social y económica de sus pueblos y comunidades de residencia.

La presencia de población inmigrante en muchas zonas rurales españolas es hoy un aspecto de gran importancia, y no sólo porque hace posible la realización de algunas labores agrícolas, especialmente la recolección de las cosechas, sino porque en bastantes ocasiones contribuye a la revitalización de zonas amenazadas de abandono y marginalidad. Lo mismo cabe decir de los profesionales autónomos que aprovechan las actuales ventajas comparativas de algunas zonas rurales, bien comunicadas y dotadas de equipamientos e infraestructuras para instalar sus negocios e imprimir un nuevo dinamismo a sus territorios, interaccionando con los agricultores más innovadores.

Desde el punto de vista cultural, los cambios en las demandas de los consumidores y las nuevas exigencias de la población en materia de calidad y seguridad alimentarias, son incentivos que han hecho mejorar las estrategias productivas y comerciales de muchos agricultores, viendo en ello una oportunidad y no una amenaza para el desarrollo de la agricultura. Asimismo, el paradigma de la sostenibilidad, en sus dimensiones ambiental, económica y social, encarnado en nociones como la de *multifuncionalidad*, ha impregnado de nuevos valores la dimensión productiva de la actividad agraria, integrando en ella elementos de mayor amplitud, como el respeto por el medio ambiente, la preservación del paisaje y el buen uso de los recursos naturales, y dando lugar a una nueva concepción de la profesión agrícola. Es ésta una concepción basada en una nueva forma de entender la modernidad, según la cual ser un buen agricultor no se mide ya por su *eficacia* a la hora de alcanzar los máximos rendimientos productivos en su explotación (sean kilogramos de cereal por hectárea, litros de leche por vaca, o kilos de carne por cabeza de ganado), sino por su *eficiencia* en hacer un buen uso de los recursos que le proporciona la naturaleza (sea la tierra, el agua o los nutrientes orgánicos) o en valorar los efectos perniciosos de prácticas agrícolas basadas en el laboreo intensivo o en la utilización masiva de fertilizantes o pesticidas de origen químico. La paradoja de la sostenibilidad ambiental es así superada por aquellos grupos de agricultores capaces de aprovechar las oportunidades que genera, convirtiéndola en plataforma para recuperar la legitimidad social de la agricultura y dignificar la imagen de la profesión agrícola (15).

En este escenario de paradojas y realidades es donde habría que plantear la necesidad, ya expresada en otros trabajos anteriores, de definir una estrategia estatal de política agraria que refleje la singularidad de nuestra agricultura y que sea capaz de reorientar las acciones públicas, impulsando las iniciativas de los agricultores y demás actores implicados en el desarrollo agrícola y rural de nuestro país. Para ello, habría que comenzar por admitir que, desde el punto de vista económico, la agricultura española, a pesar de haber perdido importancia en términos productivos, sigue siendo un pilar fundamental para el desarrollo del sector agroalimentario y un elemento de gran relevancia para el equilibrio territorial y la dinamización de las zonas rurales de nuestro país.

Esta doble función es desempeñada hoy por una agricultura diversa y heterogénea en términos sociales y productivos, cuyas características responden, simplificando, a un modelo dual. Como tuve ocasión de señalar el año pasado durante mi comparecencia ante la Comisión de Agricultura del Senado, nos encontramos, por un lado, con un modelo de agricultura que podemos denominar «empresarial», basado en explotaciones orientadas al mercado y guiadas por la lógica de la competitividad y la eficiencia productiva. Es un modelo altamente competitivo en mercados abiertos; un modelo que, además de generar riqueza y empleo en las zonas rurales, constituye la base de las industrias alimentarias y el eje fundamental de nuestras exportaciones. Por otro lado, nos encontramos con un modelo de agricultura que podríamos llamar «multifuncional» formado por un amplio número de pequeñas explotaciones agrícolas y ganaderas, que, además, de producir para el mercado, están fuertemente integradas en el territorio, siendo una significativa fuente de renta para la población que reside en las zonas rurales de nuestro país. Este otro modelo de agricultura, difícilmente competitivo en mercados abiertos y sin posibilidad alguna de subsistir sin ayudas públicas, es hoy la base sobre la que descansa la vitalidad de muchos pueblos españoles, al haber encontrado sus titulares un punto de equilibrio entre distintos aprovechamientos del espacio rural: producción, paisaje, ocio, naturaleza y patrimonio cultural. Pensemos en las zonas rurales de las dos Castillas y Aragón o en al-

gunas zonas de la ruralidad profunda de Andalucía y Extremadura, que sin esa agricultura «multifuncional» estarían condenadas a desaparecer.

Todo este panorama refleja un sector agrario en el que coexisten grupos sociales diversos que perciben de modo diferente el actual proceso de cambio y que muestran actitudes también diferentes ante él. Dentro de la lógica incertidumbre que experimentan los agricultores al ver cómo cambia el sistema de referencia que había orientado sus estrategias productivas durante varias décadas, pueden observarse actitudes pasivas, conservadoras e innovadoras respecto a dicho proceso de cambio. Unos, confiando pasivamente en la continuidad del apoyo público como forma de garantizar las rentas agrarias; otros, defendiendo con actitud conservadora las ayudas agrícolas como si fueran derechos adquiridos, y finalmente, los que se anticipan al futuro emprendiendo proyectos innovadores.

Cómo conciliar las demandas de una población agraria tan heterogénea es el desafío que deben afrontar no sólo los poderes públicos, sino también las organizaciones que representan los intereses de los agricultores. Para ello, es necesario superar las paradojas mencionadas a lo largo de este artículo, asumiendo la realidad diversa y plural de nuestra agricultura y reconociendo las posibilidades reales de nuestros gobernantes para afrontar los retos futuros.

IV. CONCLUSIONES

En este artículo se ha analizado la agricultura española desde una perspectiva sociopolítica, exponiendo un conjunto de paradojas que actúan como limitaciones para avanzar en el desarrollo de nuestro sector agrario. La escasa cooperación institucional entre los ámbitos nacional y regionales de la Administración en materia de agricultura, el bajo grado de colaboración existente entre las diversas formas asociativas que vertebran los intereses agrarios, la parálisis de la UE a la hora de afrontar una auténtica reforma de la PAC que responda a las exigencias reales de los mercados y a las demandas de los consumidores, las restricciones ambientales ante la amplia red de espacios naturales declarados bajo protección, y finalmente, las señales ambiguas, cuando no contradictorias, que emite la población cuando se le pregunta por estos temas son debilidades de nuestra agricultura, que deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar cualquier estrategia de política agraria.

Asimismo, se ha mostrado en este trabajo cómo, a pesar de esas limitaciones, la agricultura española y el sector agroalimentario en su conjunto han alcanzado altos niveles de competitividad, al haber sabido aprovechar las oportunidades de la apertura y liberalización de los mercados y los recursos provenientes de la UE, consolidándose un modelo dual que es hoy uno de sus grandes valores, y lo que explica, en gran medida, que siga siendo la base sobre la que descansa el desarrollo económico de muchas zonas rurales españolas y el equilibrio alcanzado en materia de sostenibilidad ambiental, así como de bienestar y cohesión social.

En este sentido, parece claro que el futuro de nuestras zonas rurales pasa por apostar por ese modelo dual de agricultura al que se ha hecho referencia, ya que ambos sistemas de producción (el empresarial y el multifuncional) son necesarios para garantizar niveles adecuados de renta a nuestros agricultores y asegurar el bienestar de las zonas rurales. Respecto al modelo empresarial de agricultura, es un hecho que la PAC, sumida en las contradicciones y paradojas antes mencionadas, no va en la dirección de apoyar este modelo, por lo que se le deberá impulsar definiendo una política que no frene su dinamismo y que interfiera lo menos posible en la lógica económica y de mercado que guía la estrategia de los titulares de este tipo de explotaciones.

Por su parte, el modelo multifuncional de agricultura necesita la continuidad de los sistemas públicos de protección y apoyo porque no puede mantenerse por sí solo, ya que se basa en explotaciones agrícolas y ganaderas no competitivas en mercados abiertos que deben buscar nuevas oportunidades en un escenario todavía poco atendido por la iniciativa privada. Dada la precaria situación económica de sus titulares y su estrecha integración en el territorio rural, la legitimidad de este modelo para continuar recibiendo ayudas públicas parece garantizada, y el marco del reglamento FEADER es adecuado, aunque insuficiente en términos económicos debido al bajo presupuesto europeo que tiene asignado. No obstante, el hecho de que sea una política cofinanciada abre posibilidades para que el Gobierno central y los de las comunidades autónomas apuesten, con sus propios recursos, por el modelo multifuncional de agricultura si es que lo consideran prioritario en su correspondiente territorio.

Lejos de contemplarlo como una agricultura marginal, asistida y dependiente, el modelo multifuncional debe ser incorporado a las nuevas dinámicas de innovación y modernización, sólo que con criterios diferentes a los planteados para el modelo empresarial.

A todo ello habría que unir la oportunidad que representa la Ley

de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, una ley que, desde una perspectiva territorial, pretende afrontar la compleja situación de las zonas rurales, combinando acciones procedentes de distintas áreas ministeriales: educación, salud, equipamientos, infraestructuras, servicios sociales,... En ese contexto de oportunidades, la creación del nuevo Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino se erige además como un factor que podría contribuir a una visión menos sectorial y más integrada del sector agrario. Es una forma de valorar de forma conjunta los efectos de la agricultura sobre el territorio y el medio ambiente, lo que permitiría avanzar hacia una gestión más sostenible de los recursos naturales, impulsando la participación de todos los grupos implicados en el futuro de las zonas rurales españolas: organizaciones agrarias, grupos de desarrollo rural, asociaciones de consumidores, sindicatos de asalariados, grupos ambientalistas, emprendedores rurales, responsables políticos locales, y cuantos se sientan legitimados para expresar sus ideas y opiniones sobre unos territorios cuya diversidad social y económica es su principal patrimonio.

NOTAS

(1) Se podría añadir la *paradoja de la agricultura familiar*, según la cual se sigue utilizando este término para calificar a un tipo de agricultura cuya gestión ya no descansa en el trabajo de la familia, gracias a los cambios que se han producido en las estrategias de las mujeres y jóvenes que residen en el medio rural. Más que en su carácter familiar, la singularidad de este tipo de pequeñas y medianas explotaciones se basa en su doble integración en el mercado y en el territorio, y en estar guiadas por una lógica orientada tanto a la obtención de beneficios como al autoempleo.

(2) Los *comités de gestión* están formados por funcionarios designados por el departamento ministerial correspondiente de cada Estado miembro. Dichos comités intervienen en el proceso de aprobación de los proyectos de reglamento que emanan de la Comisión Europea. El dictamen de estos comités es obligatorio, y tiene efectos importantes sobre dicho proceso, de tal modo que puede acarrear la devolución de un proyecto de reglamento, paralizándose el procedimiento de aprobación.

(3) La perspectiva del *capital social* es muy utilizada en los estudios sobre desarrollo. Esta perspectiva enfatiza la importancia de factores no económicos, tales como la confianza entre individuos, la credibilidad de las instituciones, y la cooperación y sinergia entre las entidades asociativas. Algunos autores utilizan la densidad asociativa para medir el nivel de desarrollo de una comunidad.

(4) El COPA se creó en el momento de constitución de la PAC, a raíz de la conferencia de Stressa. Es una entidad privada, reconocida como interlocutora por la Comisión Europea, donde se integran la mayoría de las organizaciones profesionales agrarias de los estados de la Unión Europea.

(5) El COGECA es la instancia de representación del cooperativismo agrario europeo. Actualmente, cuenta con 35 miembros, todos ellos federaciones de cooperativas, que ostentan la representación a nivel de cada Estado. A efectos de designar los representantes de los intereses agrarios en los *comités consultivos agrícolas*, el COPA y el COGECA se coordinan entre sí para nombrar la mitad de los miembros que componen esos comités. No confundir estos comités consultivos con los comités de gestión (ver nota 2), pues su función es meramente consultiva y sus dictámenes no son vinculantes; además, los comités consultivos agrícolas están formados, a diferencia de los comités de gestión, por representantes de los distintos grupos de intereses implicados en los temas agrarios, y no por funcionarios de los diversos departamentos ministeriales de los estados miembros.

(6) La cúpula dirigente de la FNSEA se encarga de la interlocución política con los poderes públicos, mientras que a las sectoriales (como la FNPL, para el sector lácteo; la AGPB, para el trigo; la FNPB, para la remolacha, y la FNPV, para el vino) les corresponden las tareas de definir estrategias, prestar servicios especializados a los productores y realizar estudios de prospectiva sobre la correspondiente rama.

(7) ASAJA admite como miembros asociados a algunas organizaciones sectoriales, pero su estructura federal lo es sobre base territorial (bien regional o provincial).

(8) Una radiografía de los distintos sectores productivos de la agricultura española puede verse el *Anuario 2007* editado por la Fundación de Estudios Rurales, disponible en: www.upa.es/anuario_2007/index_anuario_2007.php.

(9) Es un hecho el escaso desarrollo de la Ley de Interprofesiones, aprobada en 1996, y cuyo desarrollo ha encontrado serios obstáculos debido, en gran medida, al recelo y desconfianza de las organizaciones que vertebran los intereses de los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria.

(10) A principios de los años ochenta se publicó el *Informe del mundo rural*, al que siguieron otros documentos que iniciaban el proceso de introducción del discurso del desarrollo rural en la agenda política europea.

(11) Basta consultar los informes de evaluación de los programas *Leader* para corroborar esta afirmación. Sobre el caso de Andalucía, ver los informes elaborados por el IESA-CSIC, que están asequibles en la web: www.iesa.csic.es.

(12) En el marco de los programas *Leader* se ha vertebrado una poderosa estructura de representación de los grupos de acción local a escala europea, que actúa como un *lobby* con fuerte influencia ante la Comisión. En España, los grupos se vertebran en dos redes: la REDR (Red Española de Desarrollo Rural) y la RNDR (Red Nacional de Desarrollo Rural), con sus correspondientes redes regionales.

(13) Los porcentajes mínimos de financiación de los tres ejes del FEADER son establecidos por el Reglamento europeo. Sobre ellos (que suman un 50 por 100 del total de recursos financieros destinados por el FEADER), los estados miembros, y en el caso español los gobiernos regionales, pueden utilizar la otra mitad para distribuirla entre los tres ejes de acuerdo con sus prioridades políticas y estratégicas.

(14) El Agrobarómetro es una encuesta anual realizada por el IESA-CSIC a la población general de Andalucía desde 2003 y financiada por la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía. El Agrobarómetro dispone cada dos años de una submuestra a la población agraria. Respecto al Ecobarómetro, es otra encuesta, también anual, realizada sobre cuestiones ambientales a la población andaluza, financiada por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de la Andalucía. En la página web: www.iesa.csic.es pueden verse los informes completos de la serie histórica de ambos barómetros.

(15) En los sucesivos Agrobarómetros, la valoración social que recibe la profesión de agricultor es una de las más bajas de la escala de prestigio, siendo aún más baja cuando los que la valoran son los propios agricultores.

EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LOS MERCADOS AGRÍCOLAS INTERNACIONALES

Ignacio ATANCE MUÑIZ
Rocío LAMAS ESTÉVEZ
Javier SIERRA ANDRÉS
MARM

Resumen

El presente trabajo profundiza en el análisis de la crisis alimentaria actual y de las perspectivas de evolución futura de los mercados. La causa inmediata de las subidas se encuentra en la firmeza de la demanda y en una cierta inestabilidad de la oferta, que han provocado un fuerte descenso de los *stocks*. El incremento del precio del petróleo y el de la demanda de materias primas para biocarburantes juegan un papel complementario crucial. Las causas explicativas de la subida de precios identificadas constituyen, en muchos casos, no sólo factores de subida, sino sobre todo factores que introducen una mayor volatilidad en los mercados mundiales. Las estimaciones para la próxima década prevén un ritmo anual de crecimiento de la oferta tanto de cereales como de oleaginosas ligeramente inferior al ritmo reciente de crecimiento de su demanda, por lo que las tensiones seguirán estando presentes en los mercados.

Palabras clave: mercados agrarios, precios materias primas agrarias, crisis alimentaria, prospectiva, biocarburantes, petróleo, *stocks*.

Abstract

The present article goes further into the food crisis and the prospects for the future evolution of the markets. The immediate cause of the rises lies in the strength of demand and in a certain instability in supply, which have led to a sharp drop in stocks. The increase in the price of oil and in the demand for raw materials for biofuels play a crucial supplemental role. The reasons explaining the price increases identified are, in many cases, not only factors for a rise in prices, but also, above all, factors that add increased volatility to the world markets. The estimates for the next ten years foresee an annual rate of growth in the supply of, for instance, oil-seed cereals slightly below the recent growth rate in their demand, so that tensions will continue to be present in the markets.

Key words: agricultural markets, agricultural raw material prices, food crisis, outlook, biofuels, oil, stocks.

JEL classification: Q11, Q18.

I. INTRODUCCIÓN (*)

La escalada de precios experimentada por gran parte de las *commodities* agrícolas desde comienzos del año 2006 plantea un nuevo escenario para el futuro del sector agrario y de las políticas que intervienen sobre él. Este nuevo escenario implica un mayor protagonismo del sector dentro de la economía, una revalorización de su rol como proveedor de alimentos, que además deben ser razonablemente baratos tanto en las economías en desarrollo (garantía nutricional) como en las economías desarrolladas (compromiso de control de la inflación).

Pero este revalorizado papel productivo debe convivir con otras funciones que se han venido dando a la actividad agraria. Algunas ya clásicas, como el mantenimiento de los valores ambientales ligados a la práctica de una agricultura sostenible o la contribución al mantenimiento del tejido social rural, a las que no se desea renunciar. Otras, más recientes, como el papel del sector agrario como proveedor de materias primas para la obtención de bioenergía. ¿Será posible encontrar una respuesta a esta multiplicidad de objetivos?

Obviamente, el reto se traslada también sobre la intervención en el sector, es decir, sobre las políticas agrarias, tanto nacionales (PAC, *Farm Bill*) como internacionales (acuerdos OMC). Partidarios de una mayor liberalización acusan a las políticas agrarias aún existentes, y en especial a la PAC, de impedir al sector productor reaccionar en plenitud a las señales de los mercados. En el lado opuesto, quienes defienden la intervención sobre el sector agrario, dado su carácter estratégico, acusan a una desregulación desmedida el descontrol de los mercados, sus cotizaciones y sus consecuencias en forma de hambre e inflación.

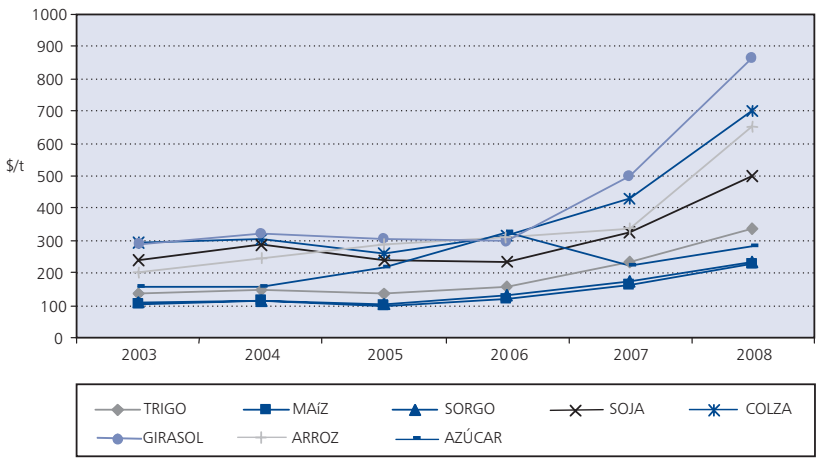
Planteado el contexto, el presente trabajo tratará de profundizar en el análisis de la crisis alimentaria actual y de las perspectivas de evolución futura de los mercados, con el ánimo de servir de herramienta para responder a los retos planteados. Así, en el apartado segundo se caracterizará la evolución reciente de los precios agrícolas, mientras que en el apartado tercero se analizarán sus causas; en él, ordenaremos y jerarquizaremos las que a nuestro juicio son principales causas del alza de precios, tratando de aportar información cuantitativa sobre ellas. En el apartado cuarto, se sintetizan las perspectivas existentes de evolución futura de los mercados, poniendo especial énfasis en evaluarlas en función de las expectativas de evolución de las causas identificadas en el apartado previo. Cerraremos, por último, con unos breves párrafos a modo de resumen y conclusión del trabajo desarrollado.

II. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS PRECIOS AGRÍCOLAS MUNDIALES

Examinada la evolución histórica de las cotizaciones de las principales materias primas agrarias mundiales, observamos cómo la crisis energética de los años setenta impulsó sus precios a máximos históricos (cuadro n.º 1). Desde entonces, los precios descendieron notablemente, marcando mínimos históricos al final de la década de los noventa y comienzo de los años dos mil, coincidiendo en parte con la crisis de los mercados asiáticos.

Esta situación cambió a partir de la campaña 2004-2005, debido a un incremento en la demanda de estos productos, tanto por el crecimiento en las economías emergentes (sumándose crecimiento de la población y aumento de la demanda per cápita), como por el crecimiento de la demanda para usos energéticos mediante la elaboración de biocarburantes de primera generación (biodiésel y bioetanol). En efecto, desde mediados de la presente década, la producción de biocarburantes, hasta el momento reducida a la producción de bioetanol en Brasil a partir de caña de azúcar, comienza a expandirse tanto en países desarrollados tales como EE.UU. y UE como, en menor medida, en algunas economías emergentes como China e India.

GRÁFICO 1
PRECIOS DE LAS PRINCIPALES MATERIAS PRIMAS AGRÍCOLAS



FAO: Trigo: US. n.º 2 soft red winter wheat, US Gulf (Martes); Maiz US n.º 2, Yellow, US Gulf (Viernes); Soja (US n.º 1, Yellow, U.S. Gulf (Viernes)) Arroz (White Rice, Thai 100 por 100 B second grade, FOB. Bangkok (Viernes)); Azúcar ISA Precio diario, Promedio semanal Girasol (EU CIF, Lower Rhin); Colza, (Europe 00, CIF Hamburg); Sorgo (US n.º 2 Yellow, US Gulf (Viernes))

Desde principios de 2006 hasta nuestros días se ha producido una subida media aproximada de los precios del 65 por 100, siendo especialmente alta en soja y trigo, y algo menor en maíz (gráfico 1). Especialmente llamativa resulta la subida del arroz, muy concentrada en el primer semestre de 2008, a lo largo del cual su precio se habría triplicado hasta máximos cercanos a 1.000 $/t. Por tanto, *el primer rasgo que caracteriza a esta subida de precios es su carácter global, al afectar a un amplio número de productos agrarios*.

Un segundo rasgo es que esta alza del precio de los alimentos debe ser contextualizada en el marco de la *subida generalizada de otras* commodities*, especialmente del petróleo* (incremento del 200 por 100 en cuatro años). Según datos del Fondo Monetario Internacional, el índice que mide el precio del conjunto de las principales *commodities* mundiales habría crecido desde el nivel 130 a comienzos de 2004 (índice 1992=100) a 350 a comienzos de 2008 (+170 por 100 en cuatro años).

En todo caso, el crecimiento del precio del petróleo es sensiblemente superior al del resto. De hecho, como veremos en el apar-

CUADRO N.º 1

PRECIOS ($/t) HISTÓRICOS NOMINALES Y REALES DE PETRÓLEO Y ALIMENTOS

	1980		*2000*		*2008*	
	Nominal	*Real*	*Nominal*	*Real*	*Nominal*	*Real*
Trigo	175	413	116	147	300	294
Cereales secundarios	133	300	88	108	175	172
Arroz	388	882	200	247	376	369
Oleaginosas	282	645	200	247	482	473
Petróleo ($/barril)	38	105	10(*)	12(*)	130	127

(*): Los precios del petróleo corresponden a 1998 en lugar de 2000, por corresponder a sus cotizaciones mínimas tras la crisis del 1973.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de OCDE-FAO (2008). Precios deflactados a diciembre 2007.

tado III, la subida del petróleo es una de las principales causas explicativas de la subida de los productos agrarios, al constituir un *input* clave en la producción agraria, pero además estar muy indexado con el precio de muchos productos agrarios, dado que la producción de biocombustibles les convierte en productos parcialmente sustitutivos.

De este modo, *el tercer rasgo principal de la subida actual es el de haber alcanzado máximos históricos nominales, pero no reales,* quedando los precios actuales, salvo el arroz, lejos de los máximos históricos alcanzados a finales de los setenta, una vez descontado el efecto de la inflación (cuadro número 1). Algo que, por otra parte, no ocurre en el caso del petróleo, en el que los máximos no son sólo nominales, sino también reales, una vez superados los 120 $/barril, lo que pone en evidencia que, aunque ambas crisis puedan tener un componente común de firmeza de la demanda, la incertidumbre sobre la oferta es mucho mayor en el caso del crudo.

III. CAUSAS DE LA SUBIDA DE PRECIOS

Diversos informes e investigaciones han analizado recientemente, de manera directa o indirecta (por ejemplo, al albur del análisis del desarrollo de los biocarburantes), los factores causantes de la subida de los precios agrarios (USDA, 2008a; OCDE, 2006; OCDE-FAO, 2008; CE, 2008a; García *et al.*, 2007; Tió, 2007). Todos ellos se caracterizan por aportar argumentaciones, generalmente cualitativas, que apuntan a una conjunción de factores múltiples, existiendo un consenso en la firme evolución de la demanda, poco elástica hasta el momento a variaciones en los precios.

CUADRO N.º 2

FACTORES CONDICIONANTES DE LA EVOLUCIÓN DE LOS MERCADOS AGRARIOS

	Estructurales	*Coyunturales*
De oferta	Políticas *anti-stocks* Petróleo y coste de *inputs* y transporte Cambio climático	Malas cosechas en Australia, UE y Ucrania Políticas anti-exportaciones
De demanda	Fortaleza de la demanda, especialmente asiática Biocarburantes de primera generación Devaluación del dólar	Políticas pro-importaciones Acumulación de divisas en Asia Mayores volúmenes contratados en los mercados de futuros agrarios

Por el contrario, la mayor discrepancia se situaría en el papel jugado por las variaciones de la oferta y de los biocarburantes. En el primer caso, mientras los informes de instituciones públicas han puesto énfasis en la sucesión de malas cosechas, los informes de expertos independientes han tendido a relativizar éstas por su pequeño efecto agregado sobre la oferta mundial total. De manera contraria, en materia de biocarburantes, tanto USDA como la Comisión Europea han minorado su impacto acogiéndose al bajo porcentaje de materias primas agrarias que su producción absorbe en la actualidad, mientras que trabajos como OCDE (2006) y Tió (2007) han incidido en el efecto sobre las expectativas de destino futuro de materias primas a este uso que implican los objetivos de consumo establecidos en las políticas públicas de biocarburantes de EE.UU. y la UE, así como sobre el porcentaje del incremento de la demanda reciente de cereales y oleaginosas, que se ha debido a su consumo para este fin.

En este apartado, trataremos de aportar nuestra opinión sobre los factores causantes, basada en un análisis de los datos existentes sobre cada uno de ellos. Para ello, consideramos conveniente partir de su clasificación en función de su carácter estructural o coyuntural, así como de si se trata de factores que inciden sobre la oferta o sobre la demanda mundial de cereales y otros granos (cuadro n.º 2). Obviamente, esta clasificación no deja de ser subjetiva, y por tanto sujeta a debate y crítica. De hecho, es complejo identificar el carácter estructural o coyuntural de algunas causas, fundamentalmente de la evolución del precio del petróleo o del dólar. No obstante, en nuestra opinión, estamos en ambos casos ante un escenario completamente nuevo de precios del petróleo y de tipos de cambio del dólar en relación con el existente antes de la crisis, lo que confiere a estos factores un marcado carácter estructural.

1. Firmeza de la demanda e inestabilidad de la oferta

Examinando el cuadro n.º 2, emerge un primer grupo de factores (fortaleza de la demanda, biocombustibles, malas cosechas) que han provocado, en primera instancia, un desequilibrio mundial entre oferta y demanda. En efecto, los años 2005-2007 se han caracterizado por producciones

CUADRO N.º 3

EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES PRODUCCIONES MUNDIALES

		2002/03	*2003/04*	*2004/05*	*2005/06*	*2006/07*	*2007/08*
TRIGO	PRODUCCION (Mt)	568,7	553,8	625,7	620,8	592	606,4
	CONSUMO (Mt)	605,2	588,6	606,9	624,2	615,4	620,4
	VARIACION *STOCKS* (porcentaje)	-17,99	-20,80	14,16	-2,19	-15,86	-11,36
	PRECIO ($/t)	137,48	145,27	135,93	158,15	234,76	338,82
MAÍZ	PRODUCCION (Mt)	603,4	627,4	715,4	698,6	706,7	779,8
	CONSUMO (Mt)	628,2	649	688,8	705,6	725,7	775,6
	VARIACION *STOCKS* (porcentaje)	-16,34	-17,08	25,36	-5,32	-15,26	3,98
	PRECIO ($/t)	105,2	111,72	98,53	122,14	164,26	230,66
SOJA	PRODUCCION (Mt)	196,84	186,6	215,75	220,54	237,36	219,72
	CONSUMO (Mt).	191,45	189,44	204,83	215,33	225,18	233,63
	VARIACION *STOCKS* (porcentaje)	20,63	-11,74	25,46	11,06	19,56	-22,18
	PRECIO ($/t)	241,28	288,5	238,58	234,83	326,92	501,02
ARROZ	PRODUCCION (Mt)	378,1	391,5	400,9	418,2	420,6	427,1
	CONSUMO (Mt)	407,8	413,7	408,9	415,6	420,5	424,4
	VARIACION *STOCKS* (porcentaje)	-22,33	-21,39	-9,85	3,42	0,13	3,56
	PRECIO ($/t)	200,86	244,49	290,5	311,24	334,45	652,23

Nota: precios medios correspondientes al año natural de final de campaña
Fuente USDA; Precios FAO: Trigo US. N.º 2 soft red winter wheat,US Gulf (Martes); Maiz US Nº 2, Yellow, US Gulf (Viernes)
Soja (US N.º 1,Yellow, U.S. Gulf (Viernes)); Arroz (White Rice,Thai 100 por 100 B second grade, FOB. Bangkok (Viernes))

que, sin ser históricamente bajas, sí han sido inferiores a las previstas en función de las tendencias existentes. Por el contrario, la demanda ha mantenido una pauta creciente y firme.

Analizando los datos del cuadro n.º 3 y el gráfico 2 para el caso del trigo, se puede corroborar la firmeza de la demanda en los últimos años. Así, en trigo, la demanda ha venido creciendo en algo más de cinco millones de toneladas al año (lo que supone aproximadamente un incremento del 0,8 por 100 anual), y en maíz el aumento anual ha sido de veinte millones de toneladas (+2,5 por 100 anual), en parte impulsado por la demanda para producción de bioetanol. En ambos casos, cuando regresamos la demanda anual en función del año cronológico en que se ha producido obtenemos coeficientes R^2 en el entorno de 0,9, prueba de la constancia del crecimiento anual de la demanda.

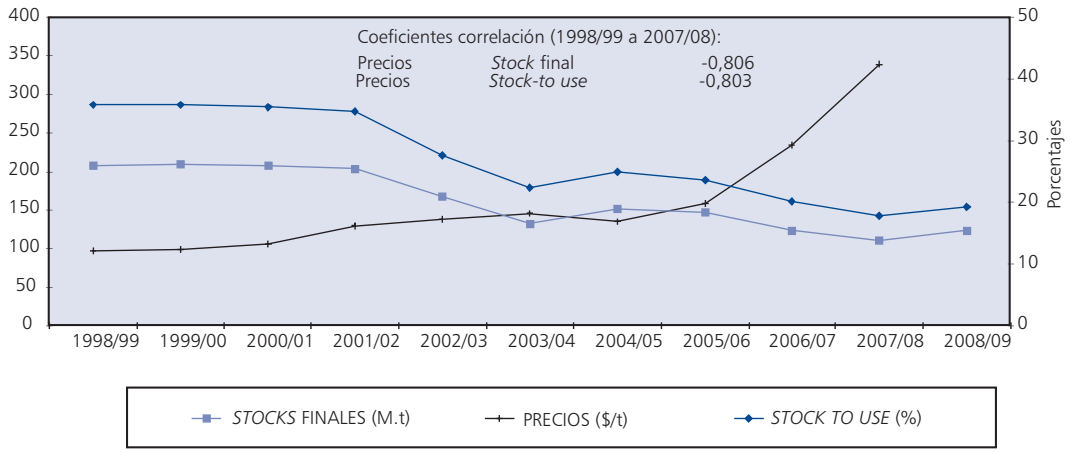
En cuanto a la oferta, en *trigo*, las producciones no han cubierto las necesidades del consumo en siete de las últimas ocho campañas, si bien es cierto que tan sólo en el periodo 2002-2004 el déficit acumulado fue notorio (70 millones de toneladas en dos años) y en parte fue compensado por el superávit de la campaña 2004-2005 (20 millones de toneladas). En todo caso, la producción de la campaña 2006-2007 y la estimada para la campaña 2007-2008, pese a ser superiores a las de comienzos de la década, han provocado un nuevo déficit de 37 millones de toneladas, concentrándose además geográficamente en algunos de los principales exportadores mundiales.

— En la Unión Europea (20 por 100 de la producción mundial), la producción ha sufrido descensos del 20 por 100 entre 2005 y 2008, que han mermado en gran medida los *stocks* almacenados (-59 por 100 entre 2006 y 2008). En dos años, las exportaciones han disminuido un 40 por 100 y su cuota sobre el mercado mundial ha caído del 13 por 100 al 9 por 100.

— Australia ha disminuido su producción en 27 millones de toneladas entre 2006 y 2008, y sus *stocks* han disminuido un 63 por 100. Este descenso implica una caída del 4 por 100 de la producción mundial, y ha supuesto también que las exportaciones australianas de trigo hayan descendido en 16 millones de toneladas, equivalentes a un 18 por 100 de las exportaciones mundiales anuales medias de este grano.

— Es importante también el caso de Ucrania, que ha sufrido en 2006-2007 un descenso en su producción del 25 por 100, que ha rebajado sus exportaciones un 48 por 100, lo que ha reducido su participación en el comercio mundial de trigo del 5,7 por 100 al 3 por 100.

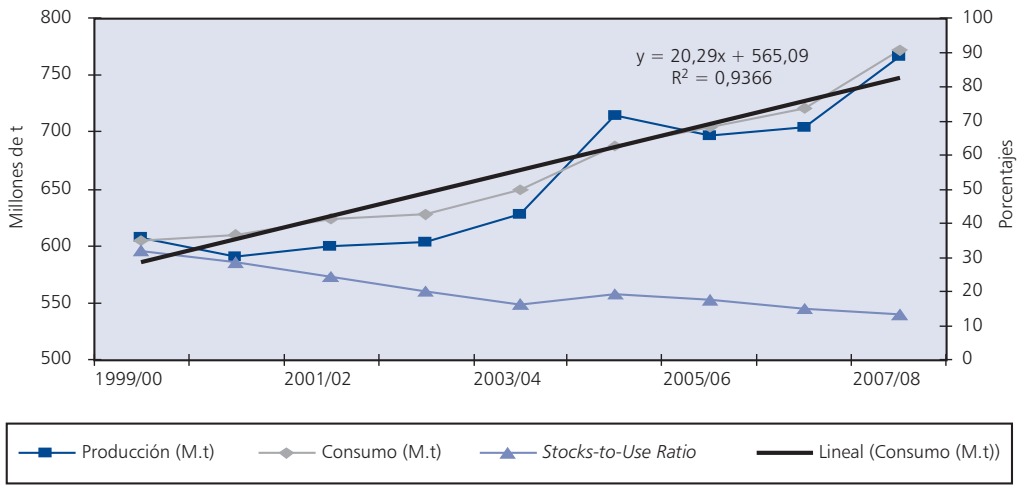
GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL MERCADO MUNDIAL DE TRIGO (USDA)



Obviamente, estos déficit acumulados han presionando a la baja los niveles de *stocks*, que, por otra parte, ya venían disminuyendo también como consecuencia de las medidas para reducir su coste tomadas por parte de países como China o la UE desde finales de los noventa, debido a la estabilidad de los precios durante las dos décadas anteriores y la progresiva liberalización del comercio. De esta manera, la ratio *stock-to-use* habría descendido hasta situarse recientemente en un 18 por 100. Y la consecuencia inmediata ha sido un fuerte aumento de los precios, pues, como se expone en el gráfico 2, la correlación entre precio y variaciones de *stocks* es muy estrecha.

En el caso de los *cereales secundarios*, se produjo un déficit productivo entre las cosechas de 2005 y 2007, que supuso un descenso de los *stocks* del 24 por 100. En concreto, la producción mundial de maíz (gráfico 3), de manera similar al trigo, ha permanecido por debajo del consumo en seis de las últimas ocho campañas. Sin embargo, en este caso, los déficit acumulados han sido menores, concentrándose especialmente en las cuatro campa-

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DEL MERCADO MUNDIAL DE MAÍZ (FAPRI)



ñas que van del año 2000 a 2004. De hecho, en las cuatro últimas campañas (incluyendo la previsión para 2007-2008), se habría producido incluso un pequeño superávit de cinco millones de toneladas, que habría elevado los *stocks* en términos absolutos de 105 a 110 millones de toneladas, en todo caso insuficientes para frenar la caída de la ratio de *stock-to-use* (puesto que el crecimiento relativo del consumo ha sido superior).

En el caso del *arroz*, el fuerte descenso de *stocks* en la campaña 2003-2004 (22 millones de toneladas, equivalentes al 5 por 100 de la producción mundial anual) llevó los precios hasta 300 $/t. Sin embargo, desde entonces, producciones y consumos han estado ajustados en las cuatro campañas posteriores. Por tanto, la reciente escalada de precios no se ha producido por desequilibrios entre oferta y demanda, sino por un descenso del comercio (-13 por 100) provocado por la toma de medidas entorpecedoras de las exportaciones en buena parte de los principales exportadores asiáticos, especialmente la India, que ha pasado de exportar seis millones de toneladas en 2006-2007 (19 por 100 del volumen intercambiado) a 2,5 en 2007/08 (9 por 100).

A la firmeza de la demanda de granos tanto para alimentación humana como animal se suma el crecimiento de su *demanda para la elaboración de biocarburantes de primera generación* (UAP, 2008). ¿Qué impacto supone este componente de la demanda sobre los mercados mundiales? En primer lugar, es preciso tener en cuenta que la producción mundial de biocarburantes está muy concentrada geográficamente. Así, tomando datos de OCDE-FAO (2008):

— La producción de bioetanol (que utiliza como materias primas agrarias el grano del cereal o la caña de azúcar) alcanza 64 millones de toneladas (1), de las que un 50 por 100 corresponde a EE.UU., un 29 por 100 a Brasil, un 9 por 100 a China y un 6 por 100 a la Unión Europea.

— En el caso del biodiesel (producido a partir de aceites de semillas oleaginosas, principalmente palma, colza, soja y girasol), la producción alcanza 11 millones de toneladas, de las que un 54 por 100 corresponde a la UE y un 16 por 100 a Estados Unidos.

En el caso de Estados Unidos, se ha pasado de producir cuatro millones de toneladas de etanol en 1996 a 32 millones de toneladas en 2008, a partir de 11 y 92 millones de toneladas de maíz respectivamente, lo que ha supuesto dedicar actualmente un 30 por 100 de la producción de este cereal a ese uso. En 2017 se espera una producción de etanol de 44 millones de toneladas a partir de 125 millones de toneladas de maíz.

Por su parte, la UE ha incrementado su producción de etanol de 0,55 a 3,7 millones de toneladas y la de biodiesel de 0,8 a 5,8 millones de toneladas entre 1996 y 2008. Sin embargo, entre 2005 y 2007, la producción de trigo destinada a etanol ha pasado del 1,2 por 100 al 1,0 por 100 y la de maíz del 1,2 por 100 al 0,6 por 100. En 2017, la OCDE estima que la producción de bioetanol alcanzará 10 millones de toneladas a partir de 24 millones de toneladas de cereales (7,7 por 100 de la producción esperada), y la de biodiesel, 12 millones de toneladas partiendo de otros 12 millones de toneladas de aceites vegetales (equivalentes a un 86 por 100 de la producción o un 41 por 100 del consumo).

A escala mundial, se espera que se incremente la producción de bioetanol a una tasa anual del 5,1 por 100, por lo que en 2017 alcanzaría 105 millones de toneladas y requeriría 172 millones de toneladas de cereales (9 por 100 de la producción mundial esperada). Por su parte, la de biodiesel crecería al 6,7 por 100, hasta 21,5 millones de toneladas, para las que se necesitarán 21 millones de toneladas de aceites vegetales (15 por 100 de la producción mundial esperada).

En definitiva, el destino del grano para la producción de biocarburantes representa aún una proporción baja de la producción total, en torno al 6 por 100, pero muy significativa del incremento de la demanda (cuadro n.º 4). Así, solamente el crecimiento del maíz destinado a bioetanol en EE.UU. (+6,75 millones de toneladas año en la última década) explicaría más de la tercera parte del aumento anual del consumo de

CUADRO N.º 4

PRODUCCIÓN MUNDIAL DE BIOCOMBUSTIBLES

	2005	*2007*	*2017*
Producción etanol (millones t)	42(a)	64	105
Cereales utilizados (millones t)	46	93(b)	172
Porcentaje sobre la producción total	3	6	9
Producción biodiesel (millones t)	6,7(a)	11	21
Aceites vegetales utilizados (millones t)	4	9	21
Porcentaje sobre la producción total	3,6	7	15

Notas: (a) media 2005-2007; (b) 2007.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de OCDE-FAO (2008) .

este cereal (+20 millones de toneladas / año). Adicionalmente, las expectativas futuras de consumo para la producción de biocarburantes sí arrojan cifras significativas respecto a la producción total (9 por 100 en el caso del bioetanol, 15 por 100 en el caso del biodiesel), si bien en el futuro el incremento de este uso explicará un porcentaje menor del incremento anual de la demanda (2).

2. Subida del precio del petróleo

Se trata de un factor que incide tanto en los costes de producción (fertilizantes, gasóleo) como en los costes de transporte y distribución, especialmente en relación con el coste de los fletes marítimos.

En relación con el coste del *gasóleo*, los consumos intermedios en la agricultura española ascendieron en 2007 a un total de 16.500 millones de euros (segunda estimación de las macromagnitudes agrarias nacionales). De esta cantidad, 1.528 millones de euros (9,3 por 100) se destinaron a energía y lubricantes, de los cuales aproximadamente el 70 por 100 corresponden a gastos de gasóleo. Por tanto, puede estimarse que la cuenta del gasóleo agrícola representa un 6,5 por 100 sobre el importe total de los consumos intermedios del sector agrario. En el caso concreto de las producciones agrícolas, y tomando de nuevo los datos de las macromagnitudes agrarias nacionales, un aumento del precio del gasóleo del 50 por 100 (que es el que se habría producido hasta el momento en el periodo 2007-2008) elevaría los costes de producción en un 12 por 100. A escala mundial la situación es parecida, pues, por ejemplo, en Estados Unidos la Agencia de Estadística Energética cifra también en un 50 por 100 el incremento del precio del gasóleo en 2008 respecto a 2007.

En el caso de los *fertilizantes*, el Banco Mundial cifra el aumento de su precio en un 150 por 100 en los últimos cinco años. El coste de fertilizantes representa, en EE.UU., entre el 25 por 100 y el 30 por 100 del coste total de la producción de cereal. En España, el incremento en el último año ha sido del 60 por 100 (abril 2008 respecto a abril 2007). De manera similar al cálculo efectuado para el gasóleo, el apartado «fertilizantes y enmiendas» representó en 2007 el 7,7 por 100 de los consumos intermedios. Asumiendo que un 80 por 100 de este coste está ligado a la producción vegetal, los fertilizantes representarían el 10 por 100 de los costes de producción agrícolas, por lo que una subida del 60 por 100 de su precio implicaría un aumento del 6 por 100 del coste de producción.

Por tanto, solamente considerando gasóleo y fertilizantes, los aumentos del precio de estos *inputs* implicarían, en caso de una plena repercusión por el agricultor, un incremento del precio de los granos del 18 por 100. Esta elevada repercusión sobre los costes variables de producción puede actuar también a corto y medio plazo como freno a la reacción de la oferta agraria ante las subidas de precios, retrasando el ajuste oferta-demanda y la consecuente moderación de éstos.

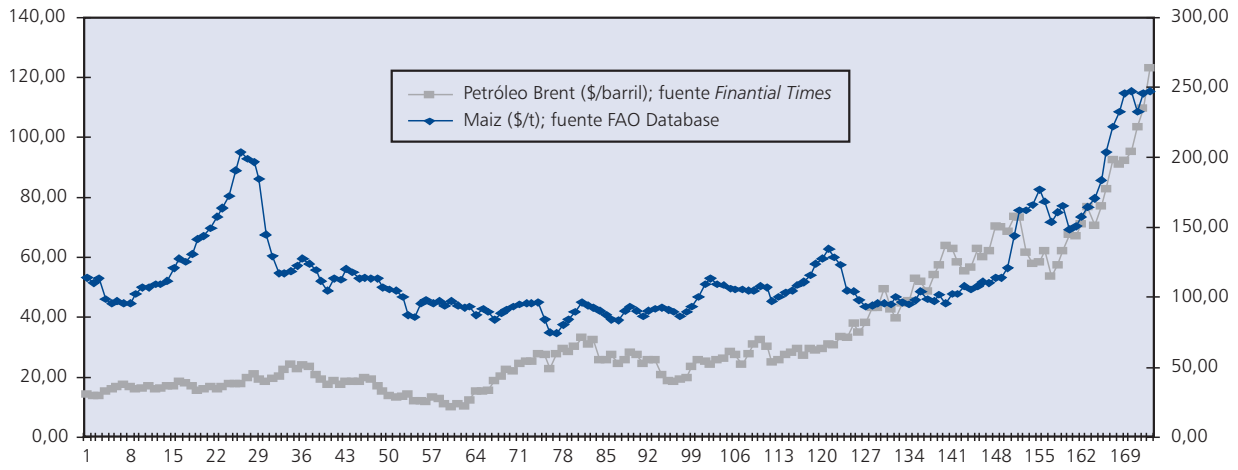
En tercer lugar, el incremento del precio del petróleo ha sido fundamental en la elevación de los precios del *transporte y la distribución*. En concreto, el índice del coste de fletes (transporte y seguros marítimos) de cereales proporcionado por el Consejo Internacional de Cereales pasó de un nivel de 4.125 a principios del año 2006 a 13.000 en mayo de 2008 (+215 por 100).

Adicionalmente, la presencia de biocarburantes contribuye también a indexar los precios del petróleo y de las materias primas agrarias, en tanto en cuanto una subida del precio del primero permite pagar más por la materia prima agraria destinada a generar el carburante alternativo. Por ejemplo, en el caso de la producción de bioetanol a partir de maíz en Estados Unidos, FAO estima que en un escenario de precio del petróleo a 60 $/barril, la producción de bioetanol es rentable para precios del maíz de hasta 3,6 $/bushel (que se reducen a 2 $/bushel si eliminamos el efecto de las subvenciones a la producción de bioetanol). Sin embargo, si el precio del petróleo se eleva a 120 $/barril, el umbral de rentabilidad asciende hasta 4,1 $/bushel (5,7 $/bushel sin subvenciones). Curiosamente, estos umbrales teóricos son muy similares a los movimientos de precios que en la realidad se han producido de manera simultánea en los mercados del petróleo y el maíz. De hecho, la relación entre precios del petróleo y del maíz es cada vez más estrecha, como se muestra en el gráfico 4.

3. Otros factores complementarios

Realizamos en este apartado una pequeña mención explicativa del resto de factores mencionados en el cuadro n.º 2. En primer lugar, *la devaluación del dólar* ha presionado al alza la demanda en los mercados cotizados en esta moneda, calentando la demanda en estos mercados, pero generando también un movimiento en espiral, al utilizarse de referencia las cotizaciones en los mercados norteamericanos para la fijación de precios en el resto de mercados agrarios mundiales. De manera complementaria, USDA (2008a) expone cómo la acumulación de reservas de divisas, especialmente

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO Y EL MAÍZ



en Japón y China, ha favorecido la inelasticidad de su demanda de importaciones de granos respecto a su precio.

Otro factor coyuntural que ha afectado a la demanda de productos agrícolas es *el incremento del volumen contratado en los mercados agrarios de futuros*. Los datos existentes muestran que el volumen mensual negociado en la Bolsa de Chicago ha aumentado entre 2005 y 2008 un 85 por 100 en maíz, un 125 por 100 en trigo y un 56 por 100 en soja, experimentando un fuerte aumento a partir de agosto de 2007 (USDA, 2008a), en parte como consecuencia del dinero disponible tras las inyecciones de liquidez ligadas a la crisis financiera mundial.

Puede ser discutible la relación causa-efecto en relación con este factor. Es decir, hasta qué punto la entrada de capitales en los mercados de futuros agrícolas ha provocado un aumento de los precios, o hasta qué punto los capitales han entrado atraídos por las subidas de precios que se estaban produciendo. En todo caso, lo que se desprende es que estos capitales, analizando los factores que rodean a las producciones agrarias mundiales, han apostado por un escenario de subidas de precios.

Además, este rápido incremento de las contrataciones conlleva una mayor presencia de inversiones especulativas, lo cual eleva el potencial de volatilidad futura de las cotizaciones, volatilidad que ya vendría aumentando (cuadro número 5). En relación con esto, la organización Momagri (Mouvement pour une Organisation Mondiale de l'Agriculture; www.momagri.org) cuantifica en un 20 por 100 el incremento de las operaciones de carácter especulativo en los mercados de futuros agrarios, pasando del 50 por 100 al 60 por 100 del volumen total negociado, lo que, según los modelos matemáticos desarrollados por esta organización, duplica la volatilidad en los mismos.

En el cuadro n.º 2 identificábamos también como factores coyunturales ciertas *medidas de política agraria* tomadas por algunos de los principales socios comer-

CUADRO N.º 5

EVOLUCIÓN BOLSA DE COMERCIO DE CHICAGO

	2006		*2007*		*2008 (enero-mayo)*	
	Precio ($/t)	*Volatilidad (porcentaje)*	*Precio ($/t)*	*Volatilidad (porcentaje)*	*Precio ($/t)*	*Volatilidad (porcentaje)*
Maíz	122,14	29	164,26	31	232,96	32
Trigo blando	158,15	30	234,76	33	329,75	51

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de www.cbot.com

ciales internacionales. En efecto, ante la subida de los precios de los productos agrícolas, diferentes países han modificado sus políticas comerciales, tratando de abaratar los precios interiores mediante la imposición de tasas o cuotas de exportación, o mediante la eliminación o reducción de aranceles o cuotas de importación (buscando en ambos casos aumentar la oferta interior). Sin embargo, se trata de medidas que, de manera agregada, al contraer la oferta de exportaciones y expandir la demanda de importaciones, presionan al alza los precios internacionales.

Por el lado de la oferta, la UE y China han eliminado las restituciones, mientras que Argentina, Rusia y Malasia han incrementado las tasas a las exportaciones o han establecido cuotas de exportación (Argentina, Ucrania e India). Por el lado de la demanda, India, Indonesia y Tailandia han reducido los derechos de importación. Por último, algunos países, como Marruecos o Venezuela, han comprado materias primas para vendérselas después a su población a precios subvencionados (USDA, 2008a). Examinemos con detalle algunos de los casos más significativos.

— Argentina (donde las materias primas agrarias suponen el 45 por 100 de sus exportaciones totales) estableció tasas a la exportación de trigo, maíz, cebada, sorgo, soja y sus derivados, y girasol y sus derivados entre los años 2001 y 2002, si bien sus exportaciones no dejaron de incrementarse. Recientemente, en el año 2007 ha vuelto a incrementar las tasas de exportación de los productos de soja un 20 por 100 adicional. A pesar de esto, USDA prevé un incremento de sus exportaciones de un 13 por 100 en el caso del aceite y las tortas, y de un 20 por 100 para la soja.

— Desde septiembre de 2007, varios países exportadores de arroz han aplicado también políticas restrictivas al comercio exterior para intentar estabilizar la demanda y los precios internos. Tal es el caso de Vietnam (15 por 100 de las exportaciones mundiales de arroz), India (9 por 100), China (4 por 100) y Egipto (3 por 100).

— La UE ha eliminado las restituciones a la exportación y suprimido los derechos de importación para los cereales. Aunque la UE es un exportador neto, esta medida afecta a los 14,2 millones de toneladas de cereales que se prevé que importe en la presente campaña (USDA 2008b).

Además, en el campo de la política agraria, es necesario recordar que la UE ha suspendido temporalmente la retirada de tierras obligatoria (medida propuesta como definitiva en el marco del *Chequeo médico*), retirada que suponía 3,7 millones de hectáreas en la UE-15 en 2007. Así, según el estudio de impacto que acompaña a las propuestas del *Chequeo médico* (CE, 2008b), la supresión de la retirada incrementaría la superficie de cereales un 2 por 100, su producción un 1 por 100 y reduciría los precios un 4 por 100 en el horizonte 2013 respecto al escenario de mantenimiento de esta medida.

Por último, en el cuadro n.º 2 hacemos también referencia a un factor estructural de oferta, *el cambio climático*, de difícil cuantificación. Los estudios científicos señalan que la reducción del agua disponible y el incremento de fenómenos climáticos extremos afectarán negativamente a las actuales zonas de mayor producción, lo que podría estar siendo parcialmente descontado por los mercados. Por el contrario, también debe ser mencionado como factor estructural de difícil cuantificación el incremento de las producciones futuras debido a la mejora tecnológica, a la biotecnología y, especialmente, al nuevo impulso a las políticas de fomento de la producción agraria en los países en vías de desarrollo que puedan emerger de la crisis actual (FAO, 2008).

IV. PERSPECTIVAS A MEDIO Y LARGO PLAZO

La importante presencia de factores estructurales explicativos del aumento de los precios, y en especial la firmeza de la demanda derivada de las previsiones de crecimiento de la economía mundial (a un ritmo aproximado del 3,3 por 100 durante el periodo 2005-2015), hacía previsible un escenario de precios agrarios superiores a los de comienzos de la década. Así, como se puede comprobar en el cuadro n.º 6, tanto los informes de prospectiva de OCDE-FAO como los elaborados por FAPRI, preveían que los precios durante la próxima década serían ligera (FAO-OCDE) o moderadamente (FAPRI) más altos que los precedentes.

Sin embargo, la magnitud de la escalada de precios iniciada por cereales y oleaginosas no pudo ser vaticinada por ninguna de estas instituciones. En efecto, los precios medios a lo largo del año 2007 se situaron muy por encima de los previstos tanto en el caso del trigo (+51 por 100 con respecto al precio previsto) como en el de la soja (+66 por 100) o el maíz (+25 por 100). En consecuencia, ambas instituciones han realineado sus proyecciones a la nueva realidad de los mercados, asumiendo, como veremos con detalle a continuación, que los precios experimentarán un ligero descenso respecto a los precios record de 2007-2008 a raíz de una recuperación de la oferta, pero que sin embargo se manten-

CUADRO N.º 6

PRECIOS REALES Y PREVISTOS DEL TRIGO, EL MAÍZ Y LA SOJA ($/T)

	TRIGO		*MAÍZ*		*SOJA*	
	FAO-OCDE (a)	*FAPRI (b)*	*FAO-OCDE (c)*	*FAPRI (d)*	*FAO-OCDE (e)*	*FAPRI (f)*
Media 2001-2005	**152**	**165**	**104**	**100**	**266**	**270**
Previsión 2007 (g)	204	208	140	159	290	235
Precio 2007	**314**		**198**		**390**	
Previsión 2008 (g)	205	201	159	163	310	256
Previsión 2014 (g)	183	204	138	156	295	255
Previsión 2008 revisada (h)	319	251	181	195	486	395
Previsión 2014 revisada (h)	231	257	173	196	452	384

Notas:
(a) Trigo duro *Red Winter* n.º 2, precio FOB Golfo; (b) Precio FOB Golfo; (c) Maíz amarillo n.º 2, precio FOB Golfo; (d) Precio FOB Golfo; (e) Precio medio ponderado de semillas oleaginosas, puerto europeo; (f) Precio Illinois Processor; (g) Previsiones procedentes de los penúltimos informes de prospectiva publicados por la OCDE-FAO (OCDE-FAO *Agricultural Outlook 2007-2016*) y FAPRI (*FAPRI 2007 US and World Agricultural Outlook*); (h) Previsiones procedentes de los últimos informes de prospectiva publicados por la OCDE-FAO (OCDE-FAO, *Agricultural Outlook 2008-2017*) y FAPRI (*FAPRI 2008 US and World Agricultural Outlook*).

drán altos durante la próxima década, muy alejados, en todo caso, no sólo de los precios de comienzos de los años dos mil, sino también de las previsiones existentes hace sólo un año. De esta manera, los precios previstos en el horizonte 2014 son en torno a un 20-35 por 100 superiores a los previstos un año antes en el caso del trigo y el maíz, y hasta un 50 por 100 superiores en el caso de las oleaginosas (soja).

1. Tendencias generales

El análisis de las tendencias generales subyacentes a medio y largo plazo está estrechamente relacionado con el de las causas de la subida actual analizadas en el apartado previo, especialmente de aquellas identificadas como estructurales.

En primer lugar, las proyecciones son sensibles a los *valores estimados de crecimiento económico*, especialmente en el caso de las economías emergentes, explicativas en gran medida de la firmeza actual de la demanda. Las predicciones de OCDE-FAO parten de asumir un crecimiento real anual del PIB en el área OCDE del 2,2 por 100 durante el periodo 2008-2017, crecimiento que sube al 5-6 por 100 en el caso de India y al 8,2 por 100 en el de China. Las previsiones de FAPRI se apoyan en una estimación del crecimiento mundial durante el mismo periodo del 3,2 por 100 anual (2,1 por 100 en economías desarrolladas, 5,3 por 100 en el conjunto de economías en desarrollo, 7-8 por 100 en el caso de China e India). Sin embargo, el propio informe OCDE-FAO limita la sensibilidad de esta variable, al estimar que una reducción a la mitad del crecimiento económico esperado en China, India, Brasil, Indonesia y Sudáfrica tan sólo abarataría los precios de los cereales en un 2-3 por 100, aunque los de las oleaginosas descenderían un 11 por 100 (la cuota sobre el consumo mundial de aceites vegetales de estos países es sensiblemente superior a la de cereales).

Muy relacionada también con las previsiones macroeconómicas de base está la *estimación de la evolución del precio del petróleo*. Las previsiones de OCDE-FAO se apoyan sobre una predicción de precios relativamente moderados para el petróleo (entre 90 $/barril de Brent al comienzo del periodo proyectado y 104 $/barril en 2017), mientras que las de FAPRI lo hacen en precios totalmente desfasados respecto a las actuales cotizaciones (descenso desde 81 $/barril en 2008 a 67 $/barril a partir de 2013). La importancia del factor petróleo, subrayada en el apartado previo, se refleja también en el análisis de sensibilidad de OCDE-FAO: en el caso de que sus precios se mantuvieran constantes al nivel de 2007 (72 $/barril), los precios de cereales y oleaginosas caerían un 7-9 por 100 respecto a los proyectados que veremos en los siguientes epígrafes. Es decir, las proyecciones estarían incluyendo un significativo sesgo a la baja en los precios estimados (de no menos del 10 por 100) en el caso de mantenimiento de los actuales precios del petróleo (140 $/barril).

Adicionalmente, ambas asunciones macroeconómicas —tasas de crecimiento económico y precio del petróleo— están estrechamente relacionadas, puesto que la demanda mundial de energía en general, y de petróleo en particular, se muestra influida por el crecimiento económico. En concreto, las pro-

yecciones para 2030 de la Agencia de Estadística Energética de EE.UU. (EIA, 2008) señalan que, en un escenario de fuerte crecimiento económico, la demanda mundial de petróleo crecería en 38 millones de barriles diarios (mbd), especialmente por el crecimiento de la demanda de Asia (+15 mbd), si bien EE.UU. crecería +8 mbd, mientras que Europa lo haría sólo en un mbd. Por el contrario, en un escenario de bajo crecimiento económico la demanda mundial de petróleo crecería sólo 18 mbd, de nuevo por Asia (+10 mbd) y EE.UU. (2,5 mbd) dado que Europa disminuiría en 1 mbd su consumo.

Es decir, la diferencia entre escenarios alcanza un rango de 20 mbd, equivalentes a un 23 por 100 del consumo actual de petróleo. De esta manera, un escenario de bajo crecimiento económico tendría un efecto agregado sobre las proyecciones de precios agrarios que sumaría ambos efectos individuales, pudiendo provocar perfectamente caídas de las cotizaciones de entre un 10 por 100 y un 20 por 100 respecto a las previstas.

Como veíamos en el apartado tercero, a la firmeza de la demanda estaba contribuyendo significativamente la *expansión de los biocombustibles*. De nuevo, el informe OCDE-FAO analiza esta sensibilidad, que resulta especialmente importante en el caso del maíz y las oleaginosas. En un escenario de mantenimiento de la producción de biocarburantes constante en los niveles de 2007, el precio del maíz caería un 13 por 100 respecto al proyectado y el de las oleaginosas un 15 por 100.

Un último factor de fondo a identificar en relación con la evolución de la demanda es cómo pueda responder ésta al incremento de los precios. Las elasticidades demanda-precio de *commodities* agrícolas resultan bajas en la mayoría de los casos (FAPRI 2008b), pero no así en el caso de los productos ganaderos (3), por lo que un aumento de sus precios podría retraer la demanda y, por ende, la de productos agrarios destinados a la alimentación animal. De esta manera, al igual que el acceso de las economías emergentes al consumo de carne, e incluso a la sustitución entre carnes (4), habría impulsado la demanda de productos de alimentación animal, el incremento de su precio tendría el efecto contrario. Para contextualizar este factor, es necesario tener en cuenta que incidiría en especial sobre los cereales secundarios (un 64 por 100 de la producción mundial de maíz y un 71 por 100 de la de cebada se destinan a alimentación animal) y las oleaginosas (un 72 por 100 de la soja se destina a alimentación animal), pero también sobre el trigo (un 16 por 100 se destina a alimentación animal), productos con los que además compiten los anteriores en la ocupación del suelo.

2. Perspectivas de evolución del mercado del trigo

En el caso del trigo todas las proyecciones coinciden en señalar un repunte de las producciones a corto plazo (campaña 2008-2009 respecto a las precedentes). En concreto:

— Para FAPRI, la producción crecerá en 2008-2009 hasta 650 millones de toneladas, para alcanzar 690 (+0,6 por 100 anual) en 2017-2018. El aumento se deberá principalmente a un incremento de los rendimientos, ya que las superficies sembradas se mantendrán en el entorno de 220 millones de hectáreas.

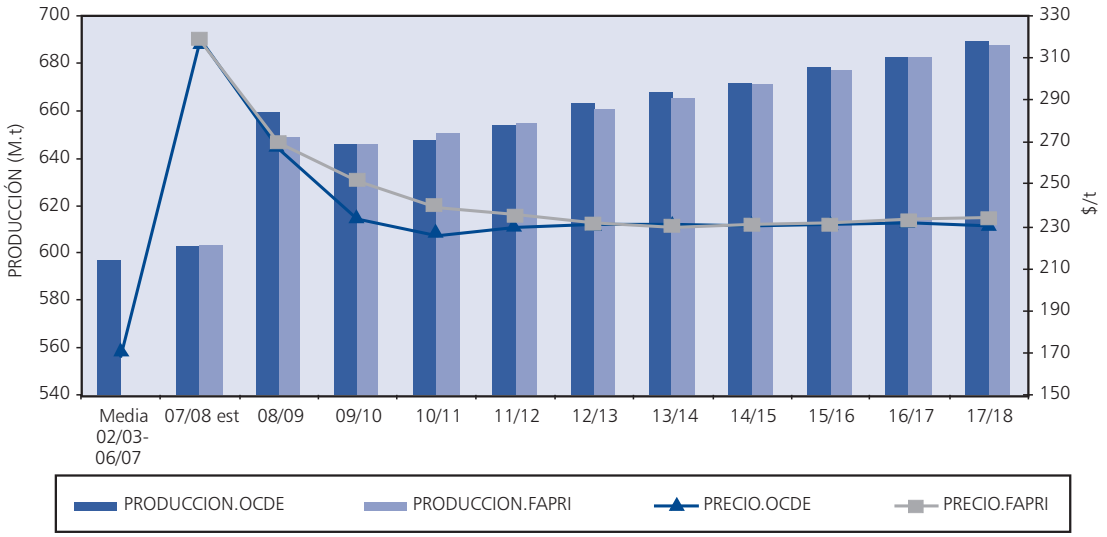
— Las tendencias previstas por la OCDE-FAO son muy similares: 659 millones de toneladas en 2008-2009 y 689 en 2017-2018.

— La Comisión Europea prevé un aumento de la producción total de trigo en la Unión Europea, hasta alcanzar 146 millones de toneladas en 2014. En este caso, el aumento de la producción se debe a una mejora tanto de los rendimientos como de las superficies (en detrimento de otros cereales). A esta previsión debemos añadir la estimación del impacto que tendrá la eliminación de la obligatoriedad de retirada de tierras, cuantificada por la propia Comisión Europea en un millón de toneladas adicionales. El crecimiento del consumo (+1,9 por 100) se mantendrá por debajo del de la producción, lo que permitirá incrementar las exportaciones pese al incremento del uso de trigo para la producción de bioetanol.

En cuanto a los precios, todas las instituciones prevén a corto plazo, tras el pico de precios de 2007-2008, descensos en el entorno del 20 por 100, para luego estabilizarse en niveles algo inferiores a los de 2007, pero de tendencia creciente. En todo caso, todas las instituciones sitúan los precios de la próxima década próximos a los actuales, y cercanos al doble de los existentes a comienzos de la década. Según FAPRI, los precios bajarán en 2008-2009 a 270 $/t (mercado UE) desde los 320 actuales, disminuyendo a 250 $/t en 2009 y a 230-235 $/t en 2014-2018. La OCDE prevé un descenso a 267 $/t en 2008/09 y una estabilización posterior también en torno a 230 $/t.

Por último, las previsiones señalan un crecimiento sostenido del comercio mundial, cifrado en un +2,7 por 100 anual por FAPRI y USDA y en un +0,5 por 100 por la OCDE. De esta manera, el comercio pasará a representar cerca del 18 por 100 de la producción mundial en 2018. Entre los exportadores, Estados Unidos y Cana-

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y EL PRECIO DEL TRIGO



dá perderán cuota de mercado, que ganarán la Unión Europea y Argentina, manteniéndose sin cambios Australia. En cuanto a los principales importadores netos, el crecimiento de Asia (40 por 100 de las importaciones netas mundiales) será el mayor, proyectándose China como importador neto a partir de 2011. Las importaciones de África (50 por 100 de las importaciones netas mundiales) crecerán a menor ritmo, debidas exclusivamente al crecimiento de la población (cuyo consumo per cápita disminuye), mientras que no crecerán las de América Latina (10 por 100 de las importaciones netas mundiales), donde el incremento del consumo se cubrirá con el incremento de la producción propia. Para el caso concreto de la UE, la Comisión Europea prevé unas importaciones totales de trigo que, tras un ligero decrecimiento al final del periodo, se recuperan hasta situarse en 7,8 millones de toneladas (6,5 de trigo blando) y unas exportaciones crecientes desde 10 millones de toneladas (2007) hasta 15 millones de toneladas (2014, el 90 por 100 de trigo blando).

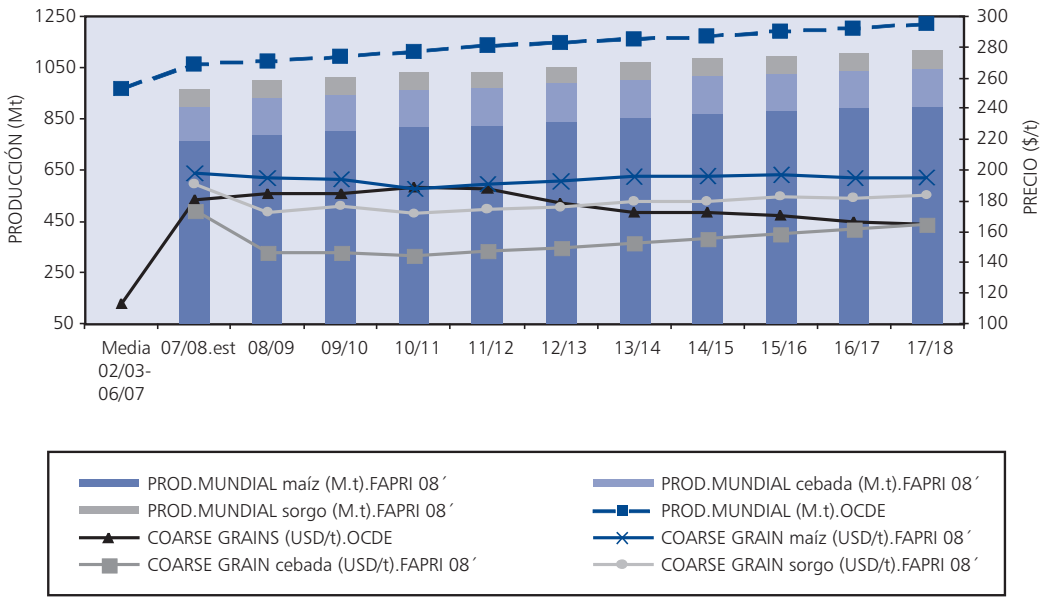
3. Perspectivas de evolución del mercado de los cereales secundarios

Para FAPRI, se producirá un crecimiento medio anual del 1,5 por 100 en la producción, debido tanto al incremento del área cultivada como de los rendimientos, sobre todo del maíz en EE.UU. y Latinoamérica. La producción respondería así a la mayor demanda para uso alimentario (por incremento tanto de la población como del consumo per cápita), uso industrial en la producción de etanol y uso por parte del sector ganadero que debe cubrir las necesidades del incremento de la cabaña. Las tendencias de la OCDE-FAO son similares. Por su parte, la Comisión Europea establece para 2007 una producción de 134 millones de toneladas, que se incrementaría hasta 160 en 2014. Este incremento se deberá fundamentalmente al maíz y, en menor medida, a la cebada.

En términos de precio, FAPRI considera que a partir de la cosecha 2009-2010 el precio del maíz, se mantendrá relativamente estable en torno a los 195 $/t (USA Golfo FOB). El precio de la cebada (Canada Feed) se espera que descienda a 146 $/t en 2008-2009 (174 $/t en 2007/08) por la recuperación de las producciones de los principales exportadores, y se mantenga en esos niveles hasta 2012-2013, cuando comenzará de nuevo a elevarse, llegando a 165$/t en 2017-2018. De la misma manera, la Comisión Europea estima que los precios del maíz en la UE-15 se mantendrán en niveles relativamente altos, alcanzando al final del periodo los 177 €/t, mientras que los precios en los nuevos estados miembros, permanecerán unos 40 €/t por debajo de este nivel.

En el comercio mundial de cereales secundarios (gráfico 6) FA-

GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y PRECIO DE LOS CEREALES SECUNDARIOS



PRI estima un incremento medio anual del 1,8 por 100, situándose a lo largo del periodo en 131 millones de toneladas (equivalentes al 12 por 100 de la producción mundial), sobre todo debido al incremento de la demanda de maíz y cebada en África y Asia. En 2008-2009 se espera una disminución de las exportaciones de maíz y sorgo por parte de EE.UU., compensada por un aumento al 17 por 100 de la cuota de mercado de Argentina. Las previsiones de crecimiento del comercio por parte de la OCDE son ligeramente inferiores (127 millones de toneladas, 10 por 100 de la producción mundial), con un incremento importante de las importaciones de los países menos desarrollados (+9,6 por 100 anual) y un aumento de las exportaciones tanto de países del área OCDE (1,1 por 100 anual) como de países en vías de desarrollo (0,8 por 100 anual).

4. Perspectivas de evolución del mercado de las oleaginosas

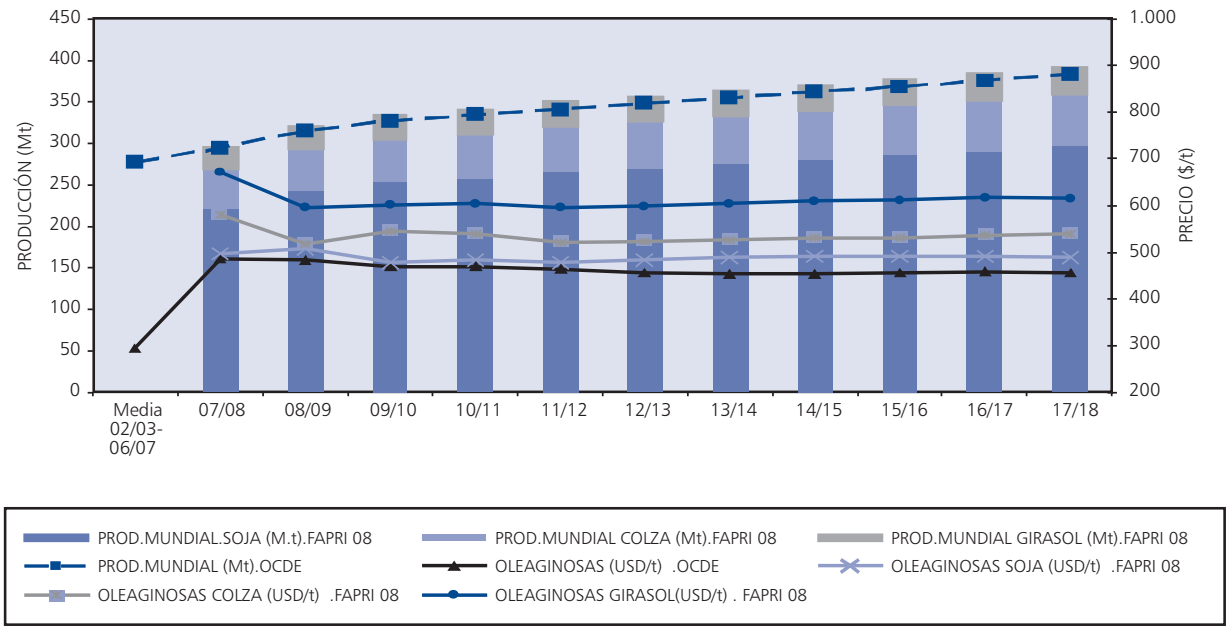
De manera similar al caso de los cereales, FAPRI estima un incremento en las producciones de oleaginosas (gráfico 7) derivado del aumento del área de cultivo hasta 202 millones de hectáreas al final del periodo considerado:

— La producción de soja crecerá a un ritmo del 3 por 100 anual, pasando de 221 millones de toneladas (2007-2008) a 297 (2017-2018), siendo los principales productores Argentina (60 millones de toneladas en 2017-2018), Brasil (91) y EE.UU. (88). Su comercio se incrementará un 24,5 por 100, situándose en 92 millones de toneladas en 2017 (31 por 100 de la producción mundial). En 2016-2017 China, con un 23 por 100 sobre el consumo mundial total, habrá superado a EE.UU. como principal consumidor mundial, absorbiendo el 55 por 100 del total de importaciones netas (52 millones de toneladas). En el lado de las exportaciones, Brasil, con 54 millones de toneladas de exportaciones netas, elevará su cuota de mercado hasta el 59 por 100.

— La producción de girasol crecerá al 2 por 100 en el periodo considerado, situándose al final de éste en 33 millones de toneladas. El comercio del girasol es, y seguirá siendo, muy reducido, estimándose que al final del periodo alcance 1,1 millones de toneladas (3 por 100 de la producción mundial).

— La producción de colza crecerá al 2,4 por 100 anual, alcanzando 62 millones de toneladas al final del periodo. El comercio de la colza se incrementará un 31 por 100, hasta 9,5 millones de to-

GRÁFICO 7
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y EL PRECIO DE LAS OLEAGINOSAS



neladas en 2017-2018 (16 por 100 de la producción mundial). Canadá mantiene su posición de líder exportador, pero descenderá su cuota de mercado del 72 por 100 al 62 por 100. La demanda para biodiesel mantendrá a la UE como importador neto.

Por su parte, OCDE-FAO estima dentro de sus proyecciones un incremento de la producción de un 2,4 por 100 de media anual, aumento concentrado especialmente en los países no-OCDE. En el ámbito de la UE, la Comisión Europea espera un incremento de la producción de un 3,7 por 100, hasta 32,6 millones de toneladas en 2014, debido fundamentalmente al incremento en el área cultivada y rendimientos de la colza. Se estima que el consumo crezca 19 millones de toneladas entre 2007 y 2014, situándose al final del periodo en 68 millones de toneladas, debido a que la demanda de biodiesel se incrementará hasta 21 millones de toneladas.

En relación con los precios, la OCDE (media ponderada de precios de semillas oleaginosas) considera, que tras un aumento inicial de éstos (482 $/t en 2008-2009), se producirá un descenso paulatino hasta un mínimo de 452 $/t en 2013-2014, tras el cual se recuperarán para situarse al final del periodo 2017-2018 en 457 dólares/tonelada.

El informe OCDE-FAO espera un incremento del comercio mundial de oleaginosas del 2,4 por 100 anual, alcanzando al final del periodo 97 millones de toneladas. El volumen de las importaciones será fluctuante en los países OCDE, lo contrario que en los países en vías de desarrollo y menos desarrollados. Las exportaciones se incrementarán inicialmente en los países menos desarrollados, para luego volver a los niveles actuales al final del periodo.

V. CONCLUSIONES

La subida reciente de los precios de las principales *commodities* agrícolas es un fenómeno sin apenas precedentes y de una magnitud muy superior a la esperada por las principales instituciones internacionales de prospectiva agraria basada en los factores estructurales subyacentes. Las principales características de este fenómeno alcista serían tres. Primero, su carácter generalizado: las subidas han afectado a todos los productos. Segundo, el hecho de enmarcarse en un contexto gene-

ralizado de subidas de otras materias primas no agrarias, y en especial del petróleo. Y tercero, el hecho de que los niveles de precios alcanzados constituyen máximos históricos nominales, pero no reales, algo que no ocurre en el caso del petróleo, donde los máximos actuales serían también históricos reales.

Al analizar las causas de las subidas de precios, emerge en primer lugar una suma de factores estructurales agravados por situaciones coyunturales (malas cosechas), que habrían provocado un reciente desequilibrio entre oferta y demanda, con el consiguiente descenso de los *stocks*. En este desequilibrio destaca la firmeza de la demanda mundial, parcialmente ayudada por el impulso a la producción de biocarburantes. En este sentido, la producción de biocarburantes absorbería aún una pequeña parte del consumo total de granos y semillas oleaginosas, pero el incremento de este uso explicaría una buena parte del incremento reciente de la demanda.

En todo caso, las causas explicativas de la subida de precios que hemos podido identificar son en muchos casos no sólo factores de subida, sino sobre todo factores que introducen una mayor volatilidad en los mercados mundiales. Es decir, debemos tener en cuenta que nos enfrentamos, a medio y largo plazo, no sólo a un escenario de precios más elevados, sino, sobre todo, más volátiles, por lo que no pueden ser descartadas bruscas caídas de las cotizaciones.

Las tendencias subyacentes de los principales factores estructurales condicionantes de la evolución de los mercados llevan a las instituciones de prospectiva a predecir para la próxima década escenarios caracterizados por producciones crecientes, precios altos e intercambios comerciales en aumento. La demanda parece comportarse de una manera relativamente inelástica, por lo que pequeñas variaciones de la oferta (por ejemplo, por causas meteorológicas) pueden implicar fuertes cambios en los precios. En todo caso, el ritmo anual de crecimiento de la oferta previsto, tanto para cereales como para oleaginosas, es ligeramente inferior al ritmo reciente de crecimiento de su demanda, por lo que las tensiones seguirán estando presentes en los mercados.

Sin embargo, la información que no puede ser incorporada a los modelos es quizá la que puede modificar en mayor medida sus previsiones. Nos limitaremos tan sólo a apuntar tres elementos de fondo. En primer lugar, una posible retracción de la demanda por descenso de las tasas de crecimiento mundial de consumo de carne. En segundo lugar, las posibilidades de expansión de la oferta como consecuencia de las políticas de investigación y desarrollo en el ámbito agrario, en especial en los países en vías de desarrollo, que habrían sufrido con mayor virulencia la actual crisis tras haber aceptado un modelo de abastecimiento basado en las importaciones. Por último, cambios en las políticas agrarias, no sólo los que se desprendan del cierre de la Ronda de Doha, sino también aquellos que debieran surgir tras las críticas hacia la excesiva desregulación de los mercados agrarios, y que bien pudieran venir en la forma de constitución de redes de seguridad y de desarrollo de sistemas más eficaces de gestión de crisis.

NOTAS

(*) El trabajo desarrollado en este artículo está parcialmente basado en la información y datos del AgrInfo n.º 10 de la UAP, titulado «Materias primas agrícolas: evolución reciente y perspectivas». Las opiniones de los autores se expresan a título personal y en ningún modo comprometen a la institución en la que trabajan.

(1) Para el cálculo del equivalente entre unidades de volumen y peso se ha considerado una densidad media del bioetanol de 830 g/l, y para el biodiesel de 880 g/l.

(2) Del cuadro n.º 4 se desprende que entre 2008 y 2017 la producción de cereales destinada a bioetanol aumentará en 79 millones de toneladas, y la de aceites vegetales en 21. Teniendo en cuenta que las predicciones (OCDE-FAO, 2008) de crecimiento de la demanda de cereales (excluido maíz) entre 2008 y 2017 son de 217 millones de toneladas y las de aceites vegetales de 39, el incremento de la demanda para biocarburantes explicaría el 36 por 100 y 31 por 100, respectivamente, del incremento total de la demanda.

(3) Así, mientras la elasticidad de la demanda de arroz con respecto a su precio varía a escala mundial, según países, entre -0,04 y -0,27, la elasticidad de la demanda de carne de aves lo hace entre -0,2 y -0,8, valores similares a los de carne de vacuno (-0,15 a -0,75), carne de porcino (-0,15 a -0,67) y queso (-0,05 a -0,79).

(4) Nos referimos aquí a la sustitución de carne de ave o porcino por carne de vacuno, pues mientras las dos primeras presentan índices de conversión que en el caso del pollo son cercanos a 2 (la obtención de 1 kg de carne requiere 2 kg de pienso) y en el del porcino a 3, en el caso del vacuno son superiores a 5.

BIBLIOGRAFÍA

CE (2008a), *Prospects for Agricultural Markets and Income in the European Union 2007-2014,* abril. Obtenible en: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2007a/fullrep.pdf

— (2008b), *Impact Assessment Accompanying the Propolsals for the Health Check of the CAP*. COM (2008) 306 final. Comisión Europea. Obtenible en: http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/fullimpact_en.pdf

EIA (2008), *International Energy Outlook 2008*. Energy Information Administration. Obtenible en: http://www.eia.doe.gov/oiaf/ieo/

FAO (2008), Conferencia de alto nivel sobre *Seguridad Alimentaria Mundial*, *Desafíos del Cambio Climático y Bioenergía*, Roma, 3-5 de junio. http://www.fao.org/foodclimate/hlc-home/es/

FAPRI (2008a), *FAPRI 2008 US and World Agricultural Outlook*. Obtenible en: http://www.fapri.iastate.edu/outlook2008/

— (2008b), *FAPRI Elasticities Database*. www.fapri.iastate.edu/tools/elasticity.aspx

GARCÍA, F.; G. RIVERA, M., y O. CERDÁ, M. (2007), *Precios en aumento. Cuando los árboles no dejan ver el bosque*, Veterinarios Sin Fronteras. Obtenible en: http://www.veterinariossinfronteras.org/ProjectDocuments/Denuncia/6/PRECIOS%20EN%20AUMENTO.pdf

OCDE (2006), *Agricultural Market Impacts of Future Growth in the Production of Bio-*

fuels, Paris. Obtenible en: www.oecd.org/dataoecd/58/62/36074135.pdf

OCDE-FAO (2008), *Agricultural Outlook 2008-2017*. Obtenible en: http://www.agri-outlook.org

TIÓ, C. (2007), *Análisis de la actual estrategia europea en materia de biocarburantes. Otras verdades incómodas*, Asoprovac. Obtenible en: http://www.asoprovac.com/guias_higiene/paginas%20interiores-web.pdf

UAP (2008), *Agricultura y biocarburantes*, AgrInfo-Enfoque n.º 4. Unidad de Análisis y Prospectiva. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Obtenible en: http://www.mapa.es/ministerio/pags/analisis_prospectiva/agrinfo_enfoque/Agrinfo_E4.pdf

USDA (2008a), *Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices*. Obtenible en: http://www.ers.usda.gov

— (2008b), *Grain: World Market and Trade & Oilseed: World Market and Trade.* Obtenibles en: http://www.ers.usda.gov/

TENDENCIAS Y FACTORES EXPLICATIVOS DE LA PRODUCTIVIDAD AGRARIA EN LAS REGIONES EUROPEAS

Roberto EZCURRA
Belén IRÁIZOZ
Pedro PASCUAL
Manuel RAPÚN
Universidad Pública de Navarra

Resumen

Este trabajo estudia la distribución espacial de la productividad agraria en las regiones europeas en el período 1990-2000. Para ello se utilizan dos aproximaciones, una descriptiva y otra explicativa, cuya combinación permite superar los inconvenientes de los análisis convencionales de convergencia regional. Los índices de desigualdad y las funciones de densidad estimadas muestran una disminución de las disparidades regionales en productividad agraria, mientras que la movilidad intra-distribucional ha sido bastante limitada. Asimismo, el análisis llevado a cabo nos ha permitido analizar el papel desempeñado por diferentes variables a la hora de explicar la dinámica de la distribución objeto de estudio.

Palabras clave: productividad agraria, regiones, Unión Europea.

Abstract

This article studies the spatial distribution of agricultural productivity in the European regions in the period 1990-2000. For this purpose we employ two approaches, one descriptive and the other explanatory, the combination of which enables us to overcome the disadvantages of the conventional analyses of regional convergence. The indices of inequality and the estimated density functions show a decrease in regional agricultural productivity disparities, whereas intra-distributional mobility has been rather limited. Likewise, the analysis carried out has enabled us to analyse the role played by different variables when it comes to explaining the dynamics of the distribution being studied.

Key words: agricultural productivity, regions, European Union.

JEL classification: Q10, R11, R12.

I. INTRODUCCIÓN (*)

EN los últimos años, se han publicado numerosos trabajos que, utilizando diferentes aproximaciones, han tratado del análisis de los desequilibrios territoriales en la renta per cápita o en la productividad agregada en la Unión Europea (UE). Varios factores han contribuido al crecimiento del interés sobre esta materia.

Cabría mencionar, en primer lugar, las numerosas aportaciones de las teorías de crecimiento económico realizadas en los últimos treinta años, coincidiendo con el surgimiento de los modelos de crecimiento endógeno en los años ochenta.

En segundo lugar, y desde un punto de vista político e institucional, la entrada en vigor del Acta Única, a finales de los años ochenta, y la aprobación del Tratado de Maastrich, a principios de los noventa, han puesto de relieve la necesidad de reducir las diferencias en los niveles de desarrollo entre las regiones europeas. De hecho, el crecimiento y la cohesión económica y social en los países miembros son objetivos prioritarios de este tratado (1). La reforma de los fondos estructurales, otorgando un creciente protagonismo a la política regional, significó una clara apuesta de la UE por la reducción de las desigualdades regionales en el nivel de desarrollo de las regiones. Finalmente, el Tratado de Lisboa señala que la UE debe fomentar la cohesión económica, social y territorial entre los estados miembros.

Esta situación ha dado lugar a una extensa literatura sobre convergencia-divergencia regional y sobre el papel que han jugado a este respecto el proceso de integración y la política regional europea; véanse, sin ánimo de exhaustividad, los trabajos de Barro y Sala i Martin (1992), Cuadrado (2001), Comisión Europea (2004, 2007), Gardiner *et al.* (2004), Ezcurra *et al.* (2005) y Ertur *et al.* (2006), entre otros muchos.

En el contexto de referencia de este trabajo se encuentran también un grupo de aportaciones dedicadas al análisis de la productividad sectorial en la UE, aunque la mayoría de ellas toman el país, y no la región, como unidad de análisis. Así, la mayoría de las investigaciones se han centrado en la evolución de la especialización y la concentración de las actividades manufactureras, en orden a compararlas con las predicciones surgidas a partir de las teorías neoclásicas de comercio internacional y de la denominada Nueva Geografía Económica (Krugman, 1998) acerca del proceso de integración.

En relación con el sector primario, una referencia destacable

es la publicación realizada anualmente por la Comisión Europea que analiza la situación del sector desde un punto de vista comunitario (2). También hay un gran número de aportaciones centradas en los resultados y tendencias a escala nacional, utilizando diferentes aproximaciones; véanse, por ejemplo, Schimmelpfenning y Thirtle (1999), Burrel y Oskam (2000), Gutiérrez (2000), Ball *et al.* (2001), Alauddin *et al.* (2204), Wichern (2004), Coelli y Rao (2005), Rezitis (2005), y Lissitsa *et al.* (2008), entre otras.

Sin embargo, existen pocas aportaciones que analicen las tendencias de las agriculturas regionales europeas (Shucksmith *et al.*, 2005; Castillo y Cuerva, 2006, y Ezcurra *et al.* 2008), debido probablemente a la ausencia de datos estadísticos al nivel de desagregación requerido. Esta circunstancia resulta sorprendente si se tiene en cuenta la cantidad de recursos que se han destinado a financiar la PAC en las últimas cuatro décadas (3). Así, un estudio realizado para la Comisión por el grupo de economistas agrarios RICAP se «encontró con muchas dificultades entre las cuales la ausencia de información centralizada acerca de las tendencias en la producción agraria y en los resultados económicos de la agricultura regional dentro de la Comunidad fue, sin duda, la más importante» (citado por Shucksmith *et al.* 2005: 3). Las contribuciones mencionadas ponen de manifiesto que, con el mayor énfasis otorgado a la cohesión económica, social y territorial, ha aumentado el interés por los efectos espaciales de las políticas comunitarias (Comisión Europea, 2004, 2007).

Es en este contexto en el que nuestro trabajo analiza la distribución regional de la productividad agraria en la UE en el período 1990-2000, utilizando un enfoque tanto estático como dinámico. También se pretende explicar el comportamiento de la productividad agraria regional, de forma similar a lo que se ha hecho en otros trabajos centrados en la productividad agraria a escala internacional, y a través de una aproximación metodológica menos habitual en la literatura citada.

El contenido del trabajo está organizado de la siguiente manera: en el apartado II, se presentan los datos y la metodología utilizada, en el III se examina la dinámica de la distribución de la variable objeto de estudio, en el IV, se investiga el papel jugado por algunas variables en la explicación los desequilibrios territoriales existentes en el sector agrario, y se finaliza el trabajo incluyendo las principales conclusiones en el apartado V.

II. DATOS Y METODOLOGÍA

Los datos utilizados en este trabajo proceden de la base regional de *Cambridge Econometrics*. Estos datos están basados en la información sobre el sector agrario suministrada por Eurostat, que se completa con otras fuentes, ya que en algunos aspectos tiene lagunas importantes (Shucksmith *et al.* 2005). Por ello, y teniendo en cuenta la disponibilidad de información, se ha considerado el estudio de la productividad agraria de 99 unidades territoriales, sobre todo NUTS-2 (4), para el período 1990-2000 (véase el apéndice 2). Entre ellas se encuentran las comunidades autónomas españolas.

La variable de estudio es la productividad agraria, medida en términos de la productividad del factor trabajo. Este indicador se ha calculado utilizando como medida del *output* el valor añadido bruto a precios de mercado en términos reales, y como medida del factor trabajo, el empleo agrario (5).

Existe cierta controversia en la literatura acerca del uso de este tipo de medida de la productividad. La OCDE (OCDE, 2001: 15) señala que el principal inconveniente de este tipo de indicador es que «la productividad del trabajo es una medida parcial de productividad y refleja la influencia conjunta de una serie de factores». Por ello, este organismo sugiere la posibilidad de estimarla junto con otras medidas de la productividad. En la misma línea, Ruttan (2002) señala que un análisis de la productividad basado en esta ratio constituye una fase inicial necesaria, pero que con ella no se considera la complejidad del proceso de producción agrario, por lo que, en una segunda fase, se tendría que estimar la productividad total de los factores (6).

Sin embargo, algunos autores reclaman la necesidad de utilizar tanto medidas parciales como totales de la productividad, dado que ambos tipos tienen ventajas e inconvenientes. Eldmann (2002), por ejemplo, identifica como principales ventajas de las medidas parciales su facilidad de cálculo y de interpretación, y como principales inconvenientes de la productividad total de los factores su nivel de exigencia en términos de disponibilidad de información. Este último problema también es mencionado por Schreyer y Pilat (2001) como uno de los factores a considerar cuando se decide qué medida de productividad utilizar. Sargent y Rodríguez (2001) señalan que la elección dependerá de diversos factores, incluyendo el período de análisis, la calidad y comparabilidad de la información y el modelo de crecimiento utilizado, y sugieren utilizar la productividad del trabajo cuando se trata de analizar tendencias a lo largo de períodos que rondan los diez años, y que cuando el análisis se centra en las tendencias a largo plazo es más conveniente consi-

derar la productividad total de los factores.

A la vista de estas recomendaciones, y teniendo en cuenta la dificultad de encontrar datos a escala regional europea para calcular la productividad total de los factores (en concreto, no ha sido posible recabar información acerca del capital agrario regional), se ha optado por la utilización de una medida parcial, la productividad del trabajo. Además, hay que tener en cuenta que nuestro objetivo no se centra exclusivamente en la medida de la productividad agraria en sí misma, sino que se trata de analizar la forma en la que las disparidades en las agriculturas regionales europeas han evolucionado entre 1990 y 2000. Dada la aproximación metodológica adoptada, resulta factible utilizar la mencionada variable. No obstante lo anterior, como ya se ha señalado, las medidas parciales de productividad presentan limitaciones que es importante considerar cuando se analizan los resultados derivados de este trabajo.

Adicionalmente, y para realizar el análisis explicativo, se ha utilizado información de la *Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas* (1990 y 2000) procedente de Eurostat (7).

Con respecto a la metodología utilizada, algunos trabajos han aplicado los conceptos de convergencia sigma y beta introducidos por Barro y Sala-i-Martin (1992), combinando la información suministrada por varias medidas de dispersión con la estimación de ecuaciones de convergencia. Sin embargo, como ha puntualizado en repetidas ocasiones Quah (1993, 1996a,b), esta aproximación, además de numerosos problemas econométricos, también tiene limitaciones cuando trata de reflejar la dinámica de la distribución analizada. Concretamente, ofrece sólo una visión parcial de la distribución observada, puesto que no considera, por ejemplo, el hecho de que varias regiones puedan modificar sus posiciones relativas a lo largo del período de estudio, lo que implica que no se contempla su movilidad. Asimismo, se ignora que una reducción de la dispersión en la distribución puede ser compatible con un proceso de polarización en una serie de *clusters* regionales internamente homogéneos (Anderson, 2004). Para superar las mencionadas limitaciones del análisis tradicional de convergencia, se ha optado por examinar la dinámica de la distribución a lo largo del tiempo utilizando la aproximación no paramétrica propuesta por Quah (1996a, b).

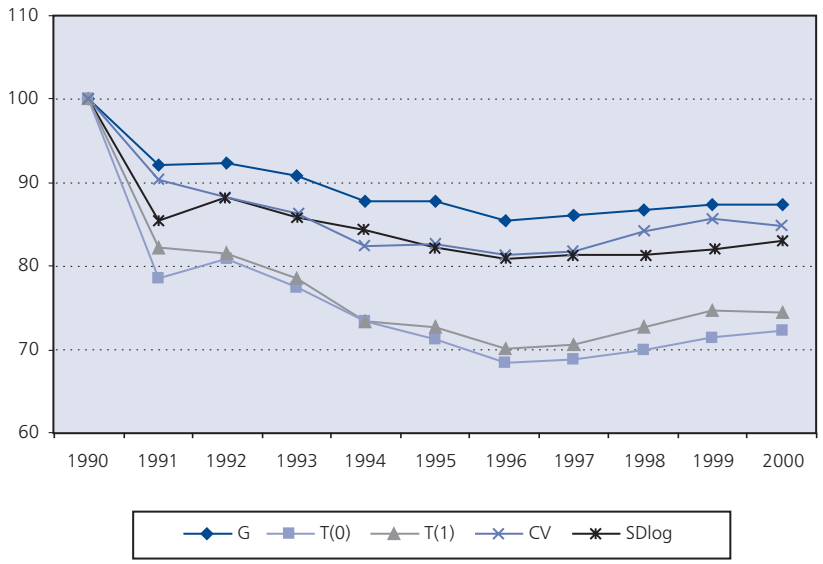
III. LA DINÁMICA DE LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR AGRARIO

El objetivo de este apartado se centra en analizar el comportamiento de la productividad agraria en el conjunto de regiones europeas utilizando un enfoque alternativo a los usuales estudios de convergencia. No obstante, antes de iniciar el análisis parece conveniente ubicar, aunque sea someramente, a las regiones españolas. En este sentido, cabe destacar que están situadas entre las menos productivas de las 99 analizadas. Así, en el año 1990 la región española mejor situada era La Rioja, en el puesto 32, mientras que había ocho regiones españolas entre las treinta menos productivas. En el año 2000, La Rioja se situaba en el puesto 19, pero seguía habiendo siete regiones españoles entre las treinta menos productivas. Se observa una ligera aproximación del conjunto de regiones españolas a la media europea, de manera que su productividad ha pasado de suponer un 76 por 100 de la media europea a un 78 por 100. El rango de variación va desde un 31 por 100 del Principado de Asturias hasta un 135 por 100 de La Rioja.

En lo que se refiere a la dinámica de la productividad agraria regional, y a diferencia de los estudios de convergencia convencionales, utilizaremos una serie de medidas procedentes de la literatura dedicada al estudio de la distribución personal de la renta. Como es sabido, los resultados obtenidos al aplicar este enfoque pueden diferir, en ocasiones incluso de manera significativa, en función de cuáles sean los indicadores empleados en el análisis. Ante la evidente dificultad que representa este hecho, parece razonable comprobar la robustez de nuestras conclusiones mediante la utilización de distintas medidas de desigualdad. Así, hemos considerado la información proporcionada por el índice de Gini, *G*, y las dos medidas propuestas por Theil (1967) en el contexto de la teoría de la información, *T(0)* y *T(1)*. Asimismo, también hemos empleado el coeficiente de variación, *CV*, y la desviación típica de los logaritmos, *SDlog*, dos medidas de dispersión ampliamente utilizadas en la literatura (Barro y Salai Martín, 1995) para capturar el concepto de convergencia sigma (8).

El gráfico 1 presenta la evolución de las distintas medidas de desigualdad que acabamos de mencionar. Los resultados obtenidos indican una disminución en el grado de dispersión de la distribución analizada entre 1990 y 2000. En particular, los valores de los diferentes índices han disminuido entre un 11 y un 27 por 100 a lo largo de los once años considerados. No obstante, ello no implica que las disparidades se

GRÁFICO 1
DISPARIDADES REGIONALES EN LA PRODUCTIVIDAD AGRARIA (1990=100)

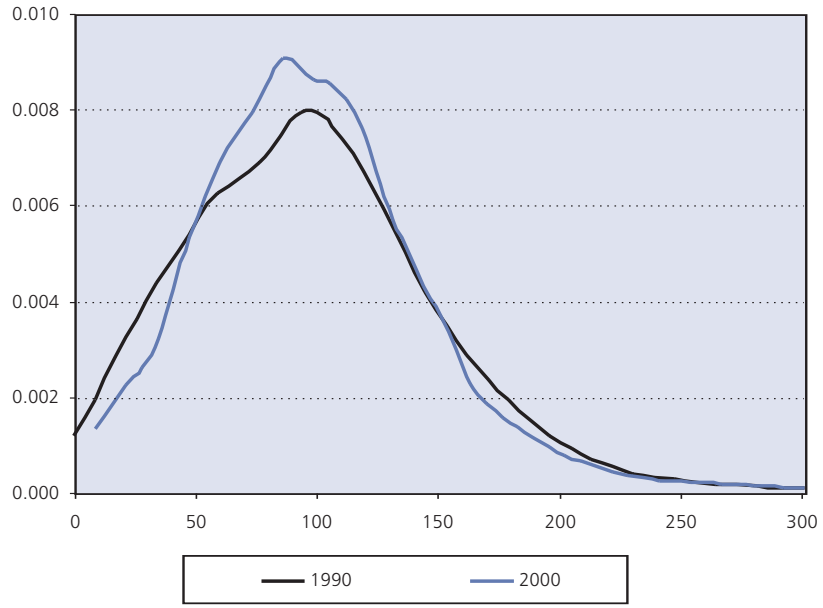


hayan reducido a un ritmo constante durante el intervalo temporal examinado. Tal y como podemos observar, con independencia de la medida utilizada, el proceso de convergencia se ha debido fundamentalmente al comportamiento experimentado por la distribución durante la primera mitad de la década de los noventa. De hecho, a partir de 1996 las diferencias regionales han aumentado levemente, aunque ello no ha sido suficiente para compensar la reducción previa.

Ahora bien, es importante resaltar que el conjunto de medidas calculadas en el gráfico 1 no proporciona una descripción precisa del conjunto de la distribución objeto de estudio (Quah, 1996a, b). Por ello, a continuación hemos procedido a estimar las funciones de densidad de la distribución regional de la productividad agrícola. Para ello, hemos seguido la práctica habitual en la literatura, basada en el empleo de técnicas no paramétricas, lo que evita la necesidad de tener que especificar previamente una forma funcional determinada. Concretamente, hemos utilizado el estimador *kernel* adaptativo con ancho de banda variable propuesto por Abramson (1982), lo que permite reducir la varianza de las estimaciones en las zonas donde existe un número relativamente reducido de observaciones, y disminuir el sesgo en áreas con una mayor presencia de observaciones (9). Los resultados obtenidos se presentan en el gráfico 2 (10). El eje horizontal del gráfico representa el nivel de productividad agraria de las distintas regiones normalizado en función de la media muestral, a la que se le ha asignado un valor de 100. A su vez, los niveles de densidad correspondientes aparecen reflejados en el eje vertical.

Tal y como se puede comprobar, las funciones de densidad estimadas para 1990 y 2000 son, en ambos casos, unimodales. No obstante, ello no implica que la situación inicial haya permanecido constante durante la década

GRÁFICO 2
FUNCIONES DE DENSIDAD DE LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA PRODUCTIVIDAD AGRARIA



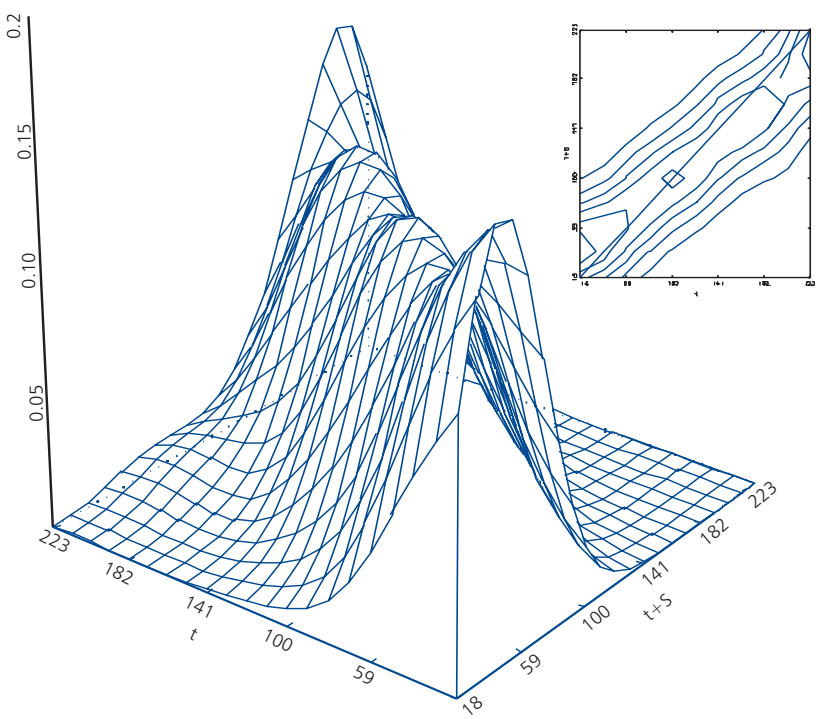
examinada. En particular, el gráfico 2 muestra cómo la densidad localizada en torno a la media ha aumentado a lo largo del tiempo, debido a la pérdida de peso experimentada por los extremos de la distribución. De hecho, en 1990 la productividad agraria oscilaba entre el 50 y el 150 por 100 de la media en el 63 por 100 de las regiones contempladas. Once años después, en 2000, este porcentaje había aumentado hasta el 71 por 100. Cabe señalar que este resultado es consistente con las conclusiones derivadas a partir del examen del gráfico 1.

Los distintos análisis llevados a cabo hasta ahora se han basado exclusivamente en la información proporcionada por una serie de cortes transversales de la distribución objeto de estudio. Ello implica que no se ha tenido en cuenta la posibilidad de que las distintas regiones modifiquen a lo largo del tiempo sus posiciones relativas. Con el fin de superar esta limitación, se han completado los resultados anteriores con el estudio del grado de movilidad de la distribución regional de la productividad agraria.

Una primera posibilidad de investigar esta cuestión consiste en emplear matrices de probabilidades de transición obtenidas tras dividir la distribución en una serie de clases exhaustivas y mutuamente excluyentes. No obstante, las conclusiones alcanzadas al aplicar este enfoque resultan sensibles al procedimiento utilizado para definir las distintas clases. De hecho, en principio, no existe ningún método que permita determinar un número óptimo de clases en cada caso, de forma que, en este sentido, la decisión del investigador ha de ser necesariamente arbitraria. Con el fin de superar esta limitación, Quah (1996a) sugiere la posibilidad de sustituir la matriz de transición discreta por un *kernel* estocástico que refleje las probabilidades de transición entre un número teóricamente infinito de clases, reduciendo su amplitud infinitesimalmente (11). El *kernel* estocástico puede aproximarse a partir de la estimación de la función de densidad de la distribución en un período determinado, $t+k$, condicionada a los valores de un período anterior, t. Para ello, se lleva a cabo la estimación no paramétrica de la función de densidad conjunta de la distribución en los momentos t y $t+k$, normalizada en función de la distribución marginal implícita en t, a fin de obtener las probabilidades condicionadas correspondientes.

El gráfico 3 muestra el *kernel* estocástico estimado a partir de la distribución de la productividad agraria de las regiones europeas, utilizando períodos de transición de cinco años de duración (12). Este gráfico tridimensional indica, de manera análoga a una matriz de transición discreta, las probabilidades de que una región con una productividad agraria determinada en t alcance cualquier otro nivel de productividad en $t+5$. Lógicamente, los picos del gráfico se corresponden con probabilidades elevadas. De esta manera, si la masa de probabilidad aparece concentrada en torno a la diagonal principal, la dinámica intradistributcional se caracterizaría por una fuerte persistencia en las posiciones relativas regionales a lo largo del tiempo. Sin embargo, podría suceder que la masa de probabilidad se localizara mayoritariamente en la diagonal opuesta a la principal, lo que sería indicativo de una

GRÁFICO 3
***KERNEL* ESTOCÁSTICO Y DIAGRAMA DE CONTORNO DE LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA PRODUCTIVIDAD AGRARIA**



situación donde se produciría un intercambio de las posiciones relativas entre las regiones situadas en los extremos de la distribución. Finalmente, podría suceder, al menos teóricamente, que la masa de probabilidad se situara paralela al eje *t*, alrededor de un valor determinado de la variable objeto de estudio. Este hecho estaría reflejando una convergencia de la productividad agraria regional en torno a ese valor. Con el fin de facilitar la interpretación, en el gráfico 3 también se incluye el diagrama de contorno correspondiente, que representa cortes paralelos a la base del *kernel* a alturas equidistantes.

El gráfico 3 se caracteriza, en términos generales, por una marcada concentración de la masa de probabilidad alrededor de la diagonal principal. Como sabemos, ello indica la existencia de un grado limitado de movilidad en la distribución regional de la productividad agraria (13). Por lo tanto, las regiones europeas han tendido, en su conjunto, a mantener sus posiciones relativas durante el período de estudio. No obstante, una observación más detallada del gráfico 3 muestra cómo varias regiones situadas en los extremos de la distribución se han aproximado hacia la media a lo largo del tiempo, lo que permite explicar el proceso de convergencia detectado anteriormente (14).

IV. ANÁLISIS EXPLICATIVO DE LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA PRODUCTIVIDAD AGRARIA

Para completar los resultados que se acaban de presentar, este apartado se centra en el análisis de los posibles factores explicativos de las diferencias regionales en los niveles de productividad agraria en la UE. La elección de las variables explicativas se ha basado principalmente en consideraciones teóricas, aunque la selección final ha estado restringida por la disponibilidad de información estadística al nivel geográfico utilizado, lo que limita el alcance de nuestra investigación.

En la literatura se han apuntado numerosas hipótesis acerca de los factores que pueden ejercer un efecto exógeno sobre la productividad agraria (15). Los más estudiados han sido los relacionados con el nivel educativo de los trabajadores agrarios, el gasto público y privado en investigación, la existencia de servicios de extensión agraria, la disponibilidad de capital público, la intensidad en el uso de factores de producción y diferentes políticas de precios (16). Teniendo en cuenta lo anterior, las variables consideradas en este trabajo, resumidas en el cuadro n.º 1, son las siguientes: nivel de desarrollo económico regional, participación de la agricultura en la economía regional, inversión por trabajador, tamaño medio de la explotación agraria y porcentaje de participación en la propiedad de la tierra. También se han incluido una serie de variables *dummy* para reflejar las diferencias en la localización de las explotaciones agrarias y su especialización productiva, y el tipo de propietario de las explotaciones, su edad y nivel de dedicación a la explotación (en el apéndice 1 se incluyen algunos estadísticos descriptivos).

El modelo propuesto puede expresarse como:

$$y_{it} = \alpha + X_{it}\beta + u_{it} \quad [1]$$

donde *X* es un vector que incluye las variables explicativas consideradas, mientras que *u* es el término de error. Los coeficientes asociados a las distintas variables independientes se han estimado por mínimos cuadrados ordinarios, utilizando la información de las 99 regiones consideradas en el año *t* ($t = 1990, 2000$). Asimismo, hemos utilizado el estimador propuesto por White (1980) para obtener la matriz de varianzas y covarianzas de los estimadores. Cabe señalar que no se han impuesto restricciones de igualdad de los coeficientes entre las ecuaciones de ambos años. La razón para no considerar conjuntamente los datos de los dos períodos en un solo panel ha sido la evidencia estadística de que se han producido cambios en los efectos de

CUADRO N.º 1

VARIABLES EXPLICATIVAS CONSIDERADAS EN EL ANÁLISIS

Variables
Nivel de desarrollo económico
Producto interior bruto per cápita
Producto interior bruto per cápita 2
Superficie en Zonas Desfavorecidas (porcentaje)
Inversión por trabajador en el sector agrario
Características de los propietarios
Edad de los agricultores
Participación en la propiedad de la tierra (porcentaje)
Características de las explotaciones
Tamaño medio
Especialización productiva
Valor añadido bruto en el sector agrario (porcentaje)
Especialización en herbívoros
Especialización en grandes cultivos

las variables explicativas en los niveles de la productividad agraria regional.

Las estimaciones del modelo [1] para 1990 y 2000 se incluyen en el cuadro n.º 2. Antes de comentar el signo y la magnitud de los coeficientes estimados, conviene señalar que el ajuste obtenido con la especificación final es razonablemente alto en ambos años. Además, el grado de colinealidad entre los regresores, reflejado por el valor del factor de inflación de la varianza calculado para cada variable explicativa, es moderado. Este resultado aumenta el nivel de confianza de las estimaciones de los coeficientes.

También se ha tenido en cuenta la posibilidad de que algunas variables (las utilizadas para captar el nivel de desarrollo y la inversión por trabajador en el sector primario) estuvieran correlacionadas con las perturbaciones, y pudieran, por tanto, sesgar las estimaciones. Para contrastar esta posibilidad, se han calculado diferentes tests de Hausman, utilizando las variables PIB per cápita e inversión por trabajador retardadas cinco años. La validez de estas dos variables como instrumentos se sustenta en su correlación con las variables originales y la ausencia de correlación con los residuos obtenidos de las estimaciones por mínimos cuadrados ordinarios (Wooldridge, 2003). Los tests de Hausman indican que la endogeneidad no es problemática. Por otra parte, la presencia de dependencia espacial en el término de error del modelo [1] puede incidir negativamente en los resultados (Anselin, 1988). Por esta razón, también se ha analizado la posible existencia de autocorrelación espacial. Para ello, se han calculado las versiones robustas de los contrastes de multiplicadores de Lagrange propuestos por Anselin *et al.* (1996). En todos los casos, se acepta la hipótesis nula de ausencia de dependencia espacial en nuestro modelo (17).

El nivel de desarrollo regional ha sido considerado en otros trabajos (Alauddin *et al.*, 2004; Chen y Song, 2008) como factor condicionante de la productividad agraria, dado que existen diversas razones por las que es previsible que ambas variables estén positivamente relacionadas. Como ha señalado Federico (2005), los agricultores de las regiones o países más desarrollados probablemente tengan mayores niveles de educación y sean menos aversos al riesgo, y por lo tanto estén más preparados y sean más rápidos y eficientes en la adopción de innovaciones. Existe además una razón adicional para justificar la existencia de dicha relación positiva, y es que el crecimiento económico está positivamente relacionado con la cantidad de recursos dedicados a la investigación y desarrollo (I+D) y a las infraestructuras, cuyo efecto en la productividad agraria ha sido confirmado en otros trabajos (Gopinath y Roe, 1997; McCunn y Huffman, 2000; Evenson, 2001). Puesto que no hay información disponible sobre estas variables a escala regional, en la literatura se suele proponer el uso de una medida indirecta como pueden ser la renta o el PIB per cápita.

Los resultados obtenidos confirman la hipótesis planteada (el

CUADRO N.º 2

ANÁLISIS EXPLICATIVO DE LA PRODUCTIVIDAD AGRARIA

Variables	*1990*	*2000*
Constante	0,126	0,315
	(0,355)	(0,293)
PIBpc	1,601***	0,694*
	(0,499)	(0,398)
PIBpc2	-0,745***	-0,289*
	(0,200)	(0,160)
Superficie en zonas desfavorecidas (porcentaje)	-0,123*	0,004
	(0,072)	(0,058)
Inversión por trabajador	0,412***	0,472***
	(0,098)	(0,073)
Edad de los agricultores	0,195**	-0,006
	(0,085)	(0,071)
Participación en la propiedad de la tierra (porcentaje)	-0,623***	-0,345**
	(0,186)	(0,145)
Tamaño medio de la explotación	0,149***	0,146***
	(0,048)	(0,053)
VAB en el sector agrario (porcentaje)	0,157**	0,090*
	(0,078)	(0,049)
Especialización en herbívoros	-0,236**	-0,152*
	(0,100)	(0,088)
Especialización en grandes cultivos	-0,229**	-0,135
	(0,091)	(0,085)
F-Test	31,56***	50,63***
R-LMERR	2,455	0,132
R-LMLAG	2,129	0,651
R2	0,795	0,747
Número de observaciones	99	99

Notas: Entre paréntesis se incluyen los errores estándar, que se han estimado utilizando el método propuesto por White (1980). * Significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100. R-LMERR es la versión robusta del test de los multiplicadores de Lagrange para el modelo de error espacial. R-LMLAG es la versión robusta del test de los multiplicadores de Lagrange para el modelo de retardo espacial.

coeficiente estimado tiene signo positivo y es estadísticamente significativo en los dos años analizados), así como la evidencia empírica obtenida por otros autores que han utilizado datos de países. Por ejemplo, Alauddin *et al.* (2004), con datos relativos a 111 países, derivan la existencia de un efecto positivo de la renta per cápita en la productividad agraria. A la misma conclusión llega un trabajo de la Comisión Europea (1994) utilizando datos regionales, aunque la relación se debilita conforme aumenta el nivel de desarrollo regional. En nuestro trabajo también se ha recogido la posibilidad de este tipo de comportamiento, a través de la inclusión de la renta per cápita al cuadrado. Los resultados son similares a los apuntados anteriormente, dado que el coeficiente estimado es negativo y también estadísticamente significativo.

Esta circunstancia conduce a la Comisión Europea (1994) a afirmar que la productividad agraria, en etapas más avanzadas del desarrollo económico, se ve afectada por otros factores, entre los que destacan las condiciones naturales. En la literatura, las variables más comunes para reflejar tales factores naturales suelen ser la calidad del suelo (Fulginiti y Perrin, 1998) o las condiciones climáticas de las regiones (McCunn y Huffman, 2000, Alauddin *et al.*, 2004), que se están convirtiendo en importantes restricciones al crecimiento de la productividad agraria (Ruttan, 2002).

En nuestro trabajo, estas circunstancias se han tratado de aproximar a través del porcentaje de explotaciones localizadas en áreas desfavorecidas, donde la agricultura está condicionada por restricciones naturales que implican menor producción con las mismas cantidades de factores productivos y, por tanto, menores niveles de productividad. Se ha definido una variable *dummy* para dividir las regiones en dos grupos según el porcentaje de tierra localizada en áreas desfavorecidas (por encima o por debajo del 70 por 100). El coeficiente estimado para 1990 es negativo y estadísticamente significativo, por lo que se confirman la hipótesis planteada y los resultados obtenidos en los estudios citados. En el año 2000, sin embargo, el coeficiente pierde significatividad estadística.

Otro factor considerado en la literatura como determinante de la productividad agraria es el volumen de capital por trabajador (Ball *et al.* 2001 y 2004; Craig *et al.* 1997). Se parte de la hipótesis, de acuerdo con Gardner (2007), de que cuando se dispone de más capital por trabajador los agricultores tienen mayor capacidad para adquirir equipo tecnológicamente más avanzado, lo que les permite aumentar su productividad. Ello implica que la información tecnológica está incorporada en este factor de producción. Al no disponer de una medida de capital agrario, la variable que se ha utilizado ha sido la inversión por trabajador en los cinco años precedentes. Nuevamente, la hipótesis es confirmada por los resultados, dado que el coeficiente estimado indica que cuanto mayor es la inversión que se realiza en la región mayor es la productividad agraria.

Por otra parte, en los estudios de adopción de tecnología, entre las características socio-demográficas de los agricultores, se suele incluir la edad, variable considerada como *proxy* de la capacidad de gestión. En la mayoría de ellos (Gloy y Akridge, 2000; Soule *et al.*, 2000; Barham *et al.*, 2004) la edad es entendida como un indicador de los objetivos y motivaciones de los agricultores, que suelen depender de la etapa del ciclo de vida en la que se encuentra la familia agraria. En este contexto, se espera que la relación entre edad y adopción de tecnología sea negativa, dado que los agricultores con más edad tienen un horizonte de planificación más corto y no pueden aprovecharse de los beneficios a largo plazo de cualquier tecnología que adopten. Por la misma razón, se supone que los agricultores jóvenes van a utilizar la tecnología más avanzada y a alcanzar, por tanto, mayores niveles de productividad. Sin embargo, en otras contribuciones (Alauddin *et al.*, 2004) la edad se interpreta como una variable que representa la experiencia y, en este sentido, los agricultores de mayor edad estarían mejor dotados, y por tanto alcanzarían mayores niveles de productividad. En nuestro caso, se ha incluido una variable *dummy* que toma el valor 0 cuando más del 10 por 100 de propietarios de explotaciones agrarias tiene menos de 35 años. El resultado para 1990 es estadísticamente significativo, e indica la existencia de una relación positiva entre productividad y porcentaje de agricultores jóvenes, avalando la primera interpretación planteada.

Por otro lado, se espera una relación negativa entre la productividad agraria y el uso de factores productivos que no son propiedad de los agricultores. Los agricultores que utilizan tierra arrendada pueden tener menos incentivos para utilizar prácticas de manejo óptimas (Llewelyn y Williams, 1996) y podrían, por tanto, obtener peores resultados. Pero, como apuntan Kariagiannis y Sarris (2005), aumentar la proporción de tierra arrendada puede ser una vía para que los agricultores alcancen una escala de tamaño óptima, y así mejorar la eficiencia de escala y la productividad. Esta hipótesis se ha contrastado a través de

la inclusión de una variable que refleja el porcentaje de tierra que es propiedad de los agricultores. El coeficiente estimado es estadísticamente significativo en ambos años, e indica que existe una relación negativa entre las variables consideradas, lo que nos conduce a aceptar la hipótesis planteada por Kariagiannis y Sarris (2005).

Respecto al tamaño de las explotaciones agrarias, la relación esperada con la productividad es positiva debido a la posible existencia de economías de escala, aunque la evidencia empírica es controvertida, lo que ha provocado que sea un tema muy estudiado en la literatura (Álvarez y Arias, 2004). Para empezar, la primera cuestión debatida hace referencia a la elección de la variable para representar el tamaño de la explotación agraria (Lund y Price, 1998). En nuestro caso, siguiendo la recomendación de Koester (2005), se ha optado por una medida del resultado de la explotación, el tamaño económico medio de las explotaciones agrarias de la región, medido en unidades de dimensión económica - UDE (18). El coeficiente estimado para ambos años es positivo y estadísticamente significativo, lo que confirma la existencia de economías de escala en el proceso de producción agraria en el entorno europeo.

También existe la posibilidad de que determinadas actividades sean más productivas que otras (Helfand y Levine, 2004), por lo que la especialización regional en unas u otras conduciría a diferencias en los niveles de productividad. Se ha considerado, en primer lugar, el nivel de especialización regional en la producción agraria, a través de la participación de la agricultura en el valor añadido regional. No es sencillo establecer a priori el signo del coeficiente que acompañará a esta variable. Por una parte, si se asume que una mayor especialización en la producción agraria se puede deber a un mayor esfuerzo (como mayores niveles de inversión e incorporación de tecnología) de los agentes implicados, la relación será positiva. Sin embargo, existe la posibilidad de que la mayor especialización en el sector agrario sea debida a que la región ha sido incapaz de atraer a otro tipo de actividades, por lo que puede tratarse de una agricultura poco desarrollada. En este caso, la relación entre especialización y productividad agraria sería negativa. Los resultados obtenidos confirman la primera hipótesis, obteniéndose un efecto positivo procedente de la especialización, posiblemente asociado a la introducción de nueva tecnología.

En segundo lugar, se ha considerado la especialización en determinadas actividades agrarias, para lo que se han incluido dos variables *dummy*. La primera toma el valor 1 para aquellas regiones donde la mayoría de las explotaciones están especializadas en animales herbívoros, y cero en otro caso. La segunda variable *dummy* distingue entre regiones en las que la mayoría de las explotaciones están especializadas en grandes cultivos y el resto de regiones. El grupo de referencia está formado, por tanto, por todas las demás regiones (especializadas en cultivos permanentes, horticultura, granívoros y explotaciones mixtas). El coeficiente estimado para la primera es negativo y estadísticamente significativo en ambos años, por lo que la especialización en animales herbívoros conduce a peores resultados en términos de productividad. Resultados similares se obtienen para las regiones especializadas en grandes cultivos, aunque el coeficiente estimado solamente es estadísticamente significativo en 1990.

Es necesario señalar que los coeficientes estimados en el cuadro número 2 muestran únicamente el efecto medio de las distintas variables explicativas sobre una economía representativa, de manera que no proporcionan información acerca de su impacto sobre el conjunto de la distribución objeto de estudio (Quah, 1996a). Por esta razón, y siguiendo la estrategia adoptada por Cheshire y Magrini (2000) y por López-Bazo *et al.* (2005) en un contexto distinto al analizado en este trabajo, se simulan varias distribuciones virtuales a partir de los coeficientes estimados en el cuadro n.º 2, suponiendo la ausencia de diferencias regionales en 1990 y 2000 en cada una de las variables analizadas.

Estas distribuciones virtuales pueden interpretarse como la parte de la distribución real de la productividad agraria regional que no se puede explicar por las disparidades existentes en cada una de las variables estudiadas. Si una variable no tiene efecto en la distribución real, ésta y la distribución virtual tendrían que coincidir. Por el contrario, si la variable condicionante contribuye de forma significativa a explicar la desigualdad observada, el grado de dispersión de la distribución virtual será inferior a la real.

Con el fin de facilitar la interpretación, se han agrupado las diferentes variables explicativas en cuatro categorías (véase el cuadro número 1 para más detalles): nivel de desarrollo, características de los propietarios, características de las explotaciones y especialización productiva.

Los gráficos 4, 5, 6, y 7 muestran las funciones de densidad estimadas por medio de la metodología señalada para cada una de las distribuciones virtuales generadas para los cuatro grupos de variables. Con el fin de facilitar las

comparaciones, los gráficos también incluyen las funciones de densidad de la distribución regional de la productividad agraria estimada previamente para 1990 y 2000 (gráfico 2).

GRÁFICO 4
EFECTO DEL NIVEL DE DESARROLLO ECONÓMICO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA PRODUCTIVIDAD AGRARIA

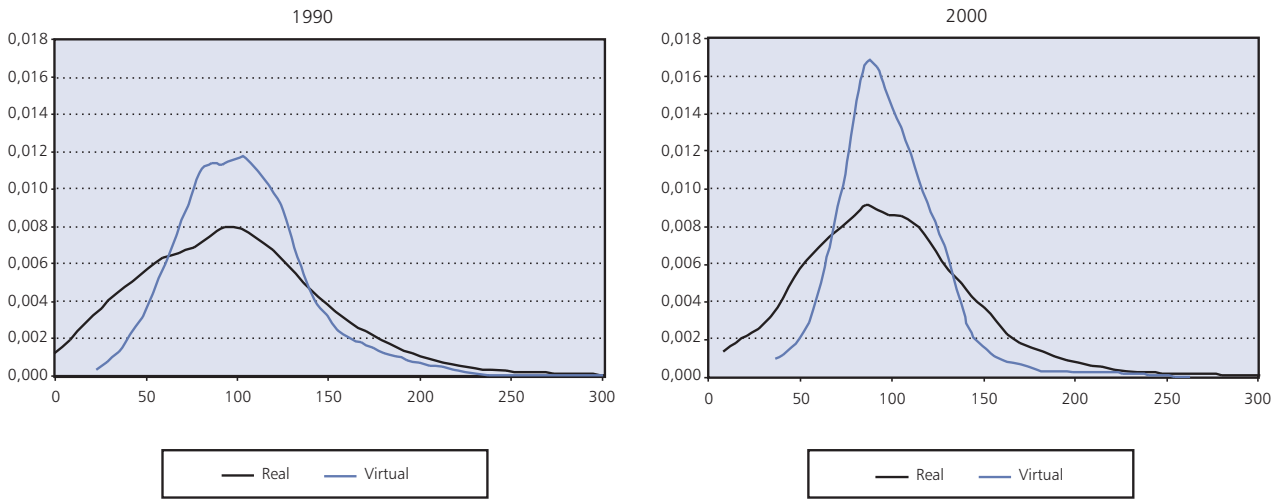


GRÁFICO 5
EFECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL PROPIETARIO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA PRODUCTIVIDAD AGRARIA

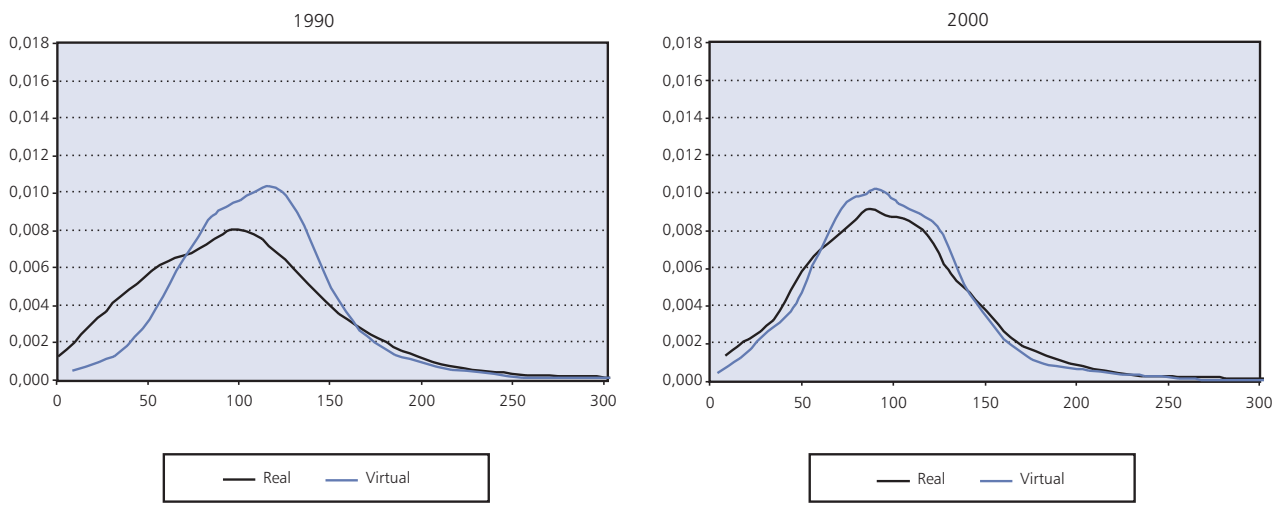


GRÁFICO 6
EFECTO DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA EXPLOTACIÓN SOBRE LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA PRODUCTIVIDAD AGRARIA

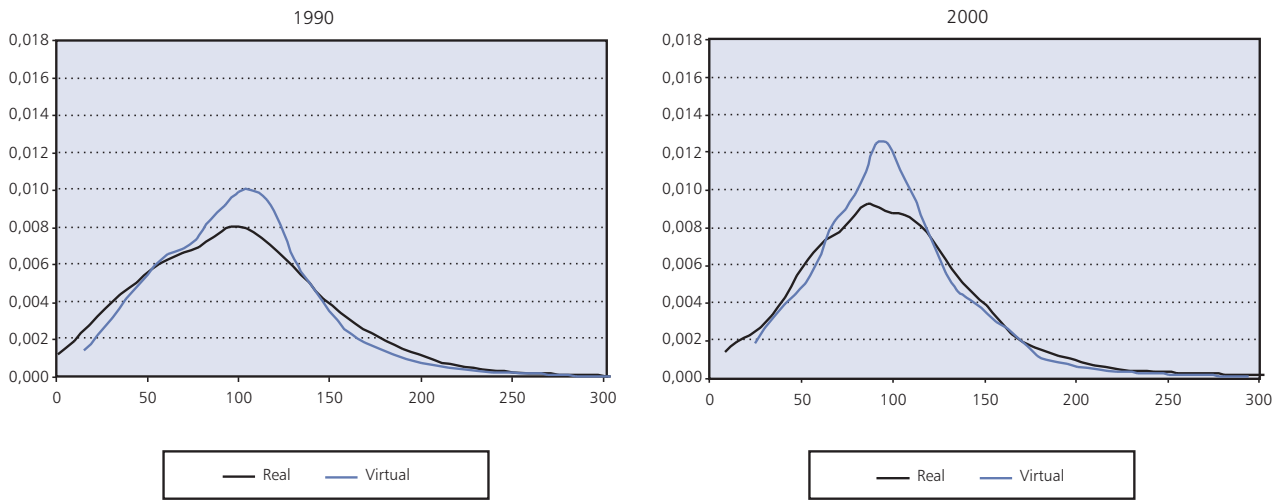
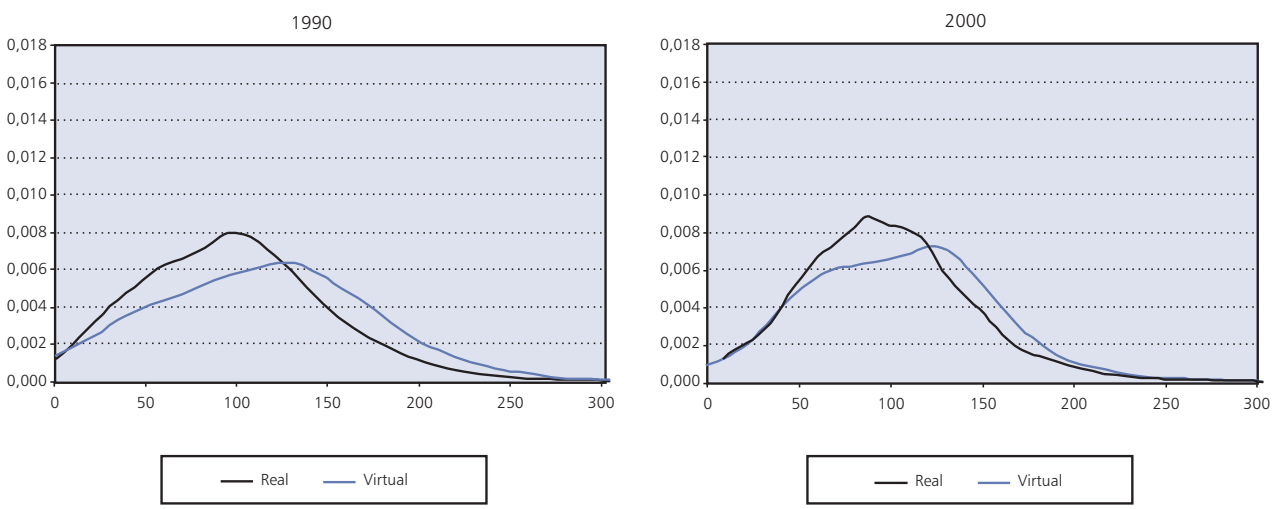


GRÁFICO 7
EFECTO DE LA ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA SOBRE LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA PRODUCTIVIDAD AGRARIA



De acuerdo con nuestros resultados, las diferencias en el nivel de desarrollo regional son el factor más importante cuando se trata de explicar el grado de dispersión de la distribución regional de

la productividad agraria en el período de estudio. A este respecto, el gráfico 4 muestra que, cuando la distribución se condiciona por el nivel de desarrollo regional, existe un mayor grado de concentración en torno a la media muestral que en el caso de la distribución real, tanto en 1990 como en 2000. Por el contrario, como puede observarse en los gráficos 5 y 6, el papel jugado por las características de los propietarios y el tamaño de la explotación es mucho menor. Aunque las distribuciones virtuales están más concentradas, las diferencias no son importantes e incluso disminuyen a lo largo del período de análisis (en el caso de las características del propietario). Finalmente, hay que señalar que, de acuerdo con el gráfico 7, tampoco la especialización productiva contribuye de forma significativa a explicar las disparidades observadas en la productividad agraria regional.

Una cuestión adicional que cabría plantearse es: ¿hasta qué punto los determinantes apuntados en este apartado ayudan a explicar la situación de las regiones españolas? Es difícil analizar factor por factor, teniendo en cuenta, además, la diversidad de comportamientos de las regiones españolas, pero en general se observa que las regiones españolas tienen un menor PIB per cápita, una menor inversión por trabajador y un menor tamaño medio de las explotaciones agrarias. Todos ellos son elementos que ayudarían a explicar la menor productividad agraria de las regiones españolas. Sin embargo, otras variables, como la especialización, muestran valores que implicarían mejores situaciones de las regiones españolas. No obstante, y como se ha señalado anteriormente, las variables que explicarían la menor productividad de las regiones españolas parecen tener una mayor relevancia en este contexto. En todo caso, este tema podría ser objeto de un análisis pormenorizado de las regiones españolas considerando un período más amplio y más variables explicativas, y teniendo como variable dependiente índices de productividad total de los factores, y no parciales como en este caso.

V. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos examinado la distribución regional de la productividad agraria en 99 regiones europeas a lo largo del período comprendido entre 1990 y 2000. Para ello, hemos utilizado diferentes instrumentos metodológicos, lo que nos ha permitido profundizar en el conocimiento de la naturaleza de los desequilibrios territoriales observados en la agricultura europea.

En primer término, y desde un punto de vista descriptivo, cabe destacar que las disparidades regionales se han reducido, a lo largo del período objeto de estudio, como consecuencia del aumento del número de regiones con un valor de la productividad agraria en torno a la media comunitaria. No obstante, al mismo tiempo, el *kernel* estocástico indica que el nivel de movilidad intradistribucional es relativamente reducido. Es decir, en general, las regiones mantienen sus posiciones relativas durante los años considerados, aunque las distancias entre ellas son menores al final del período de estudio.

En segundo lugar, el análisis explicativo, basado en la estimación de un modelo de regresión múltiple, pone de manifiesto la existencia de una relación positiva entre la productividad agraria y el nivel de desarrollo económico, la inversión por trabajador y el tamaño de las explotaciones. Por el contrario, el porcentaje de la superficie agraria en zonas desfavorecidas, la edad del propietario de la explotación y el porcentaje de tierra propiedad del agricultor influyen negativamente sobre la variable dependiente.

Con el fin de completar estos resultados, a continuación hemos estudiado el papel desempeñado por las diferentes variables explicativas seleccionadas sobre el nivel de dispersión del conjunto de la distribución regional de la productividad agraria. A este respecto, el análisis llevado a cabo revela claramente la importancia, en este contexto, de las distintas variables relacionadas con el nivel de desarrollo económico. Por su parte, las características del propietario y la explotación resultan menos relevantes a la hora de explicar las disparidades regionales observadas en la agricultura europea.

En relación con las limitaciones y la extensión a futuras investigaciones, cabe destacar la necesidad de contar con una base de datos regionales que permita estimar indicadores de productividad total durante un período más amplio que el aquí considerado para el conjunto de regiones europeas, ya que los procesos estudiados se analizan mejor en un contexto de largo plazo. Asimismo, consideramos de interés profundizar en el enfoque metodológico no paramétrico, que permite conocer el papel de diferentes variables en la evolución del nivel de dispersión de la productividad agraria medida de forma parcial o total. Una extensión futura de este trabajo consistirá en investigar la evolución de las regiones españolas utilizando los tres enfoques metodológicos adoptados en este trabajo, aprovechando las crecientes disponibilidades de información regional existente en España, en comparación con la existente en el ámbito de la Unión Europea.

NOTAS

(*) Los autores desean agradecer el apoyo financiero sumistrado por el Ministerio de Educación y Ciencia a través de los proyectos SEJ2005-08738 C02-01, y C02-02

(1) El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea específicamente establece que: «La Unión tendrá los siguientes objetivos: promover (…) y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible principalmente mediante (…) el fortalecimiento de la cohesión económica y social …».

(2) Véase en la página *web* http://europa. eu.int la sección correspondiente a la política agraria comunitaria (PAC).

(3) Esta política, que ha tenido como objetivo fundamental el incremento de la productividad agraria, en línea con lo establecido por el Tratado de Roma, ha usado en torno al 60 por 100 del presupuesto comunitario entre 1990 y 2000. No obstante, de acuerdo con las *Perspectivas Financieras 2007-2013* la partida de gasto denominada «Conservación y gestión de los recursos naturales», en la que se incluyen los gastos de mercados agrarios y pagos directos, se sitúa en torno al 43 por 100 de los créditos de compromiso del citado período.

(4) NUTS es el acrónimo latino para *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*, una clasificación jerárquica de unidades espaciales establecida por Eurostat. En esta clasificación, NUTS-0 se corresponde con el nivel de país, y números crecientes indican niveles mayores de desagregación.

(5) También se ha utilizado el valor añadido bruto por hora trabajada, pero, dado que los resultados eran similares a los obtenidos utilizando el número de trabajadores, en este trabajo se incluyen los resultados relativos al primer indicador.

(6) Esta aproximación se utiliza, entre otros, en los siguientes trabajos: BALL *et al.* (1999), BALL *et al.* (2001), MARTIN y MITRA (2001), MCERLEAN y WU (2003), y COELLI y RAO (2005). Algunos de ellos también analizan la convergencia en productividad entre agriculturas nacionales y regionales.

(7) Se trata de una encuesta que se realiza a escala regional en la UE, tres veces entre cada par de censos agrarios (que se llevan a cabo con una periodicidad decenal).

(8) Cabe señalar que todos los índices seleccionados son independientes respecto a la escala y al tamaño de la población. Adicionalmente, todos ellos, salvo la desviación típica de los logaritmos, satisfacen el principio de las transferencias de Pigou-Dalton para la totalidad del dominio de la variable objeto de estudio (COWELL, 1995).

(9) En todos los cálculos hemos empleado funciones *kernel* gaussianas, mientras que para el cálculo de los distintos anchos de banda hemos utilizado como referencia la regla propuesta por SILVERMAN (1986: 48).

(10) Aunque las funciones de densidad fueron estimadas para distintos años del intervalo temporal considerado, por razones de espacio únicamente se incluyen en el gráfico 2 las correspondientes a 1990 y 2000. En cualquier caso, el resto pueden ser suministradas por los autores en caso de solicitud.

(11) Para una definición formal, véase DURLAUF y QUAH (1999).

(12) Nuevamente hemos utilizado funciones *kernel* gaussianas, mientras que el ancho de banda ha sido seleccionado de acuerdo con SILVERMAN (1986: 86).

(13) De hecho, el coeficiente de correlación entre el valor añadido por trabajador en el sector agrario en 1990 y 2000 se sitúa en 0,890.

(14) Con el fin de comprobar la robustez de estos resultados, hemos procedido a estimar distintos *kernels* estocásticos basados en diferentes períodos de transición. En particular, hemos considerado transiciones anuales y de diez años de duración. Sin embargo, los resultados son en todos los casos similares a los que acabamos de discutir.

(15) Véanse las revisiones de la literatura sobre este tema realizadas por RUTTAN (2002) y ALAUDDIN *et al.* (2004).

(16) Véanse, entre otras, las contribuciones de GOPINATH y ROE (1997), ALFRANCA (1998), FULGINITI y PERRIN (1998), BALL *et al.* (2001), COELLI *et al.* (2003) y HUFFMAN y EVENSON (2006).

(17) Para realizar estos tests, primero es necesario definir una matriz de pesos espaciales para capturar el grado de interdependencia entre cada par de regiones *i* y *j*. Siguiendo la propuesta realizada por ANSELIN (1999), en este trabajo construimos una matriz de pesos espaciales estandarizada por filas basada en la inversa de la distancia entre los centroides de las regiones al cuadrado.

(18) Una UDE equivale a 1.200 euros de margen bruto estándar.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMSON, I. S. (1982), «On bandwidth variation in kernel estimates - a square root law», *Annals of Statistics,* 10:1217-1223.

ALAUDDIN, M., RAO, D.S.P., y HEADEY, D. (2004), «Explaining agricultural productivity levels and growth: An international perspective», trabajo presentado a la *Asia-Pacific Productivity Conference 2004*, Brisbane, Australia.

ALFRANCA, O. (1998), «Determinantes de la productividad total de los factores en el sector agrario español», *Investigación Agraria,* 13: 201-225.

ÁLVAREZ, A., y ARIAS, C. (2004), «Technical efficiency and farm size: a conditional analysis», *Agricultural Economics,* 30: 241-250.

ANDERSON, G. (2004), «Toward an empirical analysis of polarization», *Journal of Econometrics,* 122: 1-26.

ANSELIN, L. (1988), *Spatial Econometrics: Methods and Models*, Kluwer, Dordrecht.

— (1999), «Spatial econometrics», *Working Paper*, Bruton Center, School of Social Science, University of Texas.

ANSELIN, L.; BERA, A.; FLORAX, R., y YOON, M. (1996), «Simple diagnostic tests for spatial dependence», *Regional Science and Urban Economics,* 26: 77-104.

BALL, V.E.; GOLLOP, F.M.; KELYY-HAWKE, A., y SWINAND, G.P. (1999), «Patterns of state productivity growth in the U.S. farm sector: Linking state and aggregate models», *American Journal of Agricultural Economics,* 81: 164-179.

BALL, V.E.; BUREAU, J.C.; BUTAULT, J.P., y NEHRING, R. (2001), «Levels of farm sector productivity: An international comparison», *Journal of Productivity Analysis,* 15: 5-29.

BALL, V.E.; HALLAHAN, C., y NEHRING, R. (2004), «Convergence of productivity: An analysis of the catch-up hypothesis within a panel of states», *American Journal of Agricultural Economics,* 86: 1315-1321.

BARHAM, B.L.; FOLTZ, J.D.; JACKSON-SMITH, D., y MOON, S. (2004), «The dynamics of agricultural biotechnology adoption: lesson from rBST use in Wisconsin, 1994-2001», *American Journal of Agricultural Economics,* 86: 61-72.

BARRO, R., y SALA-I-MARTIN, X. (1992), «Convergence», *Journal of Political Economy,* 100: 407-443.

— (1995), *Economic Growth*, Nueva York: McGraw-Hill.

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

CASTILLO, J.S., y CUERVA, M.C. (2006), «Análisis de la convergencia en productividad agraria en las regiones europeas», *Economía Agraria y Recursos Naturales,* 10: 89-105.

CHEN, Z., y SONG, S. (2008), «Efficiency and technology gap in China's agriculture: A regional meta-frontier analysis», *China Economic Review,* 19: 287-296.

CHESHIRE, P., y MAGRINI, S. (2000), «Endogenous processes in European regional growth: Convergence and policy», *Growth and Change,* 31: 455-479.

COELLI, T.; RAHMAN, S., y THIRTLE, C. (2003), «A stochastic frontier approach to total factor productivity measurement in Bangladesh crop agriculture, 1961-92» *Journal of International Development,* 15: 321-333.

COELLI, T.J., y RAO, D.S.P. (2005), «Total factor productivity growth in agriculture: A

Malmquist index analysis of 93 countries, 1980-2000», *Agricultural Economics,* 32: 115-134.

COMISIÓN EUROPEA, (1994), *The Agricultural Income Situation in Less Favoured Areas of the EC*, Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, Luxemburgo.

— (2004), *A New Partnership for Cohesion, Convergence, Competitiveness, cooperation*. Third Report on Economic and Social Cohesion. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.

— (2007), *Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa*. Cuarto informe sobre la cohesión económica y social, *versión provisional*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COWELL, F. (1995), *Measuring Inequality*, segunda edición 2nd Edition, LSE Handbooks in Economics, Londres: Prentice Hall.

CRAIG, B.J.; PARDEY, P.G., y ROSEBOOM, J. (1997), «International productivity patterns: Accounting for input quality, infrastructure and research», *American Journal of Agricultural Economics,* 79: 1064-1076.

CUADRADO, J.R. (2001), «Regional convergence in the European Union: From hypothesis to the actual trends», *Annals of Regional Science,* 35: 333-356.

DURLAUF, S. N., y QUAH, D. (1999), «The new empirics of economic growth», en Taylor, J. B. y Woodford, M. (eds.), *Handbook of Macroeconomics*, vol. 1A: 231-304, North-Holland, Amsterdam.

ELDMANN, U. (2002), *Agricultural Productivity Indicators. State of Development*. STD/NA/AGR 13, OECD, Paris.

ERTUR, C.; LE GALLO, J., y BAUMONT C. (2006), «The European regional convergence process, 1980-1995: Do spatial regimes and spatial dependence matter?», *International Regional Science Review*, 29: 3-34.

EVENSON, R.E. (2001), «Economic impacts of agricultural research and extension», en B.L. Gardner y G.C. Rausser (eds.), *Handbook of Agricultural Economics*, volume 1A: 573-628, Elsevier, Amsterdam.

EZCURRA, R.; GIL, C.; PASCUAL, P., y RAPÚN, M. (2005), «Inequality, polarization and regional mobility in the European Union», *Urban Studies,* 42: 1057-1076.

EZCURRA, R.; IRÁIZOZ, B.; PASCUAL, P., y RAPÚN, M. (2008), «Spatial disparities in the European agriculture: A regional analysis», *Applied Economics*, 40 (13): 1669-1684.

FEDERICO, G. (2005), «Why are we alive? The growth of agricultural productivity and its causes, 1800-2000», ponencia presentada en la *Sixth Conference of the European Historical Economics Society*, Estambul.

FULGINITI, L.E., y PERRIN, R.K. (1998), «Agriculture productivity in developing countries», *Agricultural Economics,* 19: 45-51.

GARDINER, B.; MARTIN, R., y TYLER, P. (2004), «Competitiveness, productivity and economic growth across the European regions», *Regional Studies,* 38: 1045-1067.

GARDNER, B.L. (2007), «Agricultural support policies, productivity and competitiveness», *Economia e Diritto Agroalimentare,* XII: 17-32.

GLOY, B. A., y AKRIDGE, J. T. (2000), «Computer and internet adoption on large U.S. farms», *International Food and Agribusiness Management Review,* 3: 323-338.

GOPINATH, M., y ROE, T.L. (1997), «Sources of sectoral growth in an economy wide context: The case of U.S. agriculture», *Journal of Productivity Analysis,* 8: 293-310.

GUTIÉRREZ, L. (2000), «Convergence in US and EU agriculture», *European Review of Agricultural Economic,* 27: 187-206.

HELFAND, S.M., y LEVINE, E.S. (2004), «Farm size and the determinants of productive efficiency in the Brazilian Center-West», *Agricultural Economics,* 31: 241-249.

HUFFMAN, W.E., y EVENSON, R.E. (2006), «Do formula or competitive grant funds have greater impacts on state agricultural productivity?», *American Journal of Agricultural Economics,* 88: 783-798.

KARAGIANNIS, G., y SARRIS, A. (2005), «Measuring and explaining scale efficiency with the parametric approach: the case of Greek tobacco growers», *Agricultural Economics,* 33: 441-451.

KOESTER, U. (2005), «A revival of large farms in Eastern Europe-how important are institutions?», *Agricultural Economics,* 32: 102-113.

KRUGMAN, P. (1998), «What's new about the new economic geography?», *Oxford Review of Economic Policy,* 14: 7-17.

LISSITSA, A.; RUNGSURIYAWBOON, S., y PARKHOMENKO, S. (2008), «How far are the transition countries from the economic standards of the European Union?», *Eastern European Economics*, 45: 51-75.

LLEWELYN, R.V., y WILLIAMS, J.R. (1996), «Nonparametric analysis of technical, pure technical and scale efficiencies for food and crop production in East Java. Indonesia», *Agricultural Economics,* 15: 113-126.

LÓPEZ-BAZO, E.; DEL BARRIO, T., y ARTIS, M. (2005), «Geographical distribution of unemployment in Spain», *Regional Studies,* 39: 305-318.

LUND, P., y PRICE, R. (1998), «The measurement of average farm size», *Journal of Agricultural Economics,* 49: 100-110.

MARTIN, W., y MITRA, D. (2001), «Productivity Growth and Convergence in Agriculture versus Manufacturing», *Economic Development and Cultural Change,* 49: 403-422.

MCCUNN, A., y HUFFMAN, W.E. (2000), «Convergence in U.S. productivity growth for agriculture: Implications of interstate research spillovers for funding agricultural research», *American Journal of Agricultural Economics,* 82: 370-388.

MCERLEAN, S., y WU, Z. (2003), «Regional agricultural productivity convergence in China», *Food Policy,* 28: 237-252.

OECD (2001), *Productivity Manual. A Guide to the Measurement of Industry-Level and Aggregate Productivity Growth*, OECD, Paris.

QUAH, D. (1993), «Empirical cross-section dynamics in economic growth», *European Economic Review,* 37: 426-434.

— (1996a), «Empirics for economic growth and convergence», *European Economic Review,* 40: 1353-1375.

— (1996b), «Twin peaks, growth and convergence in models of distribution dynamics», *The Economic Journal,* 106: 1045-1055.

REZITIS, A.N. (2005), «Agricultural productivity across Europe and the United States of America», *Applied Economics Letters,* 12: 443-446.

RUTTAN, V.W. (2002), «Productivity growth in world agriculture: Sources and constraints», *Journal of Economic Perspectives,* 16: 161-184.

SARGENT, T.C., y RODRÍGUEZ, E.R. (2001), «Labor or total factor productivity: Do we need to choose?», *Working Paper 2001-04*, Economic Studies and Policy Analysis Division, Economic and Fiscal Policy Branch, Department of Finance, Canadá.

SCHIMMELPFENNING, D., y THIRTLE, C. (1999), «The internationalization of farm technology: patents, R&D spillovers, and their effects on productivity in the European Union and United States», *Contemporary Economic Policy,* 17: 457-468.

SCHREYER, P., y PILAT, D. (2001), «Measuring productivity», *OECD Economic Studies*, 33: 127-170.

SHUCKSMITH, M.; THOMSON K.J., y ROBERTS D. (2005), *The CAP and the Regions: The Territorial Impact of the Common Agricultural Policy*, CABI Publishing, Wallingford.

SILVERMAN, B. (1986), «Density estimation for statistics and data analysis», *Monographs on Statistics and Applied Probability,* 26: Chapman and Hall, Londres.

SOULE, M.J.; TEGENE, A., y WIEBE, K.D. (2000), «Land tenure and the adoption of conservation practices», *American Journal of Agricultural Economics,* 82: 993-1005.

THEIL, H. (1967), *Economics and Information Theory*, North Holland, Amsterdam.

WHITE, H.L. (1980), «A heteroscedasticity consistent covariance matrix estimator and a direct test for heteroscedasticity», *Econometrica,* 48: 817-838.

WICHERN, R. (2004), *Economics of the Common Agricultural Policy*, Directorate General for Economic and Financial Affairs, European Commission, Bruselas.

WOOLDRIDGE, J.M. (2003), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, Cambridge, MA, MIT Press.

APÉNDICE 1

ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DE LAS VARIABLES UTILIZADAS EN EL ANÁLISIS

	1990		*2000*	
	Media	*Desviación Típica*	*Media*	*Desviación Típica*
Productividad agraria	19.443,4	1.193,3	28.082,8	13.714,5
PIBpc	14.523,9	5.423,3	17.113,8	6.349,2
Inversión por trabajador	5.017,1	3.136,9	8.066,1	4.694,1
Participación en la propiedad de la tierra (porcentaje)	65,25	18,57	60,72	19,73
Tamaño medio de la explotación	17,01	15,12	28,03	25,16
VAB en el sector agrario (porcentaje)	5,24	4,31	5,08	4,31
Superficie en áreas desfavorecidas (*)	37,4		34,3	
Edad de los agricultores (*)	50,5		54,5	
Especialización en herbívoros (*)	36,4		36,4	
Especialización en grandes cultivos (*)	19,2		19,2	

(*) Los valores de estas variables indican el porcentaje de regiones en las que la variable toma el valor 1.

APÉNDICE 2

LAS 99 REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CONSIDERADAS EN EL TRABAJO SON:

Vlaams Gewest (BE2)
Région Wallonne (BE3)
Baden-Württemberg (DE1)
Bayern (DE2)
Berlin (DE3)
Hessen (DE7)
Niedersachsen (DE9)
Nordrhein-Westfalen (DEA)
Rheinland-Pfalz (DEB)
Saarland (DEC)
Schleswig-Holstein (DEF)
Denmark (DK)
Anatoliki Makedonia (GR11)
Kentriki Makedonia (GR12)
Dytiki Makedonia (GR13)
Thessalia (GR14)
Ipeiros (GR21)
Ionia Nisia (GR22)
Dytiki Ellada (GR23)
Sterea Ellada (GR24)
Peloponnisos (GR25)
Attiki (GR3)
Voreio Aigaio (GR41)
Notio Aigaio (GR42)
Kriti (GR43)
Galicia (ES11)
Principado de Asturias (ES12)
Cantabria (ES13)
País Vasco (ES21)
Navarra (ES22)
La Rioja (ES23)
Aragón (ES24)
Comunidad de Madrid (ES3)
Castilla y León (ES41)
Castilla-la Mancha (ES42)
Extremadura (ES43)
Cataluña (ES51)
Comunidad Valenciana (ES52)
Illes Balears (ES53)
Andalucía (ES61)
Región de Murcia (ES62)
Canarias (ES7)
Île de France (FR1)
Champagne-Ardenne (FR21)
Picardie (FR22)
Haute-Normandie (FR23)
Centre (FR24)
Basse-Normandie (FR25)
Bourgogne (FR26)
Nord - Pas-de-Calais (FR3)
Lorraine (FR41)
Alsace (FR42)
Franche-Comté (FR43)
Pays de la Loire (FR51)
Bretagne (FR52)
Poitou-Charentes (FR53)
Aquitaine (FR61)
Midi-Pyrénées (FR62)
Limousin (FR63)
Rhône-Alpes (FR71)
Auvergne (FR72)
Languedoc-Roussillon (FR81)
Prov.-Alpes-Côte d'Azur (FR82)
Corse (FR83)
Ireland (IE)
Piemonte (ITC1)
Valle d'Aosta (ITC2)
Liguria (ITC3)
Lombardia (ITC4)
Bolzano-Bozen (ITD1)
Trento (ITD2)
Veneto (ITD3)
Friuli-Venezia Giulia (ITD4)
Emilia-Romagna (ITD5)
Toscana (ITE1)
Umbria (ITE2)
Marche (ITE3)
Lazio (ITE4)
Abruzzo (ITF1)
Molise (ITF2)
Campania (ITF3)
Puglia (ITF4)
Basilicata (ITF5)
Calabria (ITF6)
Sicilia (ITG1)
Sardegna (ITG2)
Luxembourg (LU)
Noord-Nederland (NL1)
Oost-Nederland (NL2)
West-Nederland (NL3)
Zuid-Nederland (NL4)
Continente (PT1)
Yorkshire and The Humber (UKE)
East Midlands (UKF)
West Midlands (UKG)
South West (UKK)
Wales (UKL)
Scotland (UKM)
Northern Ireland (UKN)

CAMBIO ESTRUCTURAL EN LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

UN NUEVO MODELO DE AJUSTE EN EL INICIO DEL SIGLO XXI

Eladio ARNALTE
Dionisio ORTIZ
Olga MORENO
Universidad Politécnica de Valencia

Resumen

Durante los años noventa, las estructuras agrarias españolas experimentaron un intenso ajuste caracterizado por el aumento de la superficie media de las explotaciones. Sin embargo, con el cambio de siglo éstas parecen evolucionar siguiendo un nuevo modelo de ajuste. La aparente ralentización de proceso esconde un crecimiento de la dimensión económica de las explotaciones por la vía de la intensificación productiva. Un *núcleo duro* de explotaciones, que concentran cada vez más superficie y trabajo, constituye el motor de este proceso. Este artículo aporta algunas claves acerca de este nuevo modelo de ajuste y del tipo de agricultura que se está configurando en nuestro país.

Palabras clave: ajuste estructural, orientaciones técnico-económicas, intensificación productiva, estratos de dimensión económica.

Abstract

During the nineties Spanish agricultural structures underwent an intense adjustment characterised by the increase in the average area of farms. With the turn of the century, however, they seem to be evolving according to a new model of adjustment. The apparent slowing-down of the process conceals a growth of the economic dimension of farms via the path of productive intensification. A *hard core* of farms, which concentrate an increasingly larger area and more employment, represents the driving force behind this process. This article offers some keys to this new model of adjustment and the type of agriculture that is being shaped in Spain.

Key words: structural adjustment, technical and economic guidelines, productive intensification, economic dimension strata.

JEL classification: O13, Q12, Q15.

I. INTRODUCCIÓN (*)

EL análisis de los cambios en la estructura agraria es un tema recurrente en los estudios agrarios españoles. Los trabajos sobre esta temática proliferan en particular con ocasión de la publicación de los censos agrarios que, con una periodicidad decenal, fotografían la situación de las explotaciones agrarias españolas. Sin embargo, a partir de 1987, la publicación bianual de las encuestas sobre la *Estructura de las explotaciones agrarias* permite, si bien no con el mismo grado de detalle territorial, seguir la evolución estructural dentro de los largos periodos intercensales.

Una breve reseña retrospectiva de estos análisis sobre los cambios estructurales en la agricultura española muestra su aparición a mitad de los años setenta, tras la publicación del *Censo* de 1972, que permitía la comparación con el primer *Censo agrario*, el de 1962. Entonces, a partir del artículo pionero de Naredo (1974), los análisis destacaban la rápida transformación estructural que estaba experimentando la agricultura española, impelida por el proceso que ese mismo autor había calificado como «crisis de la agricultura tradicional».

Los años setenta supusieron una cierta desaceleración del proceso, pero las alarmas de los analistas se dispararon ya en los años noventa, al comprobar que el balance del periodo intercensal 1982-1989 señalaba una acusada rigidez de la estructura de las explotaciones, consolidando por tanto el «retraso» que las explotaciones españolas tenían en términos de dimensión y otros indicadores de «modernización» respecto a las de otros países europeos con los que ya compartíamos un mercado y una política agrícola comunes. Los trabajos recogidos en la obra coordinada por Sumpsi (1994) son una buena muestra de esos análisis, los cuales avanzaban también las directrices de una ley (la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias, finalmente aprobada, tras más de dos años de discusión, en 1995) que debía poner remedio a esa situación y acelerar el ajuste estructural de la agricultura española.

Sin embargo, a lo largo de los años noventa las encuestas de estructuras, realizadas bianualmente (en 1993, 1995 y 1997), pero también publicadas con considerable retraso, iban mostrando una situación mucho menos rígida que la que suponían aquellos análisis. La publicación del *Censo* de 1999 y el análisis de sus resultados (López Iglesias, 2003) confirmaría que durante los años noventa la estructura de las explotaciones

agrarias españolas, lejos de estar congelada, sufrió el más rápido ajuste de su historia reciente, perdiendo medio millón de explotaciones (21,7 por 100 de las existentes al inicio del periodo), mientras se incrementaba sustancialmente tanto la dimensión física (hectáreas SAU) como económica de las que se mantenían en el sector.

Esa aceleración del ajuste fue evaluada desde dos ópticas contrapuestas. Por un lado, los que saludaban ese avance en la solución de los viejos «problemas estructurales de la agricultura española», pero lo consideraban insuficiente, subrayando la distancia que todavía nos separaba de Europa y volviendo a plantear nuevas medidas para acelerar el ajuste, como la modificación de la regulación legal del arrendamiento para acortar su duración y estimular así la oferta de tierras bajo este régimen. Por otro lado, las posiciones más apoyadas en el ya difundido paradigma de la multifuncionalidad llamaban la atención sobre la rápida pérdida de agricultores que estaba suponiendo el ajuste, agricultores a los que, desde esas posiciones, se les atribuían nuevas funciones en la gestión medioambiental de los espacios rurales y en el mantenimiento de la población rural (1).

Esos dos posicionamientos no aparecen solamente en el caso español, sino que están presentes en el debate general sobre la agricultura y el desarrollo rural en los países desarrollados (Arnalte, 2006b). Por una parte, se pueden identificar posiciones liberales que abogan por la eliminación de las rigideces que la protección agraria introduce en la evolución estructural, facilitando así el ajuste y acelerando la consolidación de una estructura de explotaciones competitivas en los mercados internacionales (Blandford y Hill, 2005). La contribución de esas explotaciones al desarrollo rural ha sido resaltada por la OCDE en un documento reciente: «las empresas agrarias [...] competitivas en un mercado libre de subvenciones, podrán desempeñar un papel especialmente relevante en las economías rurales» (OCDE, 2006: 52).

Frente a estas posiciones, otros autores reconocen que «en la UE [...] hay una corriente de opinión que considera que la actual estructura del sector, dominada por explotaciones familiares, está mejor situada para proporcionar externalidades positivas y bienes públicos asociados con la agricultura que otro tipo de empresas agrarias» (Cahill y Hill, 2005: 229). No es una posición exclusivamente europea, pues, con referencia a la agricultura norteamericana, Ahearn *et al*. (2004: 6) advierten que «la concentración de la producción trae consigo una variedad de potenciales preocupaciones sociales».

Una vez situado el debate español en el contexto internacional, si volvemos a los análisis en torno a la evolución estructural de los años noventa, debemos reconocer que no profundizaron demasiado sobre las razones explicativas de la aceleración del ajuste, más allá de constatar que en esa década la movilización de las superficies de las explotaciones que desaparecen había sido mucho más intensa que en los periodos precedentes (López Iglesias, 2003). Posteriormente, los análisis referidos a sectores y territorios concretos recogidos en el texto coordinado por Arnalte (2006a) han identificado en qué medida factores demográficos, tecnológicos y de situación económica de las explotaciones (derivada de la evolución de los mercados, pero también de los impactos a escala de explotación de las distintas formas de protección utilizadas por la PAC) explican la dinámica y las características de los procesos de ajuste registrados en algunas agriculturas españolas.

Actualmente (julio de 2008), los datos disponibles sobre la evolución estructural en la primera década del siglo XXI son los que proporcionan las encuestas de estructuras correspondientes a 2003 y 2005. Como detallamos más adelante, esos datos apuntan una ralentización del proceso de ajuste en el conjunto de la agricultura española, proceso que ha reducido considerablemente su ritmo respecto al registrado en la década anterior. El primer objetivo de este artículo va a ser caracterizar ese aparente cambio de tendencia, comprobando en qué comunidades autónomas se acusa más o menos, único nivel de desagregación territorial al que permiten descender los datos de las encuestas de estructuras. Previamente, situaremos la evolución española en el contexto de la que están registrando en esos mismos años otros países europeos que históricamente han presentado modelos diferenciados de ajuste. Tanto para el conjunto europeo como para España, centraremos el análisis en el periodo 1997-2005, un periodo de ocho años que permite comparar la última encuesta realizada en los años noventa con la última disponible para la actual década.

Posteriormente, planteamos una profundización del análisis a partir de la caracterización de lo que denominamos *núcleo duro* de la agricultura española y de las transformaciones que está experimentando. Se trata del grupo de explotaciones de mayor dimensión económica, que progresivamente concentran la producción agraria e incrementan su control de las variables básicas (superficie, trabajo total realizado) del sector. Esta aproximación nos permite identificar algunos de los «motores» de la dinámica del sector, co-

rroborando así las ventajas que señalan algunos trabajos europeos de centrar el análisis en esos estratos altos de la escala de explotaciones (2) si bien otros advierten del riesgo de caer en esquemas dualistas excesivamente simplificadores de la situación de la agricultura (Fabiani y Scarano, 1995).

Es precisamente este esquema dual el que asume en parte la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (3) aprobada por las Cortes Españolas a finales de 2007. Así, la Ley define, también a partir de variables estructurales, unas «explotaciones territoriales» a las que atribuye una mayor capacidad para contribuir al desarrollo económico de su entorno rural y las convierte en objetivo prioritario de las políticas rurales. Realizaremos, finalmente, algunos comentarios en torno a estos planteamientos.

II. MODELOS EUROPEOS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

El análisis a finales de los años noventa del cambio estructural experimentado por las agriculturas europeas durante las últimas décadas del siglo XX, referido a aquellos países para los que EUROSTAT disponía de una serie de datos homogeneizada de cierta antigüedad (4), permite identificar varios modelos de estructura agraria y de pautas de ajuste. Esos modelos tienen en cuenta la posición relativa de las explotaciones de cada país en términos de dimensión física y económica, así como sus ritmos de cambio estructural. Estos serían los cuatro modelos diferenciables:

— Un primer caso singular es el de la agricultura británica, con una dimensión física de las explotaciones claramente superior a las del continente (70 ha como media en 1997), consecuencia de su proceso histórico, que ya en el siglo XVIII consolidó una estructura de grandes explotaciones y un carácter extensivo reflejado en la relativamente escasa dimensión económica. Esta agricultura ha mantenido en el periodo 1975-1997 un ligero ritmo de ajuste (crecimiento del tamaño medio, SAU/explotación, a una tasa media anual de 0,8 por 100).

— Los dos países que mejor representan el modelo clásico de ajuste con crecimiento en extensión de sus explotaciones, partiendo de unas dimensiones medianas, son Francia y Dinamarca. Registraron en ese periodo unas tasas anuales de crecimiento de la SAU/explotación de 2,9 por 100 y 3,0 por 100 respectivamente, y se situaron a finales de siglo con dimensiones «grandes» en el contexto europeo continental, por encima de las 40 hectáreas de SAU. A ese grupo podemos incorporar a Alemania, aunque sus tasas de ajuste para el conjunto del periodo están influidas por la reunificación de 1989, que incorporó los *Länder* del Este, con explotaciones de mayor dimensión.

— El ajuste por la vía opuesta (la intensificación de las explotaciones) se da en el caso de Holanda. La dimensión física de sus explotaciones creció de forma muy moderada entre 1975 y 1997 (1,7 por 100 anual), alcanzando apenas las 20 hectáreas como media en esa última fecha, pero registrando, por el contrario, un fuerte aumento de su dimensión económica (84,6 UDE, unidad de dimensión económica, en 1997), separándose claramente a este respecto del resto de agriculturas europeas. Menos definido es el caso de Bélgica, con elevada dimensión económica de sus explotaciones, pero sin alcanzar el nivel de Holanda, y con un mayor ritmo de crecimiento en superficie, que la situaba en 1997 también en el entorno de las 20 hectáreas.

— El cuarto modelo identificable es el mediterráneo. Grecia, Italia y Portugal se situaban en 1997 por debajo de las 10 hectáreas de SAU como dimensión media, con una estructura prácticamente congelada durante los 20 años anteriores en los casos de Grecia e Italia. España superaba ya en esas fechas las 20 hectáreas de dimensión media como consecuencia del fuerte crecimiento de los años noventa y apoyada también en la histórica dualidad de su estructura productiva, en la cual seguían conviviendo muchas pequeñas explotaciones (como en otros países mediterráneos) y otras grandes explotaciones.

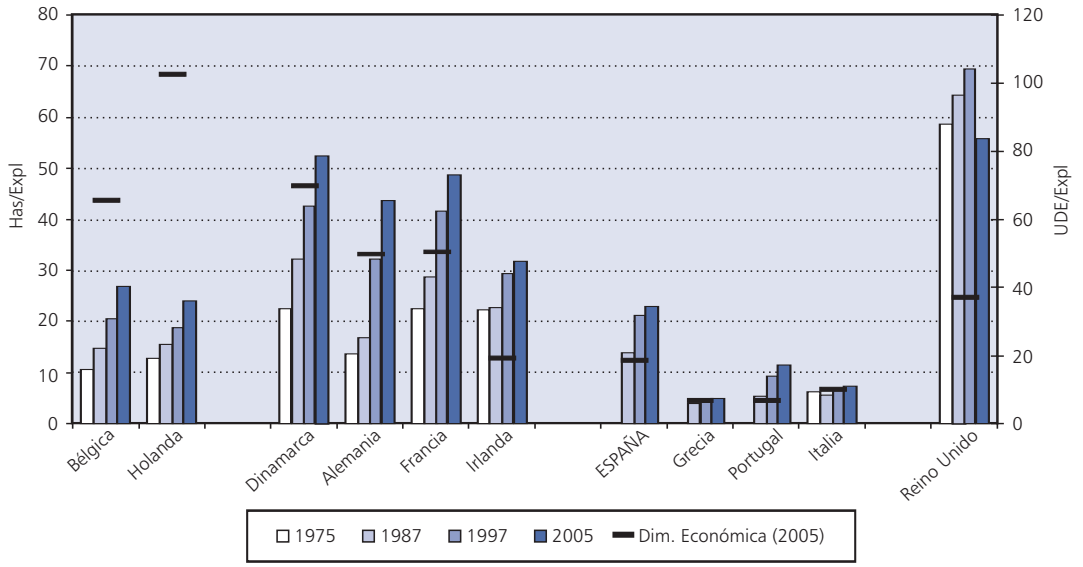
Si a esas evoluciones y posiciones históricas añadimos los datos de la encuesta de 2005, también homogeneizados por EUROSTAT, tendremos las situaciones y tendencias que recoge el gráfico 1. ¿Cuáles han sido durante los últimos años los comportamientos de las agriculturas incluidas en aquellos diferentes modelos?

El primer cambio significativo de tendencia es el de la agricultura del Reino Unido. Las dos primeras encuestas del siglo XXI registran un incremento apreciable del número de explotaciones, lo que provoca la reducción de su tamaño medio que muestra en el citado gráfico.

El grupo de países con ajuste extensivo clásico en los periodos precedentes ha reducido ligeramente su ritmo de crecimiento entre 1997 y 2005, con tasas de 2,6 por 100 anual en Dinamarca y 2,0 por 100 en Francia. Alemania parece claramente incorporada a este grupo, con un ritmo elevado (3,9 por 100) en este periodo.

Al contrario, los países de la «vía intensiva» parecen acelerar ahora su crecimiento en términos físicos. Bélgica mantiene un ritmo

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA DIMENSIÓN MEDIA DE LAS EXPLOTACIONES EN LA UE



Fuente: Elaboración propia a partir de EUROSTAT (2000), *Structure des exploitations agricoles. Résultats historiques - Enquêtes de 1966/67 à 1997*, y EUROSTAT (2005), Encuestas sobre la *Estructura de las explotaciones agrícolas* 2005.

elevado (3,4 por 100 anual), pero el cambio se aprecia sobre todo en Holanda, cuya agricultura ha incrementado considerablemente la tasa de crecimiento de la SAU/explotación (3,2 por 100 anual en este periodo). Las explotaciones intensivas holandesas también están creciendo por la vía extensiva durante los últimos años.

Por último, en el grupo mediterráneo advertimos, en primer lugar, síntomas de «descongelación» de la estructura de las explotaciones en Grecia y en Italia (tasas anuales de 1,4 por 100 y 1,7 por 100 respectivamente). Portugal mantiene un ritmo de ajuste considerable (2,7 por 100), aunque menor que el registrado en la década anterior. Y en el caso de España se aprecia de forma nítida una ralentización del proceso. De una tasa de 4,4 por 100 anual de crecimiento de la SAU/explotación entre 1987 y 1997 se pasa a otra de 1,0 por 100 entre 1997 y 2005.

Aparte del análisis del caso español, que desarrollaremos en las páginas que siguen, la idea más relevante a extraer de este examen de las tendencias recientes en los países europeos de nuestro entorno, es una especie de «convergencia» de modelos. Las agriculturas que más habían avanzado por la vía del ajuste extensivo ralentizan algo su expansión física, mientras que las explotaciones holandesas, las más representativas de la vía intensiva, mantienen una muy elevada dimensión económica, pero también concentran superficie.

III. EL AJUSTE ESTRUCTURAL EN LA AGRICULTURA ESPAÑOLA: UNA PERSPECTIVA REGIONAL

Una vez planteadas las grandes tendencias del cambio estructural agrario en el contexto europeo, procederemos a abordar con un mayor detalle estas transformaciones en el caso español. Para ello, resulta útil partir de la visión general que proporcionan los datos recogidos en el cuadro n.º 1.

Este cuadro ha sido elaborado a partir de las encuestas sobre la *Estructura de las explotaciones agrarias*, y muestra las variables básicas que caracterizan el proceso de ajuste estructural a lo largo de los veinte años que rodean al cambio de siglo.

La observación de estos datos permite apreciar los distintos ritmos de ajuste a los que hacíamos mención en páginas anteriores, sobre todo si contemplamos el proceso a través de la dimensión física media de las explotaciones. Estas fases quedan claramente reflejadas en las tasas de variación anual de la SAU/explotación, más altas en la primera parte del periodo (4,3 por 100 entre 1987 y 1993; 5,2 por 100 entre 1993 y 1995) para ralentizarse en la se-

CUADRO N.º 1

DATOS BÁSICOS DE LAS ENCUESTAS DE ESTRUCTURAS EN ESPAÑA

	1987	*1993*	*1995*	*1997*	*2003*	*2005*
Número total de explotaciones (miles)	1.791,6	1.383,9	1.277,6	1.208,3	1.128,0	1.069,7
SAU (miles ha)	24.796,5	24.713,7	25.230,3	25.630,1	25.175,3	24.855,1
SAU por explotación (ha) (a)	13,8	18,0	19,9	21,4	22,5	23,4
MBT por explotación (UDE) (b)	5,3	7,0	8,7	10,7	15,3	18,7

(a) Referido al total de explotaciones con SAU.
(b) Referido al total de explotaciones con MBT (margen bruto de explotación) mayor que 0.
Fuente: Elaboración propia a partir de INE, encuestas sobre la *Estructura de las explotaciones agrícolas.*

gunda mitad de los noventa (3,6 por 100 entre 1995 y 1997) y sobre todo a la entrada del nuevo siglo (0,7 por 100 entre 1997 y 2003; 2,1 entre 2003 y 2005).

Sin embargo, ese proceso agregado presenta notables diferencias regionales, derivadas de la combinación tanto de la especialización productiva de sus agriculturas como de las diversas estructuras demográficas y económicas de las comunidades autónomas. Estas diferencias llevan a distinguir algunos «bloques» regionales cuyas posiciones relativas se han mantenido a pesar de las distintas velocidades de ajuste por periodos.

Para reflejar esta evolución a nivel regional presentamos la secuencia de mapas que recoge la figura 1. Los tres ilustran la velocidad del proceso de ajuste en cada territorio autonómico a través de la variación anual de la dimensión media de las explotaciones. El primero recoge datos de los censos agrarios del conjunto del periodo histórico previo a la aceleración de los años noventa. Los otros dos mapas están ya basados en las encuestas de estructuras, reflejando el segundo la generalizada aceleración del ajuste en el decenio 1987-1997 y el tercero la más reciente ralentización del proceso, también bastante generalizada entre 1997 y 2005 (5).

Observamos cómo a lo largo de los distintos periodos se han mantenido a grandes rasgos las posiciones relativas de algunos grupos de regiones.

a) Por un lado, las comunidades de la Cornisa Cantábrica, que habían experimentado una intensificación del ajuste en el periodo 1987-1997, reducen en el 1997-2005 la tasa de aumento de la SAU media de sus explotaciones, aunque manteniendo los niveles más altos de todo el país.

b) Las comunidades de la Meseta Norte (Castilla y León, Aragón, y La Rioja), junto con Cataluña, experimentan una evolución similar al grupo anterior, con una caída todavía más acusada de los ritmos de ajuste en el periodo más reciente.

c) La Meseta Sur (Castilla-La Mancha y Extremadura) se sitúa en los tres periodos con tasas de ajuste bastante inferiores a las de la Meseta Norte, hasta el punto de que en la desaceleración del periodo 1997-2005 han llegado a situarse en una dinámica de reducción de la SAU media.

d) La Comunidad Valenciana y Murcia, y los dos archipiélagos, que históricamente habían mostrado una elevada rigidez al ajuste, no sólo se sumaron al proceso de aumento de la dimensión media de las explotaciones entre 1987 y 1997, sino que lo mantienen (en especial la Comunidad Valenciana) en los primeros años del siglo XXI.

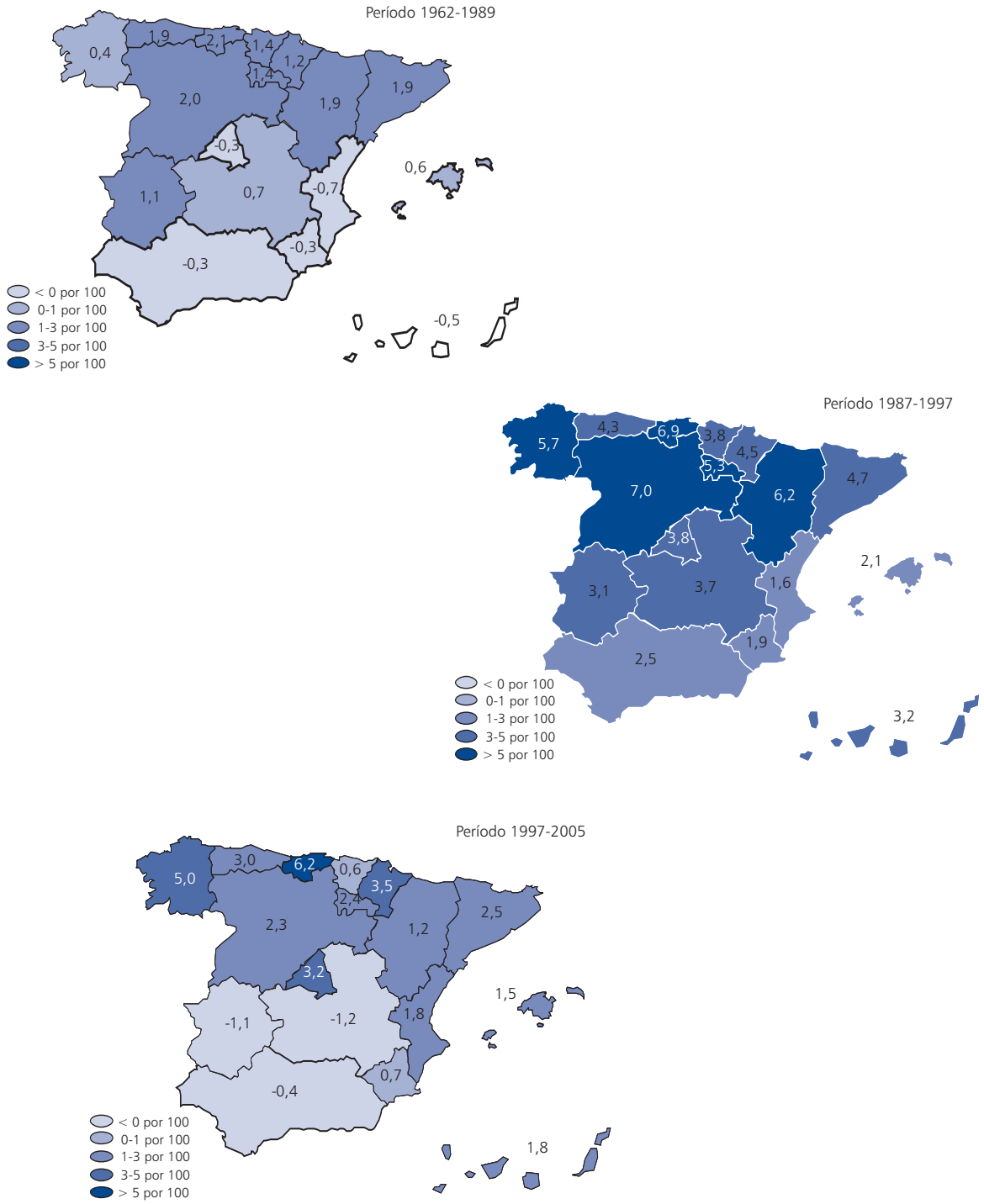
e) Finalmente, Andalucía y la Comunidad de Madrid, a pesar de su dinámica histórica de disminución de la SAU media, también se sumaron al proceso de ajuste de los noventa. En el periodo más reciente, Madrid mantiene el incremento de la dimensión de sus explotaciones, mientras que Andalucía recupera la senda de la reducción del tamaño de sus efectivos.

En todo caso, esta dinámica estructural mostrada por la evolución de la dimensión media de las explotaciones en las distintas comunidades autónomas es resultado de dos factores que no siempre van de la mano: la disminución del número de explotaciones y la variación de la SAU regional. Así, el cuadro n.º 2 muestra, para los periodos 1987-1997 y 1997-2005, las tasas anuales de variación de la SAU media de las explotaciones, junto con la variación del número de explotaciones y de la SAU de cada comunidad autónoma.

A partir de los datos del citado cuadro es posible entender mejor la evolución de la SAU media de las distintas comunidades autónomas.

a) Dentro de las comunidades cantábricas, el País Vasco se separa claramente del comportamien-

FIGURA 1
TASAS ANUALES DE VARIACIÓN DEL TAMAÑO MEDIO DE LAS EXPLOTACIONES



Fuente: Arnalte (2002) para los períodos 1962-1989 y 1987-1997 y elaboración propia para el período 1997-2005 a partir de INE, encuestas sobre la *Estructura de las explotaciones agrícolas.*

CUADRO N.º 2

AJUSTE ESTRUCTURAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS. TASA ANUAL DE VARIACIÓN (TAV), EN PORCENTAJE

PERÍODO 1987-1997				*PERÍODO 1997-2005*		
SAU/expl.	*Núm. expl.*	*SAU total*		*SAU/expl.*	*Núm. expl.*	*SAU total*
6,9	-5,0	1,4	Cantabria	6,2	-3,3	2,6
5,7	-6,6	-1,3	Galicia	5,0	-2,7	2,1
4,3	-3,3	0,9	Principado de Asturias	3,0	-3,1	-0,3
4,5	-3,6	0,7	Comunidad Foral de Navarra	3,5	-3,2	0,2
3,8	-2,0	1,7	País Vasco	0,6	-0,5	0,1
4,7	-4,4	0,1	Cataluña	2,5	-2,2	0,2
5,3	-4,9	0,2	La Rioja	2,4	-1,1	1,2
7,0	-6,6	0,0	Castilla y León	2,3	-2,0	0,3
6,2	-4,7	1,2	Aragón	1,2	-2,0	-0,8
2,5	-1,9	0,5	Andalucía	-0,4	-0,7	-1,1
3,7	-2,4	1,3	Castilla-la Mancha	-1,2	0,4	-0,9
3,1	-3,2	-0,2	Extremadura	-1,1	0,6	-0,5
1,6	-3,0	-1,3	Comunidad Valenciana	1,8	-1,8	-0,1
1,9	-2,6	-0,8	Región de Murcia	0,7	-3,7	-3,1
3,8	-5,5	-1,8	Comunidad de Madrid	3,2	-2,2	1,0
2,1	-2,3	-0,2	Illes Balears	1,5	-3,0	-1,6
3,2	-8,2	-5,3	Canarias	1,8	0,5	2,4
4,4	-3,9	0,3	ESPAÑA	1,0	-1,4	-0,4

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, encuestas sobre la *Estructura de las explotaciones agrícolas.*

to del grupo, con una congelación de su evolución estructural en el periodo reciente. Las otras cuatro regiones cantábricas, que habían mantenido una tónica similar en el periodo 1987-1997, muestran en 1997-2005 dos evoluciones diferenciadas, ya que, mientras la velocidad de disminución del número de explotaciones ha sido similar entre las cuatro, Cantabria y Galicia experimentan una notable expansión de la SAU regional, lo que da como resultado para estas dos regiones un crecimiento de la SAU media equivalente al del periodo precedente.

b) La Meseta Norte y Cataluña sí muestran una clara ralentización del ajuste, consecuencia fundamentalmente de la moderación en la tasa de desaparición de explotaciones, dado que la SAU regional no experimenta importantes variaciones (con la única ligera excepción de La Rioja).

c) Las comunidades del Sur peninsular (Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía) son las únicas en las que, para el periodo más reciente, la dimensión media de sus explotaciones tiende a disminuir. En el caso de Andalucía, esta disminución se debe a una reducción de la SAU regional que compensa la ligera reducción del número de efectivos. Por su parte, en las comunidades de la Meseta Sur, la disminución del tamaño medio es el resultado de la acción conjunta del aumento del número de explotaciones y de una reducción de la SAU total.

d) Murcia y la Comunidad Valenciana, que habían evolucionado de forma similar en el periodo 1987-1997, muestran una cierta divergencia en 1997-2005, periodo en el que la Región de Murcia va a experimentar no sólo una notable disminución de efectivos, sino una caída equivalente de la SAU de la región, algo que no se produce en la Comunidad Valenciana, en la que el aumento de la SAU media es consecuencia casi exclusiva de la reducción del número de explotaciones.

e) Las restantes tres comunidades autónomas (Canarias, Baleares y Madrid) muestran tendencias diversas y de cambios acusados entre los dos periodos. La Comunidad de Madrid mantiene el ritmo de aumento del tamaño medio de sus explotaciones, aunque con una combinación de evolución del número de explotaciones y de la SAU regional diferente entre los dos periodos. Por su parte, los dos archipiélagos ralentizan también el ajuste de sus estructuras, aunque el efecto combinado de la evolución del número de efectivos y de la SAU regional muestra patrones claramente diferentes.

IV. EL NÚCLEO DURO DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

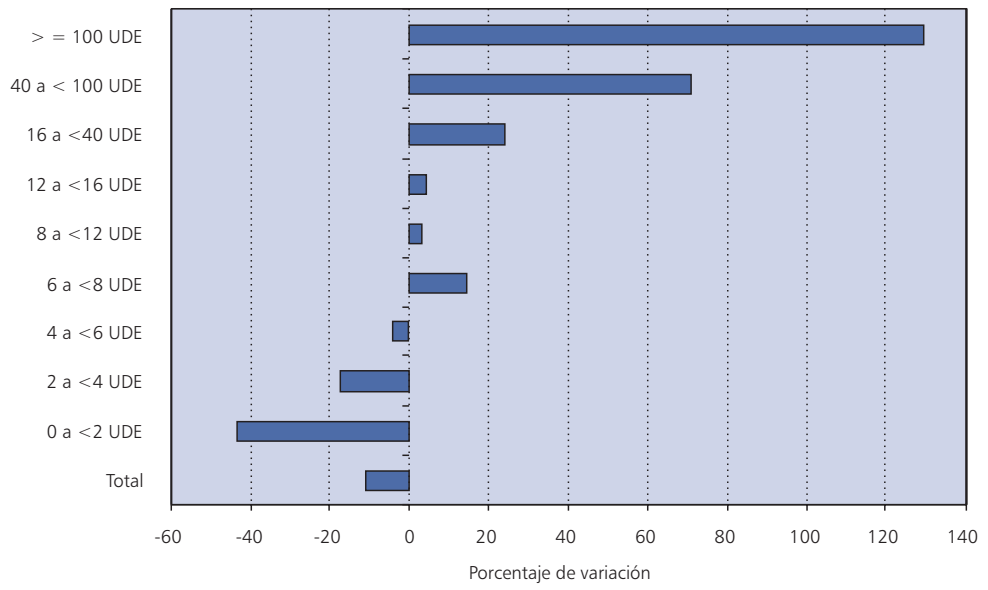
La dinámica estructural de la agricultura española a lo largo de los últimos años tiende a configurar un segmento de explotaciones en un continuado proceso de crecimiento y expansión. Es lo que podríamos denominar el *núcleo duro* del sector agrario. Este apartado pretende precisamente abordar las características y las dinámicas de ese conjunto de explotaciones que aglutina, de forma cada vez más significativa, el núcleo más pujante de la agricultura española.

Para delimitar ese *núcleo duro* adoptamos el criterio de incluir en él los estratos de dimensión económica cuyos efectivos aumentan de forma significativa en el periodo que estamos considerando en el análisis, 1997-2005. La información que presenta el gráfico 2 sitúa ese umbral en el entorno de 16 UDE (19.200 euros de margen bruto), siendo el estrato 16-40 UDE el primero que registra un crecimiento consistente del número de explotaciones, superior al 20 por 100, en el periodo considerado (6).

Sin embargo, ese dato global esconde importantes diferencias por OTE (orientación técnica-económica). En efecto, tal como muestra el cuadro n.º 3, son las OTE más intensivas (horticultura y cultivos permanentes) y la ganadería especializada las principales responsables del avance de dicho núcleo de explotaciones de más de 16 UDE. Por el contrario, las OTE agrícolas más extensivas y OTE mixtas muestran una disminución de sus efectivos para prácticamente todos los estratos de dimensión económica.

Obviamente, la movilidad de explotaciones en el cuadro anterior no sólo se produce «en horizontal» —esto es, explotaciones que crecen dentro de la misma OTE—, sino que esconden también movimientos 'en vertical' —de una OTE a otra—, como lo muestra el aumento neto del número de explotaciones en algunas orientaciones productivas. Un caso significativo de este último tipo implicaría a las OTE de bovino. Como indican Sineiro *et al*. (2006), la transformación de leche a carne en las explotaciones de bovino supone una transición hacia el gradual abandono de éstas, constituyendo así la orientación cárnica un refugio transitorio para esas explotaciones. De esta forma, el aumento del número de explotaciones de bovino de carne en los estratos intermedios se habría estado alimentando de la entrada de explotaciones procedentes de la OTE láctea, posiblemente en una fase previa a su desaparición. Para el caso del olivar, Gallardo y Ceña (2006) indican una entrada en

GRÁFICO 2
VARIACIÓN DEL NÚMERO DE EXPLOTACIONES ENTRE 1997 Y 2005 POR ESTRATOS DE DIMENSIÓN ECONÓMICA



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, encuestas sobre la *Estructura de las explotaciones agrícolas*

CUADRO N.º 3

VARIACIÓN DEL NÚMERO DE EXPLOTACIONES POR OTE Y ESTRATOS DE UDE ENTRE 1997 Y 2005

OTE	*Total*	*0 a <2*	*2 a <4*	*4 a <6*	*6 a <8*	*8 a <12*	*12 a <16*	*16 a <40*	*40 a < 100*	*> = 100*
13 Cereales, oleaginosas y leguminosas	-20.378	-5.721	-4.347	-578	997	-1.929	-2.469	-4.869	-737	-723
14 Cultivos agrícolas diversos	-16.540	-8.193	-4.212	-695	57	-1.600	91	-3.048	**178**	883
2 Horticultura (huerta y flores)	-8.900	-5.271	-4.364	-2.151	-2.681	-398	-1.667	**4.791**	2.045	797
31 Viticultura	22.416	-12.486	**3.661**	5.294	3.716	6.041	3.416	8.507	3.220	1.046
32 Frutales y cítricos	-28.626	-43.813	-13.340	**3.431**	2.501	6.572	2.820	8.203	3.808	1.193
33 Olivar	37.924	-31.623	**13.547**	8.787	12.674	8.176	5.944	12.919	4.927	2.573
34 Cultivos leñosos diversos	-22.814	-19.564	-7.483	-5.197	**353**	1.332	1.614	4.229	1.297	605
41 Bovinos de leche	-27.881	-5.354	-6.864	-5.566	-5.189	-8.048	-3.673	**1.493**	4.226	1.096
42 Bovinos de carne	6.363	-1.759	-985	**1.146**	1.044	2.389	1.122	2.464	854	87
43 Bovinos mixtos	-5.291	-1.465	-1.854	-954	-317	-439	-126	-68	-57	-13
44 Ovinos, caprinos y otros herbívoros	-13.890	-17.910	-628	-769	-631	-2.941	-1.376	**2.278**	6.299	1.787
5 Granívoros	6.418	741	-125	3	140	-263	-590	-1.768	**2.374**	5.906
6 Policultivos	-34.053	-18.413	-8.704	-4.788	-628	-3.934	-870	**742**	1.736	806
71 Ganadería mixta, pred. herbívoros	-8.661	-5.102	-1.766	-893	-379	-52	-406	-749	**480**	207
72 Ganadería mixta, pred. granívoros	3.141	2.576	400	-146	-27	-281	-157	-226	**602**	398
81 Agricultura general y herbívoros	-16.688	-8.030	-2.537	-1.641	-585	-700	-741	-2.508	-278	**333**
82 Otros cultivos y ganadería	-1.228	1.324	-855	-157	-521	-846	-257	-892	**707**	270
TOTAL	-128.688	-180.063	-40.456	-4.874	10.524	3.079	2.675	31.498	31.681	17.251

Nota: En negrita se resalta, para cada OTE, el estrato de dimensión económica donde más claramente se sitúa el cambio de tendencia (de disminución a aumento del número de explotaciones).
Fuente: Elaboración propia a partir de INE, *encuestas sobre la Estructura de las explotaciones agrícolas.*

la producción olivarera andaluza de explotaciones antes dedicadas a herbáceos, en el contexto de la buena coyuntura económica de la producción de aceite de oliva de finales de la década de los noventa.

Lo que está claro es que, en todo caso, las explotaciones de más de 16 UDE han incrementado su importancia relativa en términos de la superficie agraria que gestionan, margen bruto que generan y trabajo que emplean (véase el cuadro n.º 4). De estas tres variables, destaca en especial el incremento del margen bruto, que llega a suponer en 2005 más de cuatro quintas partes del total generado por la agricultura española.

Esta entrada de explotaciones en los estratos de dimensión económica más elevados ha modificado de igual manera el perfil medio de aquellas, tal como ilustra el cuadro n.º 5.

Sin duda, el rasgo más llamativo tiene que ver con el descenso de la superficie media (en términos de SAU) de estas explotaciones (de hecho, el cuadro n.º 4 muestra cómo es precisamente la variable SAU la que menos crece al analizar el peso relativo de estas explotaciones en el conjunto del sector). La causa la encontramos fundamentalmente

CUADRO N.º 4

PESO RELATIVO DE LAS EXPLOTACIONES DE MÁS DE 16 UDE

	1997		*2005*	
	Valor	*Porcentaje*	*Valor*	*Porcentaje*
Explotaciones (núm.)	189.262	15,7	269.689	25,1
SAU (ha)	15.713.642	61,4	17.334.152	69,8
Margen bruto (UDE)	8.762.324	68,4	16.120.692	80,6
Trabajo total (UTA)	455.206	41,4	542.442	54,7

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, encuestas sobre la *Estructura de las explotaciones agrícolas.*

CUADRO N.º 5

RASGOS BÁSICOS DE LAS EXPLOTACIONES DE MÁS DE 16 UDE

	1997	*2005*
SAU media (ha)	83,0	64,3
MB medio (UDE)	46,3	59,8
UTA/100 ha SAU	2,9	3,1
Porcentaje SAU en regímenes diferentes a la propiedad	33	38
Porcentaje Explot. con titularidad diferente a la persona física	12,8	13,8

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, encuestas sobre la *Estructura de las explotaciones agrícolas.*

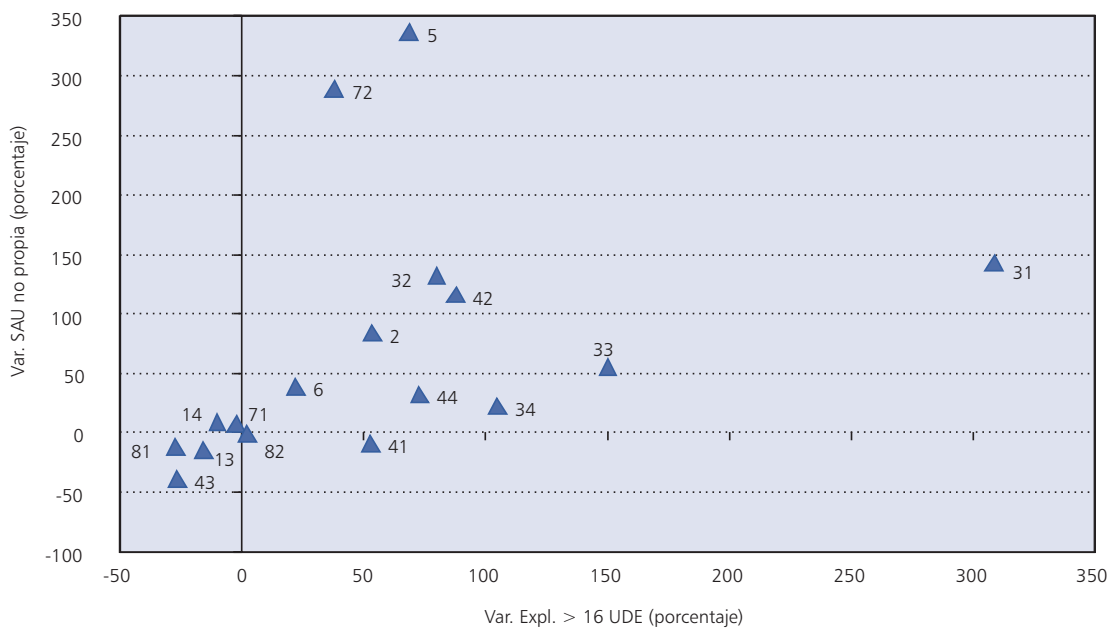
en el creciente protagonismo en ese *núcleo duro* de explotaciones pertenecientes a las OTE más intensivas, OTE para las que el tamaño medio físico es notablemente inferior a las de agricultura más extensiva.

Además, la estrategia de expansión de estas explotaciones se constata también en el incremento de la SAU en regímenes diferentes a la propiedad (básicamente, arrendamiento). En efecto, el aumento de dimensión vía arrendamiento ha constituido en las últimas décadas la principal estrategia de crecimiento de una parte muy importante de la agricultura española. La otra cara del proceso la muestra el hecho de que en todos los estratos por debajo de 16 UDE el porcentaje de tierra propia de las explotaciones aumenta, lo que refleja en buena medida una estrategia de gradual retirada de muchos de sus titulares (véase Moreno y Ortiz, 2008, para el caso de los herbáceos).

Esta vinculación expansión-arrendamiento queda patente en el gráfico 3, en el que se observa la clara correlación positiva entre el aumento del peso de las explo-

GRÁFICO 3

CRECIMIENTO DEL NÚCLEO DURO Y VARIACIÓN DE LA SAU EN REGÍMENES DIFERENTES A LA PROPIEDAD, POR OTE (1997-2005)



13 Cereales, oleaginosas y leguminosas; **14** Cultivos agrícolas diversos; **2** Horticultura (huerta y flores); **31** Viticultura; **32** Frutales y cítricos; **33** Olivar; **34** Cultivos leñosos diversos; **41** Bovinos de leche; **42** Bovinos de carne; **43** Bovinos mixtos; **44** Ovinos, caprinos y otros herbívoros; **5** Granívoros; **6** Policultivos; **71** Ganadería mixta, predominio herbívoros; **72** Ganadería mixta, predominio granívoros; **81** Agricultura general y herbívoros; **82** Otros cultivos y ganadería.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, encuestas sobre la *Estructura de las explotaciones agrícolas.*

taciones de más de 16 UDE y el incremento de la SAU no propia para las distintas OTE. Así, la expansión del arrendamiento es patente especialmente en aquellas orientaciones productivas que menos uso habían hecho de estas fórmulas de tenencia en el pasado, tales como cultivos permanentes (OTE 31, 32 y 33) y granívoros (5 y 72). Junto a éstas, las OTE de ganadería más extensiva (42 y 44) muestran una pauta similar (aumento del peso de las explotaciones de más de 16 UDE y expansión de la no propiedad). Es más, aunque el crecimiento porcentual de esta segunda variable es menos llamativo que en las OTE anteriores, en términos absolutos la ganadería extensiva viene a representar la mayor parte del aumento de la SAU en no propiedad en España en el periodo 1997-2005.

Otro de los rasgos que está caracterizando la configuración de este *núcleo duro* tiene que ver con el avance de las formas jurídicas en la titularidad de las explotaciones (cuadro n.º 6). Al igual que sucede con la SAU no propia, el umbral de las 16 UDE representa una frontera por encima de la cual la presencia de estas fórmulas tiende a crecer (en comparación con lo que sucede por debajo de ese umbral, donde hay un descenso generalizado de las mismas). Así, el número de explotaciones de más de 16 UDE cuya titularidad la ostenta una persona jurídica pasa de 24.166 (el 12,8 por 100) a 37.309 (el 13,8 por 100) entre 1997 y 2005.

En definitiva, estos grandes datos muestran no sólo la expansión de este núcleo de explotaciones, sino algunos rasgos básicos de cómo se está desarrollando dicho proceso. La utilización de los microdatos de la encuesta de 2005 nos permite todavía profundizar en algunos aspectos interesantes de ese conjunto de explotaciones.

Un aspecto relevante de esta supuesta «dualización» de la agricultura española (un *núcleo duro* en expansión y un amplio conjunto de explotaciones con problemas de viabilidad) tiene que ver con la introducción en las explotaciones de actividades de diversificación no agraria o cambios productivos hacia una agricultura más sostenible y/o con producciones mejor remuneradas en el mercado (por ejemplo, producción ecológica). Así, parte de la literatura europea ha abordado estas estrategias empresariales como mecanismos de supervivencia de las explotaciones marginales (Meert *et al*., 2005) con problemas para crecer y aprovechar las economías de escala.

Sin embargo, existen bastantes trabajos del ámbito anglosajón que apuntan desde hace años en la dirección contraria, y sostienen que son las explotaciones más grandes las que con más frecuencia emprenden actividades de diversificación, con el fin de rentabilizar recursos infrautilizados (Ilbery *et al.*, 1997; Shucksmith, 1993). Y, en esta misma línea, también se ha señalado que las explotaciones mejor dimensionadas son más propensas a emprender formas de producción de tipo «ambientalista» (Wadford, 2002).

A pesar de la todavía escasa difusión de estas prácticas en la agricultura española y de la limitada información que las estadísticas oficiales aportan en relación con estos aspectos (7), el análisis de las explotaciones que han apostado por estas prácticas apunta claramente en la segunda dirección. Como muestra el cuadro n.º 7, las explotaciones de mayor dimensión económica son las más propensas a la incorporación de estos cambios productivos o a la introducción de nuevas actividades.

Se pueden extraer varias lecturas de estas informaciones. La primera de ellas es económica, y gira en torno al debate sobre la existencia de economías de escala en la provisión de otras funciones (especialmente ambientales) por parte de la agricultura. Las dos últimas columnas del cuadro número 7 estarían respaldando claramente esta hipótesis, lo que daría fuerza a las lecturas más liberales del paradigma de la multifuncionalidad de la agricultura (véase, en este sentido, el análisis recogido en Arnalte, 2006b).

La segunda es una advertencia de índole política. Los intentos de identificar cuáles son los tipos de

CUADRO N.º 6

EXPLOTACIONES DE MÁS DE 16 UDE POR PERSONALIDAD JURÍDICA (2005)

	Nº de explotaciones	*Porcentaje*	*SAU*	*Porcentaje*
Persona física	232.379	86,2	11.744.374	67,8
Sociedad mercantil	13.641	5,1	2.213.054	12,8
Entidad pública	865	0,3	657.702	3,8
Cooperativa de producción	1.309	0,5	216.016	1,2
SAT	3.218	1,2	480.556	2,8
Otra condición jurídica	18.277	6,8	2.022.449	11,7
TOTAL	**269.689**	**100,0**	**17.334.151**	**100,0**

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, encuestas sobre la *Estructura de las explotaciones agrícolas.*

CUADRO N.º 7

PORCENTAJE DE EXPLOTACIONES QUE REALIZAN ACTIVIDADES DE DIVERSIFICACIÓN POR ESTRATOS DE DIMENSIÓN ECONÓMICA (2005)

	Alguna actividad de Desarrollo Rural (a)	*Con ayudas al Desarrollo Rural (b)*	*Producción ecológica (c)*	*Participación en programas agroambientales (d)*
< 2 UDE	2,7	0,3	0,2	1,2
2 a > 4 UDE	2,3	0,2	0,6	1,5
4 a > 8 UDE	3,1	0,5	1,5	2,1
8 a > 12 UDE	2,5	0,7	1,8	2,1
12 a > 16 UDE	3,3	1,0	1,6	3,0
16 a > 40 UDE	4,2	0,8	3,2	3,9
40 a > 60 UDE	4,9	1,1	3,7	5,4
60 a > 100 UDE	5,4	1,6	3,7	4,7
>= 100 UDE	7,0	1,4	4,6	5,2

(a) Turismo rural, artesanía, transformación de productos agrarios o madera, producción de energía, acuicultura, trabajos bajo contrato y otros.
(b) Diferentes de las ayudas a la modernización de explotaciones e instalación de jóvenes agricultores.
(c) Incluye las explotaciones con superficie en período de reconversión.
(d) Dato de 2003. Programas diferentes del de producción ecológica.

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Microdatos de encuestas sobre la *Estructura de las explotaciones agrícolas.*

explotaciones agrarias que más contribuyen al desarrollo económico de las zonas rurales en las que se encuentran, y que, como corolario, son las que merecen una atención prioritaria de las políticas rurales, han estado presentes en la literatura (8) y recientemente han tenido su traducción legislativa en España mediante la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, que define unas «explotaciones territoriales» utilizando variables estructurales (9).

Planteamientos de este tipo deben tener en cuenta informaciones como las que hemos presentado, que apuntan la existencia de economías de escala también en las actividades más «multifuncionales» de las explotaciones agrarias. Evidentemente, en un caso como el español, con tan escasa incidencia de las actividades de diversificación, la evaluación de la contribución de las explotaciones agrarias al desarrollo rural no puede limitarse a considerar su participación en esas actividades, en contra de lo que defiende una parte de la literatura europea (véase, por ejemplo, Marsden *et al.*, 2002). Se trata, en todo caso, de evitar esquemas dualistas, que podrían llevar a un planteamiento político excesivamente simplificador en esta materia.

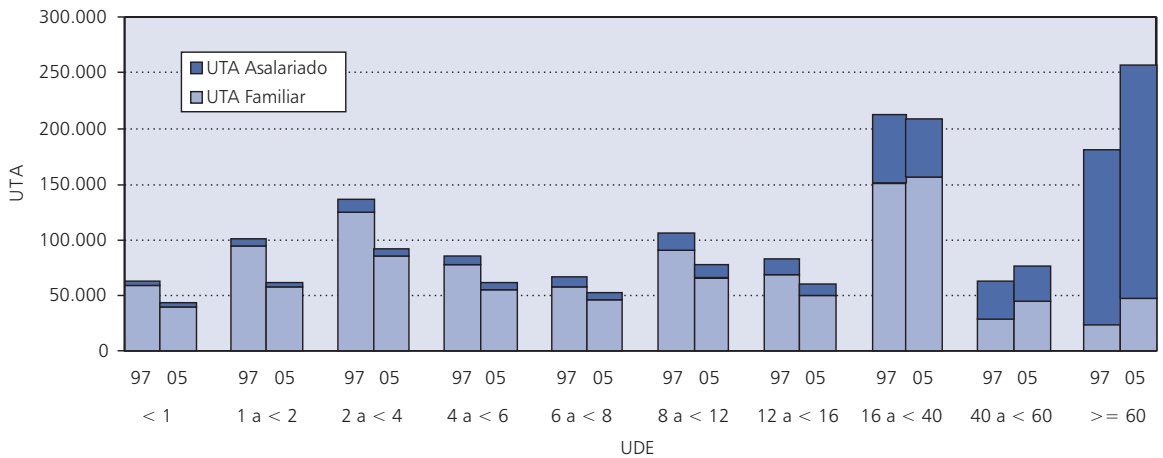
V. TRABAJO AGRARIO

La capacidad explicativa del análisis en términos del *núcleo duro* se constata igualmente en relación con otra de las variables clásicas del análisis del ajuste estructural: el trabajo agrario. Así, tal como muestra el gráfico 4, el estrato de 16-40 UDE constituye un punto de inflexión a partir del cual el trabajo total (y sus dos componentes: familiar y asalariado) experimentan un crecimiento, especialmente notable a partir de las 60 UDE. Esta tendencia contrasta con la señalada por Arnalte (2002) para el periodo 1993-1997, en el que se constataba una disminución generalizada (para todos los estratos de dimensión económica) del trabajo total en las explotaciones agrarias. Es más, este crecimiento afecta incluso al trabajo familiar en esas explotaciones más grandes, lo que supone romper una evolución histórica de la agricultura española.

Esta evolución del trabajo agrario está estrechamente relacionada con los sectores que están protagonizando esa expansión del núcleo duro de las explotaciones. En efecto, el hecho de que sean las orientaciones productivas más intensivas en el uso del trabajo las que más están creciendo es el responsable de que se haya producido un aumento neto del trabajo agrario en esas explotaciones de mayor dimensión económica.

Junto a esas modificaciones del comportamiento respecto al uso del trabajo en las explotaciones de distintas dimensiones económicas, el empleo en el sector experimenta otras transformaciones relevantes que recoge el cuadro n.º 8. Por una parte, se constata (para el conjunto de las explotaciones) cómo continúa la sustitución de trabajo familiar por asalariado ya iniciada en periodos anteriores. Por otra, también continúa la reestructuración interna del trabajo familiar. Su reducción es especialmente acusada en el caso del trabajo de-

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DEL TRABAJO AGRARIO 1997-2005



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, encuestas sobre la *Estructura de las explotaciones agrícolas.*

sempeñado por otros miembros de la familia (aparte del titular y su cónyuge). El trabajo familiar se restringe cada vez más al trabajo del titular de la explotación, avanzando así en el proceso de individualización de la agricultura familiar, también constatado en otros análisis (Gómez Benito y González, 2002; Camarero, 2006; Arnalte y Herrera, 2006).

En segundo lugar, también la estructura del trabajo asalariado experimenta una cierta transformación. El incremento del trabajo asalariado en un 7,1 por 100 deriva de un notable aumento del trabajo realizado por asalariados fijos, que compensa sobradamente la reducción del trabajo even-

CUADRO N.º 8

VARIACIÓN (EN PORCENTAJE) DEL EMPLEO AGRARIO (EN UTA) 1997-2005

		TRABAJO FAMILIAR				*TRABAJO ASALARIADO*		
	Total	*Total*	*Titular*	*Cónyuge*	*Otros miembros*	*Total*	*Trabajo fijo*	*Trabajo eventual*
Todas las explotaciones	-9,7	-16,6	-8,1	-9,5	-40,1	7,1	20,8	-2,3
Explotaciones sin tierras	65,5	46,2	37,4	104,4	55,9	143,8	148,3	95,5
Explotaciones con tierras	-10,2	-17,1	-8,6	-10,0	-40,5	6,5	19,4	-2,4
Explotaciones sin SAU	58,4	8,7	7,6	62,2	-17,6	127,1	138,6	60,5
Explotaciones con SAU	-10,7	-17,2	-8,7	-10,3	-40,6	5,3	16,9	-2,6
< 1 ha	-5,2	-7,4	7,4	-7,2	-45,7	14,6	80,6	-20,2
1 a < 2 ha	0,1	-2,5	10,2	2,6	-32,8	20,2	73,4	-2,7
2 a < 5 ha	-15,0	-19,9	-13,3	-9,3	-40,7	15,3	25,8	8,9
5 a < 10 ha	-20,0	-25,3	-16,5	-17,6	-49,0	6,7	17,8	1,0
10 a < 20 ha	-19,4	-26,9	-18,6	-23,1	-46,3	9,8	22,4	2,1
20 a < 30 ha	-11,5	-17,0	-9,9	-11,8	-37,5	0,4	25,7	-12,4
30 a < 50 ha	-2,4	-13,4	-9,5	0,4	-29,8	17,8	28,9	9,9
50 a < 100 ha	-2,9	-12,2	-5,7	-6,8	-32,6	8,2	24,4	-1,5
>=100 ha	-2,8	0,4	8,3	21,3	-27,0	-3,7	1,8	-8,4

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, encuestas sobre la *Estructura de las explotaciones agrícolas.*

tual. Sin embargo, esa aparente reducción del trabajo eventual puede ocultar una modificación de sus procesos de contratación, reduciéndose la contratación directa por los titulares de explotaciones mientras se incrementa la contratación «externalizada» de esos trabajadores a través de empresas o equipos especializados externos. Al menos, eso es lo que apunta otro de los datos extraídos de la comparación de las encuestas de 1997 y 2005. El número de jornadas realizadas por personas no contratadas directamente por el titular habría aumentado entre esas dos fechas en 1.438.212, compensando ampliamente la reducción del trabajo asalariado eventual (1.016.444 jornadas). Aunque en otro lugar (Arnalte 2002: 416) ya hemos advertido de la escasa precisión de las encuestas y censos a la hora de cuantificar el trabajo externalizado, cabe dejar apuntada esa tendencia, que correspondería a un intento de los titulares de reducir los diversos costes de transacción que supone la contratación directa de trabajadores (búsqueda, supervisión del trabajo realizado, sometimiento a la normativa y los controles de las inspecciones de trabajo, etcétera).

VI. CONCLUSIONES

1. La ralentización del proceso de cambio estructural que indican los datos agregados de las estadísticas agrarias españolas, lejos de responder a un estancamiento real del mismo, esconde un cambio del modelo de ajuste. Si durante los años anteriores las explotaciones agrarias habían optado claramente por una estrategia de crecimiento en superficie para aprovechar las economías de escala y afrontar así el deterioro de los márgenes empresariales, el cambio de siglo está mostrando unas estrategias más basadas en la intensificación productiva como vía para aumentar la dimensión económica (no tanto física) de las explotaciones.

Este cambio de modelo queda patente en el marcado protagonismo de las OTE más intensivas en las nuevas dinámicas de la agricultura española. Es el avance de estas OTE el que explica, en última instancia, algunos significativos puntos de inflexión respecto a los periodos anteriores (una disminución de la superficie media de las explotaciones de mayor dimensión económica o un incremento del trabajo agrario total en los estratos económicos más altos).

En el otro lado del proceso, aquellas orientaciones que habían protagonizado el ajuste más intenso en décadas anteriores (especialmente OTE 13: cereales, oleaginosas y leguminosas), sí que muestran un cierto estancamiento estructural (su dimensión media permanece inalterada en 52,7 hectáreas entre 1997 y 2005). Sin embargo, su número continúa disminuyendo de forma generalizada. Las razones de esta dinámica pueden ser diversas (casos de agotamiento de las economías de escala de los paquetes tecnológicos existentes, reorientaciones productivas hacia otras OTE de mayor rentabilidad) y, con toda seguridad, presentarán notables diferencias regionales.

2. La segunda conclusión tiene que ver con la configuración de ese *núcleo duro* de explotaciones. Aunque con diferencias según orientaciones productivas, la dimensión productiva de la agricultura española tiende claramente a concentrarse cada vez más en ese conjunto de explotaciones de más de 16 UDE. Ese punto de inflexión responde no sólo al notable aumento del número de explotaciones por encima de ese umbral, sino que constituye una frontera de cambios (expansión del arrendamiento, aumento de las titularidades jurídicas) que apunta algunas pistas de cómo se está consolidando un conjunto de explotaciones responsable ya de más del 80 por 100 del margen bruto del sector.

En relación con el arrendamiento, llama además especialmente la atención su papel en la expansión de las orientaciones productivas más intensivas, orientaciones que históricamente habían recurrido menos a este régimen de tenencia.

También en el plano laboral la dinámica de cambio está mostrando cómo se agudizan en el periodo reciente algunos de los síntomas de su reestructuración: la continuación del proceso de «desfamiliarización» de la actividad agraria, la recurrencia a fórmulas de externalización en la contratación del trabajo.

3. No cabe duda de que las características estructurales de las explotaciones agrarias tienen una enorme importancia en términos de su integración territorial, entendida ésta como la naturaleza y la fortaleza de los vínculos entre la actividad en dicha explotación y la economía de su entorno rural más cercano. De trasfondo se sitúa el debate sobre el papel que las políticas rurales han de conceder a la agricultura y a los agricultores. Sin embargo, tratar de responder a la pregunta de qué tipo de explotaciones agrarias son las que más y mejor contribuyen al desarrollo económico de su entorno rural, sobre la base únicamente de sus características estructurales, supone obviar una realidad mucho más compleja y variada. Un adecuado tratamiento de la contribución de la agricultura al desarrollo rural pasa por entender las diferentes relaciones de las explotaciones con su entorno, relaciones que no pueden ser tipificadas con base en un

planteamiento «dualista» de la agricultura (explotaciones que contribuyen y explotaciones que no), basado además en criterios estructurales de escasa flexibilidad.

NOTAS

(*) Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación «El papel de la agricultura en los procesos de desarrollo y diferenciación de los territorios rurales españoles (RURAGRI)» (AGL2005-07827-C03-01), financiado por el MEC.

(1) Los materiales recogidos con ocasión de la elaboración por el Ministerio de Agricultura del *Libro blanco de la agricultura y del desarrollo rural* a lo largo de 2002 y 2003 (en particular durante las jornadas temáticas previas) contienen buena parte de los debates y posicionamientos a este respecto (www.libroblancoagricultura.es).

(2) Para Italia, BARBERIS (1993) proponía centrar el análisis (y el aporte de información por parte de los censos) en el *decile eminente* de la escala de explotaciones, como alternativa a la información y el análisis dispersos sobre la multitud de pequeñas explotaciones con escasa significación económica, e inmutables censo a censo en el caso italiano.

(3) Ley 45/2007, de 13 de diciembre.

(4) Series 1975-1997 para los países de la UE-9, y 1987-1997 para Grecia, España y Portugal. Quedaban excluidos Finlandia, Suecia y Austria, que ingresaron en la Unión en 1995.

(5) Los dos primeros mapas han sido utilizados en ARNALTE (2002: 397). Ese texto contiene una detallada discusión metodológica sobre los problemas de comparabilidad y análisis de datos procedentes de los censos y de las encuestas (ver epígrafe 11.2.1, en especial páginas 393-396).

(6) Los aumentos en los estratos inmediatamente anteriores a las 16 UDE son, además de mucho menores porcentualmente, el posible resultado de la evolución nominal de la Unidad de Dimensión Económica.

(7) Sólo a partir de la encuesta de Estructuras de 2003 se empiezan a incluir preguntas en el cuestionario relativas al desarrollo de estas actividades.

(8) Véase en REGIDOR (2000) una amplia revisión y un análisis de la diferenciación entre agricultura «comercial» y agricultura «territorial» referida a España y al conjunto de la agricultura europea. La diferenciación entre categorías de explotaciones tradicionalmente practicada por la política de estructuras, así como su lógica actual, ha sido evaluada en ARNALTE (2005).

(9) Esta definición incluye criterios relativos al trabajo en la explotación, al tamaño económico de ésta, a su localización territorial y a su dedicación a la agricultura por parte del titular.

BIBLIOGRAFÍA

AHEARN, M.C.; YEE, J., y KORB, P. (2004), «Agricultural structural adjustment to government policies: Empirical evidence», *Long Paper Presentation at the American Agricultural Economics Association Meeting,* Denver, Colorado.

ARNALTE, E. (2002), «Ajuste estructural y cambios en los modelos productivos de la agricultura española», en GÓMEZ BENITO, C. y GONZÁLEZ, J.J. (coord.), *Agricultura y sociedad en el cambio de siglo*, McGraw-Hill-UNED, Madrid: 391-426.

— (2005) «La 'teoría' de la política de estructuras agrarias, su evolución y algunos desfases con la realidad», en BAPTISTA, F. (org.), *Terra e tecnologia. Século e meio de debates e políticas de emparcelamento,* Celta, Oeiras.

— (coord.) (2006a), *Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española*, Serie Estudios MAPA, Madrid.

— (2006b), «Economía política del proceso de ajuste estructural en la agricultura de los países desarrollados», en ARNALTE, E. (coord.): 17-54.

ARNALTE, E., y HERRERA, P. (2006), «La organización del trabajo en las explotaciones», en ARNALTE, E., CAMARERO, L. y SANCHO, R. (eds.), *Los regantes. Perfiles productivos y socioprofesionales,* Serie Estudios MAPA, Madrid: 163-200.

BARBERIS, C. (1993), «Concentrazione produttiva e nuova ruralitá», entrevista por F. Favia en *La Questione Agraria,* 49.

BLANDFORD, D., y HILL, B. (2005), «Facilitating farm-level adjustment to the reform of trade and agricultural policies», *Trade Policy Issues Paper,* n.º 4. International Agricultural Trade Research Consortium.

CAHILL, C., y HILL, B. (2005), «Policies affecting resource adjustment in agriculture in the European Union», en BLANDFORD, D. y HILL, B. (eds.), *Policy Reform and Adjustment in The Agricultural Sectors of Developed Countries*, CABI, Cambridge, Massachusetts: 219-236.

CAMARERO, L. (2006), «Actividad, dedicación y pluriactividad de los regantes», en ARNALTE, E., CAMARERO, L. y SANCHO, R. (eds.) *Los regantes. Perfiles productivos y socioprofesionales,* Serie Estudios MAPA, Madrid: 219-256.

FABIANI, G., y SCARANO, G. (1995), «Una stratificazione socioeconomica delle aziende agrarie: pluralismo fuzionale e sviluppo territoriale», *La Questione Agraria,* 59: 27-91.

GALLARDO, R., y CEÑA, F. (2006), «El proceso de ajuste estructural en el olivar de Andalucía», en ARNALTE, E. (coord.): 159-197.

GÓMEZ BENITO, C., y GONZÁLEZ, J.J. (2002), «Familia y explotación en la transformación de la agricultura española», en GÓMEZ BENITO, C. y GONZÁLEZ, J.J. (coord.), *Agricultura y sociedad en el cambio de siglo*, McGraw-Hill-UNED, Madrid: 427-450.

ILBERY, B.; HIGGINBOTTOM, J., y HEALEY, M. (1997), «On and off-farm business diversification by farm households in England», en ILBERY, B., CHIOTTI, Q. y RICKARD, T., *Agricultural Restructuring and Sustainability*, CAB International, Wallingford: 135-154.

LÓPEZ IGLESIAS, E. (2003), «Las estructuras agrarias en España: análisis de sus transformaciones en la década de los noventa», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 96: 20-37.

MARSDEN, T.; BANKS, J., y BRISTOW, G. (2002), «The social management of rural nature: understanding agrarian-based rural development», *Environment and Planning A*, 34(5): 809-825.

MEERT, H.; VAN HUYLENBROECK, G.; VERNIMMEN, T.; BOURGEOIS, M., y VAN HECKE, E. (2005), «Farm household survival strategies and diversification on marginal farms», *Journal of Rural Studies*, 21: 81-97.

MORENO, O.M., y ORTIZ, D. (2008), «Understanding structural adjustment in Spanish arable crop farms: policies, technology and multifunctionality», *Spanish Journal of Agricultural Research*, 6(2): 153-165.

NAREDO, J.M. (1974), «Los campesinos se van, se van», *Cambio 16*, 1 de enero de 1974, n.º 112: 25-27.

OCDE (2006), *El nuevo paradigma rural. Políticas y gobernanza*, Editado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

REGIDOR, J. (2000), *El futuro del medio rural en España. Agricultura y desarrollo económico,* CES, Madrid.

SHUCKSMITH, M. (1993), «Farm household behaviour and the transition to post-productivism», *Journal of Agricultural Economics*, 44 (3): 466-478.

SINEIRO, F.; LÓPEZ IGLESIAS, E.; LORENZANA, R., y VALDÉS, B. (2006), «El proceso de ajuste en la ganadería bovina de la Cornisa Cantábrica», en ARNALTE, E. (coord.): 261-289.

SUMPSI, J.M. (coord.) (1994), *Modernización y cambio estructural en la agricultura española,* Serie Esturios MAPA, Madrid.

WADFORD, N. (2002), «Agricultural adjustment: adoption of and adaptation to policy reform measures by large-scale commercial farmers», *Land Use Policy,*19: 243-257.

COLABORACIONES

II.
SECTORES

PRODUCTOS MEDITERRÁNEOS Y GLOBALIZACIÓN

Tomás GARCÍA AZCÁRATE (*)

Comisión Europea

Resumen

Este trabajo se centra en el sector del aceite de oliva y de las frutas y hortalizas, los dos mayores productores mediterráneos españoles, frente al proceso de globalización. Tras analizar su evolución pasada, se identifican los principales retos del futuro, así como algunas buenas prácticas existentes.

Se concluye señalando unas pistas para encarar el futuro desde el punto de vista de los productores agrarios, los auténticos protagonistas, así como la manera en que las administraciones públicas pueden acompañarles en la transformación de estos retos en oportunidades.

Palabras clave: aceite de oliva, frutas y hortalizas, globalización, productores agrarios, administraciones públicas.

Abstract

This study is focused on the olive oil and fruit and vegetable sector, the two leading Spanish Mediterranean products vis-à-vis the globalisation process. After examining its past evolution, we pinpoint the main challenges of the future and some sound current practices. We conclude by giving some hints for confronting the future from the viewpoint of agricultural producers, the real protagonists, as well as the way in which the public administrations may accompany them in converting these challenges into opportunities.

Key words: olive oil, fruit and vegetables, globalisation, agricultural produce, public administrations.

JEL classification: Q13, R58.

I. INTRODUCCIÓN

CONVIENE definir antes que nada los conceptos que utilizaremos en esta contribución, tanto «productos mediterráneos» como «globalización». La definición de dichas producciones puede ser muy amplia. José Maria Sumpsi (1977) incluía en este grupo tanto las frutas y hortalizas y el aceite de oliva como el trigo duro, el arroz, el tabaco, el vino, el algodón, el cerdo ibérico y la remolacha de verano. La problemática de estas producciones es tan dispar que su tratamiento, incluso superficial, supera el ámbito de este artículo.

Por «globalización», entenderemos la apertura de los mercados propiciada no sólo por las reformas de las reglas internaciones del comercio a raíz de los acuerdos multilaterales (Organización Mundial del Comercio) o bilaterales (en particular, la política mediterránea) que analizan José María García Álvarez-Coque, Víctor Martínez y José María Jordán. Sin cambios tecnológicos en la logística del transporte, las técnicas de conservación, las autopistas de la información y la potencial apertura del mercado no se habría transformado en presencia real en el mercado. Y viceversa, sin estos cambios tecnológicos, el debate sobre las nuevas reglas del comercio mundial no se habría vuelto tan central.

Pero son más los elementos que enmarcan el sentido que damos aquí a la palabra «globalización». Incluye también la aparición de actores «globales», como pueden ser las multinacionales, por un lado, las grandes cadenas de distribución, por otro, pero también Greenpeace, capaz de trastocar completamente el primer mercado europeo, el alemán o INTERMON-OXFAM como interlocutor en los debates internacionales con capacidad de influencia mediática y política.

El papel de las políticas agrarias, tanto nacional como comunitaria, ha sido diferente entre producciones: absolutamente relevante en el caso del algodón, el tabaco y la remolacha de verano, menos en el caso de las restantes producciones mediterráneas y totalmente secundario en el de las frutas y hortalizas.

Por todas estas razones, vamos a concentrar nuestra atención en los dos grupos de productos que son los más importantes desde el punto de vista de su contribución a la producción final agraria española: las frutas y hortalizas y el aceite de oliva.

Ambas han protagonizado cambios estructurales considerables en los ya más de 20 años que median desde nuestra adhesión a las Comunidades Europeas en 1986. Tras repasar su evolución, nos detendremos en los retos con los que hoy están confrontados y los elementos de respuesta que estamos observando. Luego abordaremos cómo se puede encarar el futuro desde el punto de vista de los auténticos protagonistas, los productores agrarios. Concluiremos con unas referencias al papel que pueden desempeñar las administraciones públicas para acompañar este proceso.

II. UN PASADO DE GRANDES CAMBIOS

1. Las frutas y hortalizas

El grafico 1 nos muestra la evolución, desde el principio de la década de los noventa hasta 2007, del valor a precios constantes de la producción española de frutas y hortalizas comparada con la evolución en Holanda por un lado, y en un conjunto compuesto por Francia, Italia, Portugal y Grecia, por otro.

Se puede observar que el sector hortofrutícola español ha sido mucho más dinámico que los sectores griego, francés, italiano y portugués. Para ser completo en la comparación, el sector español lo ha hecho tan bien que… ha sido casi tan dinámico como el de Holanda.

Este último dato es importante. A pesar de unos costes salariales más elevados que los españoles, a pesar de la ventaja comparativa climática que tiene España, el sector más dinámico europeo ha sido el holandés. Cuando muchos en España están agitando el espantapájaros de Marruecos, Holanda están ganado cuota de mercado incluso en el tomate de invierno.

La explicación se llama organización. Hoy, un 92 por 100 de la producción está comercializada por organizaciones de productores; en todo el país hay sólo 22 organizaciones, la más grande de las cuales, The Greenery, tuvo en 2007 una cifra de negocios de 1.700 millones de euros (1). En España hay 625 organizaciones de productores que comercializan el 44 por 100 de la producción. La cifra de negocios de la más grande no llega a los 350 millones de euros.

Estas cifras bastan para medir el abismo que hay entre dos mundos, uno que crece, se desarrolla, se organiza, invierte, investiga e innova con una visión a medio y largo plazo y otro que, demasiadas veces, tiene como horizonte una campaña de comercialización y en donde abundan los electrones libres.

Fredrik O.L. Nilson *et al.* (2006), tras analizar los datos del comercio del conjunto de los países mediterráneos, concluyen que están perdiendo competitividad. Esta conclusión, que los autores califican de «algo sorprendente» también se extiende a España, a pesar de ser miembro de la Unión Europea.

2. El aceite de oliva

En el aceite de oliva también se ha producido un crecimiento espectacular. La producción media

GRÁFICO 1
VALOR DE LA PRODUCCIÓN COMERCIALIZADA DE FRUTAS Y HORTALIZAS (SIN PATATAS)

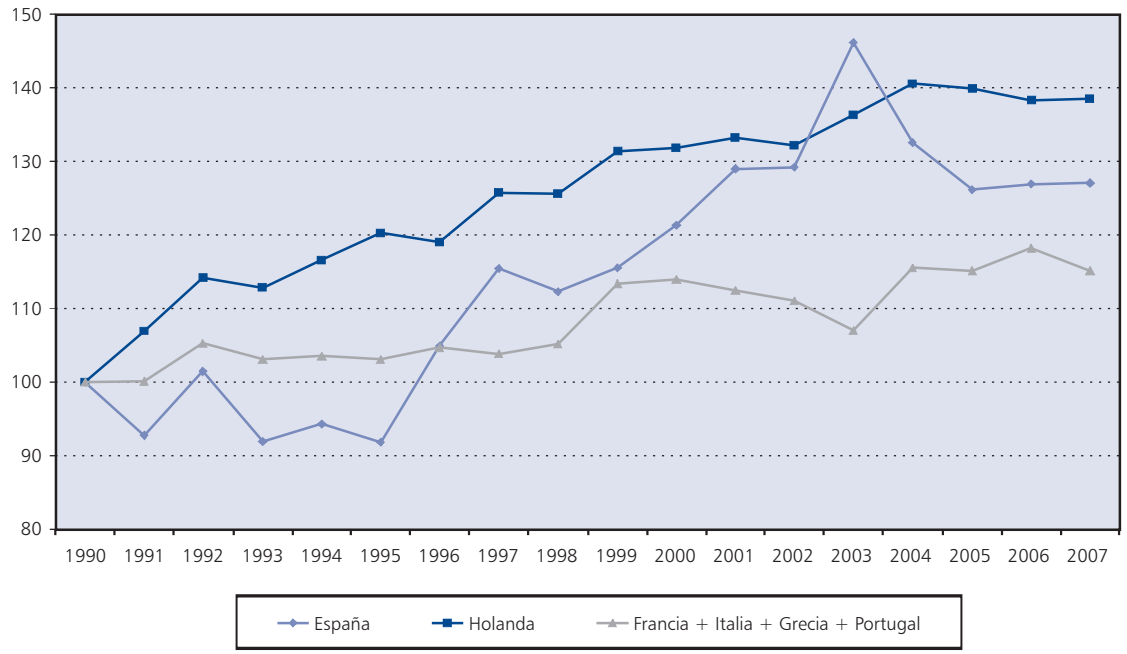
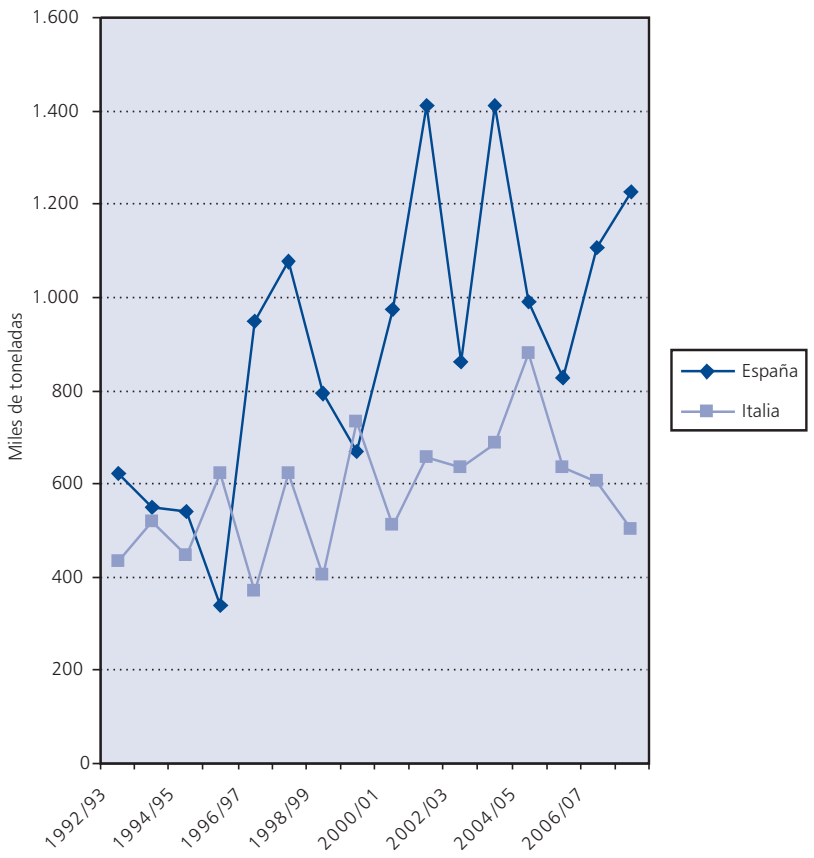


GRÁFICO 2
PRODUCCIÓN DE ACEITE DE OLIVA Y DE ORUJO



se ha doblado desde el principio de la década de los noventa, y este auge no ha terminado. Esta evolución es muy diferente a la vivida por el otro gran Estado miembro productor, Italia (gráfico 2).

Algunos señalan que la gran responsable de esta explosión de la producción es la política agraria común (García Martínez *et al.*, 2005), las condiciones del mercado del aceite de oliva o el cambio tecnológico tanto en mejora de la calidad del producto como de la preparación del terreno o del adelanto de la poda y la eliminación de restos (Gallardo Cobos *et al.*, 2007). Si esto fuera cierto, o mejor dicho, si estos fueran los únicos factores ciertos, Italia estaría con una posición de liderazgo productivo muy consolidada, al ser Estado miembro fundador de las Comunidades Europeas y llevarnos 28 años de delantera. La PAC ha sido, y es, condición necesaria, pero no suficiente.

3. Conclusión parcial

Para que las potencialidades se hayan transformado en realidades, ha sido preciso la conjunción de distintos factores, entre los que cabe mencionar no sólo la apertura del mercado europeo, que ha levantado el obstáculo al crecimiento que representaba tanto la escasez de la demanda interna como los obstáculos a la exportación hacia la Comunidad antes del año 1986.

Hay que nombrar, sin ánimo de ser exhaustivos, los fondos estructurales europeos; la mayor competencia que el ingreso en Europa ha creado en el mercado de los insumos; unos tipos de interés «alemanes» a raíz de la implantación del euro; una política económica rigurosa mantenida, desde la vuelta al realismo económico con la devaluación de la peseta, por los gobiernos del Estado, independientemente de la alternancia política; unas décadas de crecimiento económico que han beneficiado al conjunto de la economía; el auge de la construcción y del ladrillo, que ha financiado parte de la inversión productiva en la agricultura. En Andalucía, cabe mencionar además las sequías de mediados del noventa. Empujaron a los agricultores a la búsqueda y captura del agua, provocando una explosión del riego en olivar, al ser ésta una producción capaz de aprovechar plenamente caudales reducidos (2). Asimismo, puede señalarse la aparición de una clase política regional a raíz del Estado de las Autonomías; el surgimiento de una clase empresarial agraria a raíz tanto de actividades de formación, como la desarrollada por el Instituto Internacional San Telmo, como del *tsunami* psicológico que representó la Ley de Reforma Agraria.

España ha ido bien. Pero ahora el ciclo económico ha cambiado, y las demandas y las exigencias del mercado han cambiado.

III. EL FUTURO SE ESCRIBE EN EL PRESENTE

Queríamos hacer ante todo unas advertencias. Primero, cual-

quier clasificación tiene algo de arbitrariedad; segundo, no todos los retos afectan a todos los productos de la misma manera. Podríamos pues intentar reagrupar los retos de la manera siguiente, sin la pretensión de ser exhaustivos y sin que el orden de exposición represente un orden de importancia:

— *Retos productivos:* unos modos de producción más sostenibles. Algunos ejemplos concretos son la disminución del consumo de agua, la reducción drástica de los productos autorizados para los tratamientos o las limitaciones a los tratamientos aéreos en el olivar contra la mosca del mediterráneo.

— *Desafíos de mercado:* las demandas de los consumidores cambian. La primera etapa fue la incorporación de la mujer al mercado laboral. Hoy se suma la multiplicación de las familias monoparentales o individuales, el auge del consumo fuera del hogar, el desarrollo de las cadenas de comida preparada y las compras semanales o incluso quincenales.

— *Las exigencias del consumidor*, o de ciertos consumidores (3); es decir, aquellas por las cuales está frecuentemente dispuesto a pagar un sobreprecio: la calidad, refrendada por marcas y denominaciones de origen o certificada; la agricultura ecológica; los productos exclusivos como el jamón de pata negra o el foie gras, o de lujo como las angulas, y productos mas sabrosos como la merluza de pincho …

— *Reconquistar de nuevo el corazón del consumidor.* En el caso de las frutas y hortalizas, durante décadas el «progreso tecnológico» ha estado encaminado a mejorar la eficacia de la cadena alimentaria consiguiendo productos de larga duración, que disminuyan las mermas y aguanten bien el tiempo suficiente en el mostrador del distribuidor. También han sido importantes las inversiones en ganar precocidad y embellecer el aspecto exterior. Aspectos como el gusto, el sabor o el olor han sido secundarios. Unida a la percepción de que se trata de productos «caros», esta evolución esta detrás del estancamiento (cuando no retroceso) del consumo.

— *Las exigencias del ciudadano*; es decir, aquellas por las cuales el consumidor no está dispuesto normalmente a pagar un sobreprecio, pero que deben ser asumidas por la cadena alimentaria. Se trata de la seguridad de los alimentos; el respeto a la reglamentación vigente en materia de medio ambiente, legislación laboral y alojamiento de los trabajadores; la información al consumidor; el bienestar de los animales …

— *La consolidación de organizaciones no gubernamentales* como interlocutores de primer orden en la cadena alimentaria. Han conseguido hacer oír su voz y poner encima de la mesa nuevas consideraciones. A veces algunos de sus planteamientos actuales pueden ser excesivos, pero esto no puede servir de pretexto para no integrar esta componente en una estrategia de futuro (Krautter, 2008; Orr, 2008; Roozer, 2008).

— *El desequilibrio de la cadena alimentaria:* la consolidación de grandes cadenas de distribución y el auge de las marcas blancas. Se ha producido un desequilibrio en las relaciones entre las fases comerciales y la industria, por un lado, y la de ambas con la producción, por otro. Dichos desequilibrios no facilitan la puesta en marcha de estrategias de colaboración, indispensables en un horizonte de continuidad.

— *El cambio tecnológico:* la mejora de las técnicas de información, por un lado, y de transporte, logística y nuevas tecnologías de conservación de los alimentos, por otro, hacen que cada vez más productos, más variados y producidos en más países estén más presentes en más mercados (García Alvarez-Coque, 2004).

— *Otros retos ecológicos:* el debate sobre las *food miles*, las huellas ecológicas y la implantación de peajes en las carreteras son dos ejemplos concretos de que el modelo de desarrollo basado en el transporte por carretera de mercancías de una punta de Europa a otra está llegando a un callejón sin salida (Rosseneu, 2008; Danse, 2008).

— *La progresiva apertura del mercado comunitario* a las importaciones de terceros países, que incrementa las presiones sobre los productores. El mercado europeo es considerado como el más atractivo por las escasas barreras técnicas existentes a las importaciones y por la revalorización del euro.

— *La presión urbana y turística sobre el suelo agrario*, particularmente fuerte en las zonas de huertas. Aunque estemos viviendo ahora un parón en el sector de la construcción, no cabe duda de que la rentabilidad agraria nunca podrá competir con la recalificación de terrenos (García Alvarez-Coque 2004).

Insistimos, esta lista no es exhaustiva pero muestra la magnitud y complejidad de los retos de hoy. Para hacerles frente, son muchos los ejemplos de buenas prácticas, de soluciones encontradas por los agentes económicos y que indican que están avanzando. Vamos a enumerar algunas para ilustrar que el futuro se construye en el presente:

— Algunos supermercados, como Mercadona, han basado su

desarrollo en la consolidación de interproveedores con los que se diseñan *estrategias de colaboración a largo plazo.*

— El *auge de las producciones certificadas*, de la agricultura integrada y ecológica, de las denominaciones de origen. En 2008, 11.000 hectáreas sobre las 40.000 con que cuentan los invernaderos en Almería han implantado las técnicas de tratamiento biológico de plagas y enfermedades (Papasseit, 2008). Depues del año 2007, *anno horribilis* del pimiento almeriense, los tomates con menores (o inexistentes) niveles de residuos de Europa provienen en 2008 de esta provincia. Gallardo y Ceña (2007) destacan, en el caso del olivar «los comportamientos estratégicos de adaptación a las nuevas demandas del mercado: la importancia creciente tanto del olivar ecológico como de la producción integrada» La agricultura integrada será la agricultura convencional de la próxima década. El que no esté en este movimiento simplemente desaparecerá del mercado.

— Están (re)apareciendo *productos enfocados a recuperar el sabor*. Los tomates Raf o Marmande, el auge del aceite de oliva extravirgen y los pliegos de condiciones cualitativos que sustentan muchas denominaciones de origen son ejemplos de buen hacer.

— Con mucho retraso con respecto a los lácteos, están apareciendo nuevos productos enfocados a *facilitarle la vida al consumidor*, como por ejemplo pequeñas botellas de aceite, clementinas sin pepita, mini-sandias, manzanas de tamaño escolar, ensaladas de fruta preparada

— *Aumenta el respeto al consumidor y a su información:* botellas de aceite con tapones que no se pueden rellenar, etiquetas informativas y comprensibles para el consumidor.

— Empresas del ámbito cooperativo (como ANECCOP en frutas y hortalizas o Agrosevilla en aceituna de mesa) o privadas (como el Grupo AMC o Sos Cuetara) han conseguido una *presencia internacional*. Otras como el Grupo Hojiblanca han formado alianza con Cargill.

Lógicamente, las administraciones deben acompañar este proceso con cambios profundos. La PAC es, sin ninguna duda, la política pública que más ha cambiado en estos últimos años:

— El respeto de un gran número de obligaciones legales, ligadas en particular al respeto del medio ambiente, está respaldado por la ecocondicionalidad generalizada con la última ola de reformas.

— Las denominaciones de origen y de calidad certificada están amparadas por una reglamentación europea que ha cobrado gran importancia.

— El proceso de armonización a escala europea de los límites máximos de residuos en las frutas y hortalizas ha culminado en septiembre de 2008.

— La reforma de la organización común de mercado de las frutas y hortalizas aprobada en 2007 tiene como objetivo contribuir a reequilibrar la cadena alimentaria, consolidar las estrategias de colaboración entre productores pero también con los demás actores de la cadena, mejorar la calidad de los productos y promover comportamientos sostenibles.

— EL auge del desarrollo rural, hasta convertirse en el segundo pilar de la PAC, abre un gran número de posibilidades para la mejora tecnológica y medioambiental.

IV. LOS PRODUCTORES COMO PROTAGONISTAS

La reflexión es hoy más necesaria si cabe que ayer:

— La Unión Europea ha empezado con la presentación del «chequeo médico» de la PAC, su debate sobre la futura política agraria de después de 2012.

— La generalización a las materias primas agrícolas de las subidas de precios que se registran desde hace un quinquenio en los minerales y el petróleo ha vuelto a poner de actualidad los temas de política agraria.

— A la hora de escribir este artículo, el resultado de las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio, conocidas como Ronda Doha, es incierto. Curiosamente, grandes países exportadores que hasta ahora habían adoptado posiciones liberales, como Argentina, Brasil, India y Egipto, ahora han impuesto trabas a las exportaciones, mientras que la Unión Europea ha suprimido temporalmente sus aranceles sobre los cereales.

— La Unión Mediterránea - Proceso de Barcelona, por recoger ahora su nombre completo, va a representar una apertura adicional significativa del mercado comunitario a los productos mediterráneos producidos en países terceros.

Este necesario análisis prospectivo debe realizarse, en primer lugar, por los auténticos protagonistas de este futuro, los productores. Las administraciones podrán acompañar y apoyar, pero tendrán siempre un papel secundario.

1. Las frutas y hortalizas

Cabe plantearse en qué medida el sector español en su conjunto es capaz de asumir un liderazgo mundial (aceite de oliva) o de competir con Holanda por el liderazgo europeo (frutas y hortalizas). Este liderazgo se declina abriendo mercados por un lado y transformándose en el canal de comercialización de referencia para los demás, tanto producciones complementarias que permiten completar la oferta o alcanzar nuevos mercados como producciones competidoras que van a estar cada vez más presentes.

Son varias las causas que confluyen en la crisis del modelo de crecimiento cuantitativo que hemos vivido en estas dos últimas décadas. Muchas no son particularmente nuevas. Se encuentran ya en el diagnóstico de los puntos fuertes y las debilidades de los sectores agrarios españoles realizado para la preparación del libro blanco y están colgados de la web del Ministerio (4).

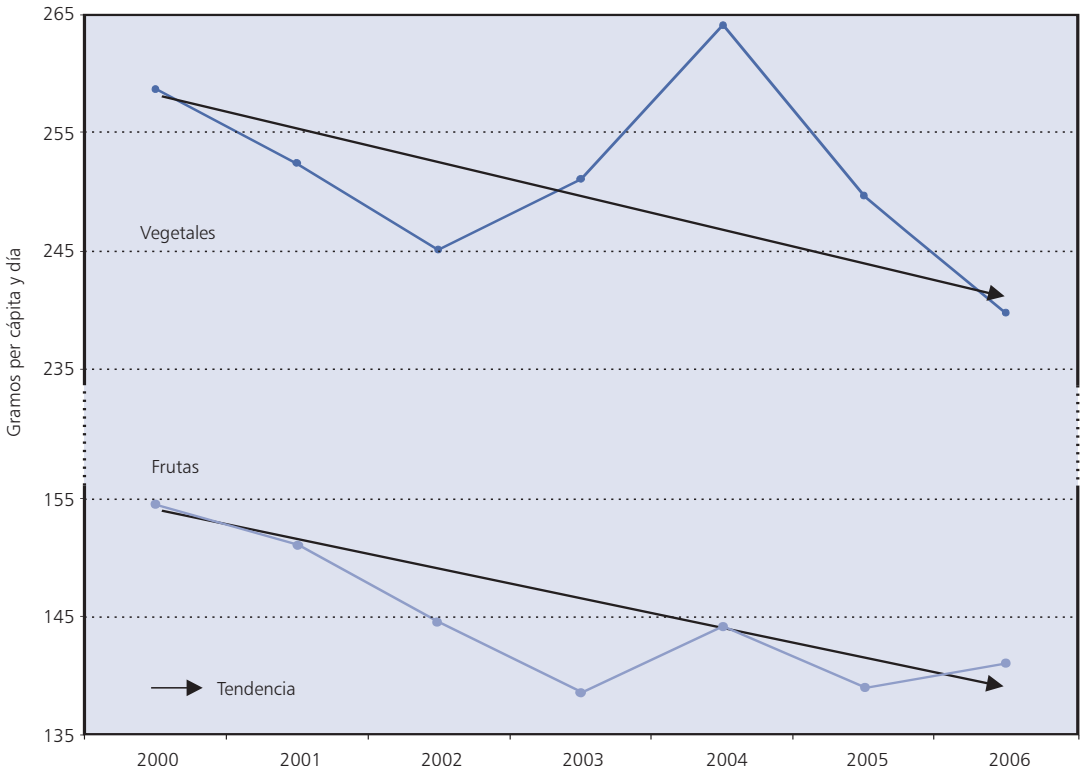
1.1. *El estancamiento del consumo*

El mercado de frutas y hortalizas europeo está estancado, o incluso disminuyendo, con la notable distinción de los nuevos estados miembros de la Unión, que tienen todavía margen de progresión. La disminución del consumo per cápita se ve parcialmente compensada por el aumento de la población efectiva en Europa.

1.2. *Las crecientes exigencias del mercado*

Las mayores exigencias de unos consumidores que ya no temen por su abastecimiento, las crisis y alertas alimentarias que han sacudido Europa y la opinión pública europea, las mejoras tecnológicas en el análisis del contenido de los productos, el auge de la gran distribución, cuyo principal capital es la confianza de los consumidores, y el exceso de oferta

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN RECIENTE DEL CONSUMO DE FRUTAS Y HORTALIZAS. EU-27



Fuente: DG AGRI C.2, basado en datos del FAO y COMEXT.

actual en el mercado de las frutas y hortalizas son algunos de los factores que explican el aumento de las exigencias que un producto debe satisfacer para poder estar en el mercado.

Por un lado están las normas públicas, de comercialización o de límites máximos de residuos. Aunque algunos, como Brenton y Manchin (2003), argumentan que son un obstáculo y que «cada vez tiene más aceptación la idea de que (para promover le comercio con los países terceros mediterráneos) hay que reducir la intervención de los poderes públicos antes de que un producto sea puesto en el mercado», son muchos los que, con Maertens y Swinnen (2007), quienes se basan en un estudio de campo que han realizado en Senegal, argumentan que pueden promover las exportaciones de países pobres en desarrollo al servir de catalizador de los cambios a realizar.

El retraso en la armonización europea de los límites máximos de residuos, y las lógicas estrategias de diferenciación de unas cadenas con respeto a otras, han hecho aparecer diferentes certificaciones privadas. Algunas de ellas son compartidas por distintos operadores (GlobalGAP por ejemplo), otras son diferentes. Todos los estudios concluyen que son un obstáculo de primer orden al comercio que penaliza, en primer lugar, a los países en desarrollo en general (Augier *et al.*, 2005) y los países terceros mediterráneos en particular (Musa, 2005). Esta conclusión se acrecienta cuando se trata de exigencias como la de respetar un porcentaje, que varía según las cadenas comerciales hasta llegar al 33 por 100, de los vigentes límites máximos legales de residuos. Con las incertidumbres actuales de los análisis, sobre todo en las búsquedas de múltiples residuos, hacen falta márgenes considerables para asegurarse que el producto está, sin ninguna duda, por debajo de los límites máximos legales.

Estas demandas están acelerando la «consolidación» del sector productor, bonita palabra para describir el paso de una agricultura familiar a una agricultura empresarial, tanto en los países en desarrollo (Reardon *et al.*, 1999) como en los desarrollados (Ver Woerts, 2008). El proceso está más avanzado en la horticultura que en la fruticultura, pero hoy hacen falta entre 50 y 60 hectáreas juntas de invernaderos para sacar provecho de las posibilidades técnicas, en particular de cogeneración. Estamos hablando de unas inversiones del orden de los 100 millones de euros.

De Pablo y Pérez Mesa (2004) subrayaban: «la pérdida paulatina de una elite emprendedora y arriesgada que impulsó en sus orígenes el desarrollo de Almería: el agricultor tiende a ser proteccionista, y el sistema de economía social que fue el motor de la comercialización en destino se muestra ahora como una figura poco dinámica en el marco general en el que nos encontramos. Existen fuertes dificultades para detraer fondos de la masa de los asociados para iniciar proyectos innovadores». Y concluían que «la situación anterior se agrava si tenemos en cuenta la existencia de una tendencia de precios descendentes y el aumento de los costes de producción y comercialización»

El minifundismo productivo y comercial español dificulta tanto la generalización del respeto de disciplinas productivas y de comportamiento como su comprobación y difusión a la opinión pública. José María García Alvarez-Coque hablaba ya en 1998 tanto de «la disfuncionalidad de la agricultura a tiempo parcial: falta de exigencia propia en relación con la calidad, innovación y adaptación a las nuevas técnicas de puesta en mercado» como «de la escasa dimensión de las empresas exportadoras que les impide diseñar estrategias de actuación comercial mínimamente planificadas».

Esto contribuye a la pérdida de confianza de compradores europeos en la solvencia y fiabilidad de los productores y los productos españoles. Se requiere, por un lado, de fuertes inversiones en tecnología e inmovilizado (García Alvarez-Coque, 2004) y, por otro, de una formación y un alto rigor técnico por parte del empresario agrario y de sus empleados. José María Pozancos declaraba recientemente: «sobre una superficie de invernaderos de unas 30.000 hectáreas, sería urgente la reconversión de unas 10.000 con un coste por hectárea de 600.000 euros» (Mate, 2008).

1.3. *El creciente riesgo fitosanitario*

Gracias a la biblioteca virtual que ha puesto en Internet el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (5), es posible hojear de nuevo los artículos que se escribieron en la prensa profesional en los primeros años de la adhesión a las Comunidades Europeas sobre lo que se llamó «el milagro almeriense».

En 1991 se comercializaban en Europa 952 substancias activas. Sólo quedarán 400 a finales del 2008. Con dicha disminución, ¿son sostenibles grandes concentraciones productivas como las almerienses y las onubenses? El desarrollo de las comunicaciones, de la circulación de productos, e incluso del turismo, son factores de propagación de plagas de primer orden. ¿En qué medida no vamos a asistir de forma creciente a la privatización de los beneficios y a

una socialización de las pérdidas generadas por repetidas alertas fitosanitarias?

¿No estaremos viviendo en el sector hortofrutícola la misma situación que estamos observando en Holanda, en la Bretaña francesa o en partes de Cataluña con una excesiva concentración de ganadería porcina que no sólo contamina con nitratos, sino que multiplica las dificultades para el control de enfermedades?

1.4. *La escasa concentración de la oferta*

No bastará con seguir haciendo lo que veníamos haciendo en el pasado, aunque sea lo que ha permitido éxitos indudables. A veces, incluso lo que fueron fuerzas en el pasado se pueden transformar en debilidades para afrontar el futuro.

Esta reflexión se refiere, en primer lugar, al *minifundio productivo* que caracteriza la estructura de la propiedad de ciertas regiones, e incluso a núcleos importantes de la agricultura familiar. Se puede extender también al *minifundio comercial*. Eduardo Baamonde, director general de la Confederación de Cooperativas Agrarias, señalaba recientemente en los actos conmemorativos del 30 aniversario de COEXPHAL que «mientras que una cooperativa española de media factura 4 millones de euros y tiene una media de 22,5 trabajadores, en Holanda la facturación media asciende por empresa a 1.026 millones de euros y 1.355 trabajadores» (6).

La gran diversidad de operadores ha sido un factor de dinamismo, de competitividad, de modernidad, de competencia interna y externa, y uno de los factores que han contribuido al éxito de estos años. Cabe preguntarse en qué medida lo que fue fuerza no se ha transformado en flaqueza.

2. El olivar

En el caso del aceite de oliva, que está en fase expansiva, este crecimiento está produciéndose al mismo tiempo que una mayor segmentación del mercado basada en estrategias de calidad (Anania y D'Andrea, 2007).

El escenario es más positivo que en el caso de las frutas y hortalizas, con operadores económicos de gran tamaño como la cooperativa Hojiblanca, que tiene un acuerdo con Cargill, o la empresa líder mundial SOS Cuetara, lo que no quiere decir que no quede mucho por hacer.

Como señalaba Tió (2003), «el interés miope de la agricultura podría ser el de aprovechar un mal año climatológico para elevar los precios interiores, sin valorar la quiebra que ello provocaría en la cadena de valor añadido, que a corto plazo provoca la deslocalización industrial. Las decisiones estratégicas implican la necesidad de preservar el complejo agroalimentario en toda su extensión». Añadiríamos por nuestra cuenta que esto es aún más cierto cuando se debe ejercer el liderazgo mundial.

La explosión de la producción española no está exenta de problemas. ¿Puede una economía como Jaén depender exclusivamente del monocultivo olivarero? Nos referimos a la fragilidad económica que esto representa. La crisis del orujo ayer y la del girasol hoy son las orejas del lobo que podría algún día devorar las ovejas del rebaño olivarero.

Nos referimos también al problema medioambiental que se plantea, al ser el olivar un cultivo que ocupa grandes superficies. Se trata, por ejemplo, del riesgo de desertificación que dicho monocultivo acrecienta. El hecho de que este riesgo sea abordado en una revista de un gran distribuidor español, Eroski (2002), enfocada a sus clientes, es otro ejemplo más de cuanto hemos venido explicitando hasta ahora.

V. EL ACOMPAÑAMIENTO POR LAS ADMINISTRACIONES

El primer objetivo que deben tener desde las administraciones públicas es *no estorbar*. Flaco servicio harían, por ejemplo, a los productores si no fueran capaces de explicar con claridad las consecuencias del proceso de globalización y apertura de los mercados en el cual estamos inmersos. No sólo es un proceso irreversible, sino que va a agudizarse en el futuro. Ha llegado la hora de la consolidación.

Gestión de riesgos. La gran mayoría de las medidas para hacer frente a los riesgos, tanto climáticos como de infecciones o de mercado, han de adoptarse en la explotación con una gestión diversificada y prudente. En ningún caso, una intervención pública puede estimular, y menos recompensar, estrategias de riesgos con privatización de los beneficios y socialización de las pérdidas. Hay campo de actuación para las autoridades públicas, pero siempre con una participación financiera importante de los productores.

Cadena alimentaria. La competencia va a crecer, y la gran distribución va a seguir concentrándose. No olvidemos que el mayor operador europeo, Carrefour, pesa la mitad que el líder mundial, Wallmart. El funcionamiento de la cadena alimentaria no es satisfactoria hoy en día. Desde el ámbito de la producción, se insiste

en la diferencia entre los precios percibidos por los agricultores y los pagados por los consumidores. Éste es un tema muy mediatizado, pero otros también son importantes, tales como el de las relaciones entre la gran distribución y sus suministradores. La alternativa es entre códigos de buena conducta negociados por las partes o una reglamentación más intervencionista.

Producción integrada y ecológica. Cada vez menos productos van a estar disponibles para los tratamientos fitosanitarios, los tratamientos aéreos (por ejemplo contra la mosca del olivo) están en entredicho y las exigencias de calidad van a aumentar. El que no quiera jugar en este tablero haría bien en retirarse lo antes posible.

Desarrollo rural y organizaciones de productores. Para acompañar a los productores agrarios que estarán dispuestos a construir futuro, dispondremos esencialmente de los instrumentos previstos en los programas de desarrollo rural y en los programas operativos de las organizaciones de productores para las frutas y hortalizas. La propuesta de la Comisión, incluida en el «chequeo de la PAC», de permitir a los estados miembros que así lo decidan el desarrollo de organizaciones de productores en otros sectores abre una vía de desarrollo interesante.

Ayudas desacopladas y regionalizadas. Habrá de profundizarse también en el proceso de reforma de la PAC. La legitimidad de las ayudas futuras a los agricultores europeos se basará en la compensación de los costes adicionales que se les imponen para responder a las demandas de la sociedad. García Alvarez-Coque (2003) reconocía que «los productores hortofrutícolas comunitarios tienen razones para quejarse de la competencia desleal de aquellos países que no cumplen unas normativas ambiental y laboral tan estrictas como las que pretendemos cumplir en la Unión Europea». Por esto, la Comisión, paso a paso, está avanzando hacia un sistema de ayudas más desacopladas, con el horizonte puesto en un sistema regional que no discrimine entre los productores de una misma región en función de sus cultivos históricos. La elegibilidad a las ayudas directas de todas las tierras plantadas de olivar y cultivadas con frutas y hortalizas son dos modestos pasos ya dados en esta dirección. Las propuestas del «chequeo médico de la PAC» aprobadas por la Comisión en mayo 2008 contiene algunos pasos más. Se trata, por ejemplo, de la flexibilidad suplementaria dada a los estados miembros para la utilización del artículo «ex 69», con transferencias posibles del apoyo entre sectores productivos (7). Pero aún quedará mucho camino por recorrer (García Azcárate, 2008).

Cuando se empezó a hablar de libertad de cultivo en las frutas y hortalizas, fueron los productores de estos cultivos los que expresaron temores de ver sus mercados invadidos por productores de cereales en búsqueda de alternativas. Nunca compartimos estos temores porque las producciones especializadas requieren fuertes inversiones en capital circulante, implican, entre otros, ciertos niveles de riesgos productivos y de precios, así como mayores necesidades de mano de obra. Hoy son las empresas de transformación de frutas y hortalizas las que temen verse privadas de la materia prima suficiente. Evidentemente, tendrán que ofrecer precios suficientemente remuneradores para conseguir mantener a sus suministradores.

Eco-condicionalidad. Quien diga «ayudas directas» dice también eco-condicionalidad. Como señalan, por ejemplo, Ceña, Gallardo y Ramos (2007), «la eco-condicionalidad impuesta por la reforma intermedia de la PAC, al mismo tiempo que el desacoplamiento de las ayudas al olivar, pueden ser un buen instrumento para conseguir un sistema de producción de aceite de oliva sostenible». La eco-condicionalidad del futuro será más simple, más centrada en las condiciones propias de la explotación agraria, pero también más y mejor controlada, aplicada y sancionada.

Política de calidad. Se trata de facilitar la segmentación estratégica de los mercados, tanto con las denominaciones de origen como con reglas claras y transparentes de etiquetado.

Política de infraestructuras. Dependemos demasiado del transporte de mercancías por carretera. Hasta ahora sólo eran ventajas, de coste y de flexibilidad. La saturación de las autopistas y los costes medioambientales han puesto esta ventaja en entredicho. No es un cambio fácil, razón por la cual hay que iniciarlo lo antes posible y adoptar las estrategias inversoras adecuadas: los centros de conexión inter-modales y el desarrollo de las autovías ferroviarias, por ejemplo.

NOTAS

(*) Las opiniones expresadas en esta contribución sólo comprometen a su autor y no a la Institución para la cual trabaja. El manuscrito de este artículo se terminó en el mes de junio de 2008.

(1) http://www.thegreenery.com/?pag=213

(2) El olivar tradicional requiere 1.500 m³ por hectárea y el intensivo 2.500 m³, frente a los 5.000-8.000 m³ del maíz, Datos recogidos de CEÑA, GALLARDO y RAMOS (2007).

(3) Esta diferenciación entre exigencias del consumidor y exigencias del ciudadano, es útil conceptualmente pero subjetiva. Algunos consumidores están dispuesto a pagar en ciertas condiciones por ellas y no en otras. También evolucionan con el tiempo. En realidad, no hay un consumidor sino muchos consumidores. El mismo individuo que se preocupa por

el bienestar de las gallinas cuando compra huevos en el supermercado no siempre tiene la misma reacción frente a un bocadillo de tortilla en un bar.

(4) http://www;libroblancoagricultura.com/publicacion/pdf/Cap01a10_T2.pdf

(5) http://www.mapa.es/es/ministerio/pags/plataforma_conocimiento/biblioteca_virtual.htm

(6) http://www.agrodigital;com/PIArtStd.asp?CodArt=57385

(7) http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_fr.htm

BIBLIOGRAFÍA

AUGIER, P.; GASIOREK, M., y LAI TONG, C. (2005), «The impact of rules of Origin on trade flows». *Economy Policy*, 20, n°43: 567-623. Un resumen esta disponible en http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0327.2005.00146.x

ANANIA, G., y D'ANDREA, M.R.P. (2007), «The global market for olive oil: Actors, trenes, prospects and research needs»: 103, *EAAE Seminar Barcelona*. Disponible en http://ageconsearch.umn.edu/handle/123456789/27212

BRENTON, P., y MANCHIN, M. (2003), *Trade Policy Issues for the Euro-Med Partnership,* CEPS. Disponible en http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1031

BRIZ, J.; DE FELIPE, I., y GARCA, M. (2007), «Food safety in agricultural internacional trade: The Spanish experience in Mediterranean products»: 105, *EAAE Seminar. Bolgna*. Disponible en http://ageconsearch.umn.edu/handle/123456789/28989

CEÑA DELGADO, F.; GALLARDO COBOS, R., y RAMOS REAL, F. (2007), «Efectos territoriales de la expansión del olivar en Andalucía e implicaciones de los nuevos escenarios sectoriales», en *Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española.* Serie Estudios n°162, MAPA.

DANSE, M. (2008), *GHG Calculation Tool for Horticultural Supply Chaín* FRESH 2008. Disponible en http://www.mintel.webbler.co.uk/?lid=146

DE PABLO VALENCIANO, J., y PÉREZ MESA, J.C. (2004), «El entramado de empresas almerienses de economía social dedicadas a la comercialización agraria: descripción, problemas generales y perspectivas de competitividad». *Revista de estudios Agrosociales y Pesqueros*, n°202: 71-100. Disponible en http://www.mapa.es/es/ministerio/pags/Biblioteca/revistas/art_datos.asp?articuloid=832&codrevista=REEAP

EROSKI (2002), « Alertan del problema de desertificación que tiene Jaén por el monocultivo del olivar», 8 de diciembre. Disponible en http://www.consumer.es/web/es/medio_ambiente/2002/12/08/54993.php

GALLARDO COBOS, R., y CEÑA DELGADO, F. (2007), «El proceso de ajuste estructural en el olivar de Andalucía», en *Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española*, Serie Estudios, n° 162, MAPA.

GARCÍA ALVARE-COQUE, J. M. (1998), «La agricultura valenciana: un hecho diferencial». Vida Rural, 1 de abril. Disponible en http://www.mapa.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_vrural%2FVrural_1988_63_108_111pdf

— (2003), «El sector de frutas y hortalizas», comunicación a la jornada temática sobre la agricultura española en el marco de la PAC, Madrid 6 y 7 de febrero. Disponible en http://www.libroblancoagricultura.com/libroblanco/jtematica/pac/comunicaciones/jm_galvarez_coque.pdf

— (2004), «La asociación euromediterránea y su incidencia en la agricultura». *Vida Rural*, 1 de diciembre: 70-73. Disponible en http://www.mapa.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_vrural%2FVrural_2004_200_70_73.pdf

GARCÍA AZCÁRATE, T. (2008), «Le bilan de santé de la Politique Agricole Commune», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 514, febrero: 73-79.

GARCÍA MARTÍNEZ, P.; CUESTA AGUILAR, M.J.; JIMÉNEZ ÁVILA, J.M.; CANCER POMAR, L., y PANIZA CABRERA, A. (2005), «La influencia de la PAC en las transformaciones de los paisajes rurales mediterráneos. El caso de Cárcheles (Jaén)», *I Congreso de Cultura del olivo*. Disponible en http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2523654

KRAUTTER, M. (2008), *Pesticides in Fruits and Vegetables*, FRESH 2008. Disponible en http://www.mintel.webbler.co.uk/?lid=146

MAERTENS, M., y SWINNEN, J.F.M. (2007), «Standard as barriers and catalysts for trade, growth and poverty reduction», *Journal of International Agricultural Trade and Development*, volume 4, n.º 1: 1-15.

MATE, V. (2008), «Fruta demasiado madura: les exportaciones hortofrutícolas se estancan y las importaciones crecen al 20». *EL PAIS Negocios* 4 de mayo: 39.

MEUNIER, F. (2008), «Flambée agricole: la faute à l'urbanisation». Disponible en http://www;telos-eu.com/fr/article/flambee_agricole_la_faite_a_l_urbanisation

MUSA, S. (2005), *An Economic Análisis of Food safety Standards and its Implication on Agricultural Trade in the Context of EU-MED Partnership: The Case of SPS Standards and EUREPGAP agreements*. Research n°FEM22-12 FEMISE disponible en: http://www.femise.org/PDF/ao22/FEM2212.pdf

O.L. NILSSON, F.; LINDBERG, E., y SURRY, Y. (2006), «Are the Mediterranean countries competitive in fresh fruit and vegetable exports?»: 98, *EAAE Seminar Crete*. Disponible en http://ageconsearch.umn;edu/handle/123456789/26494

ORR, S. (2008), *Businesss and water*, FRESH 2008. Disponible en http://www.mintel.webbler.co.uk/?lid=146

PAPASSEIT, P. (2008), «Almería, una horticultura moderna», *Horticultura*, n° 205: marzo 42-50.

REARDON, T.; CODRON, J.-C.; BUSCH, L.; BINGEN, J., y HARRIS, C. (1999), «Global change in agrifood grades and standards: Agribusiness strategic responses in developing countries», *International Food and Agribusiness Management Review*, 2(3/4): 421-435. Disponible en http://www.ifama.org/tamu/iama/nonmember/OpenIFAMR/Articles/v2i3-4/421-435.pdf

ROOZER, N. (2008), *Solidaridad: Mainstreaming and Responsible Practices in the Fruit Sector*, FRESH 2008. Disponible en http://www.mintel.webbler.co.uk/?lid=146

ROSSENEU, F. (2008), *Carbon Footprint Developments*, FRESH 2008. Disponible en http://www.mintel.webbler.co.uk/?lid=146

SUMPSI VIÑAS, J.M. (1977), «Delimitación del área de agricultura mediterránea en España», *Agricultura y Sociedad*: n° 4: 81-116. Disponible en http://www.mapa.es/es/ministerio/pags/Biblioteca/revistas/art_datos.asp?articuloid=1334&codrevista=AyS

TIÓ SARALEGUI, C. (2003), «La adaptación de las producciones a la evolución de los mercados», ponencia en la *Jornada Temática sobre la Agricultura Española en el Marco de la PAC*, Madrid. Disponible en http://www.libroblancoagricultura.com/libroblanco/jtematica/pac/ponencias/pdf/c_tio.pdf

VERMEULEN, H.; JORDAAN, D.; KORSTEN, L., y KIRSTEN, J. (2006), «Private standards, handling and hygiene in fruit export supply chains: A preliminary evaluation of the economic impact of parallel standards», *International Association of Agricultural Economists Conference*, Gold Coast, Australia, August 12-18, 2006. Disponible en http://ageconsearch.umn.edu/handle/123456789/9890

VERWOERTS, R. (2008), *New Frontiers for New Technologies*, FRESH 2008. Disponible en http://www.mintel.webbler.co.uk/?lid=146

EL REGADÍO EN ESPAÑA

José A. GÓMEZ-LIMÓN (*)

Universidad de Valladolid

Resumen

Este trabajo realiza un análisis de la situación actual de la agricultura de regadío en España, estudiando su rentabilidad económica, su contribución al desarrollo rural y las externalidades ambientales que genera. Este diagnóstico trata de orientar a los decisores públicos que deben gestionar los importantes retos de futuro que se les presentan a este tipo de agricultura: la reforma de la PAC (desacoplamiento total de las ayudas), la apertura de los mercados agrarios internacionales, la aplicación de la DMA (tarifación del agua y nuevos programas de medidas) y la evolución de los mercados de materias primas y energía.

Palabras clave: regadío, agricultura, España, directiva marco de aguas, política agraria común.

Abstract

This article analyses the current situation of irrigated agriculture in Spain and studies its economic profitability, its contribution to rural development and the environmental externalities that it generates. This diagnosis tries to support public decision-makers who have to cope with the major future challenges that face this type of agriculture: CAP reform (complete de-coupling of payments), the opening-up of international agricultural markets, application of the WFD (water pricing and new programmes of measures) and the evolution of raw material and energy markets.

Key words: irrigation, agriculture, Spain, water framework directive, common agricultural policy.

JEL classification: Q15, Q18, Q25, Q28.

I. INTRODUCCIÓN

NO fue casualidad que detrás del origen de las primeras civilizaciones humanas (Mesopotamia, Egipto, etc.) se escondiera la misma fuerza motora: la agricultura de regadío. Efectivamente, sólo cuando los seres humanos aprendieron a combinar adecuadamente los factores trabajo, tierra y agua se pudieron generar los excedentes de alimentos necesarios para permitir la especialización del trabajo y el comercio, como condicionantes indispensables para la emergencia de las primeras ciudades e imperios.

La relevancia de este tipo particular de agricultura se debe tanto a su mayor productividad (aumento de los rendimientos de los cultivos existentes) como a la posibilidad de desarrollar nuevos cultivos (cultivos de verano y cultivos permanentes —frutales—). Ambos factores han hecho que desde la antigüedad el regadío se considere una actividad básica para la supervivencia y el progreso social y económico de la humanidad. Se explica así cómo desde entonces la superficie regada en el mundo no ha parado de crecer, hasta llegar hoy en día a los 280 millones de hectáreas (FAO, 2007), haciendo del regadío un elemento clave para la alimentación del planeta (NN.UU., 2003).

España no ha sido ajena al desarrollo de la agricultura de regadío. Este tipo de agricultura comenzó ya su andadura en nuestro país en tiempos anteriores a la dominación romana, evolucionando lentamente hasta llegar al millón de hectáreas al comienzo del siglo XX (MAPA, 2001). No obstante, ha sido en el pasado siglo, y muy especialmente en su segunda mitad, cuando la expansión del regadío ha sido más intensa, gracias a la iniciativa de los poderes públicos. Estas políticas de fomento del regadío han estado justificadas básicamente en los positivos efectos socioeconómicos que producía en los territorios donde éste se implantaba. Así cabe afirmar que las transformaciones de secanos en regadíos ha sido hasta nuestros días la principal política de desarrollo rural en nuestro país. De esta forma, España se ha situado como el decimotercer país del mundo y el primero de la Unión Europea en superficie regada, con casi 3,5 millones de hectáreas.

En cualquier caso, el modelo de expansión del regadío que ha primado hasta fechas recientes parece estar agotado en la actualidad. Las limitaciones derivadas de la escasez creciente de recursos hídricos en nuestro país, así como las nuevas demandas postmaterialistas de la sociedad española en relación con un renovado desarrollo rural sostenible se sitúan detrás de este cambio de tendencia.

En este sentido, cabe destacar que, desde la década de los ochenta del siglo pasado, la economía del agua en España ha entrado en una fase de «madurez», en el sentido propuesto por Randall (1981), caracterizada por la concurrencia de una demanda alta y creciente, una oferta rígida a largo plazo, una obsolescencia en diversas infraestructuras hidráulicas, una fuerte competencia entre distin-

tos usos y la aparición de graves externalidades medioambientales negativas. Esta situación ha puesto de manifiesto la creciente escasez relativa del agua, provocando una intensa polémica social y política sobre la eficiencia en el uso de este recurso por parte de la agricultura. Así, la aparente mala gestión del agua en los regadíos (grandes «pérdidas» de agua y su aplicación a cultivos de baja rentabilidad y demandantes de poca mano de obra) ha servido de argumento para justificar una fuerte revisión de la política de agua y de regadíos, tal y como está ocurriendo en los demás países desarrollados. En el contexto europeo, el resultado de este debate, junto con otras fuerzas motrices como la conservación de los recursos y el medio ambiente, ha sido la aprobación de la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (abreviadamente, Directiva Marco de Agua o DMA).

La DMA constituye una reforma profunda y sustancial de la legislación en materia de aguas. Su objetivo es particularmente ambicioso: por un lado, prevenir el deterioro y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos y, por otro, promover el uso sostenible del agua. Para alcanzar dicho objetivo, la Directiva prevé la adopción de un programa de medidas en cada cuenca hidrográfica que permita alcanzar en el año 2015 el objetivo del buen estado de las masas de agua. Dicho programa constituirá la parte central de los nuevos planes hidrológicos, que deberán aprobarse antes de 2010. En cualquier caso, resulta evidente que estos nuevos planes constituirán la nueva referencia que regule el uso del agua en los regadíos.

Además del reto de la gestión del agua, la agricultura de regadío tiene que hacer frente en un futuro próximo a otros muchos desafíos, al igual que el resto del sector agrario. Entre ellos cabe destacar el actual proceso de revisión de la PAC (el denominado «chequeo médico»), la aplicación de los previsibles acuerdos internacionales de comercio, la evolución de la demanda de materias primas o el futuro de los cultivos energéticos. Para un análisis en profundidad de la incidencia de todos estos temas, se remite al lector interesado a los artículos que sobre cada uno de ellos se incluyen en este mismo número monográfico.

De todo lo comentado anteriormente se deduce que el futuro de la agricultura de regadío en España estará marcado en buena medida por cómo se concreten dichos cambios. En este contexto, ciertamente convulso, el objetivo del presente trabajo es analizar con detalle cuál es el punto de partida de este subsector agrario. Dicho objetivo se plantea desde el convencimiento de que la realización de un diagnóstico adecuado de la situación actual es un elemento básico para que los decisores públicos y demás agentes implicados puedan basar mejor sus análisis y propuestas.

Con este propósito, la estructura del artículo es la que sigue. Tras este primer apartado introductorio, el segundo realiza una caracterización de la agricultura de regadío en España, en la cual se destaca la heterogeneidad de sistemas agrarios que comprende. El tercer apartado analiza la contribución actual de este tipo particular de agricultura al conjunto de la economía. De forma semejante, el cuarto trata de estudiar la función social que hoy en día desempeña el regadío como elemento generador de empleo y favorecedor del desarrollo rural. El quinto está dedicado a analizar los problemas ambientales derivados del uso del agua en la agricultura. A la luz del diagnóstico multidimensional realizado, en el sexto y último apartado se plantean las conclusiones más relevantes, con el objetivo de entrever los elementos clave para el futuro de este tipo de agricultura.

II. CARACTERIZACIÓN BÁSICA DEL REGADÍO EN ESPAÑA

1. Una imagen de conjunto

De acuerdo con las últimas cifras disponibles, en España se riegan 3,47 millones de hectáreas, lo que representa el 7 por 100 de la superficie del Estado y el 14 por 100 de su superficie agraria útil (SAU), como se recoge en MAPA (2008a), correspondiente al año 2006. En cualquier caso, la superficie de regadío no está repartida de forma uniforme por todo el territorio nacional. Lógicamente, las transformaciones en regadío se han realizado sólo allí donde técnicamente ha sido factible disponer de recursos hídricos (principalmente en tierras llanas cercanas a grandes ríos o sobre acuíferos importantes), y además ha existido una iniciativa pública o privada que ha considerado «rentable» la realización de las inversiones necesarias para la puesta en riego. Sea como fuere, la distribución hoy en día del regadío en España es la que se puede observar en el cuadro n.º 1.

En términos absolutos, las mayores superficies de regadío corresponden a Andalucía (886.000 ha, el 25,5 por 100 del regadío nacional); Castilla-La Mancha (556.000 ha, 16,0 por 100); Castilla y León (466.000 ha, 13,4 por 100), y Aragón (392.000 ha, 11,3 por 100). No obstante, en términos relativos, las mayores concentraciones de superficie de regadío se dan en Ca-

narias (54,3 por 100 de la SAU), Comunidad Valenciana (39,9 por 100) y Murcia (39,7 por 100).

Por orientaciones productivas, la mayor parte de la superficie regada está dedicada a los cultivos herbáceos (dos millones de ha, el 58,1 por 100 del regadío total), de los cuales los cultivos extensivos característicos de las comunidades del interior peninsular son, con mucho, los más importantes: cereales (25,3 por 100 de la superficie de riego nacional), forrajeras (8,3 por 100), cultivos industriales (5,4 por 100) y patata (1,5 por 100). El resto de cultivos herbáceos son básicamente hortícolas (6,7 por 100), principalmente localizados en los regadíos de las comunidades mediterráneas y Andalucía.

Tras los herbáceos, le siguen en importancia los frutales, con 542.000 ha (15,5 por 100 del total), de las cuales algo más de la mitad son cítricos, localizados en el Levante y el valle del Guadalquivir, y el resto son frutales de otro tipo (pepita, hueso, carnosos y secos), repartidos tanto por los grandes valles interiores (Ebro y Guadalquivir, principalmente) como por el litoral levantino. El olivar y la viña también son cultivos superficialmente importantes en el regadío, con 477.000 ha (13,7 por 100) y 267.000 ha (7,7 por 100) respectivamente. Finalmente, cabe destacar la superficie de invernaderos, que, si bien sólo ocupa el 1,5 por 100 de la superficie de regadío, presenta un enorme potencial productivo (grandes rendimientos y varias cosechas al año) y económico (productos extra-tempranos de alto valor añadido). Este último tipo de regadío se localiza primordialmente en Andalucía, Levante y Canarias.

Para terminar esta imagen de conjunto del regadío español, cabe comentar la importancia relativa del regadío dentro de las diferentes producciones, tal y como se muestra en el cuadro n.º 2. En este sentido, debe destacarse cómo la práctica totalidad de cultivos hortícolas (91 por 100 del total), cítricos (94 por 100), frutales de hueso (81 por 100) y frutales de pepita (76 por 100) son de regadío. Estos datos ponen de manifiesto que el regadío es la base de las producciones con mayor valor económico —hortalizas (7.147 M€ en el año 2006) y frutales (6.112 M€ en 2006)—, que en conjunto representan más del 60 por 100 de la producción de la rama agraria (PRA) nacional de origen vegetal (32,4 por 100 y 27,7 por 100 por separado, respectivamente). Otras orientaciones productivas donde el regadío está presente con una importancia superior a la media son los tubérculos (77 por 100 del total), el viñedo (30 por 100), los cultivos forrajeros (30 por 100), el oli-

CUADRO N.º 1

DISTRIBUCIÓN DE LAS TIERRAS REGADAS. AÑO 2006 (SUPERFICIES EN HA)

		SUPERFICIE REGADÍO			*SUPERFICIES DE REGADÍO POR ORIENTACIONES PRODUCTIVAS*						
COMUNIDAD AUTÓNOMA	SAU	*Regadío*	*Regadío / SAU (porcentaje)*	*Reg. C.A. / Reg. España (porcentaje)*	*Cultivos herbáceos*	*Frutales*	*Olivar*	*Viñedo*	*Otras tierras labradas*	*Inverna-deros*	*Pastos*
Andalucía	4.502.645	886.639	19,69	25,53	351.683	100.968	390.334	3.173	494	34.741	5.246
Aragón	2.382.545	392.412	16,47	11,30	332.715	40.127	7.892	9.637	382	92	1.567
Asturias	393.152	7.345	1,87	0,21	914	247			22	77	6.085
Baleares	206.020	16.576	8,05	0,48	12.120	2.906	622	756	5	167	
Canarias	60.165	32.668	54,30	0,94	9.653	10.834	20	1.893	3.311	6.940	17
Cantabria	282.681	1.169	0,41	0,03	798	32			10	36	293
Castilla y León	5.449.905	466.626	8,56	13,43	427.012	3.114	285	5.386	234	177	30.418
Castilla-La Mancha	4.403.179	556.811	12,65	16,03	357.995	13.229	21.701	162.426	284	76	1.100
Cataluña	1.162.230	251.911	21,67	7,25	138.075	73.082	17.707	6.748	1.809	605	13.885
C. Valenciana	697.803	278.246	39,87	8,01	42.116	199.869	11.131	20.844	2.944	1.311	31
Extremadura	2.769.379	257.142	9,29	7,40	178.762	19.486	15.688	19.880	197	72	23.057
Galicia	732.758	33.827	4,62	0,97	11.283	565	1	135	153	336	21.354
Madrid	344.738	25.783	7,48	0,74	24.137	193	464	582	90	101	216
Murcia	397.145	157.634	39,69	4,54	59.094	68.691	8.367	13.834	501	7.035	112
Navarra	588.752	68.126	11,57	1,96	50.441	3.402	1.869	10.537	527	189	1.161
País Vasco	239.780	10.552	4,40	0,30	7.561	796	44	1.674	72	191	214
La Rioja	242.229	30.086	12,42	0,87	14.343	4.370	1.017	9.904	92	23	337
ESPAÑA	**24.855.106**	**3.473.553**	**13,98**	**100,00**	**2.018.702**	**541.911**	**477.142**	**267.409**	**11.127**	**52.169**	**105.093**

Fuente: MAPA (2008a).

CUADRO N.º 2

IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS CULTIVOS DE REGADÍO. AÑO 2006 (SUPERFICIES EN HA Y VALOR DE LA PRODUCCIÓN EN M€)

Cultivo	*SUPERFICIE*				*Valor de la producción*	*Porcentaje valor / total*
	Total	*Secano*	*Regadío*	*Porcentaje reg. / total*		
Cereales invierno (trigo, etc.)	5.815.353	5.409.606	405.748	7,0		
Arroz	105.072		105.072	100,0		
Maíz	362.632	23.972	338.660	93,4		
CEREALES GRANO	6.372.098	5.519.984	852.115	13,4	2.888,0	13,1
TUBÉRCULOS	63.634	14.441	49.193	77,3	550,2	2,5
Remolacha azucarera	78.550	9.799	68.750	87,5		
Algodón	62.404	2.868	59.536	95,4		
Girasol	624.183	590.049	34.134	5,5		
CULTIVOS INDUSTRIALES	807.938	624.881	183.057	22,7	793,8	3,6
Alfalfa	247.694	68.310	179.383	72,4		
FORRAJERAS	930.901	650.025	280.876	30,2	630,1	2,9
HORTALIZAS Y FLORES	248.307	21.656	199.075	91,3	7.147,0	32,4
Frutales cítricos	332.796	18.717	314.079	94,4		
Frutales de pepita	50.756	15.824	50.652	76,2		
Frutales de hueso	121.222	27.869	121.222	81,3		
Frutos secos	717.000	682.069	51.815	7,23		
Otros frutales	34.918	45.057	31.048	43,7		
FRUTALES	1.358.352	789.536	568.816	41,9	6.111,5	27,7
VIÑEDO	1.157.853	806.704	351.039	30,3	1.023,8	4,6
OLIVAR	2.513.419	1.900.123	613.296	24,4	2.044,6	9,3
TOTAL PRODUCCIÓN VEGETAL					22.029,4	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MAPA (2008a y 2008c).

var (24 por 100) y los cultivos industriales (22 por 100). El valor de las respectivas producciones y su peso en el total de la producción vegetal puede observarse igualmente en el cuadro n.º 2. Todos estos datos evidencian que la importancia económica del regadío excede con mucho de lo que indica su limitada superficie (14 por 100 de la SAU nacional).

2. Tipología del regadío en España

Los datos anteriores ponen en evidencia que la agricultura de regadío en España es, en realidad, un conjunto de sistemas agrarios que sólo comparten una característica en común: la aportación artificial de agua. Por este motivo, cualquier dato que se facilite sobre este conjunto tan heterogéneo debe ser considerado con cautela, a sabiendas que encubre importantes diferencias entre los distintos tipos de regadío. Así pues, para una aproximación mínimamente precisa a la realidad de este tipo particular de agricultura, se requiere caracterizar igualmente los diferentes tipos de regadío existentes.

Los sistemas de regadío pueden clasificarse atendiendo a muy diversos criterios (p.e. origen del agua, técnicas de riego, origen de sus infraestructuras, etc.). En todo caso, quizá la tipología más adecuada para comprender los contrastes entre los agrosistemas de regadío españoles es la basada en su orientación productiva, en la medida en que está íntimamente correlacionada con el resto de variables características antes aludidas. Siguiendo en este sentido a Mata Olmo (2002), cabe diferenciar en España tres tipos básicos de regadíos:

a) *Regadíos extensivos cerealistas, forrajeros e industriales del interior*. Este tipo de regadío se asienta principalmente en Castilla y León, Castilla-La Mancha y amplias zonas del valle del Ebro y, en menor medida, del Guadalquivir, siendo el regadío dominante en España, con alrededor de 1,5 millones de hectáreas (44 por 100 de la superficie de riego total). Este regadío se caracteriza por estar basado en grandes zonas regables promovidas por el Estado en la segunda mitad del siglo XX, en las cuales predominan los cultivos herbáceos extensivos. Esta orientación productiva está justificada tanto por motivos agroclimá-

ticos como por la facilidad de mecanización de estos cultivos (posibilidad de manejo de las grandes superficies transformadas en riego) y el importante apoyo institucional recibido (ayudas de la PAC a cereales, oleaginosas, remolacha, etc.). En estas zonas, el origen mayoritario de las aguas es superficial, asociado a grandes obras de infraestructura (embalses y canales) de titularidad pública. Ello explica que la técnica riego predominante sea el riego por gravedad, seguida de la aspersión.

b) *Regadíos hortofrutícolas de los valles interiores*. Se trata de zonas donde coexisten sistemas agrarios de regadío relativamente heterogéneos, que van desde la horticultura al aire libre y la fruticultura hasta la viticultura y la olivicultura. Estos regadíos están localizados principalmente en los valles del Ebro (huertas y viñedos de La Rioja y la Ribera de Navarra, frutales de Lleida y el Bajo Aragón) y Guadalquivir (olivares del Alto Guadalquivir y frutales del Bajo Guadalquivir). En total, este tipo de regadío abarca un millón de ha (29 por 100 del total). Se trata tanto de regadíos históricos (anteriores al siglo XX, con infraestructuras de titularidad privada) como regadíos del Estado, dotados igualmente con aguas de origen superficial. A pesar de ello, en estas zonas las técnicas de riego por gravedad, aspersión y goteo (riego localizado) están bastante equilibradas, dada la mayor rentabilidad y las exigencias de tecnificación de estas producciones.

c) *Regadíos de orientación hortofrutícola comercial intensiva*. Se trata de los regadíos localizados en el arco mediterráneo y suratlántico, así como en las islas, que abarcan un total de 800.000 hectáreas (24 por 100 del total). Su baja altitud y proximidad al mar les permite disfrutar de un clima prácticamente libre de heladas, lo cual posibilita cultivos con actividad vegetativa durante todo el año (cítricos, hortícolas extra-tempranos e incluso frutales subtropicales). Dentro de esta categoría pueden diferenciarse a su vez las siguientes orientaciones productivas: la fruticultura y citricultura levantina, la horticultura al aire libre situada en los regadíos litorales de Murcia y Valencia, la horticultura bajo plástico de los campos de Dalías, Níjar y Cartagena, y la fruticultura subtropical de Canarias y las costas de Granada y Málaga. La principal característica diferencial de estos regadíos es su elevada productividad, el alto valor añadido de sus producciones y su orientación exportadora, que hace de ellos los sistemas agrarios más competitivos y tecnificados de nuestra geografía. Asimismo, por su coincidencia espacial con zonas de elevado desarrollo turístico, se trata de zonas donde la competencia por el agua (e incluso por el suelo) es más problemática. Esta escasez de recursos hídricos ha hecho necesario el uso generalizado de recursos subterráneos (regadíos privados) y de riego localizado.

III. LA CONTRIBUCIÓN ECONÓMICA DEL REGADÍO

1. Contribución macroeconómica

La elevada productividad del regadío hace que estos sistemas agrarios, a pesar de contabilizar sólo el 14 por 100 de la SAU nacional, contribuyan en más de la mitad de la PRA de origen vegetal. La cifra concreta normalmente empleada en este sentido es la del 55 por 100, porcentaje de la producción vegetal recogido en el Plan Nacional de Regadíos Horizonte 2008 (PNR-H2008; MAPA, 2001) sobre cálculos realizados para mediados de la década de los noventa. Pasados más de diez años, esta cifra ha quedado, sin embargo, obsoleta, en la medida en que: *a)* la superficie total de riego se ha incrementado, mientras que la de secano se ha visto ligeramente reducida; *b)* la importancia relativa de las diferentes orientaciones productivas se ha visto modificada, con un mayor incremento relativo de los cultivos hortofrutícolas más intensivos y rentables, y *c)* la productividad en general de los cultivos de regadío se ha incrementado en mayor medida que la de los de secano.

Al objeto de actualizar esta información, se ha procedido a realizar nuevos cálculos partiendo de datos oficiales de superficies, rendimientos y precios de los diferentes cultivos (anuarios de estadística agroalimentaria del MAPA) para los años 2000-2006. Los resultados obtenidos evidencian una tendencia creciente del valor de la producción de regadío en el conjunto de la PRA vegetal durante el período analizado. Así, cabe afirmar que en la actualidad el regadío aporta el 64,0 por 100 de la producción vegetal nacional. Este dato es coherente con otros estudios recientes realizados en este sentido, como los de Reig y Picazo (2002) o Garrido y Varela-Ortega (2008). Así, considerando los datos promedio de producción agrícola del quinquenio 2002-2006 (MAPA, 2008a), la producción del conjunto del regadío nacional ascendería a 15.500 M€ anuales valorados a precios básicos.

No obstante, hay que tener en cuenta que la PRA vegetal es tan sólo una fracción de la PRA, que incluye, además de la producción vegetal, la producción animal, los servicios agrarios y las actividades secundarias no agrarias. Tomando la media de los mismos cinco últimos años, cabe afirmar que la aportación de la producción ve-

getal supone el 60,6 por 100 de la PRA nacional (MAPA, 2008a).

En esta misma línea, cabe señalar que el conjunto del sector agrario ha reducido su importancia relativa respecto al valor añadido bruto a precios básicos (VABpb) del conjunto de España, pasando de valores superiores al 5 por 100 en la década de los noventa hasta el 3,2 por 100 correspondiente del año 2005, último año con datos consolidados de la Contabilidad Nacional (INE, 2008a). Como ya se ha explicado en otros artículos de la primera parte de este número, esta reducción del peso del sector agrario en el conjunto de la economía nacional se debe a un ritmo de crecimiento más lento que el de otros sectores, como es normal en una economía desarrollada como la española.

Así pues, con todos estos datos se puede estimar que la contribución hoy en día del regadío a la economía nacional supone un 1,24 por 100 (64,0 por 100×60,6 por 100×3,2 por 100) del VABpb. Los datos anteriores permiten llegar a la conclusión de que el regadío, y por extensión el conjunto de la agricultura, no es un sector de especial relevancia en términos macroeconómicos para la economía española del siglo XXI. En cualquier caso, es cada vez más patente el peso que tiene este tipo particular de agricultura dentro del conjunto del sector primario.

La consideración anterior no es óbice para señalar igualmente que el peso del regadío puede resultar notable para el conjunto de la economía en diferentes comunidades autónomas. Así, en regiones como Murcia, Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y La Rioja, donde la agricultura tiene un mayor peso económico relativo y el regadío está más ampliamente extendido, puede estimarse que la aportación de este tipo particular de agricultura supera el 3 por 100 del VABpb regional. Por el contrario, en regiones con poca superficie de regadío y/o poca importancia del sector primario, la contribución de éste al conjunto del VAB es prácticamente nulo (p.e. en Madrid, Cataluña, País Vasco, Galicia y Asturias).

En cualquier caso, para terminar de comprender las cifras anteriores y enmarcar adecuadamente la importancia real del regadío en el conjunto de la economía, debe aclararse que todos los datos anteriores se refieren únicamente a la generación de valor por parte del sector agrario (producción agrícola). Cabe indicar, empero, que los incrementos en el valor de la producción por el uso del agua en el regadío tienen efectos igualmente positivos en otros sectores económicos relacionados con el agrario, efectos que no pueden ser cuantificados a través de cifras macroeconómicas como las anteriores.

Los impactos económicos de un determinado sector sobre el conjunto de la economía necesariamente deben estimarse a través del análisis de tablas *input-output* (TIO) o de matrices de contabilidad social (SAM). Con estas herramientas se pueden calcular los correspondientes multiplicadores, que representan el impacto que tienen los cambios en la demanda final de un determinado sector sobre el resto de ramas de la economía o sobre el conjunto de ésta. En este sentido, son múltiples los trabajos que se han realizado sobre la contribución real del sector agrario al conjunto de la economía. Entre ellos pueden destacarse los de Pérez y Feijóo (1993) en Aragón, de Pablo y Torres (1998) en Andalucía, García Álvarez-Coque y Enguídanos (1999) en la Comunidad Valenciana e Iráizoz y Rapún (2001) en Navarra. Todos ellos ponen de relieve los importantes efectos de arrastre del sector primario sobre el resto de la economía, que hacen de la agricultura una rama de actividad todavía relevante dentro de la economía nacional, dado su efecto multiplicador tanto en términos de producción como de renta y empleo.

Desgraciadamente, dadas las dificultades metodológicas existentes para separar las estadísticas oficiales por orientaciones productivas entre regadío y secano, apenas existen trabajos que, a través del modelo de Leontief, establezcan los efectos multiplicadores específicos de este tipo particular de agricultura. No obstante, de los resultados de diversos estudios (Castellano *et al*., 1999; de Pablo, 2003; Castellano *et al*., 2003, y Tirado *et al*., 2006) parece deducirse que las producciones de regadío (p.e., los cultivos industriales, hortícolas, etc.) siguen cadenas de valor (industrialización y comercialización) que generan un valor añadido total significativamente más elevado que el derivado de los productos de secano (p.e., los cereales). Por tanto, puede considerarse que el regadío genera efectos de arrastre sobre el conjunto de la economía proporcionalmente mayores que el secano, haciendo que su incidencia sobre la renta y el empleo a nivel nacional sea significativamente superior al que indica su aportación al valor añadido bruto a precios básicos.

Otro aspecto relevante para el análisis macroeconómico de la actividad agraria de regadío es el del papel de las subvenciones públicas al sector, en su mayor parte reguladas por la PAC. En este sentido, siguiendo el criterio de la contabilidad nacional, cabe distinguir entre «subvenciones a los productos» (p.e. los pagos directos por superficie o las ayudas a la producción) y «otras subvenciones» (como las ayudas agroambientales, indemnizaciones compensatorias en zonas desfavorecidas o el pago único de

CUADRO N.º 3

SUBVENCIONES A LOS PRODUCTOS (EN M€)

	AÑO 2005			*AÑO 2006*		
	Valor producción a pb	*Subv. a los productos*	*Porcentaje subv. productos / valor a pb*	*Valor producción a pb*	*Subv. a los productos*	*Porcentaje subv. productos / valor a pb*
Cereales	3.260,0	1.425,1	43,7	2.888,0	548,5	19,0
Plantas industriales	1.310,4	619,3	47,3	793,8	157,4	19,8
Plantas forrajeras	607,1	52,3	8,6	630,1	19,7	3,1
Hortalizas	8.214,7		0,0	7.147,0		0,0
Patata	418,5		0,0	550,2		0,0
Frutas	6.151,1	55,4	0,9	6.111,5	60,5	1,0
Vino y mosto	969,4		0,0	1.023,8		0,0
Aceite de oliva	2.880,4	950,0	33,0	2.044,6	317,0	15,5
PRODUCCIÓN VEGETAL	24.653,3	3.102,1	12,6	22.029,4	1.103,1	5,0
PRODUCCIÓN ANIMAL	13.652,4	993,1	7,3	14.165,8	633,8	4,5
PRODUCCIÓN AGRARIA	39.760,7	4.095,2	10,3	37.640,0	1.736,9	4,6

Fuente: Elaboración propia a partir de MAPA (2008a) y MAPA (2006a).

explotación introducido a partir de 2006, tras la última reforma de la PAC). Las cuantías totales de unas y otras pueden observarse en los cuadros n.º 3 y 4.

Las cifras recogidas en el cuadro n.º 3 evidencian que la PAC ha venido favoreciendo especialmente a los cultivos asociados a los regadíos extensivos del interior, mientras que las producciones de los regadíos de orientación hortofrutícola apenas han contado con apoyo alguno. De hecho, tal y como se mencionaba en la caracterización de los distintos regadíos existentes en España, la PAC ha sido uno de los elementos que ha favorecido la expansión del regadío en el interior peninsular en las últimas décadas, en la medida en que ha primado la puesta en riego de los cultivos herbáceos extensivos y del olivar como medio para alcanzar un mayor nivel de ayudas (pagos directos por superficie basados en rendimientos, en el caso de los cultivos herbáceos, y ayudas a la producción en el aceite de oliva). Por el contrario, la expansión del regadío con orientación hortofrutícola ha estado motivada exclusivamente por la competitividad de sus producciones en los mercados internacionales, al margen de las ayudas comunitarias.

No obstante, la reforma intermedia de la PAC, implementada desde el año 2006 en España, ha supuesto un cambio importante con el desacoplamiento parcial de las ayudas. Así, la instrumentación de las subvenciones vía pagos por superficie o ayudas a la producción ha dejado paso al «pago único de explotación», cobrado por los agricultores sobre la base de las ayudas recibidas históricamente, con independencia de lo que cultiven. Este hecho se puede apreciar en el cuadro n.º 3, donde se aprecia que del año 2005 al 2006 las subvenciones a los productos disminuyen en 2.325 M€, y que han pasado a ser percibidas de manera casi íntegra por los productores a través del pago úni-

CUADRO N.º 4

TOTAL DE SUBVENCIONES AL SECTOR AGRARIO (EN M€)

	AÑO 2005		*AÑO 2006*	
	Valor producción a pb	*Porcentaje subv. / VABpb*	*Valor producción a pb*	*Porcentaje subv. / VABpb*
Producción vegetal	24.653,3		22.029,4	
Producción animal	13.652,4		14.165,8	
Producción de servicios	444,0		427,9	
Act. secundarias no agrarias	1.011,0		1.016,8	
A. PRODUCCION RAMA AGRARIA	39.760,7		37.640,0	
B. CONSUMOS INTERMEDIOS	14.851,2		14.964,8	
C=(A-B) VALOR AÑADIDO BRUTO pb	24.909,6		22.675,2	
Subvenciones a los productos	4.095,2	16,4	1.736,9	7,7
Otras subvenciones	2.398,4	9,6	4.665,4	20,6
TOTAL SUBVENCIONES	6.493,6	26,1	6.402,3	28,2

Fuente: Elaboración propia a partir de MAPA (2008a) y MAPA (2006a).

co de explotación, incluido en el apartado de «otras subvenciones» (ver cuadro n.º 4). En relación con el regadío, cabe comentar que este cambio en la forma de apoyo previsiblemente desincentivará nuevas transformaciones en las zonas de interior, en la medida en que estas nuevas inversiones deberán rentabilizarse en el futuro por los incrementos en los ingresos procedentes de las ventas, ya que no supondrán incrementos en el apoyo público, como ocurría anteriormente.

A pesar del último cambio de la PAC, la protección al sector se ha mantenido prácticamente constante, con unas subvenciones totales en torno a los de 6.400 M€. Este dato evidencia que la agricultura en general, no sólo es un sector poco relevante para el conjunto de la economía española, sino es un sector altamente dependiente de las ayudas públicas (total de subvenciones equivalentes al 28,2 por 100 del VABpb). Esta generalización es plenamente aplicable, como se ha visto, para el regadío extensivo del interior. Sin embargo, en el caso del regadío hortofrutícola tal afirmación debe ser matizada, ya que el apoyo alcanza cifras mucho más bajas (véase el apartado dedicado a la contribución microeconómica).

Otra forma de evaluar la importancia del regadío para la economía española es su contribución al comercio exterior. En este sentido, cabe comentar que España presenta una balanza comercial deficitaria que ha experimentado un intenso deterioro en los últimos años, con un saldo negativo de más de 77.000 M€ en 2005, 90.000 M€ en 2006 y 99.000 M€ en 2007 (casi un 10 por 100 del PIB). Ello implica que la tasa de cobertura (valor exportaciones/valor importaciones) para el conjunto de sectores económicos sea inferior al 65 por 100. En contraposición, la balanza comercial agroalimentaria (excluyendo los productos pesqueros) resulta ser excedentaria desde los años noventa, con un superávit comercial que alcanzó los 3,2 miles de M€ en 2007 (MARM, 2008). Este superávit puede cuantificarse igualmente en términos de tasa de cobertura en el 117 por 100 (22.622 M€ de exportaciones/19.404 M€ de importaciones).

Sin duda, este buen comportamiento del comercio exterior agroalimentario se debe, en buena medida, al dinamismo exportador de subsectores íntimamente asociados a las producciones del regadío, especialmente de aquellas procedentes de los regadíos más intensivos de la vertiente mediterránea y suratlántica. Así lo evidencian los elevados saldos positivos y las elevadas tasas de cobertura durante el sexenio 2001-2006 en producciones típicas de éstos, tal y como las frutas —saldo de 3.184 M€/tasa de cobertura de 397—, las hortalizas —2.625 M€/384— o los jugos y conservas vegetales —1.044 M€/324— (MAPA, 2007b). Además, es necesario indicar que estos sectores presentan una evolución muy favorable, incrementando año a año su superávit comercial. Así pues, cabe concluir afirmando que el regadío en España es un elemento claramente positivo para la balanza comercial, si bien dentro de una economía moderna y abierta, como la española, apenas puede corregir el déficit global existente.

2. Contribución microeconómica

Frente al análisis presentado en el apartado anterior, cabe complementar la importancia del sector agrario en cuanto a su contribución económica realizando una aproximación a las cuentas de los empresarios agrícolas. En este sentido, cabe comentar que, por término medio, una hectárea de regadío genera un margen neto 4,4 veces superior a una hectárea de secano; 1.881 euros de media de margen neto por ha y año en el regadío frente a los 428 del secano (MIMAM, 2007). En cualquier caso, también en este aspecto existen grandes disparidades territoriales derivadas de las orientaciones productivas predominantes. Así, siguiendo los datos aportados por el MIMAM (2007), las mayores ratios de margen neto regadío/secano se encuentran en las provincias con regadíos más intensivos, como Almería (50,3) y Murcia (25,7), y en aquéllas donde el regadío es más extensivo, como Ávila, Palencia y Zamora, todas ellas con valores de esta ratio superiores a diez. Ambas zonas tienen en común la existencia de un secano marginal y poco productivo (márgenes netos inferiores a 100 €/ha y año). En cualquier caso, los efectos del regadío sobre la rentabilidad privada de los productores es bien diferente; mientras que en el sureste el margen neto del regadío es superior a los 5.000 €/ha y año, en el interior mesetario no llega a los 400 (véase cuadro n.º 5).

En el otro extremo se encuentran los regadíos basados en el olivar o la viña, como en las provincias de Córdoba, Jaén, Ciudad Real y La Rioja, en las cuales la ratio margen neto regadío/secano es inferior a 2. Tal circunstancia se da porque en estas zonas dichos cultivos en secano ya son de por sí relativamente rentables, llegando a márgenes netos de hasta 1.000 €/ha y año. En estos casos la puesta en riego mejora la rentabilidad de los agricultores, pero no de forma tan radical como en los casos anteriormente comentados (diferencias de márgenes regadío-secano sobre los 430 €/ha y año en el caso de olivar y 970 €/ha y año en el de viñedo).

CUADRO N.º 5

COMPARACIÓN DE LA RENTABILIDAD DEL SECANO Y EL REGADÍO PARA CULTIVOS SELECCIONADOS (EN €/HA). AÑO 2001

	MARGEN NETO				*SUBVENCIONES(*)*		
CULTIVO	*Secano*	*Regadío*	*Diferencia*	*Diferencia (porcentaje)*	*Secano*	*Regadío*	*Diferencia*
Cereales grano	123,10	385,13	262,03	213	230,85 (188)	399,59 (104)	168,74
Olivar	1.015,67	1.444,96	429,29	42	529,31 (52)	1.017,43 (70)	488,12
Viñedo	1.279,10	2.248,40	969,30	76	15,45 (1)	0,00 (0)	-15,45
Hortalizas	1.350,22	5.871,20	4.520,98	335	29,72 (2)	283,32 (5)	253,60
Cítricos	0,00	2.235,89	2.235,89	---	0,00 (0)	0,00 (0)	0,00
Frutales no cítricos	271,95	3.577,81	3.305,86	1.216	114,88 (42)	61,95 (2)	-52,93
Otros cultivos	192,49	2.816,82	2.624,33	1.363	199,66 (104)	563,56 (20)	363,90
TOTAL CULTIVOS	**427,55**	**1.881,03**	**1.453,48**	**340**	**258,88 (61)**	**421,84 (22)**	**162,96**

(*) Entre paréntesis, el porcentaje de las subvenciones respecto al correspondiente margen neto.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MIMAM (2007).

Además, cabe destacar que el regadío no sólo permite una renta más alta para los agricultores, sino también que ésta sea más segura, tanto por la mayor diversificación de producciones que permite como por la reducción de los riesgos climáticos derivados de la variabilidad de precipitaciones. En este sentido, resulta evidente cómo la disponibilidad de agua por parte del sector agrario supone para muchos agricultores la supervivencia económica, especialmente en las zonas con condiciones de aridez más severas, donde las producciones de secano resultan menos rentables y más aleatorias (zonas mediterráneas del Levante y Sur peninsular).

En muchas zonas rurales, en contraposición al conjunto de España, el sector primario sigue teniendo un papel básico dentro de sus economías locales, constituyendo la principal fuente de rentas de la población. En este sentido, la mayor rentabilidad del regadío no sólo debe entenderse como un elemento generador de renta privada, sino también como un elemento productivo que contribuye a la viabilidad económica de las zonas rurales donde está implantado.

La mayor rentabilidad de la actividad de regadío motiva igualmente un aumento del valor de la tierra con disponibilidad de agua. Efectivamente, en el año 2006 el precio medio de la tierra de secano para el conjunto de España se situaba en 7.648 €/ha, mientras que la de regadíos ascendía hasta los 27.960 €/ha (MAPA, 2007a), lo que equivale a una relación regadío/secano de 3,7.

Desde una perspectiva de explotación, es igualmente interesante analizar con detalle la influencia de las ayudas de la PAC en la rentabilidad de los cultivos de regadío. En este sentido, resultan relevantes las estimaciones realizadas por el MIMAM (2007) para el año 2001, que están recogidas en el cuadro n.º 5. A partir de estos datos, cabe afirmar que, en líneas generales, el regadío está menos subvencionado que el secano. Efectivamente, mientras que las subvenciones de los cultivos de secano suponen de media el 61 por 100 del margen neto, en el caso de los de regadío esta cifra se reduce hasta el 22 por 100. Esta tendencia general se verifica para todos los cultivos, excepto para el olivar (52 por 100 del secano frente al 70 por 100 del regadío).

Igualmente relevante con este propósito es la información procedente de la Red Contable Agraria Nacional (RECAN) para el año 2005, último ejercicio con datos disponibles. Los datos ofrecidos en el cuadro n.º 6 muestran las diferencias de rentabilidad y ayudas entre las explotaciones de diferentes orientaciones técnico-económicas (OTE). De los datos presentados cabe deducir que las OTE propias de los regadíos intensivos del litoral (horticultura al aire libre y horticultura

de invernadero) y de los valles perilitorales (frutales de hueso y pepita y cítricos) apenas tienen subvenciones a las explotaciones (por debajo del 3 por 100 del valor de producción en todos los casos). Efectivamente, la organización común de mercado (OCM) de frutas y hortalizas no contempla esta posibilidad; sin embargo, esta misma OCM sí tiene reguladas otras ayudas para el conjunto del sector, destinadas a la constitución y funcionamiento de las organizaciones de productores, la retirada de productos del mercado y la transformación de determinados productos (tomate y cítricos fundamentalmente). En cualquier caso, el gasto público por la aplicación de la PAC en este sector apenas representa el 3 por 100 del valor de la producción —485 M€ en 2005 y 440 M€ en 2006 (FEGA, 2006 y 2007)—, lo que evidencia la competitividad de estas producciones al margen de las ayudas.

Las explotaciones vitícolas (con y sin DO) se caracterizan igualmente por tener un bajo nivel de apoyo, con niveles de ayudas a las explotaciones inferiores al 5 por 100 del valor de la producción. En concreto, estas ayudas se limitan a las ayudas dispuestas en la OCM del vino por acciones de reestructuración y reconversión de viñedo, que para el conjunto del sector alcanzaron 152 y 168 M€ en 2005 y 2006, respectivamente (FEGA, 2006 y 2007). En cualquier caso, el grado de protección real de este sector es superior al que se puede deducir de los datos anteriores, en la medida en que su OCM también dispone de importantes ayudas destinadas a la industria (destilaciones, almacenamiento, utilización de mostos, etc.), que supusieron importes totales de 369 M€ en 2005 y 317 M€ en 2006 (FEGA, 2006 y 2007). Estas ayudas, lógicamente, repercuten indirectamente en la rentabilidad de las explotaciones vitícolas, especialmente en la de las productoras de uva para vino de mesa.

Mucho más evidente es el apoyo de la PAC a las explotaciones con OTE de tabaco, cereales, oleaginosas y leguminosas, aceite de oliva y algodón, para las cuales cabe afirmar que las ayudas a las explotaciones supusieron en 2005 el 247 por 100, 54 por 100, 27 por 100 y 16 por 100 del valor de la producción, respectivamente. Estas ayudas se derivan de los pagos directos por superficie (cultivos herbáceos) y las ayudas a la producción (aceite de oliva, algodón, tabaco), que hasta 2006 han sido los instrumentos dispuestos para el sostenimiento de rentas agrarias en estos sectores. Para el ejercicio 2005, el monto total de ayudas en estos sectores ascendió a 1.625 M€ para cultivos herbáceos, 986 M€ para olivar, 220 M€ para algodón y 113 M€ para tabaco (FEGA, 2006). Estas cifras muestran la elevada dependencia de las ayudas de la PAC de las producciones del regadío extensivo del interior peninsular.

En cualquier caso, como ya se ha comentado, la última reforma de la PAC ha generado un cambio importante en la forma de apoyo a la agricultura, con el desacoplamiento parcial de las ayudas. Así, ya en 2006 el importe de ayudas en concepto de pago único ascendió a 2.197 M€ (FEGA, 2007). Además, esta tendencia es muy posible que se intensifique con la aplicación del desacoplamiento total obligatorio propuesto en el «chequeo médico» (ver artículo de A. Massot en este mismo número).

Este cambio en la forma de apoyo a la agricultura ha provocado importantes cambios en la rentabilidad relativa de los cultivos, lo que augura un intenso proceso de ajuste en el regadío extensivo del interior. Así, es de esperar que sus producciones incrementen su orientación comercial, ya que será el mercado el que determine qué (planes de cultivo) y cómo (grado de intensidad en el uso de factores productivos) cultivar. De hecho, algunas estadísticas oficiales constatan ya estos cambios. Efectivamente, se comprueba cómo del año 2005 al 2007 (MAPA, 2006b y 2008c) diferentes cultivos de regadío han experimentando importantes descensos de superficies: maíz (58.000 ha, el 15 por 100 de la superficie en 2005), remolacha (30.000 ha, el 31 por 100), trigo duro (28.000 ha, el 53 por 100), algodón (22.000 ha, el 28 por 100), alfalfa (22.000 ha, el 11 por 100), leguminosas grano (16.000 ha, el 56 por 100) o tabaco (5.000 ha, el 33 por 100). Estos cultivos están siendo sustituidos especialmente por olivar (aumento de 98.000 ha, el 19 por 100 de la superficie en 2005), viñedo (55.000 ha, el 19 por 100), cítricos (19.000 ha, el 7 por 100) y hortícolas (15.000 ha, el 8 por 100). Estos cambios están siendo sido especialmente intensos en las zonas de interior, donde técnicamente este tipo de sustituciones es más factible: Guadalquivir, Ebro y Extremadura. La otra cara de la moneda está en el regadío intensivo del litoral, donde apenas se observan cambios derivados de la reforma de la PAC, ya que éste ha estado y está completamente al margen de los incentivos a la producción derivados de las ayudas comunitarias.

3. Viabilidad económica del regadío

En los dos apartados anteriores se ha realizado una caracterización del regadío español desde una perspectiva económica, lo que ha permitido realizar un diagnóstico del regadío actualmente en explotación basado en los datos disponibles. En cualquier caso, conviene hacer algunas consideraciones adicionales sobre el fu-

CUADRO N.º 6

DATOS MICROECONÓMICOS DE LA RECAN POR ORIENTACIÓN TÉCNICO-ECONÓMICA. AÑO 2005

	Cereales, oleag. y legumin.	*Tabaco*	*Algodón*	*Horticultura aire libre*	*Horticultura invernadero*	*Viticultura DO*	*Viticultura sin DO*	*Frutales hueso y pepita*	*Cítricos*	*Olivicultura*
SAU total (ha)	53,4	9,5	15,8	5,0	1,8	15,0	16,4	7,4	4,0	12,0
SAU regadío (ha)	7,5	8,8	12,8	3,8	1,8	1,8	0,3	5,7	3,5	3,8
SAU regadío/SAU total (porcentaje)	14	93	81	76	100	12	2	77	88	32
Producción agraria (€)	19.188	9.309	41.308	42.698	66.424	22.843	14.310	30.247	25.674	19.464
Producción/SAU total (€/ha)	359	980	2.614	8.540	36.902	1.523	873	4.087	6.419	1.622
VABpm (€)	3.700	-4.887	21.167	32.723	46.642	15.829	10.075	18.062	19.134	14.084
VABpm/SAU (€/ha)	69	-514	1.340	6.545	25.912	1.055	614	2.441	4.784	1.174
Subvenciones de la explotación (€)	10.305	23.019	6.618	522	176	994	459	990	253	5.228
Subvenciones/SAU (€/ha)	193	2.423	419	104	98	66	28	134	63	436
Subvenciones/Producción (porcentaje)	54	247	16	1	0	4	3	3	1	27
VABcf (€)	14.005	18.132	27.885	33.769	47.942	17.426	10.618	19.381	19.878	19.553
Renta agraria (€)	12.329	16.548	26.920	32.937	44.608	14.905	10.130	17.356	19.007	18.252
Renta agraria/SAU (€/ha)	231	1.742	1.704	6.587	24.782	994	618	2.345	4.752	1.521
Mano de obra (UTA)	0,7	1,0	0,8	1,4	2,7	1,2	0,9	1,1	0,9	1,0
Mano de obra/SAU (UTA/100ha)	1,31	10,53	5,06	28,00	150,00	8,00	5,49	14,86	22,50	8,33

Fuente: Elaboración propia a partir de MAPA (2008a).

turo de este tipo particular de agricultura. En este sentido, son dos las preguntas clave a responder: *a)* ¿es viable económicamente el desarrollo de nuevos regadíos en nuestro país?, y *b)* ¿puede el regadío asumir los gastos derivados de la modernización y mantenimiento de sus infraestructuras hidráulicas en ausencia de ayudas públicas?

El PNR-H2008 tiene programada la transformación de 224.791 nuevas hectáreas de regadío (cuadro n.º 7), de las cuales 138.365 son regadíos «en ejecución» (aquellas zonas regables en las que ya se han ejecutado inversiones públicas de cierta importancia) y 86.426 son regadíos «sociales» (en áreas deprimidas cuyo despoblamiento puede evitarse mediante la puesta en riego de pequeñas áreas). Para estas transformaciones, el presupuesto total asciende a 1.818,5 M€ (1.136,6 M€ y 681,9 M€ respectivamente), lo que supone una inversión de 8.090 euros por cada nueva hectárea de regadío.

La cifra media anterior de 8.090 €/ha comprende los gastos derivados de la construcción de redes primarias y secundarias de riego, así como de las expropiaciones y de las concentraciones parcelarias. Esta inversión pública debe completarse necesariamente con una inversión privada conducente a dotar los campos con equipos particulares de riego; es lo que se ha denominado el «amueblamiento de la parcela». Si bien estos costes de amueblamiento son muy variables en función de la zona y el sistema de riego elegido, su valor medio puede situarse alrededor de los 3.000 €/ha. Por tanto, la inversión total necesaria hoy en día para la transformación en regadío de tierras de secano asciende al menos hasta los 11.000 €/ha. Efectivamente, se trata de una cifra infravalorada, puesto que en ningún caso engloba las inversiones necesarias en nuevas infraestructuras hidráulicas para la denominada gestión «en alta» del agua (embalses y canales de transporte, cuyas inversiones están contempladas en el Plan Hidrológico Nacional) ni recoge las inversiones ya realizadas

CUADRO N.º 7

PRESUPUESTO DEL PLAN NACIONAL DE REGADÍOS SEGÚN PROGRAMAS

Programa	*Superficies (ha)*	*Inversión prevista (M€)*
Consolidación y mejora	1.134.891	3.056,6
Regadíos en ejecución	138.365	1.136,6
Regadíos sociales	86.426	681,9
Regadíos privados	18.000	123,8
Medidas de apoyo		25,7
TOTAL PNR-H2008	1.377.682	5.024,6

Fuente: MAPA (2006a).

anteriormente en los denominados regadíos «en ejecución». En cualquier caso, esta referencia puede resultar útil para realizar una primera aproximación a la viabilidad económica de los nuevos regadíos.

La viabilidad de estas inversiones en nuevos regadíos se puede aproximar comparando la inversión necesaria con los incrementos de rentabilidad asociados a la puesta en riego ya comentados en el apartado anterior. En el caso de los regadíos extensivos del interior peninsular, con incrementos de rentabilidad que por lo general no llegan a los 300 €/ha y año (ver cuadro n.º 5) y considerando una vida útil de las inversiones de cincuenta años, parece difícil que estas inversiones puedan presentar una tasa interna de rendimiento (TIR) superior al 2 por 100. Por el contrario, en los casos de nuevos regadíos en el litoral, con incrementos de rentabilidad regadío-secano superiores a los 5.000 €/ha y año, las inversiones en nuevos regadíos pueden alcanzar una TIR superior al 30 por 100.

Con los datos anteriores queda respondida la primera pregunta que se planteaba; los nuevos regadíos sólo tienen sentido económico (sin entrar en consideraciones sociales o ambientales) en aquellas zonas donde la transformación genere un aumento relevante de la rentabilidad de la actividad (superior a los 500 €/ha y año). Tal circunstancia no se da en buena parte de las zonas agrarias del interior peninsular, especializadas en cultivos extensivos como cereales y forrajes.

A pesar de que estas cifras llaman a la prudencia en el esfuerzo inversor de las administraciones para nuevas transformaciones en regadío, aconsejando actuar sólo allí donde estén garantizadas producciones de alto valor añadido, los incrementos de las superficies de regadío previstos hasta el año 2015, más allá de la ejecución del PNR-H2008, ascienden hasta las 304.000 ha (MIMAM, 2007). De esta cifra total, más de la mitad corresponde a zonas del interior, donde, como se ha evidenciado, la rentabilidad económica de este tipo de inversiones puede estar en entredicho: 95.500 ha en el Ebro (incremento porcentual del 18 por 100 del regadío actual), 50.100 ha en el Duero (incremento del 14 por 100) y 27.100 ha en el Tajo (incremento del 15 por 100).

Utilizando una aproximación similar para los gastos de consolidación y mejora de regadíos, se puede deducir que el gasto medio presupuestado en el PNR-H 2008 para estas inversiones asciende a 2.693 €/ha. Sin embargo, si se tiene en cuenta el presupuesto final de las obras ejecutadas, las inversiones medias han resultado ser mucho más elevadas. Como ejemplo concreto, pueden comentarse las obras ya realizadas por SEIASA del Norte, una de las cuatro empresas públicas encargadas de la ejecución del PNR-H 2008, que tiene su ámbito principal de actuación en la cuenca del Duero. Hasta abril de 2008, dicha empresa ha finalizado veinticinco actuaciones de modernización de zonas regables, afectando 78.094 ha, con un gasto de ejecución total de 454,3 M€. Estas cantidades suponen una media de 5.818 €/ha. A esta cifra habría que sumar igualmente los gastos de amueblamiento de las parcelas (la mayoría de las modernizaciones en esta zona consiste en cambio de riego por gravedad a aspersión, lo que exige un cambio en los equipos de riego de los agricultores), resultando una inversión global próxima a los 9.000 €/ha. Esta elevada inversión, cuya vida útil puede estimarse en veinticinco años, deja entrever que no todas las modernizaciones de regadíos cerealistas del interior estarían justificadas desde una perspectiva estrictamente económica; si la modernización no lleva aparejado un cambio en su orientación productiva hacia cultivos de mayor valor añadido (diferencia de rentabilidad regadío-secano superiores a 500 €/ha), la rentabilidad pública de estas inversiones también sería cuanto menos dudosa.

En contraposición, al igual que se comentaba en relación con los nuevos regadíos, la rentabilidad de las inversiones en modernización de los regadíos hortofrutícolas del litoral está asegurada.

IV. REGADÍO Y DESARROLLO RURAL

1. Creación de empleo y fijación de la población

La contribución social más relevante de la agricultura de regadío está relacionada con la generación de empleo para la población rural, dado que este tipo de agricultura es más intensivo en el uso del factor trabajo que el secano. Efectivamente, una hectárea promedio de secano emplea sólo 0,037 unidades de trabajo agrario (UTA, equivalente al trabajo generado por una persona en un año), mientras que una hectárea de regadío necesita 0,141 UTA (MAPA, 2001). Utilizando estas cifras medias, se evidencia que para generar un puesto de trabajo en la agricultura se requieren o 27,0 ha de secano o 7,1 ha de regadío.

Para el conjunto de España, de los anteriores datos se deduce que el regadío ocupa en la actualidad el 37,5 por 100 de la mano de obra ocupada en la agricultura. Si tiene en cuenta que, según datos de la *Encuesta población activa* (INE, 2008b), este sector ocupó en el año 2007 a 925.000 trabajado-

res (el 4,9 por 100 de los ocupados totales), puede estimarse que el regadío en su conjunto genera empleo para 347.000 personas, lo que supone el 1,7 por 100 de los ocupados del conjunto del Estado.

Complementando estos datos con los macroeconómicos del epígrafe III.1, se puede deducir que la productividad aparente del trabajo en el regadío es superior a la media del sector primario, pero que todavía se encuentra por debajo de la media de la economía española.

En todo caso, como ocurría anteriormente, cabe comentar que este incremento medio en las necesidades del factor trabajo del regadío respecto al secano, equivalente al 280 por 100 para el conjunto nacional, esconde importantes disparidades entre orientaciones productivas y territorios. Así, como se comenta en el PNR-H 2008 (MAPA, 2001), las mayores necesidades de mano de obra del regadío respecto del secano pueden oscilar entre un 10 por 100 para un cereal regado por aspersión o un 100 por 100 en cultivos continentales regados por gravedad y un 400 por 100 en frutas y hortalizas al aire libre o un 4.000 por 100 en cultivos de invernadero. Estas diferencias motivan que en zonas del interior peninsular, especializados en cultivos herbáceos extensivos, la transformación en riego suponga únicamente un incremento de la demanda de mano de obra de 0,015 UTA/ha (de 0,010 UTA/ha del secano a las 0,025 UTA/ha del regadío). Así, en estas zonas son necesarias 66,7 ha de nuevo regadío para generar un empleo adicional en el sector agrario. Por el contrario, en las zonas del litoral mediterráneo, donde es posible un regadío hortofrutícola intensivo, una nueva hectárea de regadío supone un incremento en la demanda de trabajo de 1,00 UTA/ha (pasar de requerimientos de 0,10 UTA/ha en secano a los 1,10 UTA/ha). Por tanto, en estas zonas más intensivas para la generación de un nuevo puesto de trabajo basta con la puesta en riego de 1 ha (véase Navarro, 2001).

Estos datos ponen de manifiesto que el papel del regadío como generador de empleo es más importante a medida que la superficie regada está más extendida y las orientaciones productivas son más intensivas. En este sentido, pueden destacarse las comunidades autónomas de Murcia, Andalucía y Extremadura, donde, realizando una aproximación sobre la base de los datos anteriores, cabe afirmar que la agricultura de regadío da trabajo a más del 5 por 100 del total de ocupados.

A pesar de la modesta contribución al empleo por parte del regadío, la importancia social de éste no debe ser infravalorada. Efectivamente, se dan una serie de factores que hacen que este empleo sea un importante elemento de cohesión social, especialmente en las comarcas rurales del interior peninsular, donde las alternativas al mismo son muy limitadas:

a) Por un lado, el regadío lleva aparejada la generación de empleo indirecto en los diferentes escalones de las cadenas de valor añadido de los productos agroalimentarios que va más allá de los datos de empleo directo antes referido. En este sentido, algunos cálculos apuntan que cada empleo directo en el regadío genera 0,18 empleos indirectos en empresas agroindustriales y de suministros agrarios, igualmente localizados en el medio rural (Berbel y Gutiérrez, 2004b).

b) Adicionalmente, el regadío no sólo genera más empleo en el medio rural que el secano, sino que hace que aquí sea más estable. Efectivamente, la diversidad de cultivos implícita al regadío requiere una actividad laboral más repartida a lo largo del año, reduciendo con ello la estacionalidad de la mano de obra (Gómez-Limón *et al*., 2007). Tal circunstancia permite que el regadío contribuya de forma más efectiva a la fijación de población en el territorio.

La conjunción de todos estos factores hace que la presencia de regadío en el territorio permita mantener densidades de población superiores a las de las zonas con predominio del secano, a la vez que tasas de crecimiento demográfico generalmente positivas. Incluso en zonas rurales con pérdida de población (p.e., amplias zonas de Aragón o Castilla y León) la reducción es más lenta que en el caso de ausencia de regadío (MAPA, 2001). Incluso más importante es el hecho de que el regadío influya de forma favorable en la composición de la población. Así, comparando las comarcas con presencia relevante de regadío (más del 20 por 100 de su SAU) con respecto a las menos regadas (menos del 10 por 100 de su SAU), se evidencia que en las zonas de riego la población es más joven, existe un mayor porcentaje de activos y la relación de géneros está equilibrada. Estas características, fruto de las mayores oportunidades de empleo derivadas del regadío, permiten una mejor supervivencia demográfica de las zonas regadas, donde el índice de sustitución de la población es mucho más favorable que en las de secano.

En cualquier caso, los datos anteriores deben ser revisados teniendo en cuenta una perspectiva histórica. Ciertamente, la caracterización demográfica actual de las zonas regables es conse-

cuencia de más de un siglo de fomento del regadío, acompañado de políticas colonizadoras de las zonas rurales transformadas. Sin embargo, el papel que tuvo el regadío en el pasado como elemento de dinamización social de las zonas rurales parece agotado. Estudios demográficos de las zonas rurales evidencian cómo desde los años ochenta el crecimiento de la proporción de superficie regada en las comarcas agrarias no causa *per se* un incremento de población, ni modifica sustancialmente su composición (Sancho-Hazak, 2001). Efectivamente, parece ser que el incremento del regadío es tan sólo una de las múltiples causas que han determinado el desarrollo de las comarcas rurales en los últimos años, que es, en definitiva, lo que motiva las variaciones de población y su tipología.

Así como se ha analizado anteriormente la rentabilidad, o no, de las inversiones en nuevas infraestructuras de riego, resulta de interés igualmente reflexionar sobre las bondades sociales del regadío en términos de variaciones marginales. Así, la pregunta a responder es: ¿cuánto cuesta generar un nuevo puesto de trabajo directo en el sector agrario por la ampliación del regadío? Comparando los anteriores datos de empleo generado con el coste de las nuevas transformaciones de regadío ya descritos en el epígrafe III.3 (se asume un coste de transformación uniforme en todo el territorio nacional, a pesar de las limitaciones que ello conlleva), puede estimarse que crear un puesto de trabajo en el interior peninsular a través de nuevos regadíos necesita al menos una inversión de 733.300 € (11.000 €/ha × 66,7 ha). Por su parte, en el litoral es suficiente una inversión próxima a los 11.000 € (una nueva ha de regadío) para generar un nuevo empleo en el sector primario.

La abultada cifra resultante para el caso de los regadíos de interior pone de manifiesto lo costoso que puede resultar considerar el fomento de nuevos regadíos como política generadora de empleo en zonas rurales. Si efectivamente la creación de empleo y la fijación de habitantes en zonas en peligro de despoblación en una prioridad social, la pregunta que debería plantease a continuación es: ¿no hay otros sectores capaces de crear trabajo en las zonas rurales con un menor coste para la sociedad? Si bien no existen datos concluyentes al respecto, todo apunta a que las nuevas políticas de desarrollo rural basadas en la diversificación de actividades pueden ser una opción más eficiente. En este sentido, pueden ponerse como ejemplo los datos ofrecidos en la evaluación *ex-post* del programa de desarrollo rural *Leader+* (2000-2006) en Castilla y León (Junta de Castilla y León, 2007), a partir de los cuales puede estimarse en poco más de 150.000 euros la inversión necesaria para la creación de un nuevo puesto de trabajo en el medio rural de esa comunidad autónoma.

El entorno social de los regadíos del litoral es bien diferente. Estas zonas tienen un elevado dinamismo económico, lo que lleva en la práctica a una situación de casi pleno empleo (Langreo, 2002, y Molina, 2002). En estas condiciones, el problema con que se encuentra la agricultura es la falta de mano de obra local dispuesta a aceptar los salarios y las condiciones laborales imperantes en la agricultura intensiva de exportación. Esto ha incentivado la afluencia de una gran cantidad de mano de obra inmigrante, tanto regular como irregular, que busca en la agricultura el primer escalón para su definitiva instalación en una sociedad desarrollada como la española (Izcara, 2005). A pesar de los beneficios económicos generados por los trabajadores extranjeros (Karaboytcheva, 2007), este flujo migratorio no está exento de problemas derivados de la falta de integración social de los inmigrantes (xenofobia y disturbios racistas).

2. Contribución a la ordenación de los territorios rurales

La distribución del regadío en España es muy amplia. Así, este uso del territorio está presente, con diferentes intensidades, en el 96 por 100 de los municipios españoles. De hecho, más de la mitad de las explotaciones agrarias españolas (0,9 sobre un total de 1,7 millones) cuenta con parcelas regadas (Molinero, 2004). Esta distribución a lo largo y ancho del territorio ha hecho que la presencia de regadíos se haya considerado tradicionalmente como un elemento vertebrador de los espacios rurales. En este sentido, puede considerarse la política de regadíos como una apuesta por la igualdad de oportunidades en todos los territorios (MAPA, 2001).

Como señala Sancho-Hazak (2001), las políticas de ordenación del territorio no deben plantearse considerando exclusivamente parámetros de eficiencia económica (asignación de recursos públicos en función de la rentabilidad relativa de las diferentes actividades económicas), sino que han de modularse teniendo presentes criterios de equidad, al objeto de permitir la necesaria racionalidad de los espacios, en la cual todas las comarcas rurales cuenten con una mínima organización de infraestructuras y servicios para sus residentes. Este argumento ha servido durante décadas para apoyar la política de fomento de regadíos en zonas rurales deprimidas y con peligro de despoblamiento, fundamentalmente en el interior del país. En este sentido, se asume que el

regadío cumple una importante función social como factor de equilibrio territorial, actuando como elemento básico para evitar el abandono y la consiguiente degradación del espacio, del paisaje, de los recursos naturales y del medio ambiente (Camarero, 2002, y García Pascual, 2003).

Sin embargo, sin entrar en contradicción con el necesario equilibrio en los objetivos que deben dirigir la política territorial, la cuestión pertinente en la actualidad es si puede el regadío seguir jugando el papel vertebrador que tuvo hasta los años setenta. Sobre este punto no cabe sino mostrar una duda más que razonable. Efectivamente, una sociedad económicamente fundamentada en el sector primario, como ha sido la española hasta la mitad del siglo XX, necesitaba de una población repartida por todo el territorio que permitiese gestionar adecuadamente la actividad agraria con la tecnología y las infraestructuras de la época. En este marco, las políticas colonizadoras basadas en el regadío desarrolladas en los años sesenta tenían todo su sentido. Sin embargo, el paso hacia una sociedad avanzada como la actual, basada en el sector terciario, precisa de agrupaciones sociales cohesionadas y con cierta agrupación para poder desarrollarse adecuadamente. En este nuevo contexto, incluso la gestión de la agricultura no necesita la dispersión de la población; con las nuevas comunicaciones y las nuevas tecnologías los agricultores pueden encargarse de llevar explotaciones de mayor tamaño residiendo en núcleos de población más alejados, pero con el tamaño suficiente para poder disfrutar de los servicios básicos (educación, sanidad, etcétera).

A partir de los anteriores argumentos, cabe afirmar que la política de desarrollo rural en el siglo XXI puede considerar el regadío como un instrumento, pero sólo en aquellos territorios donde éste puede contribuir eficazmente a la dinamización de la economía y la sociedad local. Desde esta perspectiva, los nuevos regadíos tendrían sentido hoy en día únicamente como elementos de consolidación de núcleos de tamaño intermedio (capitales de comarca), dotados con la masa poblacional crítica necesaria para posibilitar la dotación de los servicios básicos imprescindibles para impulsar la actividad económica y la generación de empleo (Navarro, 2001). Entender la extensión del regadío por todo el territorio como en los tiempos de la colonización es un modelo claramente agotado.

V. REGADÍO Y MEDIO AMBIENTE

La nueva política de agua basada en la DMA ha otorgado una creciente importancia al mantenimiento de la calidad de las aguas, así como a su papel de fuente de biodiversidad. En este contexto, a la agricultura de regadío se le imputan una serie de externalidades negativas de carácter ambiental, principalmente relacionadas con el uso que hace del agua, tanto de carácter cuantitativo como cualitativo (MIMAM, 2000 y 2008). Las primeras tienen que ver con el uso consuntivo del agua por parte de las actividades de regadío, que merma de caudales naturales y disminuye los niveles piezométricos de los acuíferos, con el consiguiente efecto negativo sobre los ecosistemas acuáticos. Las segundas están relacionadas principalmente con la contaminación difusa debido al uso de nitratos, que provoca la eutrofización de las aguas.

1. El consumo de agua

El sector del regadío es el principal usuario del agua en nuestro país. Así, a pesar de su limitada importancia socioeconómica, consume el 75 por 100 de los recursos hídricos utilizados en España (17.550 hm^3 en 2004 sobre un total de 23.254 hm^3, véase INE, 2008c). Estas cifras, sin embargo, deben analizarse desde una perspectiva dinámica. En esta línea, debe aclararse que durante la última década el consumo de agua para regadío se ha estabilizado en términos absolutos. Esto, unido al incremento de superficies experimentado durante este periodo, hace ver que el regadío está respondiendo a la demanda de ahorro de agua existente. En contraposición, debe señalarse que el consumo urbano ha crecido considerablemente, hasta llegar a los 4.042 hm^3 en 2004, un 30 por 100 más que en la década de los noventa (MIMAM, 2008), y ello a pesar de que la población ha crecido en menor medida. Esto ha provocado que el peso relativo del consumo agrario se haya visto reducido paulatinamente, desde porcentajes superiores al 80 por 100 de los años noventa hasta el 75 por 100 actual.

De las cifras anteriores se pueden obtener dos conclusiones importantes. La primera se refiere a la mejora generalizada de la eficiencia del riego durante los últimos años (estabilización de la cantidad de agua usada a pesar del incremento de superficie). Esto ha sido posible gracias al impulso dado por el PNR-H2008 (2001-2008) en favor de la mejora y consolidación de las infraestructuras de la distribución y aplicación del agua de riego (ver cuadro n.º 7). La aplicación de este plan está permitiendo actuar sobre 1,13 millones de hectáreas, generando un ahorro de agua estimado de 1.375 hm^3 anuales. Adicionalmente, tanto el MIMAM como el MAPA han establecido un programa complementario de actuaciones en mejora y consolidación de regadíos, denominado Plan de Choque de Regadíos (2006-2008), a

través del cual se han actuado sobre otras 867.000 hectáreas, con un ahorro de agua estimado de 1.162 hm^3. La acción conjunta de ambos programas está produciendo un efecto evidente en los sistemas de riego, reduciendo la superficie regada con los tradicionales sistemas de gravedad, de baja eficiencia, y aumentando la presencia de la aspersión y el riego localizado, técnicas mucho más ahorradoras de agua. De forma mas concreta, cabe comentar que la superficie regada mediante riego localizado ha crecido más del 450 por 100 entre 1989 y 2007, pasando a ser en la actualidad el sistema más significativo de la agricultura española (1.502.327 ha, lo que representa el 44,7 por 100 del total). La importancia del resto de sistemas de riego puede apreciarse en el cuadro n.º 8.

En el cuadro n.º 8 puede apreciarse igualmente la distribución de estos sistemas de riego por comunidades autónomas. Como tantos otros aspectos mencionados a lo largo del artículo, la distribución de técnicas de riego tampoco es uniforme en todo el territorio español. Se evidencia que en los regadíos extensivos del interior (Aragón o Castilla y León) la gravedad sigue siendo la mayoritaria, mientras que el litoral (Murcia, Valencia o Andalucía) y los archipiélagos el localizado se impone ampliamente. Esta dicotomía cabe explicarse tanto por razones técnicas (los cultivos herbáceos —cereales, forrajeros o industriales— propios del interior se adaptan peor al riego localizado, al contrario que los cultivos leñosos —frutales, olivar o viñedo— y los hortícolas) como económicas (en situación de limitación de recursos, la estrategia maximizadora de beneficios pasa por el empleo de técnicas de riego eficientes).

La segunda conclusión que se puede obtener de las cifras comentadas al principio del apartado es la creciente escasez relativa de los recursos hídricos, en la medida en que cada vez existe una mayor demanda no agraria del recurso. Esta circunstancia está siendo especialmente acusada en los territorios del litoral mediterráneo, donde la presión urbanística es más intensa (nuevas viviendas para la población residente, segundas viviendas e inmuebles para usos turísticos y actividades económicas relacionados con el ocio: instalaciones deportivas, parques temáticos, etc.). Si además se tiene en cuenta que se tratan de zonas donde el aprovechamiento de los recursos está ya en el límite de la sostenibilidad (imposibilidad de obtener recursos adicionales de las masas de agua superficiales o subterráneas), es fácil comprender el grado de conflictividad social que surge en estos territorios en torno al debate hídrico; la escasez de agua ha dejado de ser un problema agrario para pasar a ser un factor limitante del desarrollo económico regional en estas comunidades autónomas.

CUADRO N.º 8

DISTRIBUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE RIEGO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS AÑO 2007

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	*GRAVEDAD*		*ASPERSIÓN*		*AUTOMOTRIZ*		*LOCALIZADO*		*TOTAL*
	Hectáreas	*Porcentaje*	*Hectáreas*	*Porcentaje*	*Hectáreas*	*Porcentaje*	*Hectáreas*	*Porcentaje*	*Hectáreas*
Andalucía	182.089	16,3	65.507	14,1	18.277	7,3	674.636	44,9	944.661
Aragón	239.368	21,5	69.319	14,9	33.634	13,4	42.010	2,8	385.805
Asturias	157	0,0	80	0,0	0	0,0	206	0,0	443
Baleares	1.061	0,1	6.271	1,3	1.335	0,5	9.202	0,6	18.327
Castilla y León	170.070	15,2	119.526	25,7	82.573	33,0	15.183	1,0	389.270
Castilla-La Mancha	24.531	2,2	113.871	24,5	82.777	33,0	267.734	17,8	491.134
Canarias	2.198	0,2	3.751	0,8	0	0,0	16.500	1,1	22.743
Cantabria	0	0,0	328	0,1	0	0,0	0	0,0	328
Cataluña	134.888	12,1	19.741	4,2	9.933	4,0	75.243	5,0	240.684
Extremadura	119.761	10,7	27.118	5,8	18.578	7,4	61.514	4,1	227.367
Galicia	10.161	0,9	2.900	0,6	55	0,0	846	0,1	13.961
La Rioja	13.037	1,2	11.745	2,5	103	0,0	14.331	1,0	44.973
Madrid	6.693	0,6	4.173	0,9	1.691	0,7	1.919	0,1	14.964
Murcia	36.935	3,3	1.292	0,3	334	0,1	129.645	8,6	168.594
Navarra	52.284	4,7	9.463	2,0	209	0,1	16.869	1,1	79.845
País Vasco	510	0,0	7.884	1,7	0	0,0	1.306	0,1	10.281
Comunidad Valenciana	121.528	10,9	1.649	0,4	985	0,4	175.184	11,7	307.400
ESPAÑA	1.115.271	100,0	464.619	100,0	250.483	100,0	1.502.327	100,0	3.360.782

Fuente: MARM (2008b).

La presión cuantitativa del regadío sobre las masas de agua no es uniforme en todo el territorio nacional, tal y como puede apreciarse en el cuadro n.º 9. Lógicamente, el uso de agua para riego se concentra en las demarcaciones hidrográficas con mayores superficies de regadío. Así, el 96 por 100 de los usos agrarios se concentran en las cuencas de Guadalquivir, Ebro, Duero, Guadiana, Júcar, Segura, Tajo y en la Mediterránea Andaluza. En estos territorios el uso para riego supone más del 80 por 100 del total de usos (MIMAM, 2007).

El consumo medio de agua a escala de parcela para el conjunto de España es de 6.034 m^3/ha y año. No obstante, estas cantidades fluctúan notablemente entre territorios en función de las condiciones agroclimáticas (son mayores allí donde hay menos precipitaciones y mayor insolación), las orientaciones productivas (variaciones según de las exigencias hídricas de los cultivos) y la eficiencia técnica de los sistemas de riego. El resultado final hace que a escala de demarcación hidrográfica este consumo varíe desde menos de 4.000 m^3/ha y año en CI País Vasco y Galicia Costa hasta los más de 7.000 m^3/ha y año en el Ebro y Canarias (MIMAM, 2007). En cualquier caso, desde una perspectiva económica, lo más interesante a destacar son las grandes diferencias existentes en la productividad aparente del agua (margen neto/consumo de agua) según territorios, tal y como se aprecia en el cuadro n.º 10.

De los datos de cuadro n.º 10 se deduce cómo en ciertos sistemas de regadío, con sólo el 9 por 100 de agua se llega a producir hasta el 43 por 100 del VABpm del regadío nacional. Se trata del agua empleada en los cultivos de mayor productividad, como los realizados bajo plástico (productividad de 3,57 €/m^3), los hortícolas al aire libre (1,16 €/m^3). Estos cultivos, como ya se ha comentado, están localizados preferentemente en las cuencas vertientes al mediterráneo (CM Andaluzas, Segura y Júcar) y Canarias. En contraposición, existen otras zonas regables que con el 58 por 100 de agua consumida no llegan a producir el 12 por 100 del VABpm total del regadío. Se trata de los regadíos de interior, localizados en las cuencas de Duero, Tajo, Ebro, Guadalquivir y Guadiana, donde se desarrollan principalmente cultivos con baja productividad del agua: cereales y cultivos forrajeros (con productividades por debajo de 0,10 €/m^3) e industriales (sobre 0,20 €/m^3). Dicho con otras palabras, para producir un margen neto de 1.000 €, en las zonas del litoral se requieren alrededor de 2.000 m^3, mientras que en el interior mesetario hacen falta más de 50.000 m^3.

Los niveles de productividad comentados son relevantes para comprender el nivel de competencia que el regadío puede soportar por el uso del agua. En este sentido, se da la paradoja de que las producciones con menores pro-

CUADRO N.º 9

PRESIONES CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS DE LA AGRICULTURA SOBRE LAS MASAS DE AGUA (EN PORCENTAJES)

Demarcación hidrográfica	*Superficie cultivo*	*Superficie secano*	*Superficie regadío*	*Necesidades hídricas de los cultivos*	*Dosis nitrógeno*	*Dosis fósforo*	*Dosis potasio*
Galicia Costa	0,67	0,93	0,26	0,14	0,62	0,92	0,79
Norte	1,60	2,17	0,71	0,47	1,29	2,00	1,80
Duero	18,93	20,30	12,12	10,83	20,51	24,96	20,03
Tajo	9,37	9,77	5,78	8,91	11,08	11,17	9,37
Guadiana	15,83	15,32	13,69	10,81	11,00	10,78	10,78
Guadalquivir	19,06	19,84	23,10	22,46	19,83	12,74	12,76
CM Andaluzas	3,17	2,98	4,95	5,41	2,92	2,42	2,58
Segura	4,23	3,02	8,02	8,70	4,51	5,09	6,66
Júcar	7,89	7,20	10,49	10,42	9,58	8,85	11,87
Ebro	15,10	13,91	16,73	18,44	15,03	17,65	17,44
CI Cataluña	2,01	2,40	1,78	0,87	1,77	1,73	2,86
Baleares	1,25	1,48	0,59	0,42	0,49	0,41	0,39
Canarias	0,30	0,15	1,07	1,49	0,73	0,79	2,12
CI País Vasco	0,03	0,04	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02
Ámbito TOP (*)	0,56	0,48	0,67	0,64	0,63	0,47	0,52
ESPAÑA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) El ámbito TOP se corresponde con las cuencas hidrográficas de los ríos Tinto, Odiel y Piedras (provincia de Huelva).
Fuente: MIMAM (2007).

CUADRO N.º 10

USOS DEL AGUA EN LAS CUENCAS SEGÚN RANGOS DE PRODUCTIVIDAD

CUENCA	RANGOS DE PRODUCTIVIDAD (EN €/m³) *<0,02*	*0,02-0,20*	*0,20-0,40*	*0,40-0,60*	*0,60-1,00*	*1,00-3,00*	*>3,00*	*TOTAL (hm³)*	*MEDIA (€/m³)*
Duero	495	1.202	334	113	11	1		**2.156**	**0,11**
Ebro	401	1.499	768	675	45	23		**3.411**	**0,23**
Guadalquivir	733	1.151	1.012	443	155	21	16	**3.531**	**0,23**
Guadiana (*)	1.001	496	78	256	62	157		**2.050**	**0,24**
Júcar	119	581	391	583	206	12	8	**1.900**	**0,37**
Segura	54	272	174	271	171	51	19	**1.012**	**0,55**
CM Andaluzas	97	42	38	11	39	11	93	**331**	**1,32**
Tajo	299	463	16	47	24	104		**953**	**0,21**
Canarias	7	1			36	32		**76**	**0,91**
TOTAL (hm³)	**3.208**	**5.710**	**2.812**	**2.407**	**751**	**412**	**137**	**15.437**	**0,29**
Porcentaje uso de agua	21	37	18	16	5	3	1		
Porcentaje VABpm	1	11	17	28	12	15	16		

(*) En la cuenca del Guadiana se han incluido los regadíos del ámbito TOP.
Fuente: MIMAM (2007).

ductividades se desarrollan en zonas donde los recursos son relativamente más abundantes (interior peninsular), dada la ausencia generalizada de demandas no agrarias (zonas con escaso dinamismo demográfico, urbanístico e industrial). Por tanto, a pesar de tener productividades medias por debajo de los 0,25 €/m³, no existen excesivos problemas para que la agricultura disponga de los recursos hídricos necesarios. En estas zonas la única amenaza real en relación con el uso agrario del agua lo constituye la aplicación de tarifas recuperadoras de costes, tal y como dispone la Directiva Marco de Aguas (Berbel y Gutiérrez, 2004a), dado que dichas tarifas pueden exceder la reducida capacidad de pago real de los regantes. En estos casos, es muy posible que las administraciones responsables decidan aplicar excepciones al principio de recuperación de costes que la misma DMA establece, teniendo en cuenta los efectos sociales de la recuperación.

Todo lo contrario ocurre en el Levante y Sur peninsular, donde la elevada productividad del uso agrario del agua hace que los regantes no tengan mayores problemas en asumir una tarifa recuperadora de costes. En estas zonas, el verdadero problema lo constituyen la existencia de usos competitivos por el agua (abastecimiento y usos relacionados con el turismo y el ocio), con productividades superiores a las ya de por sí elevadas del regadío, y las limitaciones físicas para extraer una mayor cantidad de recursos de la naturaleza. La única posibilidad resulta de la desalación del agua marina, pero su coste, rondado los 0,60 €/m³, lo hace inviable para su uso agrario. En estas circunstancias resulta casi imposible plantearse nuevos regadíos. De hecho, lo más probable es que la superficie de regadío mengüe en un futuro ante la presión creciente de los usos urbanísticos y turísticos (MIMAM, 2007).

Finalmente, debe reiterarse que todo este análisis sobre el uso del agua por parte del regadío está justificado por constituir una externalidad ambiental negativa. Efectivamente, no debe perderse de vista que el uso agrario del agua, como cualquier otro uso humano, supone una alteración del régimen hidrológico natural que va en detrimento de su calidad ecológica: menores flujos de agua por los cauces naturales motivados por la detracción de recursos, antropización del régimen temporal de los flujos (épocas de embalse y desembalse), compartimentación de los cauces naturales por la presencia de infraestructuras hidráulicas necesarias para el riego (embalses, azudes, etc.), retroceso de zonas de humedales por la sobreexplotación de acuíferos, salinización de acuíferos próximos al mar, etc. En este sentido, cabe indicar que, sin duda, el gran reto ambiental del regadío, como en otros muchos sectores, es llegar a soluciones de compromiso entre el desarrollo de una actividad que promueva un desarrollo socio-económico efectivo y la sostenibilidad ambiental, especialmente en los territorios donde las presiones de tipo cuantitativo son más significativos. Este tipo de soluciones son las que deben buscarse mediante la aplicación de la DMA, a través de la nueva planificación hidrológica que debe aprobarse antes de 2010.

Si bien las presiones cuantitativas (escasez) sobre las masas de aguas derivadas del riego son ya problemáticas en buena parte de España, la situación tiene visos de agravarse en un futuro por los efectos del cambio climático. Según el cuarto informe del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, 2007), éste se está empezado a percibir de forma sensible en todo el planeta con una subida generalizadas de las temperaturas. Esta evidencia empírica justifica que en la agenda de todos los gobiernos se hayan introducido políticas de lucha contra el cambio climático, y que se estén priorizando las estrategias de mitigación de sus efectos.

Sin duda, uno de los sectores más afectados por el cambio climático es y será la agricultura, en especial la de regadío (Döll, 2002; Olesen y Bindi, 2002; Iglesias y Quiroga, 2007; IPCC, 2007). Tal circunstancia se debe a las variaciones previstas tanto en las necesidades hídricas de los cultivos como relativas a la disponibilidad de agua para regar. Efectivamente, el cambio climático se caracteriza, en primer lugar, por un aumento de la temperatura, lo que provocará un incremento en la demanda evapotranspirativa de los cultivos (necesidades de riego en zonas regables). Este incremento en las necesidades hídricas de los cultivos será efectivo en todas las cuencas españolas, dentro de una rango de variación de entre el 5 y el 10 por 100 (Iglesias *et al*., 2008). Dentro de este rango, los mayores incrementos se darán en Sur y Sureste de España (Moreno Rodríguez, 2005). Además, es muy probable que este aumento en las necesidades de agua de los cultivos sea incluso mayor si, como se apunta insistentemente en los diferentes estudios, las precipitaciones disminuyen en España.

Estas mismas causas derivadas del aumento de temperatura provocarán igualmente un descenso importante en los aportes naturales de agua en las diferentes cuencas (incremento de evapotranspiración de las masas vegetales —bosques— y disminución de las escorrentías y de los caudales de los ríos). Para el horizonte de 2030, simulaciones con aumentos de temperatura de 1ºC y disminuciones medias de precipitación de un 5 por 100 ocasionarían disminuciones medias de las aportaciones hídricas de entre un 5 por 100 y un 14 por 100. Junto a la disminución de los recursos, se prevé un aumento de su variabilidad interanual. El impacto se manifestará más severamente en las cuencas de Guadiana, Canarias, Segura, Júcar, Guadalquivir, Sur y Baleares (Moreno Rodríguez, 2005).

Así pues, los datos tanto de demanda como de oferta de recursos hídricos apuntan a que cada vez será más complicado poder satisfacer las demandas de agua del regadío, especialmente en el Sur y Este peninsular. En estas cuencas los conflictos por el agua se incrementarán notablemente, tanto entre usuarios como entre territorios. Las dotaciones deficitarias serán más la norma que la excepción. Indudablemente, esta situación exigirá de la reconversión general de la agricultura de regadío (reducción de superficies e incrementos adicionales en la eficiencia de los sistemas de riego).

2. La contaminación del agua y otras externalidades ambientales

El regadío, junto a la agricultura de secano y la ganadería, constituyen la principal fuente de contaminación difusa de las masas de agua. En este sentido, destaca la contaminación por nitratos, causante de la eutrofización de las aguas, así como la polución por otros productos fertilizantes (fósforo) y materias orgánicas (residuos de pesticidas), ambos con efectos biocidas en el medio hídrico (MIMAM, 2007).

Según datos del MAPA (2006a, con datos para el año 2005), cabe estimar el consumo de fertilizantes en España en 927.000 toneladas de nitrógeno, 513.000 toneladas de fósforo y 414.000 toneladas de potasio. La distribución de este consumo de abonos entre las diferentes demarcaciones hidrográficas puede observarse en el cuadro n.º 9. En todo caso, cabe indicar que las dosis de abonado antes referidas deben considerarse tan sólo como indicadores de presión «bruta» ejercida sobre el medio hídrico, en la medida en que sólo una parte de estas sustancias son liberadas definitivamente en el ecosistema; la mayor parte de los abonos aportados son absorbidas por los cultivos. Un indicador más adecuado para cuantificar esta presión cualitativa sobre las masas de agua sería el balance de nutrientes (diferencia entre las aportaciones de nutrientes y su consumo por parte de los cultivos). Desgraciadamente, no se dispone de estadísticas oficiales en este sentido. Los únicos datos que se pueden aportar al respecto son los resultados del proyecto europeo de investigación WADI, que ha analizado la sostenibilidad de la agricultura de regadío en el ámbito de la Unión Europea (véase Berbel y Gutiérrez, 2004a, y Gómez-Limón *et al*., 2007). Los resultados de este proyecto para las cuencas de Duero y Guadalquivir, casos de estudio españoles considerados para esta investigación, permiten analizar el balance de nitrógeno (ver cuadro n.º 11).

Del análisis de los datos presentados en el cuadro n.º 11 se des-

prende la gran variabilidad existente al respecto entre territorios, y sobre todo entre el secano y el regadío. Así, cabe reseñar que las aportaciones netas de nitrógeno al ecosistema son notablemente superiores en el caso del regadío. Tal circunstancia permite evidenciar la relación directa entre la agricultura de regadío y los problemas de contaminación difusa aguas abajo de las zonas regables. Esta misma circunstancia puede comprobarse observando la localización de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de la agricultura, en total cerca de seis millones de hectáreas, que en su mayoría se corresponden con zonas regadas y sus proximidades. A pesar de ello, cabe destacar igualmente que el regadío es, sin embargo, más eficiente en el uso de nitrógeno que el secano desde una perspectiva económica, ya que necesita menos cantidad de fertilizante para generar una misma cantidad de VAB; para generar 1.000 euros de VAB se requieren 55 kg de nitrógeno de promedio en el caso del regadío, por 109 en el caso del secano (MIMAM, 2007).

También como resultado del proyecto WADI se puede disponer de información respecto a la contaminación inducida por el uso de pesticidas en estas dos cuencas españolas. En dicha investigación esta presión se ha cuantificado a través del indicador denominado «riesgo de pesticidas», que proporciona información sobre la toxicidad liberada al medio por la aplicación de estos agroquímicos (cuadro n.º 11). De forma más concreta, este indicador cuantifica el potencial biocida de las materias activas presentes en los fitosanitarios, haciendo un cálculo de los kilogramos de organismos vivos que puede matar. Al igual que en el caso anterior, los valores resultantes son variables en función del territorio y el tipo de agricultura (secano/regadío). En todo caso los resultados son también desfavorables para el regadío, con valores de este indicador entre tres y cinco veces superior al correspondiente del secano.

Los dos indicadores anteriores evidencian que el mayor problema ambiental generado por el regadío, además del consumo de agua, es el uso excesivo de agroquímicos. Así pues, el otro reto al que se enfrentan actualmente los poderes públicos en relación con la gestión ambiental del agua en la agricultura es el diseño y la aplicación de los instrumentos e incentivos necesarios para evitar la contaminación hídrica por este tipo de productos. Con este propósito, la nueva planificación hidrológica deberá igualmente incluir en los correspondientes programas de medidas los instrumentos adecuados.

Si bien los indicadores considerados hacen referencias a las principales externalidades negativas de la agricultura, debe indicarse igualmente que el uso agrario del agua también puede generar externalidades ambientales positivas. Estas externalidades positivas se asocian normalmente a los sistemas de regadío más extensivos del interior, concretándose en: *a)* la mejora de la biodiversidad; *b)* la minoración de la erosión del suelo; *c)* la mejora paisajística, y *d)* la captura de gases de efecto invernadero. Para evidenciar todos estos efectos positivos, en el mismo cuadro n.º 11 se recogen indicadores específicos que cuantifican el desempeño de estas funciones ambientales por parte del regadío para los dos casos de estudio comentados anteriormente.

De los resultados del primero de estos indicadores se deduce cómo los planes de cultivo de una explotación media de regadío contemplan más del doble de especies cultivadas que en el secano. Así, puede afirmarse que la disponibilidad de agua en la agricultura aumenta la diversidad agro-biológica, rompiendo la tendencia al monocultivo propia de la agricultura de secano.

La ausencia de cobertura vegetal es otro aspecto de particular

CUADRO N.º 11

INDICADORES AMBIENTALES DEL USO AGRARIO DEL AGUA

		DUERO		*GUADALQUIVIR*	
INDICADORES	*UNIDADES*	*SECANO*	*REGADÍO*	*SECANO*	*REGADÍO*
Balance de nitrógeno	kg N/ha y año	8,9	102,8	41,4	70,3
Riesgo de pesticidas	10^3 kg/ha y año	3,9	19,0	3,5	16,3
Diversidad de cultivos	Número de cultivos	1,2	3,2	1,3	4,6
Cobertura del suelo	Porcentaje	43	62	69	70
Balance energético	10^6 kcal/ha y año	1,8	21,2	6,2	11,7

Fuente: Gómez-Limón *et al.* (2007).

importancia para las tierras agrarias, debido a los problemas de erosión del suelo que pueden originarse por ello. En este sentido, el indicador de cobertura del suelo representa el porcentaje de días al año durante los cuales la vegetación cubre el terreno. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto una mayor cobertura del regadío respecto al secano en los dos casos analizados. Este resultado evidencia el menor riesgo de erosión de los sistemas agrícolas de regadío, ya que en este tipo de agricultura el suelo se encuentra más protegido.

Cabe señalar asimismo que tanto la mayor diversidad de cultivos (efecto de mosaico) como el mayor índice de cobertura del terreno del regadío (existencia de actividad vegetativa) pueden considerarse igualmente como indicadores de una mejora paisajística de estas zonas agrarias.

Finalmente, cabe apuntar la externalidad positiva del regadío derivada de su mejor balance energético. Este balance se ha calculado como diferencia entre la energía existente en los productos (cosechas extraídas del terreno) y la energía presente en los insumos agrarios y en las labores de cultivo. Así, haciendo los correspondientes balances, se evidencia la existencia de un saldo positivo (energía en productos - energía en insumos > 0) tanto para la agricultura de secano como para la de regadío. No obstante, cabe reseñar un balance energético mucho más favorable en este último caso. Este resultado es lógico si se tiene en cuenta que los cultivos de regadío pueden aprovechar una mayor cantidad de energía solar (período de cultivo durante la primavera y el verano). Este elevado superávit energético convierte al regadío en un auténtico sumidero de CO_2 (fijación de carbono), con el efecto positivo de limitar la existencia de gases de efecto invernadero, que causan el calentamiento global del planeta.

VI. CONCLUSIONES

El regadío ha jugado históricamente un papel fundamental en el desarrollo del sector agrario español. A pesar de ello, los acusados cambios del sector en los últimos años hacen necesario reflexionar sobre el papel que le corresponde a este tipo particular de agricultura en la actualidad. En este sentido, el análisis y los datos presentados en este trabajo tratan de ser una contribución a este debate. De manera más concreta, las conclusiones que pueden derivarse del diagnóstico realizado son las siguientes.

1. La agricultura de regadío es un sistema multifuncional, en la medida en que suministra a la sociedad todo un conjunto de bienes y servicios, tanto de carácter comercial (alimentos y materias primas procedentes de su función económica) como no comerciales (bienes y males públicos procedentes de sus funciones social y ambiental). Por este motivo, la gestión pública del regadío (políticas agraria, hídrica, medioambiental, etc.) debe realizarse teniendo en cuenta esta triple dimensión, con el propósito de que todas estas funciones se realicen de acuerdo a las demandas actuales de la sociedad.

2. Si hay una característica que define al regadío en España, ésta es su heterogeneidad. De forma sintética, cabe distinguir entre la agricultura de regadío del interior peninsular, con una orientación productiva basada en cultivos herbáceos extensivos, y los regadíos del litoral mediterráneo y suratlánticos, caracterizados por su producción hortofrutícola intensiva. Lógicamente la multifuncionalidad de estos sistemas agrarios es radicalmente distinta. Los regadíos del interior desempeñan sus funciones económicas y sociales con un balance dudoso (cultivos tradicionalmente poco rentables, altamente dependientes de las ayudas de la PAC, y escasa contribución a la generación de empleo y al desarrollo rural), mientras que medioambientalmente presentan un diagnóstico mixto (alternancia por igual de externalidades positivas, tales como la fijación de CO_2 y la contribución paisajística, y negativas, como la contaminación difusa con nitratos). Los regadíos del Sur y el Levante, por el contrario, presentan una función económica claramente positiva (alta rentabilidad de la agricultura de exportación), un rol social indeterminado (elevada generación de empleo, pero que no es cubierto por la población local, haciendo necesaria la presencia de mano de obra inmigrante, no siempre disponible ni exenta de problemas de integración) y una función ambiental netamente negativa (problemas de contaminación y sobreexplotación de recursos hídricos).

3. La agricultura de regadío debe afrontar importantes retos en un futuro próximo: la inminente reforma de la PAC (desacoplamiento total de las ayudas), una mayor apertura de los mercados agrarios internacionales, la aplicación de la DMA (tarifación del agua y nuevos programas de medidas), la evolución de los mercados de materias primas y energía, etc. Todos ellos motivarán importantes cambios estructurales en este tipo de agricultura, tanto en superficies regadas como en cultivos y procesos productivos.

4. Para facilitar la adaptación y el cambio estructural del regadío a los desafíos del futuro se hace necesario el apoyo y la orientación por parte de los poderes públicos. Hasta la fecha, han existido diversas políticas que han tra-

tado de regular la actividad del regadío con su propia perspectiva: económica (política agraria), social (política de desarrollo rural) y ambiental (política hídrica y agroambiental). Sin embargo, la implementación descoordinada de éstas ha planteado importantes disfunciones debido a la conflictividad de sus respectivos objetivos particulares, haciendo que el resultado final no haya sido del todo satisfactorio. En este sentido, parece imprescindible una coordinación efectiva de dichas políticas para que la gestión pública de estos agrosistemas sea efectiva y consecuente con las demandas del conjunto de la ciudadanía.

5. Del análisis realizado se deduce la inconveniencia de realizar nuevas transformaciones masivas en regadío; en el interior peninsular, por falta de rentabilidad económica y social, y en el litoral, por insostenibilidad ambiental (imposibilidad de disponer nuevos recursos convencionales y carestía del agua desalada). Las nuevas ampliaciones del regadío deberían restringirse al máximo, y limitarse a zonas donde los estudios particulares evidenciasen de forma objetiva su viabilidad. Parece conveniente que los esfuerzos públicos se centren en el mantenimiento y mejora de los regadíos actuales, como activos productivos estratégicos antes los fluctuantes mercados alimentarios mundiales (seguridad alimentaria). Estos esfuerzos deben ir encaminados especialmente a minimizar los problemas ambientales que genera este tipo de agricultura: el consumo de agua y el uso excesivo de agroquímicos. En relación con el primero de ellos, parece adecuado continuar con los incentivos para mejorar la eficiencia técnica del riego (incorporación de tecnología ahorradora de agua) y orientar la producción hacia aquellos cultivos con mayor productividad del agua. Para la mitigación de los problemas de contaminación, la opción más adecuada parece la de asegurar una implementación más estricta de la normativa ambiental ya existente, como la Directiva de Nitratos, al objeto de delimitar las zonas con mayores problemas y controlar de manera efectiva la obligada aplicación de los planes de acción propuestos.

6. En un mundo cambiante como el actual, debe incrementarse la capacidad de respuesta del sector mediante el aumento de la flexibilidad de los sistemas de asignación de agua a través del refuerzo del marco institucional que gestiona el agua en España. Para ello, será necesario desarrollar los instrumentos legales ya existentes (mercados de agua, bancos de agua, etc.) y crear otros nuevos (por ejemplo, los mercados de opciones). Esta flexibilización debería permitir la movilidad del recursos hacia los usos más rentables, tanto de forma temporal (respuesta a crisis puntuales, como sequías) como permanente (respuesta a cambios estructurales). En cualquier caso, la tutela pública de estas transacciones es necesaria para verificar que no generen externalidades negativas de carácter ambiental o social.

7. Diferenciando entre los dos grandes tipos de regadío existentes en España, los principales condicionantes del futuro del regadío extensivo del interior son la reforma de la PAC, la aplicación de la tarifación del agua (DMA) y la evolución de los mercados mundiales de materias primas y energía. En este sentido, todo apunta a un próximo desacoplamiento total de las ayudas, una exención parcial de la tarifación y la persistencia de un escenario de precios altos en los mercados de granos y del petróleo. Así, el gran reto que tienen estos regadíos es el de producir de forma competitiva sin ayudas, lo que pasa por: *a)* orientar sus producciones comercialmente, abandonando paulatinamente los cultivos hasta ahora más subsidiados, especialmente remolacha, algodón y tabaco, y sustituirlos por producciones con demanda creciente, como actualmente ocurre con los cereales y las oleaginosas; *b)* optimizar las técnicas de producción para reducir el consumo de agua y energía (optimización de los sistemas de riego y adopción de nuevas técnicas de laboreo), y *c)* adaptar sus estructuras productivas (incremento de la superficie media por explotación).

8. Por su parte, el futuro del regadío intensivo del litoral mediterráneo y suratlántico quedará condicionado principalmente por los acuerdos internacionales de comercio y la disponibilidad de recursos hídricos. En este sentido, el mayor reto al que se enfrenta este tipo de regadíos es el mantenimiento de su actividad en un contexto de mercados de exportación mucho más competitivos (producciones frescas procedentes de países en vías de desarrollo con los que compartimos ventajas climáticas, principalmente Marruecos) y con mayores restricciones de agua (competencia de usuarios urbanos y efectos del cambio climático). Así, la continuidad del modelo debe pasar por: *a)* la innovación tecnológica (incrementos de la productividad del trabajo y del agua), y *b)* la diferenciación comercial de su producción sobre la base de renovados atributos ambientales y sociales: generalización de la producción integrada (beneficios ambientales en las zonas de producción), minimización de la huella ecológica (beneficios ambientales globales por su menor consumo de energía y demás recursos) y respeto de la normativa laboral europea (inexistencia de *dumping* social).

NOTAS

(*) El autor agradece sinceramente los comentarios realizados por M. Arriaza (IFAPA-Córdoba), I. Atance (MARM), J. Barreiro (IFAPA-Granada), A. Gómez-Ramos (UVA), C. Gutiérrez (MARM) y L. Riesgo (UPO) a una versión previa del documento. En todo caso, cualquier incorrección o limitación de la versión finalmente publicada debe imputarse únicamente al propio autor.

BIBLIOGRAFÍA

BERBEL, J., y GUTIÉRREZ, C. (2004a), *Estudio de sostenibilidad del regadío del Guadalquivir*, FENACORE, Sevilla.

— (eds.) (2004b), *Sustainability of European Agriculture under Water Framework Directive and Agenda 2000*, European Commission, Bruselas.

CAMARERO, L.A. (2002), «Pautas y tendencias demográficas del medio rural: la población rural en la última década del siglo XX», en GÓMEZ BENITO, C. y GONZÁLEZ, J.J. (eds.), *Agricultura y sociedad en el cambio de siglo*, McGraw-Hill, Madrid.

CASTELLANO, E.; ENGUÍDANOS, M., y GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (1999), «El sector agroalimentario valenciano», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 26: 87-103.

CASTELLANO, E.; PELLITERO, M.A.; ELORRIETA, J.I.; MARTÍNEZ DE ANGUITA, P., y REY, C. (2003), «Establecimiento de un precio óptimo ambiental y social para el agua de riego mediante la internalización de los costes ambientales y el uso de matrices de contabilidad social. Aplicación a la Comunidad Foral de Navarra», *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 1(1): 139-166.

DÖLL, P. (2002), «Impact of climate change and variability on irrigation requirements: A global perspective», *Climate Change*, 54: 269-293.

FAO, UN Food and Agriculture Organization (2007), *Anuario estadístico de la FAO 2005-2006*, FAO, Roma.

FEGA, Fondo Español de Garantía Agraria (2006), *Informe de actividad 2005*, MAPA, Madrid.

— (2007), *Informe de actividad 2006*, MAPA, Madrid.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M., y ENGUÍDANOS, M. (1999), *El sector agro-alimentario valenciano en las Tablas* Input-Output *de la Comunidad Valenciana*, Consellería d'Agricultura, Peixca i Alimentació, Valencia.

GARCÍA PASCUAL, F. (ed.) (2003), *La lucha contra la despoblación todavía necesaria: políticas y estrategias sobre la despoblación en las áreas rurales del siglo XXI*, CEDDAR, Jaca (Huesca).

GARRIDO, A., y VARELA-ORTEGA C. (2008), «Economía del agua en la agricultura e integración de políticas sectoriales», Jornada de presentación de resultados de Panel Científico Técnico de Seguimiento de la Política del Agua, Sevilla, 24 de enero.

GÓMEZ-LIMÓN, J.A.; BERBEL, J., y GUTIÉRREZ, C. (2007), «Multifuncionalidad del regadío: una aproximación empírica», en GÓMEZ-LIMÓN, J.A. y BARREIRO, J. (eds.), *La multifuncionalidad de la agricultura en España*, Eumedia-MAPA, Madrid.

IGLESIAS, A.; MONEO, M.; GARROTE, L., y FLORES, F. (2008), «Drought and water scarcity: current and future vulnerability and risk», en GARRIDO, A. y LLAMAS, M.R. (eds.), *Water policy in Spain*, Resources for the Future, Washington, D.C. (en prensa).

INE, Instituto Nacional de Estadística (2008a), *Contabilidad Nacional de España*, INE, Madrid.

— (2008b), *Encuesta de población activa*, INE, Madrid.

— (2008c), *Cuentas satélite del agua*, INE, Madrid.

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (2007), *Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge.

IRÁIZOZ, B., y RAPÚN, M. (2001), «Evolución del complejo agroalimentario de Navarra. Análisis a partir de las tablas *input-output* de 1980 y 1995», *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 1(1): 7-27.

IZCARA, S.P. (2005), «Inmigrantes marroquíes en el sector agrario andaluz», *Estudios Transfronterizos*, 6(12): 9-38.

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2007), *Evaluación ex-post del programa regional de Castilla y León para la iniciativa Leader+ (2000-2006)*, Dirección General de Desarrollo Rural-Junta de Castilla y León, Valladolid.

KARABOYTCHEVA, M.K. (2007), «Los efectos económicos de la inmigración: el sector de la agricultura en España», *Documento de Trabajo n.º 4*, Real Instituto Elcano, Madrid.

LANGREO, A. (2002), «Mercado de trabajo y necesidades laborales en la agricultura española», *Mediterráneo Económico*, 1(1): 201-224.

MAPA, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2001), *Plan Nacional de Regadíos*, MAPA, Madrid.

— (2006a), *Hechos y cifras de la agricultura, la pesca y la alimentación en España*, MAPA, Madrid.

— (2006b), *Encuesta sobre superficies y rendimientos de Cultivos ESRYCE 2005*, MAPA, Madrid.

— (2007a), *Encuesta del precio de la tierra 2006*, MAPA, Madrid.

— (2007b), *El saldo comercial agroalimentario español. Hoja AgrInfo n.º 7*, MAPA, Madrid.

— (2008a), *Anuario de Estadística Agroalimentaria, 2006*, MAPA, Madrid.

— (2008b), *Cuentas Económicas de la Agricultura (CEA)*, MAPA, Madrid.

— (2008c), *Encuesta sobre superficies y rendimientos de Cultivos ESRYCE 2007*, MAPA, Madrid.

MARM, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2008a), *Hoja anual de comercio exterior agroalimentario*, MARM, Madrid.

— (2008b), *Encuesta sobre superficies y rendimientos de cultivos. Informe sobre regadíos en España*, MAPA, Madrid.

MATA OLMO, R. (2002), «Paisajes y sistemas agrarios de España», en GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J.J. y GÓMEZ BENITO, C. (eds.), *Agricultura y sociedad en el cambio de siglo*, McGraw-Hill, Madrid.

MIMAM, Ministerio de Medio Ambiente (2000), *Libro blanco del agua*, MIMAM, Madrid.

— (2007), *El agua en la economía española: Situación y perspectivas. Informe integrado del análisis económico de los usos del agua en España. Artículo 5 y Anejo III de la Directiva Marco de Agua*, MIMAM, Madrid.

— (2008), *El perfil ambiental de España 2008*, MIMAM, Madrid.

MOLINA, J. (2002), «La inmigración y el modelo de desarrollo almeriense: una aproximación al modelo de desarrollo almeriense», *Mediterráneo Económico*, 1(1): 384-388.

MOLINERO, F. (2004), «El regadío como uso de suelo y modo de cultivo clave en la agricultura española», en MOLINERO, F., MAYORAL, R., GARCÍA BARTOLOMÉ, J.M. y GARCÍA FERNÁNDEZ, G. (eds.), *Atlas de la España rural*, MAPA, Madrid.

MORENO RODRÍGUEZ, J.M. (2005), *Principales conclusiones de la evaluación preliminar de los impactos en España por efecto del cambio climático*, MIMAM, Madrid.

NAVARRO, M. (2001), «El regadío y la generación de empleo», en AUTORES VARIOS, *Los regadíos españoles. II Symposium Nacional*, Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias - Editorial Agrícola Española, Madrid.

NN.UU., Naciones Unidas (2003), *Agua para todos. Agua para la vida: Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo*, NN.UU., Nueva York.

OLESEN, J., y BINDI, M. (2002), «Consequences of climate change for European agricultural productivity, land use and policy», *European Journal of Agronomy*, 16: 239-262.

PABLO, J. de, y TORRES, J.A. (1998), «Interdependencia del complejo de producción agroalimentario andaluz en la década de los ochenta», *Investigación Agraria: Producción y Protección de los Vegetales*, 13(3): 361-384.

PABLO, J. de (2003), «Relaciones intersectoriales y efectos multiplicadores del sector hortofrutícola andaluz», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 198: 211-223.

PÉREZ y PÉREZ, L., y FEIJÓO, M.L. (1993), «Estructura del complejo agro-alimentario aragonés a través de las tablas *input-output*», *Revista de Estudios Agrosociales*, 164: 61-74.

QUIROGA, S., e IGLESIAS, A. (2007), «Projections of economic impacts of climate change in agriculture in Europe», *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 7(4): 65-82.

RANDALL, A. (1981), «Property entitlements and pricing policies for a maturing water economy», *The Australian Journal of Agricultural Economics*, 25(3): 195-220.

REIG, E., y PICAZO, A. (2002), *La agricultura española: crecimiento y productividad*, Caja de Ahorros del Mediterráneo, Alicante.

SANCHO-HAZAK, R. (2001), «Procesos de cambio social y regadío», en AUTORES VARIOS, *Los regadíos españoles. II Symposium Nacional*, Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias - Editorial Agrícola Española, Madrid.

TIRADO, D.; GÓMEZ, C.M., y LOZANO, J. (2006), «Un modelo de equilibrio general aplicado a Baleares: análisis económico de la reasignación intrasectorial del agua para uso agrícola», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 209: 75-110.

LA POLÍTICA AGRARIA Y EL CULTIVO DEL CEREAL

M.ª Josefa GARCÍA GRANDE

Universidad de Alcalá de Henares

Josefa VEGA CRESPO

Universidad de Valladolid

Resumen

En este artículo se analiza la influencia que las políticas agrarias proteccionistas aplicadas por los países desarrollados, y más concretamente por la Unión Europea, han tenido sobre la producción y el comercio mundial de cereales. Para ello, después de repasar brevemente la trayectoria seguida por la Política Agraria Comunitaria (PAC), se examina la evolución de la producción, el consumo y los intercambios internacionales de estas materias primas. Se presta especial atención a la situación actual de los mercados internacionales, tratando de identificar los factores que explican la expectacular y ya sostenida subida de las cotizaciones agrarias.

Palabras clave: cereales, PAC, cotizaciones agrarias, biocarburantes, mercados de futuros.

Abstract

This article analyses the influence that the protectionist agricultural policies applied by the developed countries and, more specifically, by the European Union have had on world cereal production and trade. To this end, after briefly reviewing the path followed by the Community agricultural policy, we examine the evolution of the production, consumption and international trading of these raw materials. We pay special attention to the present situation of the international markets in an attempt to identify the factors that explain the spectacular and now sustained rise in agricultural quotations.

Key words: cereals, CAP, agricultural quotations, biofuels, futures markets.

JEL classification: Q11, Q17, Q18.

I. INTRODUCCIÓN

LOS cereales han constituido, desde tiempos inmemoriales, elementos básicos tanto de la alimentación humana (trigo, maíz, arroz) como de la animal (cebada, avena, centeno). La globalización, que ha unificado los patrones de consumo, no ha eliminado por completo las peculiaridades que los distintos continentes y países tradicionalmente han mostrado en el uso de estos productos; así, mientras el arroz fue, y todavía es, la base de la alimentación de las economías asiáticas, el trigo lo ha sido de Europa, el maíz ocupa una posición dominante en muchos países del continente americano, y el sorgo y el mijo son básicos en África.

Desde mediados del siglo XX, muchas son las transformaciones que ha experimentado el cultivo de estas materias primas: se ha mecanizado y capitalizado (más y mejores técnicas de riego, intensificación en el uso de fertilizantes, control de plagas…), se han incorporado avances biotecnológicos, introducido nuevas variedades y registrado mejoras en la productividad. Pero, con ser importantes, no son esos cambios los que centrarán la atención de este trabajo, sino los asociados a la implantación de una nueva regulación del sector en la Europa de mediados del siglo pasado, es decir, los que están relacionados con el nacimiento de la Política Agraria Comunitaria (PAC) y los derivados de las alteraciones que la demanda de estos *inputs* está experimentando desde finales del siglo XX, los cuales están convulsionando los mercados internacionales.

No es difícil justificar por qué se han seleccionado esos dos factores como núcleo del análisis. Por lo que se refiere al primero, hay que tener en cuenta, por un lado, que la Unión Europea es un gran productor mundial de cereales (desde hace medio siglo la UE-15 aporta alrededor del 10 por 100 del *output* global, dos puntos más si se considera la UE-25) y, por otro, que la Comunidad Económica Europea (CEE) adoptó desde sus orígenes una regulación para este sector, igual que para el resto de producciones continentales, muy proteccionista y peculiar (1), influyendo tanto en la producción y el comercio internos como en los mercados internacionales de cereales.

En cuanto al segundo elemento destacado, baste señalar en esta introducción que sólo en lo que va de siglo el precio de la cebada se ha triplicado, al tiempo que el del trigo se ha multiplicado por 3,4, el del maíz por 2,6 y cuadruplicado el del arroz. No hay una única causa que explique la subida de las cotizaciones, aunque, como se verá en el último apartado de este trabajo, los cambios y el incremento que está experimentando la demanda juegan un papel muy importante. A título de ejemplo, simplemente se mencionará aquí que el despegue económico de algunos estados emergentes, como China e India, está modificando, igual que

ha ocurrido en otros países a medida que se han desarrollado, su dieta alimenticia. Así, el consumo per cápita de leche en China ha aumentado en los últimos cinco años un 120 por 100, y el de carne se ha doblado desde 1985, cambios que acontecen en un país en el que viven 1.300 millones de personas y cuya ganadería, como cualquier otra, se alimenta con cereales.

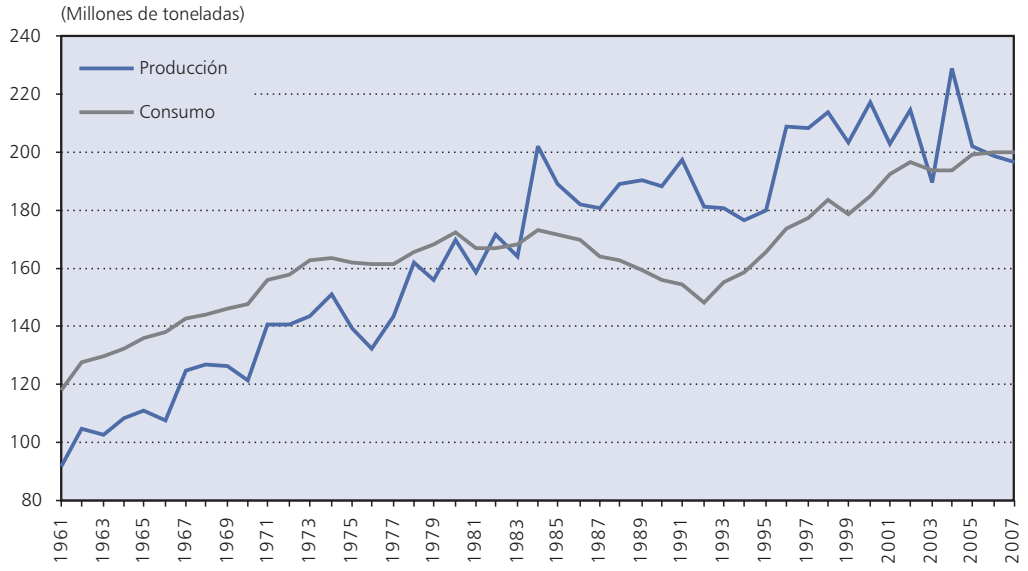
En las páginas que siguen a esta introducción se repasa, en primer lugar, la regulación del sector en la Unión Europea para intentar determinar qué grado de influencia puede haber tenido la PAC en la evolución de la producción y el comercio de cereales, tanto en la propia Comunidad, como en el resto del mundo. La trayectoria de ambas variables es objeto de análisis detallado en el apartado III, en el que se presta atención especial al ámbito comunitario. Antes de las conclusiones, se dedica un apartado a examinar la situación de los mercados internacionales; el objetivo es identificar las variables que explican los recientes y espectaculares incrementos de los precios de algunos cereales como la cebada, el trigo, el arroz o el maíz.

Dado que la PAC y su influencia en la producción y la comercialización de los cereales son uno de los elementos centrales del trabajo, el periodo que se considera va desde los orígenes de esta política (2) hasta la actualidad; en concreto, el análisis comenzará en 1961 (3) y finalizará en 2007; si bien, en el caso de los precios, la información disponible permite prolongar el ámbito temporal del estudio hasta los primeros meses de 2008.

II. LA REGULACIÓN DEL SECTOR DE LOS CEREALES EN LA UNIÓN EUROPEA

La PAC, como ya se ha dicho, adoptó para los cereales una regulación muy proteccionista y compleja en cuanto a la fijación de precios (indicativo, de intervención, de referencia, precios umbral) y la protección en frontera (4). El objetivo, en éste como en otros sectores, era estimular la producción interna para garantizar la seguridad de los abastecimientos (5), pues cuando en 1957 se firmó el Tratado de Roma la producción de cereales de los países signatarios no cubría sus necesidades de consumo humano y animal. La fórmula para lograrlo consistió en fijar generosos precios de intervención para estos productos, muy por encima de los vigentes en el mercado internacional. Esto, a su vez, obligó a establecer, a fin de evitar la competencia exterior, una férrea protección en frontera, con aranceles elevados que se complementaron con otra serie de medidas (*prélèvement*, contingentes, restituciones, cláusulas de salvaguardia…..) que hacían difícil la penetración de los productos agrarios de terceros países, a pe-

GRÁFICO 1
PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE CEREALES EN LA UE-15



Fuente: Elaboración propia con datos de *Faostat,* OCDE y Eurostat.

sar de lo cual la Unión Europea se ha convertido en el primer importador mundial en el capítulo agroalimentario. Después de las sucesivas reformas de la PAC y los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, hoy este sistema está ya muy desmantelado (6).

El déficit de cereales se prolongó hasta el comienzo de la década de 1980 (véase gráfico 1), situándose en una media de 19 millones de toneladas anuales para el periodo 1961-1981. Inicialmente, la CEE era deficitaria en los cuatro tipos de granos más importantes (véase gráfico 2): trigo, cebada y, sobre todo, maíz (el que más contribuía al déficit global) y arroz. En los dos primeros casos, la situación cambió desde mediados del decenio de 1970, en tanto que el déficit de arroz no ha dejado de crecer. En cuanto al maíz, aunque la producción se sigue manteniendo por debajo del consumo, la situación ha evolucionado hacia un mayor equilibrio (excepto en los últimos cuatro años).

Si hasta 1981 la producción cerealista europea no alcanza a cubrir la demanda interna, a partir de esa fecha la situación se invierte, y es el exceso de oferta lo que caracteriza al mercado comunitario en los años siguientes. La generosa política de precios adoptada por la CEE y la extraordinaria protección en frontera, sumadas a los avances biotecnológicos, explican el incremento de la producción de granos y la desaparición del saldo negativo (gráfico 1). Pero lo que en un principio fue un éxito indudable de la PAC se había convertido en el umbral de 1990, en un gran problema interno y externo para la Unión. Interno, porque el mercado comunitario no era capaz de absorber toda la producción, generándose cuantiosos excedentes (en el trienio 1989-1991, una media de 35,5 millones de toneladas) que había que colocar en los mercados exteriores, con subvenciones, dado que los precios mundiales eran más bajos que los europeos. Externo, porque la Unión Europea ejercía una competencia desleal con las economías en desarrollo, inundando los mercados internacionales y presionando a la baja los precios, lo que era motivo de conflicto no sólo con esos países, sino también con algunos de los más desarrollados, que igualmente denunciaban ese comercio. Tal es el caso de Estados Unidos, aunque éste tampoco era, ni es, ajeno a las políticas agrarias proteccionistas.

Las primeras reformas para atajar los problemas que causaba la PAC se aprobaron antes de mediar la década de 1980: programa de retirada de tierras de cultivo o establecimiento de umbrales de garantía y tasas de corresponsabilidad. El éxito de estas medidas fue modesto y limitado en el tiempo (gráficos 1 y 4), pues la producción volvió a crecer con fuerza a partir de 1987 e igualmente lo hicieron los excedentes.

También en el sector ganadero se arbitraron medidas para frenar los sobrantes de productos como la leche, para lo cual se estableció, a partir de 1984, un sistema de cuotas, todavía vigente, al tiempo que se primó el abandono de la producción. Tales medidas provocaron una reducción considerable del censo de vacas lecheras (7), lo que, a su vez repercutió en el consumo de algunos cereales como la cebada o el maíz (ver gráfico 2).

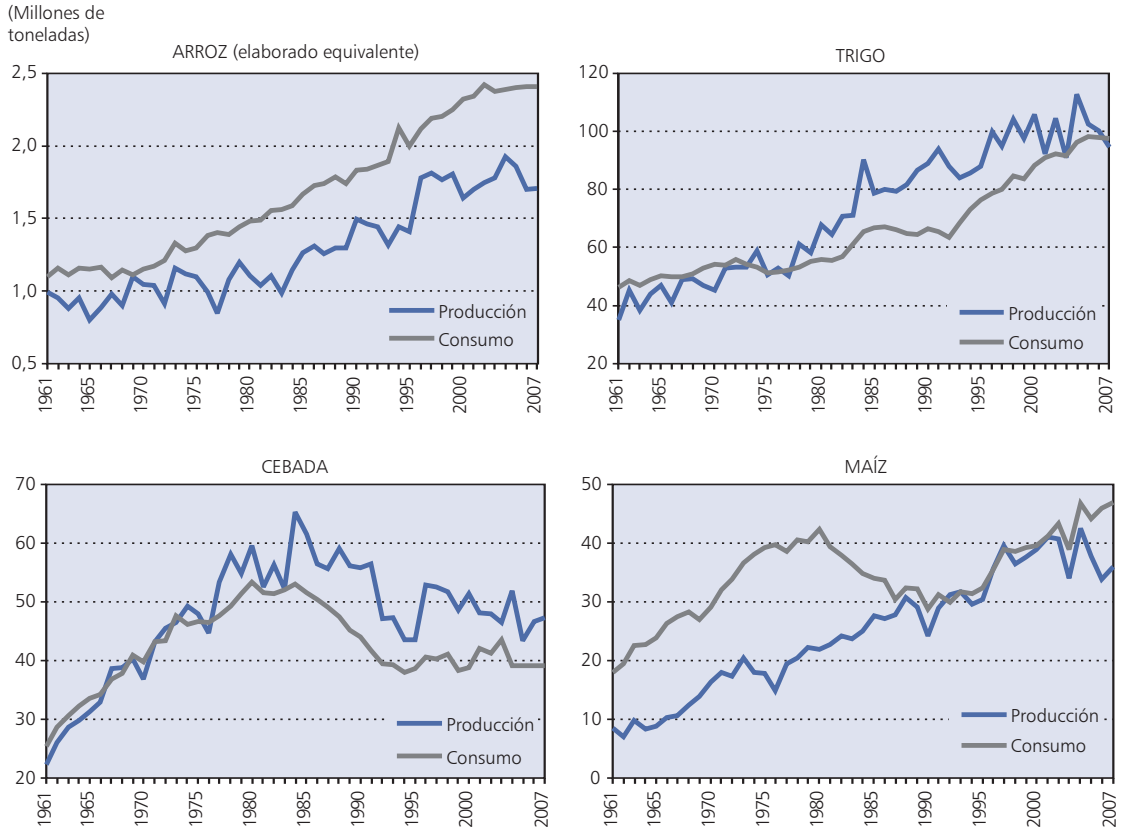
Los escasos logros alcanzados con estas reformas parciales (excepto en el sector ganadero), unidos a los problemas financieros de la Europa comunitaria (en 1991 los gastos de la PAC ascendían a 35.600 millones de ecus, lo que suponía el 61 por 100 del presupuesto comunitario) y las presiones internacionales, que arreciaron tras el inicio de la Ronda Uruguay del GATT en 1986, llevaron a la Unión a acometer una revisión más profunda de la PAC, siendo los cereales uno de los sectores más afectados por el cambio, si bien el paquete de medidas que se aprobó en 1992, la Reforma MacSharry, fue más suave de lo esperado (8).

Para los cereales se estableció un régimen único de precios que se irían reduciendo progresivamente desde, por ejemplo, los 163 ecus por tonelada del trigo blando o 155 de la cebada, en la campaña 1992-1993, hasta llegar a los 100 ecus por tonelada en la campaña 1995-1996.

Para amortiguar el irremediable efecto negativo que estas reducciones en los precios tendrían sobre las rentas, el agricultor recibía una ayuda directa por hectárea sembrada de cereales y/o hectárea retirada del cultivo, subvención que se fijaba en función de los rendimientos de cada comarca: a mayor rendimiento, mayor pago compensatorio.

La reforma diferenciaba entre pequeños y grandes agricultores. Se consideró pequeño productor a aquel que solicitaba el pago compensatorio para una superficie inferior a la necesaria para producir 92 toneladas según el plan de rendimientos comarcales establecido por cada Estado miembro. Los grandes productores estaban obligados a retirar del cultivo un 15 por 100 de la superficie de su explotación, con carácter rotatorio (9), mientras que para los pequeños, el *set aside* era opcional. La CEE concedía el pago compensatorio para una superficie máxima que, en el caso de ser superada, provocaba una reducción de las ayudas en la campaña en la que esto sucedía y un incremento del *set aside* en la siguiente.

GRÁFICO 2
PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE ALGUNOS CEREALES EN LA UE-15



Fuente: Elaboración propia con datos de *Faostat*, OCDE y Eurostat.

La reforma hizo descender notablemente la superficie cultivada y la producción, la cual, además, se vio negativamente afectada por unas adversas condiciones meteorológicas durante los años 1994 y 1995. De esta manera, si en 1991 se habían sembrado 39,3 millones de hectáreas y la cosecha en la Unión Europea-15 alcanzó los 197 millones de toneladas de cereales, con un excedente de 43, en 1995 la superficie dedicada a estas materias primas había disminuido en algo más de 3 millones de hectáreas y la producción se situó en 180 millones de toneladas. Por su parte, los excedentes menguaron desde esos 43 millones de toneladas en 1991 a sólo 15 en 1995 (gráficos 1 y 4).

Pero, a partir de este último ejercicio, el sobrante vuelve a incrementarse, y en 1999, en el marco de la *Agenda 2000*, se aprueba otra reforma que continúa y profundiza en la línea marcada por su predecesora. El impacto de esta revisión sobre la superficie y la producción es más limitado que el de la anterior (gráfico 4).

En 2003, la necesidad de posicionarse adecuadamente en las negociaciones internacionales que se estaban llevando a cabo en el marco de la Ronda de Doha, la inminente incorporación de diez países de la Europa del Este y el cada vez más favorable clima de liberalización comercial del sector, llevaron a la Unión Europea a aprobar la que hasta el momento es la última y más profunda reforma de la política agraria comunitaria (10).

Los tres rasgos más destacados de esta revisión son el *desacoplamiento,* la *condicionalidad* y la *modulación* de las ayudas. De los tres, sin duda el más interesante, por la ruptura que supone en la historia de la PAC, es el *desacoplamiento*. En virtud de esta medida, los agricultores recibirán subvenciones no por producir este o aquel producto, retirar tierras de cultivo o disponer de una cabaña ganadera, como ocurría hasta ese momento, sino simplemente por contar con una explotación agraria, siempre y cuando adopten

buenas prácticas productivas y cumplan con determinados requisitos medioambientales; esto es la *condicionalidad*.

Las ayudas serán, por tanto, al productor y no a la producción, y se percibirá una cantidad fija por explotación igual a la media de las subvenciones obtenidas en los tres años previos a la reforma, tanto si el agricultor decide producir, como si opta por no hacerlo (11).

Respecto al tercer rasgo destacado, la *modulación*, la reforma establece que aquellas explotaciones que perciban un monto de ayudas directas superior a 5.000 euros anuales verán reducidas éstas en un 3 por 100 en 2005, un 4 por 100 en 2006 y un 5 por 100 en 2007. Los recursos detraídos como consecuencia de la *modulación* se destinan a cubrir las necesidades financieras derivadas de la reforma de las OCM que en aquel momento estaban pendientes (caso, por ejemplo, de la OCM del azúcar) y al desarrollo rural, es decir, a lo que hoy se conoce como segundo pilar de la PAC (el primer pilar es la política de precios y mercados, muy modificada respecto a sus orígenes).

En resumen, desde la reforma de 2003, el primer pilar se centrará en la política de ayudas directas a las rentas, dejando, y facilitando, que los agricultores tomen sus decisiones productivas en función de las pautas que les marque el mercado, y no de las subvenciones que reciben de Bruselas. El segundo pilar, cuyos antecedentes se encuentran en la política de estructuras, prestará apoyo a los agricultores en la medida en que éstos suministren bienes y servicios públicos y velen por el mantenimiento del patrimonio natural y cultural en los espacios rurales.

Tras la reforma de 2003 se han dejado de cultivar en la UE-15 2,2 millones de hectáreas, lo que no se ha traducido en una caída significativa de la producción, pues desde esa fecha, con las fluctuaciones que le son características, la cosecha se mantiene bastante estable alrededor de los 200 millones de toneladas, una cifra cercana a la del consumo (gráficos 1 y 4), si bien la diferencia entre ambas variables se ha saldado con números rojos en 2006 y 2007. Esto es debido, en buena medida, a las adversas condiciones climatológicas que mermaron el rendimiento en países como Grecia, que entre 2005 y 2007 registró una bajada en su producción próxima al 30 por 100, así como Alemania, Bélgica y Dinamarca, que experimentaron retrocesos de en torno al 12 por 100 (también fue la meteorología, pero en este caso favorable, la que propició el crecimiento de la producción en 2004).

Precisamente, los malos resultados de los últimos años, unidos a la excepcional escalada de los precios de los cereales (en los próximos apartados se analizarán con detalle ambos aspectos), llevaron a la Unión Europea a suprimir, en septiembre de 2007, el barbecho obligatorio, que en ese momento estaba establecido en el 10 por 100. El efecto que esta eliminación tendrá sobre la superficie labrada (se estima que podrían ponerse en cultivo, de nuevo, 4 millones de hectáreas) y la producción es incierto, pues, si bien la subida de los precios de los cereales puede hacer atractivo su cultivo en algunas zonas, el avance de los costes de producción provocado por el aumento del precio del petróleo, las semillas y los fertilizantes hace que para muchas áreas de la Comunidad, en las que se abandonó la siembra tras alguna de las sucesivas reformas de la PAC, volver a cultivar pueda resultar poco interesante. Por otro lado, como ya se ha visto, las reformas de 1992, 1999 y 2003 han ocasionado una reducción considerable de la superficie cosechada, pero no tanto de la producción, lo que parece indicar que se ha producido un abandono de tierras marginales. Su recuperación seguramente tendrá de nuevo un efecto limitado, aunque no despreciable, sobre el *output*.

Para terminar con este rápido repaso a la evolución de la PAC, cuando estas líneas se escriben (junio de 2008), la Comisión acaba de aprobar su propuesta de *Mid-Term Review*, *o chequeo médico* que, igual que ya sucediera en 2003, cuando también estaba prevista una revisión intermedia, posiblemente supondrá un paso más en ese interminable camino en el se ha convertido la permanente reforma de la PAC y que, con toda probabilidad, llevará a su desaparición tal y como ahora la conocemos.

La Comisión propone, entre otras medidas, aumentar la modulación de las ayudas, eliminar definitivamente el barbecho obligatorio e incrementar progresivamente la cuota láctea hasta llegar a eliminarla en 2015.

En resumen, parece que, a la vista de los datos preliminares recogidos en este apartado, la PAC ha tenido una influencia nada despreciable sobre la evolución de la superficie cultivada y la producción de granos en la Unión Europea, efecto que sin duda se habrá transmitido al mercado mundial de estas materias primas, dada la importancia que el área comunitaria tiene como oferente, a la vez que demandante, de cereales.

En este apartado sólo se ha hecho referencia a la política agraria de la Unión Europea, como se ha visto, bastante intervencionista y proteccionista. Sin embargo, ésta no es muy diferente a las aplicadas en otros países desarrolla-

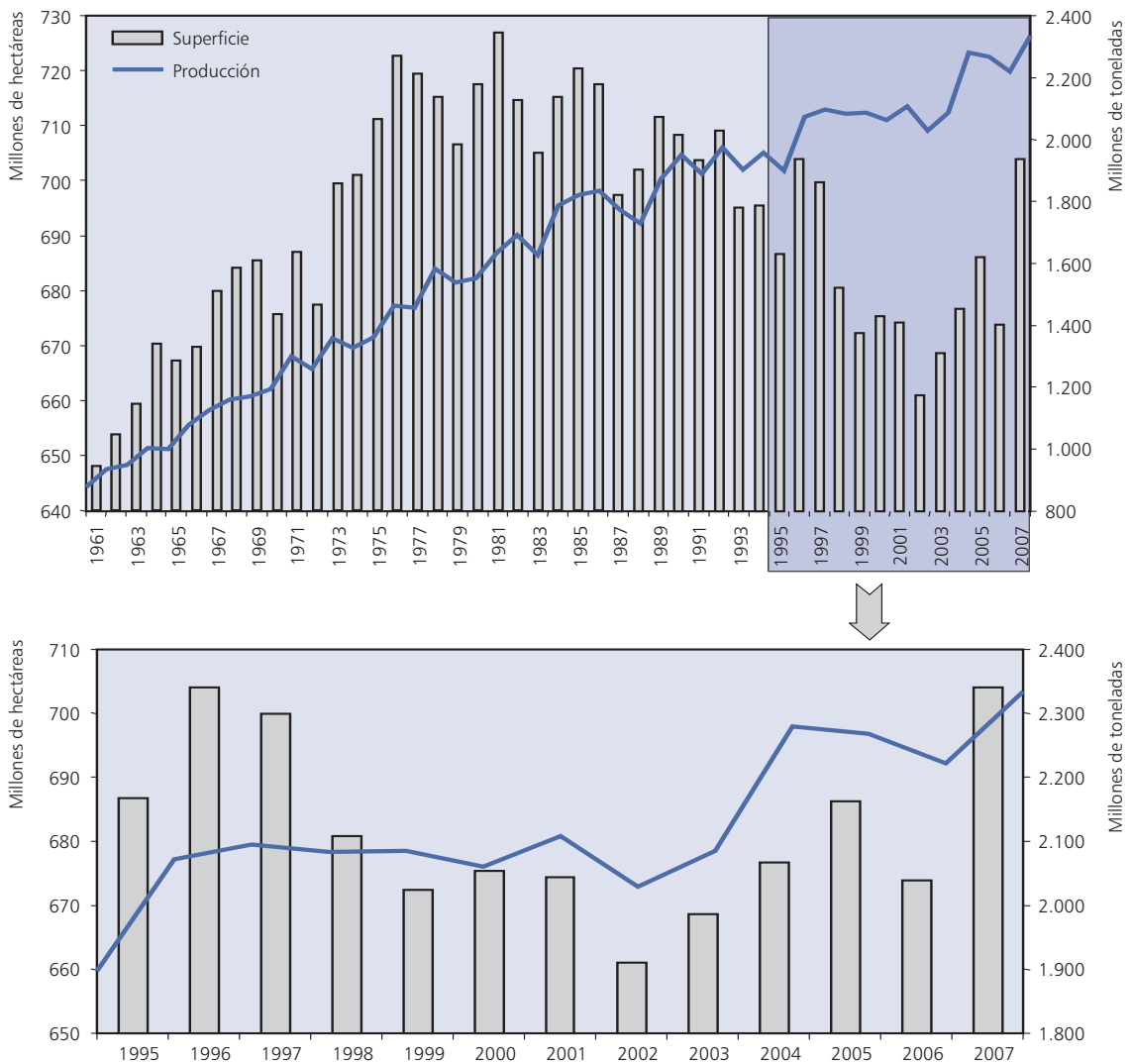
dos como Estados Unidos, Canadá, Japón, Noruega y Suiza, por poner algunos ejemplos; políticas cuya influencia sobre el mercado internacional de cereales, especialmente la de Estados Unidos, es también relevante.

Aunque sería interesante estudiar las consecuencias de estas regulaciones en la evolución de la producción y el comercio internacional de cereales, en el apartado que sigue sólo se examinará el impacto de la PAC en la trayectoria de ambas variables, pues el análisis de las políticas agrarias del resto de países mencionados excede, con mucho, los objetivos de este trabajo.

III. LA PRODUCCIÓN Y EL COMERCIO MUNDIAL DE CEREALES: LA UNIÓN EUROPEA COMO OFERENTE Y DEMANDANTE

Desde que comenzara la década de 1960, y durante veinte años, la superficie mundial cose-

GRÁFICO 3
SUPERFICIE COSECHADA Y PRODUCCIÓN MUNDIAL DE CEREALES



Fuente: Elaboración propia con datos de *Faostat* y OCDE.

chada con cereales aumentó en casi 79 millones de hectáreas. En los dos decenios siguientes la evolución fue la contraria, de modo que el área sembrada se redujo en unos 66 millones de hectáreas, para de nuevo, a partir de 2002, recuperarse con fuerza (con una inflexión a la baja en 2006), situándose para 2007 en 704 millones de hectáreas, una cifra que está en torno a la media de las dedicadas a estos cultivos desde mediados de la década de 1970 hasta los primeros años noventa (ver gráfico 3).

A diferencia de lo ocurrido con la superficie puesta en cultivo, la producción, pese a que muestra las fluctuaciones propias de las materias primas agrícolas, sigue una clara tendencia ascendente, de forma que en 2007 se obtuvieron 1.457 millones de toneladas de cereales más que en 1961 (gráfico 3).

La comparación entre la evolución de la superficie cultivada y la producción lleva a una conclusión evidente, confirmada por los datos, y es que el incremento de los rendimientos durante la etapa aquí considerada (1961-2007) ha sido extraordinario, elevándose la productividad de la tierra en un 150 por 100.

Por lo que se refiere a la composición de la producción, en 1961 el maíz, el trigo y el arroz representaban las tres cuartas partes de la cosecha de cereales, una cuota que se repartía de manera bastante igualitaria entre todos ellos. En la actualidad la cifra asciende a casi el 90 por 100. Si a los tres anteriores se añade la cebada, los porcentajes se elevan hasta el 80 y 96 por 100, respectivamente, para el principio y el final del periodo considerado.

Los primeros productores mundiales de cereales son China, Estados Unidos, la Unión Europea, India y la Federación de Rusia, que concentran cerca de los dos tercios del *output* total. Entre los cinco aportan, asimismo, las dos terceras partes de la cosecha de trigo. En cuanto a la cebada, el 40 por 100 se obtiene en la Unión Europea de 25 miembros. Ucrania y la Federación de Rusia son igualmente grandes productores. Por lo que se refiere al arroz, las tres cuartas partes del total mundial se extraen de los arrozales de China, India, Indonesia, Bangladesh y Vietnam. Finalmente, Estados Unidos, China, la Unión Europea, Brasil y México concentran algo más del 75 por 100 de la producción de maíz.

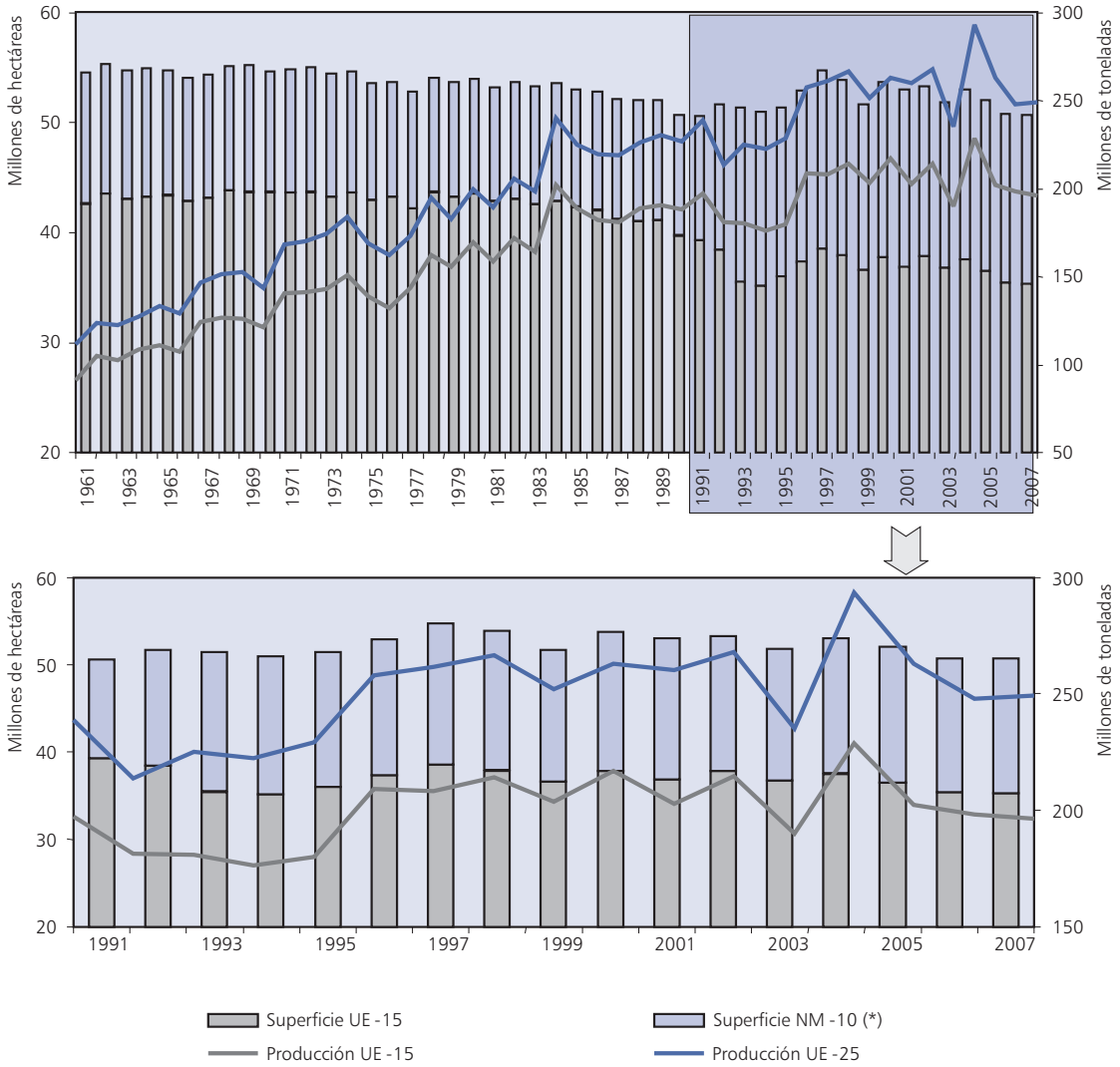
La evolución del sector de los cereales en la Unión Europea presenta algunas particularidades respecto al conjunto mundial que conviene examinar. Así, mientras que a escala global la superficie cultivada muestra fluctuaciones significativas (gráfico 3), en el espacio comunitario el número de hectáreas sembradas de grano se mantiene bastante estable (gráfico 4), al menos hasta 1984, lo que es atribuible a la seguridad que la PAC ha otorgado tradicionalmente a estos cultivos. Tras el inicio del programa de retirada de tierras (mencionado en el apartado anterior) y, sobre todo, inmediatamente después de la reforma MacSharry, la superficie puesta en producción se redujo considerablemente: entre 1984 y 1991 se dejaron de cultivar 3,6 millones de hectáreas (UE-15) y algo más de 4 desde esta última fecha hasta el año 1994. Superado este primer impacto, la extensión dedicada al cultivo de cereales se recupera ligeramente, para volver a descender de nuevo después de la última reforma de la PAC en 2003. En conjunto, desde que se tomaron las primeras medidas correctoras de la política agraria hasta la fecha, se han abandonado 7,4 millones de hectáreas en la UE-15.

Esta fuerte reducción de la superficie sembrada no se ha traducido en un descenso de la producción; muy al contrario, aunque con vaivenes, ésta mantiene una clara tendencia ascendente, si bien conviene precisar que tras la reforma de 1992 sí se produjo una inflexión a la baja, menguando la cosecha entre 1991 y 1994 en 21 millones de toneladas. A partir de 1995 hay una cierta recuperación del *output,* estabilizándose desde entonces en torno a los 205 millones de toneladas. La merma en la producción y la superficie sembrada que se observa a partir de 2004 es consecuencia tanto de la propia reforma de 2003 como de las malas cosechas de algunos estados miembros, sin que se pueda determinar con precisión, dada la limitada información de la que todavía hoy se dispone, cuál de las dos variables ha tenido mayor responsabilidad (gráfico 4).

Como se puede apreciar en el gráfico 2, la producción de los distintos tipos de cereales se muestra desde 1961 fluctuante, si bien la tendencia, en general, es ascendente. La cebada es, de todo el grupo, la que presenta un comportamiento más errático, creciendo a tasas extraordinariamente altas entre 1961 y 1984 (tasa anual media acumulativa del 4,8 por 100, frente al 3,5 por 100 del total de cereales) para después dibujar la trayectoria inversa. Las medidas restrictivas introducidas en la PAC, que afectaron tanto al propio sector como a la ganadería consumidora de este *input*, así como la sustitución parcial de cebada por maíz, harinas y tortas oleaginosas en la alimentación animal, justifican esa evolución. Desde hace una década, tanto la oferta, como la demanda se han estabilizado, si bien con un exceso de la primera sobre la segunda.

Por lo que se refiere al trigo, la producción creció también de ma-

GRÁFICO 4
SUPERFICIE COSECHADA Y PRODUCCIÓN DE CEREALES EN LA UE



(*) Incluye los diez Estados miembros que se incorporan a la UE en 2004.
Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat y *Faostat*.

nera continuada, en este caso, hasta 2000, con algunas inflexiones a la baja que coinciden con la adopción de medidas correctoras por parte de la Unión Europea (programa de retirada de tierras y reforma MacSharry). En las cuatro últimas campañas se han registrado malos resultados que cabe atribuir tanto a la adversa meteorología como a la reforma de la PAC de 2003. El consumo, que viene creciendo de manera sostenida desde principios de la década de 1960, ha mostrado en los tres últimos lustros un mayor dinamismo, algo que se debe, en parte, al aumento de la población por la mayor presencia de inmigrantes.

En cuanto a la producción de arroz, su ascenso, con ser importante, no es lo suficientemente elevado como para cubrir el incremento de la demanda, abriéndose cada vez más la brecha entre ambos (el aumento de la población inmigrante en Europa explica también, en este caso, la fortaleza del consumo).

Finalmente, la producción de maíz ha crecido, casi ininterrumpidamente, hasta 2002 para atender las necesidades de una ganadería que se abastecía con anterioridad mayoritariamente en el exterior. Las malas cosechas de los últimos años han acentuado el déficit europeo.

Igual que ocurría en el conjunto mundial, en la UE-15 la productividad de la tierra ha experimentado un crecimiento espectacular, con un alza que se aproxima al 160 por 100 entre 1961 y 2007, y al 18 por 100 en los tres últimos lustros (si se considera la UE-25, los incrementos son del 139 y 18 por 100, respectivamente).

De los distintos cereales que componen la producción europea, dos, el trigo y la cebada, suponen alrededor del 70 por 100 del *output* total de la UE-25, y si a estos se añade el maíz, la cifra se eleva al 90 por 100.

El peso de cada uno de los cereales en el total de la producción comunitaria se ha modificado a lo largo de la etapa considerada. El trigo y la cebada han seguido tendencias contrapuestas: mientras la segunda aumentó su participación relativa en el *output* global desde 1961 hasta 1984, para, a partir de entonces, perder cuota, en el caso del trigo es precisamente desde este último año cuando aumenta su importancia relativa en la producción. El maíz, que en el momento de nacer la PAC tenía escasa presencia en la cosecha cerealista europea, no ha dejado de incrementar su aporte, llegando casi a doblar, en 2007, la cifra de 1961. Sin duda, la protección otorgada por la PAC, más favorable para el trigo y el maíz que para la cebada, ha influido en esta evolución. La contribución del otro cereal considerado en este trabajo, el arroz, es casi testimonial, aunque no despreciable; en concreto, en 2007 se recogieron casi 3 millones de toneladas de arroz con cáscara en la UE-25, cifra que, con ser importante, no supone ni siquiera un 0,5 por 100 del total mundial.

Dentro de la Unión Europea, los grandes productores de cereales son Francia, Alemania, Polonia, España e Italia, que aportan el 70 por 100 del *output* comunitario. Por tipos de granos, las tres cuartas partes de la cebada se obtienen en Alemania, Francia, España, Reino Unido y Polonia; un porcentaje similar del trigo se cosecha en Francia, Alemania, Reino Unido, Polonia e Italia; más del 80 por 100 del maíz se recoge en Francia, Italia, Hungría, Alemania y España; finalmente, casi el 100 por 100 del arroz se cultiva en Italia, España, Grecia, Portugal y Francia.

Para finalizar este apartado, se hará un breve comentario sobre el comercio mundial de cereales. Durante las últimas campañas, los intercambios internacionales de granos se mueven en el entorno de los 500 millones de toneladas, una cifra que triplica la correspondiente a los primeros años de la década de 1960. Los principales exportadores son Estados Unidos, Francia, Argentina, Australia y Canadá que, en conjunto, a la altura de 2005 concentraban algo más del 64 por 100 de las ventas totales, correspondiéndole prácticamente el 80 por 100 de esa cantidad a los tres primeros países mencionados. Por su parte, los suministros del grupo de estados que integran la Unión Europea a países no comunitarios representan el 10 por 100 de las exportaciones mundiales.

En lo que se refiere a las importaciones, éstas mucho menos concentradas geográficamente, los primeros cinco países del *ranking*, Japón, España, China, Egipto y México, absorben actualmente el 30 por 100 de las compras mundiales registradas, aunque sólo Egipto y las dos economías asiáticas permanecen en posiciones de cabeza a lo largo del tiempo. Por su parte, los suministros que reciben los Estados miembros de la UE-27 procedentes del resto del mundo suman el 4,5 por 100 de las importaciones mundiales.

IV. LAS COTIZACIONES INTERNACIONALES DE LOS CEREALES

Desde mediados del siglo pasado, salvo episodios esporádicos, los precios de la mayor parte de los cereales se han mantenido en niveles relativamente bajos debido, en gran parte, a que, amparados en políticas agrarias muy proteccionistas, los países desarrollados han incrementado considerablemente su oferta, lo que ha llevado a que, una vez satisfecha la demanda interna, parte de esa producción se volcara en los mercados internacionales, presionando a la baja los precios. Además, esas políticas tuvieron un efecto desincentivador para determinados países que se encontraban en el umbral de la rentabilidad y que, o bien dejaron de producir, o bien no lo hicieron con la intensidad que una política agraria mundial menos proteccionista les hubiera permitido.

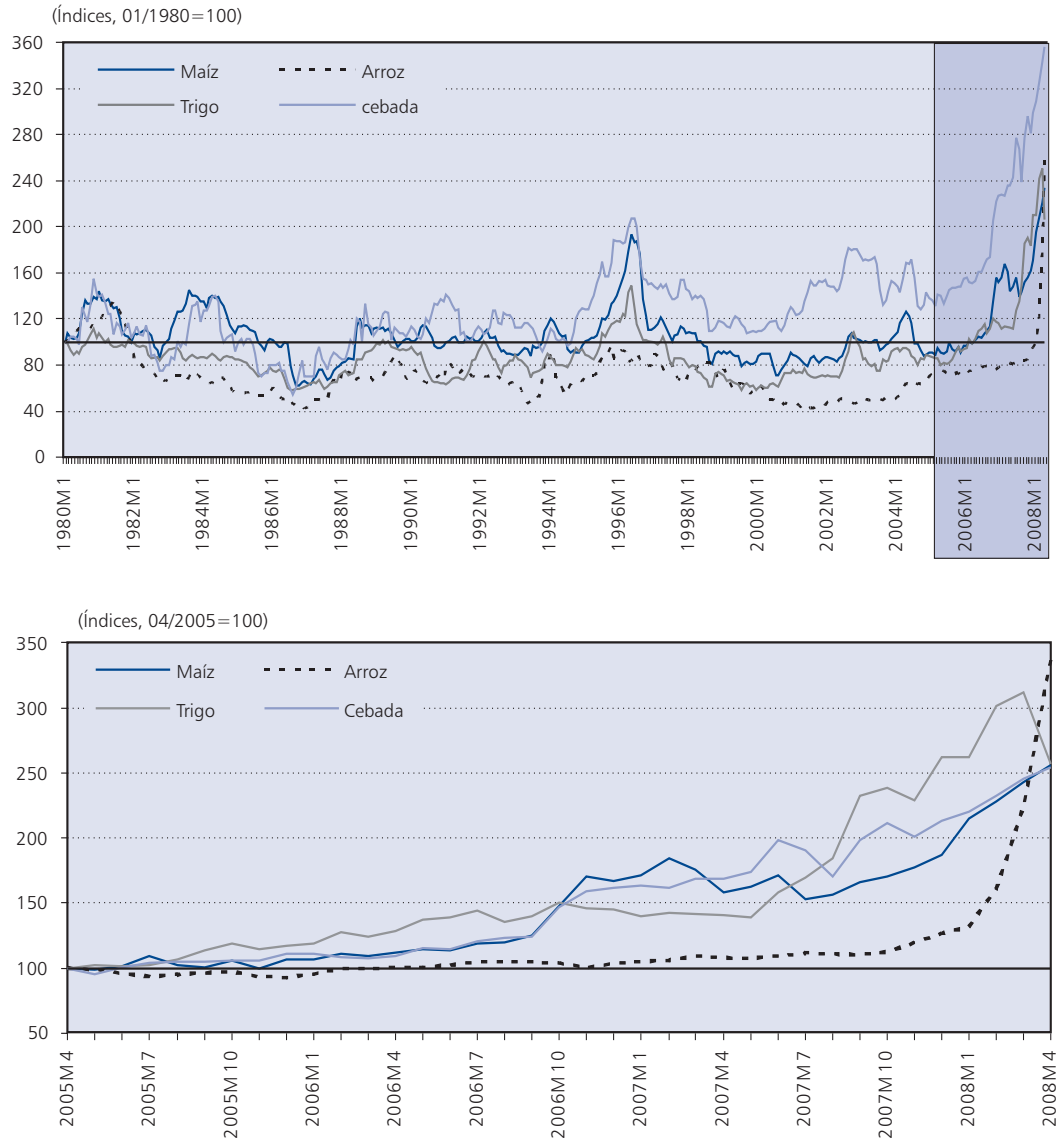
En los últimos años, sin embargo, la creciente liberalización de los intercambios, el incremento de la demanda, la irrupción en los mercados de futuros de nuevos y potentes inversores o la aparición de usos alternativos para los cereales han convulsionado los mercados internacionales, presionando al alza las cotizaciones hasta situarlas en niveles extraordinariamente altos. Así, el precio mundial del trigo ha aumentado, en el último año, un 83 por 100, el del arroz un 215 por 100, el del

maíz un 62 por 100 y el de la cebada un 51 por 100.

Repuntes bruscos de los precios no son infrecuentes —se produjeron, por ejemplo, en 1996 (véase gráfico 5)—; sin embargo, subidas tan prolongadas y tan espectaculares como las actuales constituyen un hecho insólito que está creando una notable alarma, pues estos incrementos se están trasladando, aumentados por el papel que juega la distribución, a los precios de los productos elaborados básicos, como el pan, y consecuentemente a la inflación.

Como se puede apreciar en el gráfico 5, que recoge la evolución de los precios desde 1980 a la actualidad, las cotizaciones de los cereales se han mantenido, salvo episodios esporádicos (por ejemplo, en el caso del arroz, el maíz y la cebada desde mediados de 1980 hasta el otoño de 1981; el maíz entre la primavera de 1983 y finales de 1984; la cebada de agosto de 1983 al mismo mes del

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS CEREALES



Fuente: Elaboración propia con datos de FMI, *IMF Primary Commodity Price.*

año siguiente; el maíz entre junio de 1995 y el otoño de 1996) en niveles inferiores a los de 1980 (la cebada ha cotizado, generalmente, por encima del resto de cereales). Pero desde el verano de 2005 iniciaron una escalada que ha disparado el precio de todos ellos a niveles nunca alcanzados hasta el momento. Es difícil pronosticar hasta cuando se mantendrá esta situación, o si ya ha empezado a tocar techo, pues en el mes de abril el precio del trigo ha registrado una notable caída, descenso que seguramente tiene que ver con las favorables expectativas sobre la cosecha tanto en Estados Unidos como en Europa. En ambos casos, ha aumentado la superficie cultivada y, sobre todo, se ha contado, en general, con una favorable meteorología que, de no producirse catástrofes naturales de última hora, tendrá un efecto extraordinariamente positivo sobre la cosecha (12).

¿Qué factores explican este sostenido y prolongado ascenso de las cotizaciones? Y, teniendo en cuenta que ha sido uno de los acusados del proceso (13), ¿qué grado de responsabilidad tiene la PAC en dicha subida? (14). En efecto, durante el último año no ha sido infrecuente leer y escuchar que las sucesivas reformas de la PAC han reducido la producción de cereales en la Unión Europea hasta el punto de que esta «escasez» de *outputs* es uno de los factores, y no menor, que explica la subida de las cotizaciones agrarias. Conviene no olvidar que hasta hace poco la PAC era acusada, con razón, de provocar graves distorsiones tanto en los mercados europeos como en los internacionales, al haber generado, a través de una generosa política de precios, cuantiosos excedentes que suponían, por un lado, una carga elevada para el presupuesto comunitario y, por otro, una competencia perversa, puesto que con la ayuda de las subvenciones, tales sobrantes se acababan colocando en el mercado internacional. En definitiva, la PAC es culpable por estimular la producción, antes, y por frenarla, ahora.

En principio, el incremento de los precios agrarios mundiales puede venir motivado por factores de oferta —por ejemplo, reducción de la producción, ya sea ésta sistemática o coyuntural— o de demanda —incremento del consumo, movimientos especulativos en los mercados (15). De acuerdo con el análisis realizado en el apartado anterior, la oferta, aunque con fluctuaciones coyunturales, ha seguido una trayectoria ascendente, tanto en el conjunto mundial como en la Unión Europea, por lo que no parece ser una variable clave en la explicación de la subida de los precios. No obstante, no conviene precipitarse en las conclusiones, ya que, para determinar el papel que ha jugado esta variable, es conveniente confrontarla con la demanda.

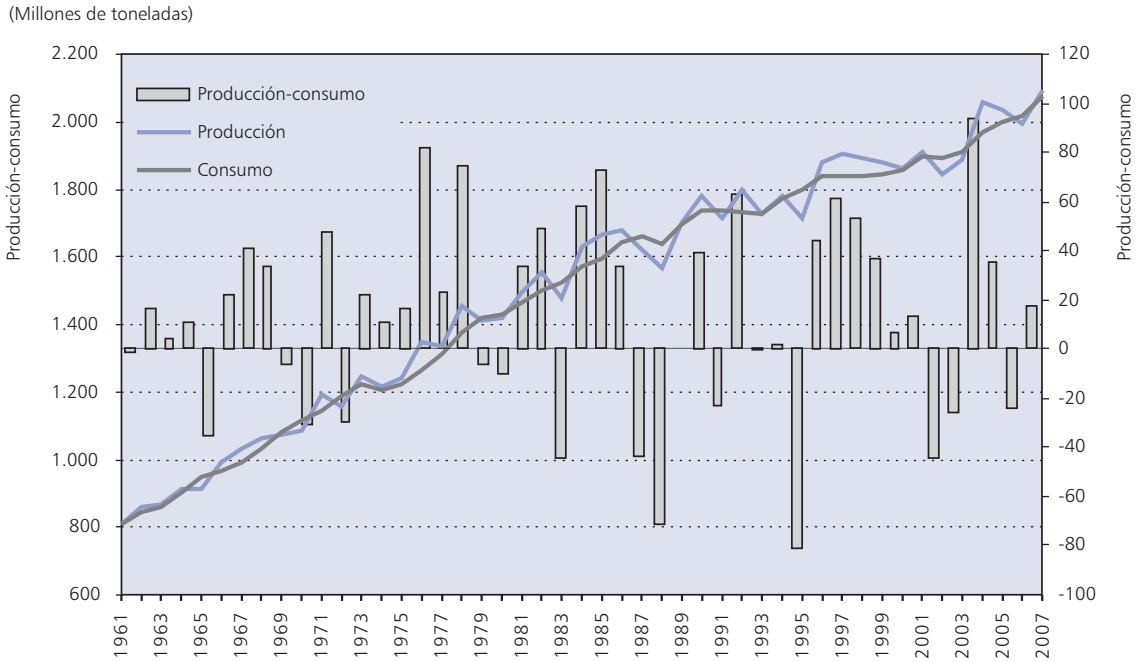
El gráfico 6 recoge la evolución de la producción y el consumo mundiales de cereales. Como se puede apreciar, oferta y demanda siguen trayectorias paralelas, aunque no coincidentes. Mientras la oferta fluctúa notablemente por la influencia, entre otros factores, de las condiciones meteorológicas, la demanda muestra un crecimiento más sostenido.

En efecto, si se considera el conjunto del periodo, oferta y demanda han crecido a tasas anuales acumulativas muy similares: 2,09 por 100 la producción, 2,07 por 100 el consumo. Ahora bien, cuando el cálculo se limita a la última década, la demanda avanza a una tasa anual media del 1,2 por 100, mientras que la producción lo hace sólo al 0,9 por 100 (las diferencias son aún más abultadas si únicamente se consideran los tres últimos años: tasa anual media de crecimiento para la demanda del 2 por 100 y del 1,5 por 100 para la oferta). Todo ello permite afirmar que, si bien el *output* no parece haber sido la variable clave en las subida de las cotizaciones, su influencia no ha sido despreciable, pues, por un lado, el diferencial de tasas de crecimiento entre el consumo y la oferta es relevante y, por otro, los significativos descensos de la producción en 2002, 2005 y 2006 (gráfico 3), provocados por las adversas condiciones meteorológicas que mermaron las cosechas en algunos grandes productores, han contribuido a que el nivel de existencias mundiales disminuya, creando un caldo de cultivo propicio para la especulación y, con ello, para el aumento de los precios. Según datos de la FAO, cuando termine la campaña de 2008 el volumen de *stocks* internacionales será de 427 millones de toneladas, el más bajo desde 1983 (16). En la Unión Europea las reservas están, igualmente, bajo mínimos, con sólo un millón de toneladas en septiembre de 2007.

Precisamente, la caída de los *stocks* mundiales provoca incertidumbre en los mercados, y favorece la especulación y la subida de los precios. A su vez, la escasez de reservas constituye un hecho diferencial respecto a situaciones precedentes en las que también se produjeron desajustes entre la oferta y la demanda —1987, 1988 y 1995 (gráfico 6)—, pues, en aquellos años, el nivel de existencias, sobre todo en la Unión Europea, era notable (gráfico 1).

Las recientes decisiones, motivadas por el miedo al desabastecimiento interno o a una mayor subida de los precios, de algunos países como India, que ha prohibido las exportaciones de trigo y limitado las de arroz (excepto la variedad basmati), Egipto, donde

GRÁFICO 6
PRODUCCIÓN Y CONSUMO MUNDIAL DE CEREALES



Fuente: Elaboración propia con datos de *Faostat*, OCDE y United States Department of Agriculture, *PSD database*.

se ha establecido un impuesto a las ventas externas de cereales, o Vietnam, que ha anunciado una reducción de sus exportaciones en 2008, no hacen sino alimentar los movimientos especulativos y agravar la situación.

En definitiva, todo apunta a que son los factores relacionados con la demanda los que más han condicionado la subida de los precios. Entre ellos hay que destacar, además del referido crecimiento del consumo (humano y ganadero), la compra de cereales por parte de la industria productora de biocombustibles o la entrada de grandes inversores financieros en los mercados de futuros, adoptando posiciones especulativas que presionan al alza los precios.

Respecto a la demanda, como se acaba de exponer, ésta ha crecido a un ritmo más acelerado que el de la oferta, siendo especialmente significativa la progresión del consumo en países como China e India. En el segundo de los mencionados, por ejemplo, durante el último decenio la tasa anual acumulativa de crecimiento del consumo de cereales fue del 1,5 por 100, elevándose la del trigo al 2,5 y al 4,3 la del maíz; en cuanto al arroz, el avance fue más moderado que el de los dos anteriores, con una media del 1,5 por 100 anual (hay que tener en cuenta que el consumo de este último era ya muy elevado en el país asiático. Recuérdese, también, que la oferta mundial de cereales aumentó a una tasa del 0,9 por 100).

Pero, como ya se había adelantado, la demanda no sólo ha crecido impulsada por un mayor consumo humano y animal, sino también por los usos alternativos que, desde hace algún tiempo, se han descubierto para estos productos. En efecto, la subida de los precios del petróleo hasta niveles insoportables para los países importadores, sumada a la creciente preocupación por encontrar fuentes de energía más limpias y respetuosas con el medio ambiente, han acrecentado la demanda de cereales, sobre todo de maíz, para la obtención de bioetanol.

Entre los grandes productores mundiales de biocombustibles figuran Estados Unidos, Brasil y China. En el primero, el bioetanol se obtiene, principalmente, a partir del maíz, uso al que, con el estímulo de las subvenciones, en los últimos años se ha dedicado hasta un 25 por 100 de la producción. En Brasil, el referido combustible se obtiene, en su mayor parte, de la caña de azúcar. China lo extrae igualmente de los cereales,

aunque la escalada de los precios y la alarma alimentaria desatada han llevado a este país a congelar la aprobación de nuevos proyectos de producción de biocarburantes, en tanto no esté asegurado el abastecimiento humano y animal. En la Unión Europea sólo se destina a la producción de este tipo de combustibles alrededor de un 2 por 100 de la cosecha de cereales. Además, cuando los precios superan determinados umbrales, como sucede ahora, el desvío hacia la industria se paraliza.

A la vista de estos datos, no parece que la derivación de estas materias primas hacia usos alternativos sea una variable explicativa relevante en la escalada de los precios. Sin embargo, su efecto tampoco se puede considerar despreciable, pues, dada la interdependencia de los mercados de cereales, el incremento de la demanda de uno de ellos, por ejemplo el maíz, para usos energéticos no sólo eleva su precio, sino que produce un efecto cascada, presionando al alza la cotización del resto de cereales, en especial del trigo, que es el sustituto más próximo.

Ahora bien, si el crecimiento de la demanda es un importante factor explicativo del aumento de las cotizaciones, no lo es menos la revitalización de los mercados de materias primas. Allí los productos agrarios han pasado a convertirse en activos muy rentables, en los que está encontrando refugio el dinero que huye de las plazas financieras tradicionales, dada su inestabilidad. Prueba de ello, y del auge alcanzado por los mercados de futuros, es que el volumen de operaciones realizadas en los últimos años en el mercado de Chicago, el más importante del mundo en esta materia, se ha cuadruplicado, al tiempo que las llevadas a cabo en el MATIF (Marché à Terme International de France) de París se han multiplicado por diez.

En estos mercados han irrumpido con fuerza los fondos de inversión, que están cerrando la cuarta parte de los contratos que en ellos se negocian. Las posiciones, en muchos casos especulativas, adoptadas por unos intermediarios tan potentes, en una u otra dirección, ejercen una incuestionable influencia sobre los precios (17).

Finalmente, entre las variables que están contribuyendo al encarecimiento de los cereales no hay que olvidar el incremento de los costes de trasporte. Así, el Índice de Fletes de Carga Seca del Báltico (*Baltic Exchange Dry Index*), que mide los costes de embarque de productos a granel como los cereales, y que hasta 2003 se había mantenido en valores de entre 1.000 y 2.000 puntos, inició desde entonces una escalada que le llevó a situarse en 6.500 a la altura de 2007, y está ya superando la cota de los 10.000 en los primeros meses de 2008. La subida del precio del petróleo, la escasez y antigüedad de los buques y la congestión de los puertos están detrás de este aumento.

Se iniciaba este apartado con una pregunta sobre el grado de responsabilidad de la PAC en la subida de los precios mundiales. Pues bien, sin duda la vieja PAC, con el estímulo permanente de unos elevados precios internos, favoreció el incremento de la producción y, con ello, la bajada de las cotizaciones internacionales, al colocar, como se dijo, los excedentes en los mercados mundiales mediante restituciones a la exportación. Así pues, la política agraria de la Unión Europea puede haber sido culpable de que los precios se hayan mantenido durante años en niveles anormalmente bajos; sin embargo, tiene menos responsabilidad en que ahora se sitúen en cotas elevadas, ya que, si bien los factores de oferta han jugado un papel no despreciable en la subida de la cotizaciones de los cereales, son las variables relacionadas con la demanda las que, como se ha visto, ejercen mayor influencia.

Los países en desarrollo productores de materias primas agrarias tienen, en el momento actual, oportunidades productivas que, en parte, tanto la PAC como las políticas agrarias proteccionistas practicadas por otras economías desarrolladas cercenaban en el pasado. Pese a todo, si bien el incremento de los precios agrarios puede suponer una ventaja para los productores menos desarrollados, incentivando su producción y sus ventas exteriores, al mismo tiempo puede elevar el coste de sus importaciones de *inputs* y, en un clima de inestabilidad como el actual, llevarlos a tomar decisiones erróneas de asignación de recursos (18). Además, quien realmente se beneficia de la incertidumbre económica es el especulador, no el productor, y mucho menos los pequeños agricultores de los países más pobres, que se encuentran al margen del mercado. Sus oportunidades pueden ser más teóricas que reales.

Más allá de la influencia que la PAC y las regulaciones agrarias de otros países puedan haber tenido sobre situaciones pasadas y presentes y, más concretamente, sobre ésta ya prolongada subida de precios, lo que interesa de cara al futuro es determinar qué papel han de jugar dichas políticas.

La reducción del proteccionismo agrario y la creciente liberalización del comercio deben continuar. No parece razonable que la inestabilidad de los mercados de materias primas, y la consiguiente alarma social generada, lleven a reanimar un modelo de regulación

agraria como el que ha estado vigente en la Unión Europea y otros países desarrollados, el cual, aunque más lentamente de lo deseable, está ya en vías de extinción.

No obstante lo dicho, si bien esas políticas deben eliminarse, es preciso mantener redes de seguridad para evitar fluctuaciones repentinas en la oferta o la demanda, o movimientos especulativos que afecten, más allá de lo razonable, a los precios de unos productos que son de primera necesidad. En este terreno, como en otros, el avance de la globalización exige la creación de nuevas formas de regulación y de instituciones capaces de gestionar y combatir oscilaciones en los mercados tan pronunciadas como las que ahora se viven, evitando el fácil contagio en un mundo tan interdependiente. Si las cotizaciones de los productos agrarios se elevan por encima de determinados niveles perjudicarán tanto a la población con menor poder adquisitivo de los países ricos como, sobre todo, a la que vive en los núcleos urbanos de los países más pobres. El Banco Mundial ya ha advertido que esta subida de precios generará 100 millones de nuevos pobres.

V. CONCLUSIONES

El sector de los cereales ha vivido, desde mediados del siglo pasado, un significativo proceso de transformación, motivado tanto por los avances biotecnológicos como por la adopción de políticas agrarias muy proteccionistas por parte de los países desarrollados y, más recientemente, por las alteraciones en los mercados mundiales.

Las fluctuaciones en la producción y los precios que se producen a lo largo de las últimas décadas vienen determinadas por variables tanto reales (cambiante meteorología, variaciones en la demanda y en la oferta) como financieras (movimientos especulativos en los mercados de futuros).

Son, precisamente, los factores relacionados con la demanda, junto a las posiciones especulativas adoptadas en los mercados de *commodities*, los que más influencia están teniendo en esta ya prolongada subida de las cotizaciones de los cereales. En efecto, el incremento del consumo, tanto humano como animal, la mayor utilización de cereales para usos alternativos, el crecimiento de los costes de transporte, el auge de los mercados de materias primas a raíz del desembarco en ellos de potentes intermediarios (fondos de inversión) y el clima especulativo que se ha desarrollado en torno a estos productos, debido tanto a las expectativas que los agentes tienen sobre la evolución futura de los mercados como a la reducción de las existencia mundiales y las recientes decisiones de algunos grandes exportadores de limitar sus ventas al exterior, son las principales razones que explican el incremento de los precios.

Es difícil posicionarse sobre si los precios empiezan a tocar techo (el trigo ha bajado sensiblemente en abril, pero puede ser un movimiento coyuntural) o si, por el contrario, la situación va a continuar. Todo hace pensar que efectivamente las cotizaciones elevadas de los cereales, y de otros productos agrarios, se mantendrán todavía durante una larga temporada; así, al menos, lo manifiestan los expertos de la FAO y el Banco Mundial.

Estas alteraciones en los mercados obligan a una reflexión sosegada y global sobre el tipo de políticas agrarias a aplicar en el futuro, las cuales deben encontrar un cierto equilibrio entre la necesidad de dejar margen al mercado para que guíe las decisiones de producción de los agricultores y la de establecer redes de seguridad para que, ante las frecuentes fluctuaciones de la producción agraria, las cotizaciones no rebasen niveles que pongan en peligro a las capas más frágiles de la sociedad, tanto de los países desarrollados como de los en vías de desarrollo, pero, especialmente, a estos últimos, que cuentan con niveles de protección social muy limitados.

Por último, caben pocas dudas sobre la necesidad de potenciar la investigación para encontrar fuentes energéticas alternativas a partir de materias primas que no compitan con los usos alimenticios de la producción cerealista, intensificando el empleo de nuevas especies vegetales, como la pataca, la chumbera o el cardo, aptas para la producción de biocarburantes de segunda generación.

NOTAS

(1) Bien es cierto que la PAC no era muy diferente de las políticas agrarias aplicadas por otros países desarrollados; si acaso, se podría destacar su más acentuado proteccionismo y un mayor grado de complejidad en los instrumentos utilizados.

(2) Tras la Conferencia de Stressa, en 1958, se iniciaron los trabajos preparatorios para fijar las bases de la PAC. El 30 de junio de 1960 la Comisión presentó al Consejo un informe, que ha pasado a denominarse Primer Plan Mansholt, en el se establecían dichas bases. Después de diversos retoques, el 14 de enero de 1962 se aprobaron las primeras disposiciones de esta política, aplicables, entre otros sectores, al de cereales.

(3) El análisis comienza un año antes de que se pusieran en marcha las primeras organizaciones comunes de mercado (OCM) para poder apreciar mejor la influencia de la PAC en ellas, y en concreto en el sector que aquí se considera, el de cereales.

(4) Una descripción detallada de la PAC, desde sus orígenes hasta la actualidad, puede verse en GARCÍA DELGADO, J.L., y GARCÍA GRANDE, J. (2005), *Política agraria común: balance y perspectivas,* Estudios Económicos, «la Caixa», Barcelona.

(5) Los objetivos de la PAC (incrementar la productividad fomentando el progre-

so técnico y el empleo óptimo de los factores de producción, en especial de la mano de obra; estabilizar los mercados agrarios; asegurar precios razonables a los consumidores; garantizar la seguridad de los abastecimientos y procurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola) se fijaron en el artículo 39 del Tratado de Roma (versión primitiva).

(6) MILLET SOLER, M. (2005), «La PAC y las negociaciones comerciales internacionales» en GARCÍA DELGADO, J.L., y GARCÍA GRANDE, J. (2005), *op. cit.*

(7) Entre 1984 y 1991 el censo de vacas lecheras se redujo, en la UE-10 (Alemania, Francia, Reino Unido, Irlanda, Luxemburgo, Bélgica, Holanda, Italia, Dinamarca y Grecia) en 5,5 millones de reses.

(8) Un análisis detallado de este tema puede verse en GARCÍA GRANDE, M.J. (1993), «El sector agrario de Castilla y León ante la reforma de la PAC», *Revista de Estudios Europeos,* número 4.

(9) Se trataba de evitar lo sucedido con el primer programa de retirada de tierras. Entonces el agricultor, como es lógico, retiró de la producción las tierras de peor calidad.

(10) Sobre esta reforma y las revisiones previstas para el futuro más inmediato ver GARCÍA DELGADO, J.L., y GARCÍA GRANDE, J. (2005), *op. cit.* y MASSOT MARTÍ, A. (2007), «¿Quo vadis PAC? La revisión de 2008, primer paso en la búsqueda de una nueva política agrícola común», *Boletín Económico de ICE,* número 2903.

(11) De esta forma, se cumple con las exigencias de la OMC para que estas ayudas sean incluidas en la *Caja Verde* y no en la *Caja Azul,* donde estaban hasta ahora, y que está llamada a desaparecer.

(12) El Banco Mundial (*World Development Report, 2008)* considera que las cotizaciones de los cereales se mantendrán, todavía durante un periodo largo, en niveles elevados. Así lo han manifestado también los expertos de la FAO, si bien en el informe conjunto que elaboran con la OCDE (OECD-FAO, *Agricultural Outlook, 2008-2017)* han matizado esta opinión manifestando que los niveles record que actualmente están alcanzando los precios agrarios no se sostendrán durante mucho tiempo, aunque permanecerán en niveles promedio superiores a los del pasado.

(13) En un diario nacional (*El País*, 24-9-2007) se podía leer: «subida histórica de los precios de los cereales (…), cotizaciones record de la leche (….), pérdida de la soberanía alimentaria….Éstas son algunas de las consecuencias de la Política Agrícola Común», y no ha sido el único medio en recoger comentarios similares. De hecho, la propia Unión Europea debe haberse sentido «culpable» cuando ha modificado su estrategia y ha suprimido el barbecho obligatorio.

(14) En un estudio de COLMAN, D. (1988), «The CAP in conflict with trade and development», *European Review of Agricultural Economics*, 15, y en otro más reciente de BOUËT, A.; BUREAU, J. C.; DECREUX, Y., y JEAN, S. (2005), «Multilateral agricultural trade liberalization: the contrasting fortunes of developing countries in the Doha Round», *World Economy,* 28, ya se apuntaba que una política menos proteccionista en la Unión Europea traería consigo un incremento en los precios internacionales; conclusión a la que también se llega en el trabajo de RAMOS ARGUDO, R.; PHILIPPIDIS, G., y SÁNCHEZ CLOLIZ, J. (2007), «Los impactos de la abolición de la PAC en la economía española, europea y mundial: resultados de una simulación con un modelo de equilibrio general aplicado», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, número 215-216.

(15) Como ya se dijo, una parte importante de la producción de cereales se vende en los mercados de futuros y, por tanto, sus cotizaciones están muy influenciadas por las posiciones especulativas que toman los agentes participantes.

(16) FAO (2007), *Perspectivas alimentarias. Análisis de los mercados mundiales.*

(17) WALDIE, P. (2008), «Why grocery prices are set to soar», *Globe and Mail,* Toronto, estima que más de la mitad del trigo que se negocia en el mercado mundial de *commodities* es controlado por los fondos de inversión.

(18) FAO (2007), *op. cit.*: 58.

LA GANADERÍA EN ESPAÑA: SITUACIÓN ACTUAL Y EVOLUCIÓN RECIENTE

Francisco SINEIRO GARCÍA
Roberto LORENZANA FERNÁNDEZ
Universidad de Santiago de Compostela

Resumen

La producción de carnes, en especial de porcino, ha tenido un excelente comportamiento en las dos últimas décadas dentro del nuevo marco europeo. El aumento de la producción en 2,5 millones de toneladas ha cubierto el consumo interior y logrado un superávit de un millón de toneladas con el exterior. El contrapeso de este desarrollo ha sido el incremento de la dependencia exterior en las materias primas para piensos, que lleva a una mayor vulnerabilidad con respecto a la actual situación de sus precios, que se estima va a continuar a medio plazo. En la producción de leche, muy condicionada por las cuotas, se ha registrado un elevado ajuste y una notable mejora en las explotaciones que permanecen activas. La previsible eliminación de las cuotas abre la oportunidad de un incremento en la producción, que permitiría reducir el elevado déficit exterior, lo que dependerá no sólo de la dinámica productiva, sino también de la industrial, a causa de la debilidad actual en productos clave en nuestro déficit comercial.

Palabras clave: ganadería, carnes, leche.

Abstract

Production of meat, especially of pork, has shown an excellent performance in the last twenty years within the new European framework. The 2.5 million ton rise in production has covered internal consumption and achieved a million ton external surplus. The counterweight of this development has been the increased external dependence in raw material for feeds, which leads to greater vulnerability with regard to their current price situation, which is expected to continue in the medium term. In milk production, highly conditioned by quotas, a high adjustment has been recorded and a considerable improvement in the farms that remain productive. The foreseeable elimination of quotas provides a fresh opportunity for an increase in production, which would enable the substantial deficit to be reduced. This will depend not only on productive but also industrial dynamics due to the current weakness in key products in our trade deficit.

Key words: stockbreeding, meat, milk.

JEL classification: Q11, Q18.

I. INTRODUCCIÓN (*)

LA ganadería ha tenido en España un importante crecimiento desde comienzos de la década de los sesenta con el desarrollo de un modelo intensivo, que ha obtenido unos resultados notables en volumen, aunque a costa de una elevada dependencia exterior en las materias primas para la fabricación de piensos.

Actualmente, las producciones ganaderas aportan un 36 por 100 del valor de la rama agraria y obtienen unos saldos comerciales positivos con el exterior para todas las producciones, excepto para los productos lácteos y, en menor medida, para la carne de aves.

Las bases de este modelo ya estaban establecidas a mediados de los ochenta, tal como fueron expuestas en esta revista por Soria y Rodríguez-Zúñiga (1983), que destacaban su notable grado de intensificación, integración vertical y concentración espacial.

En este artículo estudiamos, en primer lugar, la situación actual de las producciones ganaderas y su evolución en las dos últimas décadas, transcurridas desde nuestra integración en la actual Unión Europea, la demanda de sus productos y la organización de la cadena productiva. A continuación, analizamos sus perspectivas a medio plazo con respecto a la nueva situación de los mercados alimentarios y a los cambios en el consumo y en el marco institucional, debido a la reforma en curso de la política agraria común (PAC) y a los previsibles acuerdos en el marco de la Organización Mundial de Comercio.

II. LAS PRODUCCIONES GANADERAS

Las producciones ganaderas han tenido un crecimiento muy elevado desde comienzos de los años sesenta. En el período de 1960-1985 la producción de carne se multiplicó por cinco, la de huevos casi por tres y la de leche se duplicó, bien es verdad que los niveles de los que partíamos eran muy bajos y en algunas de las producciones, como es el caso del porcino y, sobre todo, de las aves, había probablemente una considerable subestimación del sacrificio doméstico (cuadro n.º 1).

La elevada expansión de las producciones ganaderas en este período estuvo basada en un cambio radical de nuestra producción tradicional, con la sustitución de las razas autóctonas por nuevas estirpes en las aves, el vacuno de leche y el porcino, con las formulaciones de piensos compuestos y con los nuevos productos disponibles para la prevención y control de enfermedades. Este cambio ha estado apoyado por una política agraria que apostó por este modelo intensivo como medio de hacer frente a un elevado aumento de la demanda impulsada por la mejora de rentas y el incremento de la población urbana, al tiempo que dejó al

CUADRO N.º 1

EVOLUCIÓN DE LAS PRODUCCIONES GANADERAS. AÑOS 1960 A 2007

	CARNES (MILES T)					*MILL. LITROS*	*MILL. DOCENAS*
	Bovino	*Ovino/capr.*	*Porcino*	*Aves*	*Otras*	*Leche*	*Huevos*
1960	160,0	121,7	257,9	12,7	19,9	3.184,0	312,2
1975	453,7	148,2	601,9	631,1	54,4	4.983,9	845,6
1985	400,7	192,4	1.387,7	815,2	103,2	6.697,0	933,0
1992	537,8	216,2	1.912,9	867,7	111,5	6.657,0	869,1
2000	651,1	232,3	2.912,4	1.124,8	126,6	6.937,2	978,6
2005	715,3	237,7	3.168,0	1.287,4	75,6	7.249,8	1.095,4
2007	649,1	203,3	3.235,2	1.260,9	89,3	sd	sd
TAV (porcentaje)							
1960-1985	3,7	1,8	7,0	18,1	6,8	3,0	4,5
1985-2007	2,2	0,3	3,9	2,0	-0,7	0,4 (*)	0,8 (*)

(*) Para leche y huevos, 1985-2005.
Fuente: MAPA, anuarios de estadísticas agrarias y encuestas de sacrificio de ganado para 2007.

margen a las producciones ganaderas más ligadas a la tierra. En este sentido, los primeros programas específicos de apoyo a la producción de leche y a la ganadería extensiva no se comenzaron a aplicar hasta comienzos de los años ochenta (1).

En este proceso jugaron un papel importante las nuevas relaciones de integración a partir de las empresas de piensos, primero en las aves y después en el porcino, que han sido las dos especies que aportaron un 80 por 100 del incremento en la producción de carnes. La importante limitación en los recursos de materias primas obligó a unas elevadas importaciones de cereales y oleaginosas. Por ello la proximidad a los puertos de entrada y a los centros de consumo, junto al dinamismo de las empresas de piensos y de los ganaderos determinaron la localización espacial de estas nuevas producciones intensivas, que en gran parte se concentraron en el nordeste, levante y áreas próximas a Madrid (Langreo, 1978; Soria y Rodríguez-Zúñiga, 1983).

Este crecimiento ha continuado en los veinte años transcurridos desde nuestra integración en la Unión Europea, superando las previsiones existentes antes de la adhesión. Los problemas apuntados entonces se referían a las debilidades estructurales en la producción y en la industria, a las condiciones de competencia en el nuevo mercado por la situación excedentaria en las producciones ganaderas y a los déficit sanitarios, en especial a la peste africana en el porcino, y a otros de adaptación a la nueva política agraria común (Briz, 1979; Cobos y Gaona, 1979; Lamas, 1979; Díez Patier, 1981; Camilleri, 1984).

Entre los años 1985 y 2007 las tasas de crecimiento se han reducido considerablemente en leche y huevos, hasta quedar por debajo del 1 por 100 anual, y también en las carnes, aunque en este último caso el volumen global ha si-

CUADRO N.º 2

PRODUCCIONES GANADERAS ESPAÑOLAS Y PESO RELATIVO EN LA UE-12 EN EL AÑO 2006, Y TASAS ANUALES DE VARIACIÓN ENTRE 1986-2006

	Bovino	*Porcino*	*Ovino/caprino*	*Aves*	*Huevos*	*Leche*
PRODUCCIÓN (2006)						
España (miles Tn.)	671	3.230	238	1.283	924	5.824
Porcentaje UE-12	9,8	18,9	23,5	15,2	17,8	5,5
TAV (PORCENTAJE) 1986-2006						
España	2,4	5,0	2,8	2,2	1,4	1,0
UE-12	-0,7	1,8	0,5	2,2	0,3	0,0

Fuente: Comisión Europea (1987 y 2007a).

do incluso algo superior al del período anterior con un incremento de unos 2,5 millones de toneladas (cuadro n.º 1).

Este crecimiento ha sido además superior al registrado por el conjunto de los doce países que formaban parte de la Comunidad Europea en el año de nuestra integración (2)). Las diferencias en las tasas anuales de crecimiento superan el 3 por 100 en el vacuno y porcino, y se aproximan al 2 por 100 en ovino, huevos y leche. En España, todas ellas tienen valores positivos, mientras que en la UE-12 son negativas para la leche y el vacuno y, en menor medida, para los huevos (cuadro n.º 2).

El valor de la producción ganadera en el último año alcanzó los 14.296 millones de euros, un 36 por 100 de la rama agraria, aportando las carnes unas tres cuartas partes de ese valor y la leche y los huevos el resto (cuadro n.º 3). En valores constantes, ha crecido a una tasa anual media del 1,0 por 100 entre los años 1986 y 2007, que es inferior a su evolución en volumen, debido al reducido incremento en los precios, aunque esta tasa es muy similar a la del conjunto de la producción agraria, que ha llegado al 1,1 por 100.

El comportamiento ha sido muy variable entre las distintas producciones. El conjunto de la producción cárnica se ha incrementado hasta los 5,4 millones de toneladas, siendo los crecimientos muy elevados en el porcino, vacuno y aves, en especial para el primero, que ha más que duplicado su producción, hasta alcanzar los 3,2 millones de toneladas. Por el contrario, han sido muy modestos para las leches, el ovino y el caprino. La producción de leche ha estado limitada por las cuotas en el vacuno, mientras que ha tenido un elevado crecimiento en el ovino, pero su volumen es bajo, con unos 408 millones de litros.

De este modo, el comportamiento de las producciones de carne ha sido muy diferente de las previsiones realizadas a mediados de los ochenta, con un elevado crecimiento del porcino y el vacuno y una práctica estabilización de la carne de ovino, cuando se señalaba a esta producción como la que disponía de un entorno más favorable en la integración en la CEE, por ser la única con un nivel bajo de autoabastecimiento.

Dentro del entorno europeo, la producción española de carnes y huevos es importante, equivaliendo al 16 y 18 por 100 del conjunto de la CEE-12, siendo por el contrario muy secundaria la producción de leche, con poco más del 5 por 100.

El censo de ganado en España asciende a unos 14,5 millones de unidades ganaderas (3), estando distribuido en unas 325.000 explotaciones. Ha crecido a una tasa anual de un 2,2 por 100 en el período de 1990-2005, que contrasta con los ligeros descensos en el conjunto de la Unión Europea. Estas diferencias se ponen claramente de relieve cuando tomamos como referencia los registrados en Holanda e Italia (4). El crecimiento de la cabaña española es superior en más de tres puntos porcentuales, y resulta en un elevado aumento del tamaño medio, que alcanza las 44 unidades de ganado mayor, esto es, casi triplica el existente veinte años atrás, debido al intenso ajuste registrado en el número de explotaciones (Comisión Europea, 1987, 2007a).

1. Las producciones intensivas

Este grupo contiene las producciones más intensivas y desligadas de la tierra, estando compuesto por el porcino blanco, las aves y el vacuno de cebo, así como por otras especies menores, como el conejo. Una revisión de la situación actual de estas producciones puede encontrarse en MAPA (2004) y Baxadá (1999). Las características de estas producciones son su elevado grado de intensificación y de integración vertical, componiendo el grupo que ha tenido un mayor dinamismo en estos veinte últimos años, con una buena adaptación al marco comunitario, que ha estado basada en una elevada competencia técnica y un alto grado de organización de la cadena productiva (Daridan y Gourmelen, 2006). Además, el vacuno de cebo ha recibido un importe elevado de ayudas directas desde las dos reformas de la PAC de la década de los noventa, estimándose las del año

CUADRO N.º 3

PARTICIPACIÓN DE LA GANADERÍA EN EL VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGRARIA (EN PORCENTAJE). AÑO 2007

Bovino	*Porcino*	*Ovino/caprino*	*Aves*	*Leche*	*Huevos*	*Otras*	*Total*
5,4	11,7	4,1	4,5	6,7	2,3	0,9	35,6

Fuente: MAPA, Renta agraria año 2007 (2ª estimación).

2005 en unos 203 millones de euros (FEGA, 2005).

La mayor parte de la producción de aves y de porcino se realiza bajo diversas formas de integración, con empresas de piensos o con mataderos, que van desde contratos de integración hasta acuerdos de colaboración entre las empresas de producción y las industriales. Estas formas de integración y coordinación de las actividades productivas se han establecido desde el comienzo del desarrollo de estas producciones en la década de los sesenta para las aves, y algo más tarde para el porcino. El desarrollo de la integración en la década de los ochenta ya era muy elevado en aves, y comprendía a un tercio del porcino, siendo especialemente elevado en Lérida, que es el foco principal de la ganadería intensiva (Langreo, 1978; García Pascual, 1993). Actualmente, están bajo integración la gran mayoría de las aves y hasta un 70 por 100 del porcino en el caso de Cataluña (Soldevilla, 2006; Langreo, 2007).

Al contrario que en la mayoría de los países europeos, en los que el cebo de vacuno se desarrolla bajo sistemas de producción más dependientes en forrajes (Guesdon *et al*., 1995), en España la mayor parte de esta actividad se puede incluir dentro de la ganadería intensiva con una alta dependencia de los alimentos concentrados.

El cebo de terneros se nutre de las compras realizadas a las áreas donde se concentra la mayor parte del censo de vacas (en la Cornisa Cantábrica y en las provincias occidentales), así como de las importaciones de diversos países de la Unión Europea, que en los últimos años alcanzaron unos 500.000 mil animales (Institut de l'Elevage, 2005).

La producción de porcino ha tenido un crecimiento muy elevado, con una tasa anual de casi un 4 por 100 durante los últimos veinte años, que supera en algo más de dos puntos porcentuales la media para la UE-12. De este modo, la producción inicial de 1,4 millones de toneladas fue empujada hasta los 3,2 millones en 2007, convirtiéndose España en el segundo país productor, sólo superado por Alemania (cuadro n.º 2).

El incremento de la producción también ha sido elevado para las aves y el vacuno, aunque su tasa de crecimiento ha quedado en la mitad del porcino.

Para las aves ha sido similar al del conjunto de la UE-12, pero en el caso del vacuno el comportamiento ha sido considerablemente más positivo, teniendo en cuenta la reducción de un -0,7 por 100 anual registrada en la UE-12 (cuadro n.º 2).

La evolución de los censos de ganado ha ido pareja al aumento de las producciones, mientras que han sido muy superiores los incrementos en el tamaño medio del rebaño, debido al intenso ajuste en el número de explotaciones, en especial para el porcino, que duplica al del vacuno de engorde (5) (cuadro n.º 4). Estos incrementos en los tamaños medios son además superiores a los registrados en Holanda e Italia, excepto para las aves.

En estas producciones hay un grado elevado de especialización y de concentración, desde el punto de vista tanto productivo como territorial. Más del 80 por 100 del porcino y las aves están en las explotaciones especializadas, unas 13.000 en el porcino y otras 5.000 en las aves (INE, 2007). El nivel de especialización es aparentemente menor en el cebo de vacuno, por contener estas explotaciones sólo una tercera parte del censo, hecho que, en parte, es debido a la falta de datos desglosados para esta producción (cuadro n.º 5).

El grado de concentración productiva es también muy elevado. Así, las explotaciones especializa-

CUADRO N.º 4

CENSO Y TAMAÑO MEDIO DE EXPLOTACIÓN EN LAS PRODUCCIONES GANADERAS INTENSIVAS. AÑO 2005 Y TASAS ANUALES VARIACIÓN ENTRE 1990-2005

	PORCINO		*AVES*		*CEBO BOVINO*	
	Miles cabezas	*Cabezas/explotación*	*Miles cabezas*	*Cabezas/explotación*	*Miles cabezas*	*Cabezas/explotación*
España, 2005	22.776,7	197	174.350,0	886	1.849,1	19
TAV (porcentaje) 0-05						
España	4,5	11,6	2,7	7,6	2,9	5,8
Italia	0,3	8,7	-1,0	15,6	-2,7	2,5
Holanda	-1,3	6,2	0,0	4,9	-1,1	2,6

Fuente: Eurostat, 2008. Encuestas de estructura de las explotaciones.

CUADRO N.º 5

ESTRUCTURA DE LAS EXPLOTACIONES ESPECIALIZADAS EN GANADERÍA INTENSIVA SEGÚN SU TAMAÑO (EN UNIDADES DE GANADO MAYOR, UGM)

UGM /EXPLOTACIÓN	*PORCINO (OTE 501)*		*AVES (OTE 502)*		*BOVINO CEBO (OTE 422)*	
	Porcentaje explot.	*Porcentaje UGM*	*Porcentaje explot.*	*Porcentaje UGM*	*Porcentaje explot.*	*Porcentaje UGM*
<10	10,8	0,1	17,3	0,0	21,3	1,7
10 a 20	3,1	0,1	0,3	0,0	17,4	4,1
20 a 50	7,0	0,6	4,9	0,5	27,6	14,5
50 a 100	10,1	2,0	15,6	3,2	17,1	19,3
100 a 200	15,7	6,3	23,6	9,3	10,7	24,0
200 a 500	31,0	26,9	26,5	23,3	5,0	22,8
>=500	22,3	64,0	11,8	63,7	0,9	13,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (miles)	12,7	4.831,9	5,2	1.882,9	9,2	573,3

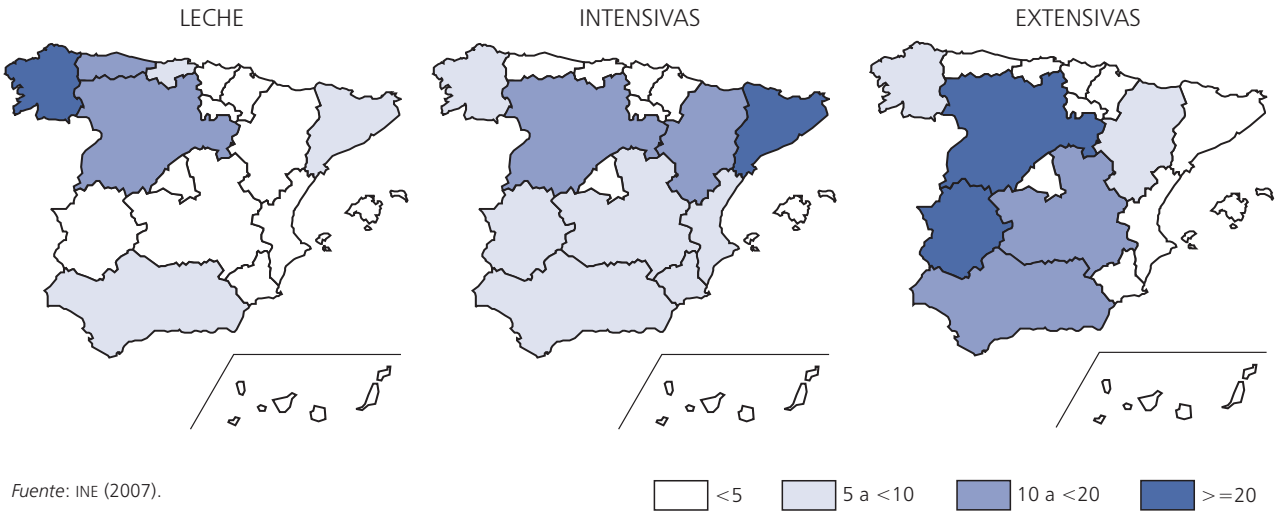
Fuente: INE (2007).

das con más de 200 UGM, que en el caso de las aves son algo menos del 40 por 100 y en el porcino la mitad de ellas, controlan alrededor del 90 por 100 del censo. Esta concentración es menor en el cebo de vacuno, aunque los 500 cebaderos que tienen más de 200 UGM contienen más de la tercera parte del censo, cuando son sólo un 6 por 100 de las explotaciones especializadas.

La ganadería intensiva también está muy concentrada desde el punto de vista territorial en tres comunidades. Su núcleo principal está en el Nordeste. Cataluña es la principal comunidad productora, con casi un 28 por 100 del censo agregado de las tres producciones, que con Aragón sube hasta el 43 por 100 y con la tercera, que es Castilla y León, alcanza un 56 por 100. La localización de estas producciones es el resultado de varios factores: las competencias adquiridas por los productores e integradores en estas zonas, el acceso a las materias primas para la elaboración de piensos y la proximidad a los centros de consumo, como se evidencia también en los censos existentes en Levante, Andalucía y Castilla-La Mancha, por su proximidad a Madrid, que concentran otro 28 por 100 de las unidades ganaderas (mapa 1).

MAPA 1

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL CENSO EN LAS PRODUCCIONES GANADERAS INTENSIVAS, EXTENSIVAS Y DE VACUNO DE LECHE (EN PORCENTAJE SOBRE UGM TOTALES ESPAÑA)



Fuente: INE (2007).

Por el contrario, es de destacar la posición secundaria de las áreas que tenían más recursos ganaderos en la agricultura tradicional, como son las comunidades de la Cornisa Cantábrica y de Extremadura. Esta situación contrasta con la existente en Francia, donde Bretaña dispone de casi la mitad de la producción conjunta de porcino y aves (Draf Bretagne, 2008). Esta elevada concentración de la producción ha estado basada en la disponibilidad de puertos de entrada para las materias primas y en el dinamismo de su agricultura, obligada a una mayor intensificación que la de otras regiones francesas por disponer de una menor base territorial.

2. La producción de leche

Durante estos últimos veinte años la producción de leche ha estado determinada por las limitaciones productivas impuestas por las cuotas, por un intenso proceso de reestructuración, que ha resultado en una elevada reducción en el número de explotaciones y un aumento del tamaño de las que permanecen activas, así como por una creciente intensificación productiva (Calcedo, 1996 y 2002; Sineiro y Valdês, 2001).

Las cuotas han tenido un doble efecto. Por un lado, han supuesto un límite importante para el aumento de la producción, a pesar de que España recibió un tratamiento especial, junto a otros países del Sur e Irlanda, con la ampliación de su cantidad de referencia en un 30 por 100, con repecto al 5,1 por 100 registrado para el conjunto de la UE-12 entre los años 1986 a 2005. Por otro, han tenido un cierto papel protector para un sector que en el año de la integración en la UE tenía importantes déficit estructurales, debidos tanto a su equipamiento productivo como a su reducido tamaño.

El proceso de reestructuración ha sido muy intenso en parte debido a una salida anticipada de la actividad por la venta de los derechos de producción a los programas oficiales de abandono o al mercado. El número de explotaciones de leche ha quedado reducido a casi una sexta parte de las existentes hace veinte años, habiendo descendido a una tasa anual del 9,4 por 100, considerablemente más intensa que la registrada en el conjunto de la UE-12 (Sineiro *et al*, 2007). Se abandonaron la gran mayoría de las explotaciones con menos de veinte vacas, al tiempo que se producía un importante crecimiento en el tamaño de las que permanecían activas, como se puede observar en las mayores tasas de incremento de las explotaciones de estos estratos en España con respecto a la UE-12 (cuadro n.º 6).

También ha habido una progresiva intensificación, tanto por la mejora de los rendimientos unitarios como por una mayor carga ganadera, con un recurso creciente a los alimentos comprados, debido a que el crecimiento territorial de estas explotaciones ha sido inferior al de su producción.

Gran parte de las que permanecen en la actividad han tenido incrementos elevados en sus producciones y realizado un importante esfuerzo inversor, tanto en la mejora de su estructura productiva como en la adquisición de derechos de cuota, con el correspondiente aumento en su nivel de endeudamiento. En un proyecto de investigación en curso hemos encontrado que las explotaciones de leche gallegas de tamaño medio a grande han multiplicado por 3,7 veces su producción inicial, habiendo adquirido casi la mitad de la cuota que poseen actualmente.

Las cifras oficiales de la producción de leche han de tomarse con cautela por reflejar más un ajuste a las cantidades de referencia disponibles que a la situación real, habiendo suficientes evidencias de un volumen de producción superior desde mediados de la década de los noventa (Sineiro y Valdês, 2001; Institut de l'Elevage, 2001).

En la producción de leche hay también un elevado nivel de especialización, puesto que las especializadas en esta actividad abarcan casi un 90 por 100 del rebaño,

CUADRO N.º 6

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LAS EXPLOTACIONES DE LECHE SEGÚN EL TAMAÑO DEL REBAÑO Y TASAS ANUALES DE VARIACIÓN EN ESPAÑA Y LA UE-12

VACAS DE LECHE	*NÚMERO EXPLOTACIONES ESPAÑA*		*TAV 1988-2006 (EN PORCENTAJE)*	
	1988	*2006*	*UE12*	*España*
1 a 9	80,2	40,0	-11,8	-12,8
10 a 19	15,2	19,2	-8,4	-8,2
20 a 29	2,7	14,6	-5,4	-0,4
30 a 49	1,3	14,7	-2,3	3,8
50 a 99	0,4	8,5	0,6	6,8
>=100	0,2	3,0	3,0	6,6
Total	100,0	100,0	-6,9	-9,4
Total (miles)	250,8	42,4		

Fuente: Eurostat. Encuestas de estructura de las explotaciones.

CUADRO N.º 7

ESTRUCTURA DE LAS EXPLOTACIONES ESPECIALIZADAS EN VACUNO DE LECHE Y CARNE, Y DE OVINO (EN UNIDADES DE GANADO MAYOR, UGM, SEGÚN ORIENTACIONES TÉCNICO ECONÓMICAS, OTE)

UGM /EXPLOTACIÓN	*VACAS LECHE (OTE 41)*		*VACAS CARNE (OTE 421)*		*OVINO (OTE 441)*	
	Porcentaje explot.	*Porcentaje UGM*	*Porcentaje explot.*	*Porcentaje UGM*	*Porcentaje explot.*	*Porcentaje UGM*
<10	17,6	2,2	34,5	5,4	29,1	2,9
10 a 20	20,5	7,4	22,7	9,9	12,1	4,1
20 a 50	38,5	30,5	26,5	25,5	29,2	22,6
50 a 100	16,4	27,4	10,1	21,3	20,4	32,8
100 a 200	5,2	17,1	4,5	18,6	7,3	22,8
200 a 500	1,6	10,8	1,5	13,3	1,8	11,4
>=500	0,2	4,6	0,3	6,0	0,2	3,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (miles)	30,8	1.254,6	35,2	1.146,3	32,0	1.355,1

Fuente: INE (2007).

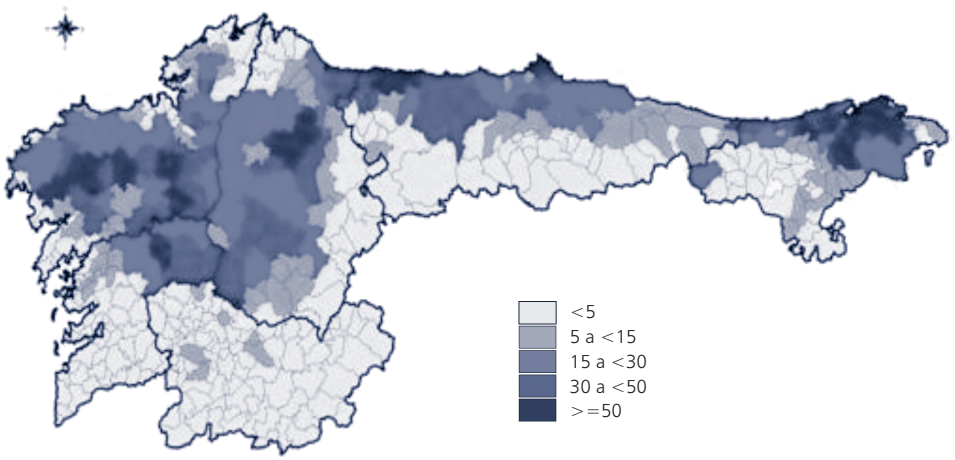
mientras que el grado de concentración productiva es inferior al existente en las dedicadas a la ganadería intensiva. El 7 por 100 de las explotaciones que tiene más de 100 UGM concentra un tercio del rebaño, mientras que las menores de 20 UGM, que son casi un 40 por 100, poseen sólo un 10 por 100 del censo (cuadro n.º 7).

La producción está concentrada en las comunidades de la Cornisa, que representan algo más de un 60 por 100 del censo, teniendo sólo Galicia casi un 40 por 100. Contigua a esta área está Castilla y León, que aporta otro 10 por 100 del censo, que está situado sobre todo en su zona Norte (mapa 1).

Esta concentración territorial es aún más elevada de la que se desprende de estas cifras globales, puesto que si descendemos a la escala municipal encontramos que el 60 por 100 del censo del rebaño de las comunidades de la Cornisa está confinado en sólo un 20 por 100 de su superficie, en la franja costera de Cantabria y Asturias,

MAPA 2

DISTRIBUCIÓN MUNICIPAL DEL CENSO DE VACAS DE LECHE EN LA CORNISA CANTÁBRICA POR ESTRATOS DE DENSIDAD. AÑO 1999 (ESTRATOS DE DENSIDAD EN VACAS LECHE POR KILÓMETRO CUADRADO)



Fuente: Lorenzana (2006).

así como en la zona central gallega (Lorenzana, 2006; mapa 2).

La producción de leche de oveja está concentrada en las dos Castillas, que contienen casi un 90 por 100 del total, mientras que la de cabra está más repartida, aunque Andalucía dispone de casi la mitad de la producción. Ambas producciones, en especial la primera, se han intensificado notablemente en las últimas dos décadas con la introducción de nuevas razas en explotaciones de mayor tamaño, pero no podemos hacer una exposición global de su situación por carecer de información desagregada del censo de ambas especies según su orientación productiva de leche o carne.

3. Las producciones extensivas

Estas producciones de vacas de carne, de ovejas y cabras, y del cerdo ibérico, son las actividades más extensivas y dependientes del aprovechamiento de pastos y forrajes.

Las vacas de carne están concentradas sobre todo en el Oeste, en las zonas de dehesas, con un aprovechamiento mixto con el ovino, el caprino y el cerdo ibérico, y en la Cornisa Cantábrica, donde son la segunda actividad productiva después de la leche, así como en otras zonas de montaña del Norte y del centro.

España tiene un papel relevante en las producciones de vacas de carne y ovino dentro de la Unión Europea, ya que posee un 13 y un 20 por 100, respectivamente, del censo de ambas especies. El número de vacas de carne asciende a 1,5 millones, un 50 por 100 más que las de leche, y ha tenido un crecimiento moderado del 1,8 por 100 anual desde 1990, crecimiento que ha sido algo mayor para el tamaño de la explotación. El número de ovejas está próximo a unos 20 millones de cabezas, y ha permanecido relativamente estable (Eurostat, 2008).

En ambas producciones, la reforma de la PAC de 1992 ha llevado a un volumen importante de ayudas directas, que para el año 2005 han ascendido a un total de 962 millones de euros (FEGA, 2005), destinados a apoyar estas producciones frente a una evolución desfavorable de sus precios. Además, estas ayudas y la revalorización de la producción del porcino ibérico han ayudado a invertir la tendencia de las décadas anteriores a una reducción en las superficies de dehesas, que constituyen un sistema productivo muy específico del Oeste peninsular (Escribano *et al*, 2001).

El desacoplamiento de las ayudas de la PAC establecido en la reforma de 2003 generó preocupación sobre su posible repercusión en la reducción de las producciones extensivas, y ha sido la razón de mantener vinculadas a la producción las ayudas de las vacas nodrizas y la mitad del importe de las de ovino y caprino, debido al elevado nivel de dependencia que presenta una producción como el vacuno respecto de estas subvenciones (Iráizoz y Atance, 2004). Por el momento, no es fácil de estimar el efecto del desacoplamiento de las otras ayudas, aplicadas desde el año 2006, ya que este cambio ha coincidido con la nueva situación del mercado mundial de materias primas y la consiguiente subida del precio del pienso, que están afectando a las producciones ganaderas.

La especialización en las producciones extensivas es menor que en el resto de las ganaderas, puesto que las explotaciones especializadas contienen sólo alrededor del 60 por 100 del censo. Por el contrario, el nivel de concentración productiva es similar al registrado en las explotaciones de leche, habiendo algo menos de un 10 por 100 de explotaciones con más de 100 UGM, que cuentan con cerca del 40 por 100 del censo, aunque en las vacas de carne hay una mayor proporción de explotaciones con menos de 20 UGM, que casi alcanzan un 60 por 100 del total (cuadro n.º 7).

Las producciones de ganadería extensiva están relativamente concentradas en el Oeste y el Sur de España. Castilla y León y Extremadura concentran un 40 por 100 del censo, que se eleva hasta casi los dos tercios al añadir Andalucía y Castilla-La Mancha (mapa 1).

El porcino en régimen extensivo, que está asociado a las dehesas de las provincias del Oeste y el Sur de España, cuenta con unos dos millones de cabezas, habiendo duplicado su número desde mediados de los noventa, recuperándose así de la regresión sufrida en las décadas anteriores. Actualmente equivale a un 8 por 100 del censo total en España, y se localiza más de la mitad en Extremadura y cerca de otro 40 por 100 en Andalucía (MAPA, 2007a).

III. EVOLUCIÓN DE PRECIOS Y RESULTADOS ECONÓMICOS

Los márgenes unitarios de las producciones ganaderas se han reducido en los últimos veinte años como resultado del descenso en el valor de sus productos en términos reales, a pesar de que el comportamiento del precio de los piensos ha contribuido también a moderar el incremento de los costes. Por consiguiente, la mejora de la renta de las explotaciones ha estado basada en importantes crecimientos de tamaño, como se ha

CUADRO N.º 8

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS GANADEROS Y DE LOS ÍNDICES GENERALES DE PRECIOS (EN TASAS ANUALES DE VARIACIÓN, EN PORCENTAJE)

CARNES Y PRODUCTOS GANADEROS					
Leche	*Huevos*	*Añojo*	*Cordero*	*Porcino*	*Pollo*
1,9	0,2	1,3	-0,7	0,8	0,8

ÍNDICES PRECIOS				
General percibidos agricultores	*General pagados agricultores*	*Ponderado piensos*	*General precios consumo*	*General precios alimentos*
2,0	2,1	0,4	4,3	3,8

Fuente: MAPA para los precios de los productos agrarios, e INE para los índices de precios al consumo y de los alimentos.

puesto de relieve en un apartado anterior, así como en las ganancias de productividad y en las subvenciones, para los casos del vacuno de carne y del ovino.

La evolución de los precios de los productos ganaderos en el período de 1985 a 2006 ha sido muy inferior a la del índice de los precios al consumo, que ha crecido a una tasa anual del 4,3 por 100, y también al del general de los precios de los productos agrarios.

Los precios de los productos ganaderos han aumentado a una tasa anual media del 0,8 por 100, aunque con una considerable variación entre ellos. Porcino y aves se han situado en este valor medio, el vacuno y sobre todo la leche, con el 1,9 por 100 anual, han tenido crecimientos superiores, mientras que han estado por debajo los huevos y en especial el ovino con una tasa negativa del -0,7 por 100 (cuadro n.º 8).

Por su parte, el índice general de precios pagados por los *inputs* corrientes ha crecido a una tasa del 2,1 por 100, aunque el impacto de los costes ganaderos ha sido inferior por el moderado crecimiento de su principal insumo, los piensos, que ha quedado en un 0,4 por 100 anual.

No se dispone de series largas y fiables de resultados económicos de las explotaciones para las distintas actividades ganaderas. Sin embargo, hay algunos resultados parciales a escala regional que reflejan el deterioro en los márgenes unitarios de las distintas producciones. Es el caso de los resultados del Instituto Técnico Ganadero de Navarra y de trabajos realizados en otras comunidades autónomas. Para el período de 1995-2006, los resultados unitarios han descendido en términos reales o han logrado ligeros crecimientos gracias a las subvenciones, que en el caso del ovino y de las vacas de carne equivalen a cerca del 60 por 100 y de los dos tercios de su margen bruto, respectivamente (Instituto Técnico Ganadero de Navarra, 2008; cuadro n.º 9).

Los resultados de las explotaciones de la red integrada de contabilidad agraria (RICA) a escala UE muestran unas tendencias similares. Así, para el conjunto de las producciones de vacuno de leche y de granívoros (porcino y aves) de Holanda, Dinamarca y Francia, el valor añadido neto por unidad ganadera se ha reducido en valores reales a una tasa anual del 0,6 y del 0,2 por 100, respectivamente, entre los años 1990 y 2004 (FADN, 2008).

IV. COMERCIO EXTERIOR Y CONSUMO

El elevado incremento de la producción de carnes en los últimos veinte años ha sido absorbido en buena parte por los mercados exteriores, pues el crecimiento

CUADRO N.º 9

RESULTADOS UNITARIOS EN PRODUCCIÓN DE OVEJAS Y VACAS DE CARNE Y LECHE EN 2006 Y VARIACIÓN EN AÑOS 1995-2006 (EN PORCENTAJE TAV EN VALORES CONSTANTES)

	Euros/cabeza de margen bruto (*)	*TAV (porcentaje) 1995-2006*	*Porcentaje de subvenciones*
Ovejas carne	55	-1,8	57,7
Vacas carne	875	0,6	66,9
Vacas leche	1.717	1,0	21,2

(*) Para el margen bruto se descuentan los costes específicos del valor de la producción más las subvenciones
Fuente: Instituto Técnico Ganadero de Navarra (2008).

del consumo interno ha sido relativamente limitado.

El comercio exterior de productos ganaderos, que antes de nuestra integración europea tenía un volumen muy limitado por estar intervenido por el Estado, creció a un ritmo elevado desde finales de los ochenta, aumentando nuestro déficit comercial, pero ha comenzado a disponer de un saldo positivo desde comienzos de la presente década.

El año 2006 arroja un superávit de unos 200 millones de euros, con una tasa de cobertura del 7 por 100, que está basado en un balance muy favorable de las carnes de algo más de 1.000 millones de euros, que supera los déficit de más de 700 millones registrados en los productos lácteos y otros 130 en los animales vivos (cuadro n.º 10).

Sin embargo, cuando realizamos el balance global del comercio exterior de la producción ganadera, incorporando el valor de los intercambios de materias primas para la fabricación de piensos, se puede estimar que el saldo es negativo en unos 1.640 millones de euros. Para ello tenemos que incorporar el valor de las partidas de cereales, semillas oleaginosas y residuos de la industria alimentaria y materias primas para alimentación animal, estimando sobre los importes totales de las dos primeras partidas los porcentajes destinados a alimentación animal obtenidos de los balances por productos, que da un valor total para estos tres grupos de unos 1.850 millones de euros (MAPA, 2007a).

El comercio de productos ganaderos se desarrolla fundamentalmente con otros países de la Unión Europea, en una proporción superior al 85 por 100 de los intercambios, excepto para las exportaciones de carnes, de las que se destina algo más de un 20 por 100 a países terceros. Por el contrario, la procedencia de las importaciones de otros países es elevada para las materias primas utilizadas en la elaboración de piensos, con unas tres cuartas partes de las oleaginosas, siendo menor para los cereales, con sólo un 30 por 100, por haber sustituido las importaciones europeas parte de nuestra anterior dependencia del cereal americano (cuadro n.º 11).

El saldo comercial en carnes, que era negativo en unas 64.000 toneladas a mediados de los ochenta, ha comenzado a ser progresivamente positivo desde la mitad de los noventa, y ha alcanzado unas 730.000 toneladas en 2005

CUADRO N.º 10

SALDO COMERCIAL EN ANIMALES, CARNES Y PRODUCTOS LÁCTEOS (EN MILLONES DE EUROS)

	Animales	*Lácteos*	*Carnes*	*Total*
1985 . . .	-52,8	-115,5	-77,0	-245,3
1995 . . .	-205,3	-417,5	-37,2	-660,0
2006 . . .	-131,6	-722,4	1.058,0	204,0

Fuente: MAPA, Anuarios de estadística agroalimentaria, y DataComex, Ministerio de Industria.

CUADRO N.º 11

PESO RELATIVO DE LA UE EN EL COMERCIO EXTERIOR (EN PORCENTAJE)

	Exportaciones	*Importaciones*
Animales vivos	95,1	97,6
Industrias cárnicas	88,0	78,6
Industrias lácteas	83,6	98,3
Cereales	80,1	69,4
Semillas y frutos oleaginosos	72,0	23,4
Residuos ind.alimentaria y alimentación para animales	78,1	24,2

Fuente: MAPA (2007a).

CUADRO N.º 12

SALDO DEL COMERCIO EXTERIOR EN PRODUCTOS GANADEROS EN VOLUMEN (MILES DE TONELADAS)

	Vacuno	*Porcino*	*Aves*	*Ovino/caprino*	*Huevos*
1985	-29,6	-8,1	-24,0	0,1	-0,5
1995	-0,5	66,2	0,0	-9,7	6,0
2005	95,4	539,0	-60,0	5,8	113,5

	Leche y productos frescos	*Leche polvo*	*Leche concentrada*	*Quesos*	*Total equivalente leche*
1985	-102,7	-38,8	-6,9	-25,8	-762,4
1995	-334,5	-29,9	-30,0	-57,8	-1.259,0
2005	-529,4	-75,3	-25,8	-113,5	-2.419,3

Fuente: MAPA, Anuarios de estadística agroalimentaria, y DataComex, Ministerio de Industria.

debido al fuerte empuje del porcino y, en mucha menor medida, del vacuno, mientras que en las aves hay un déficit de unas 60 mil toneladas y en el ovino un ligero superávit (cuadro n.º 12).

El porcino tiene además un balance positivo en el comercio de animales vivos, con unas 110.000 toneladas en 2005, mientras que es negativo en unas 48.000 en el vacuno, dependiendo esta producción de la importación de animales para cebo.

Los huevos también han logrado un saldo positivo de unas 110.000 toneladas en el año 2005, cuando la situación de partida era de un ligero déficit. Por el contrario, en los productos lácteos el déficit comercial casi se ha multiplicado por tres en los últimos veinte años, hasta llegar a unos 2,4 millones de toneladas de equivalente leche en el año 2005, siendo los quesos y la leche en polvo los productos responsables de dos tercios de ese déficit (cuadro n.º 12).

Las encuestas de consumo alimentario reflejan un crecimiento muy débil tanto para el consumo total de carnes como para los productos lácteos, con unas tasas anuales de un 0,2 y un 0,6 por 100, respectivamente, durante el período de 1988 a 2006, y una reducción en los huevos, con una tasa del -1,5 por 100 (cuadro n.º 13).

El consumo per cápita de carnes es de unos 72 kilos, y el de leche de unos 200 litros, con unos valores globales que se han mantenido estables, aunque han tenido cambios internos, con aumentos en la carne de porcino y, sobre todo, de los productos lácteos frescos (batidos, leches fermentadas y otros).

Los valores de consumo aparente, obtenidos a partir de los balances de aprovisionamiento (6), muestran considerables discrepancias tanto en el volumen como en las tendencias, sobre todo para los productos lácteos y las carnes. En el primer caso, estiman un menor volumen de consumo al comienzo de este período y, para las carnes, un mayor valor al final. En consecuencia, registran un crecimiento del 2,8 y 2,2 por 100 anual, respectivamente, en el consumo aparente de ambos productos (7) (cuadro n.º 14).

De este modo, existe una importante discrepancia de 1,8 millones de toneladas en el consumo total de carnes, mientras que es más reducida para los productos lácteos, con 0,4 millones. Esta discrepancia en las carnes es muy superior a las diferencias aceptables para pérdidas en la cadena productiva y a los errores derivados de la transformación de los diversos productos en equivalente canal, y nos lleva a cierta cautela sobre los datos del consumo alimentario, que además muestra variaciones interanuales algo erráticas. Por ello, estimamos que el aumento en el consumo interno de carnes tiene que haber sido bastante superior a lo que reflejan estas encuestas de consumo.

CUADRO N.º 13

CONSUMO ALIMENTARIO PER CÁPITA Y TOTAL DE PRODUCTOS GANADEROS EN 2006 Y EVOLUCIÓN ENTRE 1988-2006

	CONSUMO 2006		*TAV 1988-2006 (PORCENTAJE)*	
	Kg ó l/hab	*Miles t.*	*Per cápita*	*Total*
Carnes (equivalente canal) . .	72,2	3.145	-0,1	0,6
Lácteos (equivalente leche) .	200,7	8.761	0,1	0,2
Huevos (unidades*)	195,5	8.515	-2,1	-1,5

(*) En huevos, unidades para consumos per cápita, y millones de unidades para el total.
Fuente: MAPA (2007).

CUADRO N.º 14

CONSUMOS APARENTES PER CÁPITA Y TOTAL DE PRODUCTOS GANADEROS. EVOLUCIÓN ENTRE 1988 Y 2006

	Carnes	*Lácteos*	*Huevos*
Total (miles t)			
1985	3.148,9	5.258,9	636,7
2005	4.912,4	9.157,9	761,3
TAV 1985-2005	2,2	2,8	0,9
Per cápita (kg/hab)			
1985	81,5	136,1	16,5
2005	113,7	212,0	17,6
TAV 1985-2005	1,7	2,2	0,3

Fuente: MAPA; Balances de aprovisionamiento, anuarios de estadística agroalimentaria.

V. ORGANIZACIÓN DE LA CADENA PRODUCTIVA

El incremento de las producciones ganaderas en las últimas dos décadas ha estado acompañado de mejoras importantes en las industrias que elaboran sus productos, cárnicos y lácteos, o los pien-

CUADRO N.º 15

INGRESOS Y VALOR AÑADIDO DE INDUSTRIAS CÁRNICAS, LÁCTEAS Y DE ALIMENTACIÓN ANIMAL. AÑO 2006 Y TASA ANUAL DE VARIACIÓN 1993-2006.

	2006 (MILLONES EUROS Y PORCENTAJE)			*TAV 1993-2006 VALORES CONSTANTES*		
	Cárnicas	*Lácteas*	*Alim. animal*	*Cárnicas*	*Lácteas*	*Alim. animal*
Ingresos explotación	18.693,5	9.394,3	8.465,8	3,5	2,4	2,6
Valor añadido bruto	3.224,0	1.768,2	828,3	3,8	1,5	2,5
Porcentaje VAB / ingresos . .	17,2	18,8	9,8	0,3	-0,9	0,0

Fuente: INE, *Encuesta industrial de empresas*.

sos, y de un incremento en el grado de integración en las producciones intensivas, mientras que han sido escasas en las relaciones interprofesionales.

Las industrias alimentarias han aumentado de modo notable su volumen de negocio y el valor generado en la transformación de los productos. Además, han mejorado sus instalaciones productivas por medio de elevadas inversiones, que en general han sido subvencionadas por los fondos estructurales europeos.

Son precisamente las industrias cárnicas las que han tenido un mayor crecimiento, con una tasa anual del 3,8 por 100 en el valor generado en términos reales (INE, 2008). Además, han protagonizado un cambio radical desde una situación dominada por pequeños mataderos municipales, concebidos como un servicio, a modernas instalaciones industriales de mataderos y elaborados cárnicos gestionadas de forma empresarial, en las que el volumen de elaborados y despieces supera los dos tercios del valor de su producción. Por el contrario, el desarrollo de las industrias lácteas ha estado limitado no sólo por el volumen de leche disponible, a causa de las cuotas, sino también por el predominio de la leche envasada, a la que se destina algo más de la mitad de la recogida, sobre otras elaboraciones que generan un mayor valor (cuadro n.º 15).

Al mismo tiempo, ha avanzado el grado de concentración económica. En el sector cárnico los principales grupos empresariales suelen tener actividades paralelas en las industrias cárnicas y de piensos, y algunos integran además a la producción ganadera. Los cinco primeros tienen un volumen de negocio de un 17 por 100 del total de ambas actividades, mientras que para las producciones de porcino y aves se aproximan al 25 por 100 en volumen. Por su parte, en las industrias lácteas los cinco primeros grupos concentran un 35 por 100 del volumen de negocio (Alimarket, 2007; cuadro n.º 16).

Además, en el sector cárnico se ha consolidado la posición de un grupo amplio de empresas españolas, con la única excepción sobresaliente del grupo Nutreco (8), que no sólo domina el mercado interno, sino que ha logrado desarrollar también una notable capacidad exportadora. Por el contrario, la dependencia exterior sigue siendo importante respecto de los grupos que controlan el mercado internacional de cereales y oleaginosas, así como de la genética de porcino y aves. Esta dependencia es mayor en las industrias lácteas, donde destacan tres grupos franceses: Danone, Bongrain y Lactalis. Los dos primeros tienen una posición dominante o importante en los productos lácteos frescos y quesos, y el último centra su acción en la leche envasada, y últimamente en la gestión de la anterior actividad de Nestlé en los productos frescos.

En las producciones intensivas había ya un grado elevado de integración a mediados de los ochenta, que se ha ampliado en

CUADRO N.º 16

PRINCIPALES GRUPOS EMPRESARIALES EN LAS INDUSTRIAS LIGADAS A LA GANADERÍA (CINCO PRIMEROS POR RAMA DE ACTIVIDAD).

Grupos cárnicos y piensos	*Porcino*	*Aves*	*Lácteos*
Cargill	Primayor	Sada	Danone
Nutreco	EL Pozo	Coren	Capsa
Campofrío	Batalle	Pato y Derivados	Puleva
Coren	Valls Companys	Uvesa	Pascual
Guissona	Grupo Samper	Doux Ibérica	Lactalis

Fuente: Alimarket (2007).

estos últimos veinte años y que ha sido en buena parte responsable del elevado dinamismo y del crecimiento registrado en estas actividades.

Por el contrario, los avances han sido más limitados en la organización productiva de las producciones extensivas y en el vacuno de leche, donde las relaciones y la coordinación entre las fases productiva e industrial es reducida.

En la comercialización del ganado se ha consolidado un pequeño grupo de mercados o lonjas ganaderas y han desaparecido la mayor parte de las ferias comarcales. En esos principales mercados funcionan mesas o juntas de precios compuestas por representantes de las dos partes, compradora y vendedora, que acuerdan unos precios de referencia y sirven de orientación a la mayor parte de las operaciones que no pasan por ellos. Sin embargo, apenas existen mercados de subasta como los que se celebran en otros países, que en el caso del porcino no requieren la presencia física del ganado, debido a su elevado nivel de homogeneidad.

A pesar de haberse aprobado una normativa específica de interprofesionales, se ha avanzado muy poco en este tipo de organizaciones, que desempeñan un papel relevante en otros países europeos como Francia y Holanda. Así mismo, también han sido escasos los avances en las relaciones contractuales, estando por ejemplo aún pendientes de desarrollar contratos homologados de compra-venta de leche entre ganaderos e industrias, que se vienen relacionando de modo ininterrumpido, en muchas ocasiones desde hace varios años, sin mediar entre ellos ningún compromiso por escrito, ni tener referencia sobre el precio a percibir en el momento de entrega de su producto.

VI. PERSPECTIVAS A MEDIO PLAZO

Después de un período prolongado de intenso crecimiento en la producción de carnes, parece vislumbrarse un cambio de tendencia, de la que son indicadores las caídas en los censos y en el volumen de sacrificios de ganado registradas en las últimas encuestas, que parecen reflejar los problemas debidos al encarecimiento de los piensos desde finales del año 2006.

Por su parte, en la producción de leche se abre una cierta oportunidad para el crecimiento si se aprueban, como parece previsible, las propuestas de la Comisión sobre la eliminación gradual de las cuotas.

Los principales factores a revisar con respecto a las perspectivas a medio plazo se pueden agrupar en: la evolución del consumo, la nueva situación de los mercados alimentarios y los cambios en el marco institucional por la reforma en curso de la PAC y los previsibles acuerdos en el marco de la Organización Mundial de Comercio.

1. La situación del consumo alimentario

Las estimaciones sobre su evolución apuntan a una estabilización del consumo en volumen y a un ligero avance en el gasto de carnes y de productos lácteos, con variaciones dentro de cada grupo a favor de los productos de fácil consumo y de las innovaciones en preparación y presentación.

Puede haber dos tendencias, en parte contrapuestas. La primera, de un mayor gasto unitario de productos diferenciados, y la segunda, de consumidores más motivados por el menor precio, en el que puede estar incluida gran parte de la población inmigrante.

El mercado de productos diferenciados, con marcas de calidad públicas o privadas, dentro de las que se incluyen algunas desarrolladas por la gran distribución, o con garantías adicionales de seguridad, tiene un volumen relativamente limitado por el momento. Dejando aparte el caso especial de los productos del cerdo ibérico, en el resto de productos cárnicos y lácteos el volumen comercializado con marcas públicas, con denominaciones de origen e identificaciones geográficas protegidas, es bajo, equivaliendo a un 9 por 100 de los quesos elaborados y a algo menos del 5 por 100 de la carne de vacuno (MAPA, 2008a).

El consumo está asimismo afectado por las estrategias de la gran distribución debido a la elevada cuota de mercado de ésta, que para los lácteos está próxima al 90 por 100 del gasto de los hogares, y para carnes y huevos en un 50 por 100 (MAPA, 2007b), y a causa también del elevado peso de las marcas de distribuidor en los productos lácteos.

2. La nueva situación de los mercados de productos agrarios

Desde finales de 2006 se ha registrado una intensa elevación de los precios de los cereales y las oleaginosas. Esta nueva situación es el resultado conjunto de algunos factores más estructurales, como son una ralentización del crecimiento de la producción mundial en la última década, un incremento de la demanda en los países de economía emergente y la producción de biocombustibles, a los que se han unido otros de tipo más coyuntural, como son las adversas condiciones climáticas en las dos últimas campañas, las políticas restrictivas

a las exportaciones por algunos de los principales abastecedores y las operaciones especulativas en los mercados (Tió, 2007; Trostle, 2008).

Las previsiones apuntan a que esta situación de precios elevados se mantendrá en los próximos años. A medio plazo, los precios serán más altos de lo que fueron en la última década, aunque por debajo de sus cotizaciones más recientes, y estarán también expuestos a unas mayores fluctuaciones. Por supuesto, las estimaciones realizadas en los diversos modelos predictivos están sujetas a un considerable grado de incertidumbre sobre la evolución de la economía, los cambios en las políticas agrarias y comerciales, los precios del petróleo y de la tasa de cambio euro/dólar, las políticas sobre las energías renovables, los cambios tecnológicos y las condiciones climáticas (FAPRI, 2008; European Commission, 2008; OECD-FAO, 2008).

La elevada dependencia exterior en las materias primas para la elaboración de piensos, así como su mayor consumo en relación con el valor de la producción obtenida, lleva a una mayor sensibilidad de la ganadería española ante esta situación que la que presentan otras de nuestro entorno europeo. España consume un 16,3 por 100 de los piensos de la UE-12, mientras que el valor de su producción animal es cuatro puntos inferior (12,2 por 100), por lo que el valor obtenido por tonelada de pienso consumido es casi un 25 por 100 inferior (Comisión Europea, 2007a; FEFAC, 2008). Las diferencias se deben sobre todo al mayor volumen de pienso de vacuno consumido, que parece una consecuencia del mayor nivel de intensificación en el cebo y en la producción de leche, puesto que las diferencias son menores para el porcino y las aves.

El precio de los piensos acumula en abril de 2008 una subida media de un 35 por 100 con respecto al otoño de 2006, mientras que los del vacuno y porcino se sitúan un 5 por 100 por debajo, amortiguándose parte del impacto de esta subida en las aves, los huevos y la leche por coincidir con unos precios al productor también más elevados, pero más inestables, frente al crecimiento continuo de los piensos y otros insumos (MAPA, 2008b) (9).

3. Cambios en el marco institucional: en la política agraria común y en los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio

Los previsibles cambios en curso de la PAC, dentro del denominado chequeo de salud, contemplan una reducción de los instrumentos de apoyo al mercado y la eliminación progresiva de las cuotas, además de otros asuntos complementarios, como el incremento en la modulación de las ayudas (Comisión Europea, 2007b).

Las dos primeras propuestas van en la misma dirección de reducir las medidas de regulación del mercado. Las compras de intervención van a quedar limitadas a una red de seguridad que, en la práctica, sólo actuaría en las situaciones más críticas de mercado. La eliminación de las cuotas resultará en un nuevo escenario de mercado más inestable y precios previsiblemente algo más bajos. Por ello, algunas propuestas apuntan a la necesidad de desarrollar nuevos modos de regulación del mercado, que actuarían de modo conjunto en la nueva situación. Serían una regulación de tipo privado entre productores e industrias, para lo que hay que reforzar los acuerdos de compra-venta y la interprofesión; otra de tipo mixto, mediante nuevos instrumentos de gestión de riesgos, como pueden ser los seguros contra-ciclo de mercado, que podrían tener apoyo o encaje en alguna de las nuevas medidas a desarrollar; por último, una tercera pública, muy disminuida en relación con la situación anterior.

La eliminación de las cuotas puede permitir un cierto aumento de la producción de leche en España. Sin embargo, no parece factible un incremento importante sin cambios en la estructura industrial, puesto que los déficit actuales más importantes están en los quesos y la leche en polvo, en los que la capacidad actual de producción de nuestra industria es baja.

Un nuevo acuerdo dentro del seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) puede afectar a nuestras producciones ganaderas por la doble vía de un mayor acceso de las importaciones de países terceros a nuestro mercado interior y de una reducción y eliminación a medio plazo de las ayudas a las exportaciones.

VII. CONCLUSIONES

1. Las producciones ganaderas, en especial las cárnicas, se han adaptado bien al nuevo marco comunitario, consiguiendo un importante crecimiento y logrando un ligero superávit en el comercio exterior, pero a costa de incrementar la dependencia exterior en las materias primas para la elaboración de piensos.

2. Su mayor consumo de piensos en relación con la media de la Unión Europea, que es debido sobre todo al bovino, por su mayor nivel de intensificación en el cebo y en la producción de leche, resulta en una posición relativamente más débil en la nueva

situación de los mercados de materias primas.

3. Las producciones intensivas, en especial el porcino, han conformado un grupo dinámico y competitivo en las dos últimas décadas, como lo refleja el elevado aumento de la producción, basado en su capacidad para atender al mercado interno y en el peso creciente de sus exportaciones. No es probable que puedan mantener esta dinámica a medio plazo por el agotamiento de la capacidad de aumento del consumo interno y por las mayores dificultades de exportación, tanto por los efectos de un nuevo acuerdo de la OMC como por la fuerte competencia de algunos países exportadores, como es Brasil en vacuno y aves. Por ello, parece conveniente una estrategia de consolidación de la situación y de racionalización de los costes.

4. La previsión de una eliminación gradual de las cuotas en la producción de leche abre la oportunidad de un cierto crecimiento en su producción, que permitiría reducir el déficit exterior, pero las posibilidades de expansión reales dependerán de la dinámica conjunta de las fases productiva e industrial, teniendo en cuenta la debilidad en dos productos clave en nuestro déficit comercial como son los quesos y la leche en polvo.

5. La ganadería extensiva tiene una posición más consolidada en las dehesas, gracias al aprovechamiento mixto y a la revalorización del porcino ibérico, mientras que su posición es más débil en los otros casos. El deterioro en valores reales de los precios del vacuno y del ovino de carne, que en la última década ha sido amortiguado en parte por las ayudas directas, puede llevar a una regresión de su producción en las zonas menos productivas.

6. Los dos extremos de las producciones ganaderas, de elevada intensificación y concentración y de abandono, han generado problemas medioambientales con un notable impacto territorial. Por una parte, la elevada concentración de las producciones ganaderas intensivas ha llevado a problemas de contaminación difusa, que están pendientes de resolver en algunas zonas. Por otra, la regresión de las producciones ligadas al aprovechamiento de los pastos en amplias zonas de nuestro territorio ha provocado el deterioro de estos recursos y su dominio por masas de matorral, que está en la base de una mayor vulnerabilidad a los incendios.

NOTAS

(*) Parte del material presentado en este trabajo procede del proyecto AGL2005-07827-C03-02/AGR, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia.

(1) Nos referimos al Reglamento Estructural de la Producción de Leche (REPLE) y al programa de ganadería extensiva, que, por primera vez, incluían subvenciones a diversas mejoras de la estructura productiva de las explotaciones.

(2) Para medir la evolución de nuestra ganadería en relación con la comunitaria, vamos a utilizar los datos globales de la UE-12, esto es, de los países miembros en el año de nuestra integración, así como en otros casos de alguno de ellos por las razones que se comentarán en su caso.

(3) Unidades de ganado mayor, utilizando para la conversión de los censos de los distintos tipos de ganado los coeficientes definidos en las encuestas de estructura de las explotaciones de Eurostat.

(4) Se toman como referencia dos países con unas situaciones muy diferentes: Holanda por tener una ganadería muy desarrollada, e Italia por contar con una estructura productiva más similar a la nuestra.

(5) Para el cebo de vacuno se utiliza como aproximación el censo de animales menores de un año, por no existir datos desglosados, aunque somos conscientes que en este caso están incluidos los animales de las explotaciones de vacas de carne y de leche.

(6) Las fechas no son totalmente coincidentes: campaña 1984/85 y 2004/05, que es la última con información disponible.

(7) Las estimaciones del consumo de carnes obtenidas de la *Encuesta continua de presupuestos familiares* del INE tienen también unos valores bajos, aunque algo superiores a los del MAPA.

(8) Puede haber un segundo grupo, pues al tiempo de acabar la redacción de este artículo se produce la fusión de Campofrío con la división europea del grupo Smithfield, el principal del mercado americano.

(9) El impacto de los precios del pienso durante el año 2007 ha afectado a las producciones cárnicas, tal como apuntan los avances del sacrificio del ganado y del comercio exterior para este año.

BIBLIOGRAFÍA

ALIMARKET (2007), *Informe anual de alimentación y bebidas*, Publicaciones Profesionales SA.

BRIZ ESCRIBANO, J. (1979), «Avicultura: huevos y carne», en *España y la Europa verde. El mercado común agrario*: 511-543. Ed. Agrícola Española.

BUXADÉ, C. (1999), «El Subsector porcino en España», en C. BUXADÉ, *La producción porcina. Aspectos claves*, 2ª edición, Ed. Mundi Prensa, Madrid: 47-72.

CALCEDO ORDÓÑEZ, V. (1996), «Crisis, evolución y cambio en la ganadería de vacuno de leche de la España húmeda (1950 a 2000)», en «*La vocación ganadera del Norte de España*», R. Domínguez Martín (ed), MAPA, Serie Estudios, n.º 133, 207-286.

— (2002). «Las cuotas lecheras en España: análisis estructural comparado de los efectos de su gestión», *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 2(2):27-51.

CAMILLERI, A. (dir,) (1984), «Ganadería», en *La agricultura española ante la CEE:* 415-557, Instituto de Estudios Económicos.

COBOS ABARCA, A., y GAONA MARCO, P. (1979), «Vacuno, porcino y ovino», en *España y la Europa verde. El mercado común agrario*: 567-658, Ed. Agrícola Española.

COMISIÓN EUROPEA (1987), *La situación de la agricultura en la Comunidad Europea. Año 1986*.

— (2007a), *La situación de la agricultura en Unión Europea. Año 2006*.

— (2007b), «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Preparándose par el «chequeo» de la reforma de la PAC», COM(2007) 722 final.

DARIDAN, D., y GOURMELEN, C.(2006), *La production porcine en Espagne*, Institut du Porc. IFIP - INAPORC. Office de l'Élevage.

DÍEZ PATIER, E. (1981), «La ganadería española ante la integración en la CEE», *Revista de Estudios Agrosociales*, n.º 116: 161-201.

DRAF BRETAGNE (2008), *Tableaux de l´agriculture bretonne 2007*, Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt de Bretagne.

ESCRIBANO, M.,; RODRIGUEZ, A.; MESIAS, F.J., y PULIDO F., (2001), «Tipologías de sistemas adehesados», *Archivos de Zootecnia,* 50(191): 411-414.

EUROPEAN COMMISSION (2008), *Prospects for agricultural markets and income in the European Union 2007-2014*, Directorate-General for Agriculture and Rural Development.

EUROSTAT (2008), *Structure des exploitations agricoles*. (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136206,0_45570467&_dad=portal&_schema=PORTAL).

FADN (2008), «Public Database», *Farm Accountancy Data Network (FADN),* Agricultura y Desarrollo Rural, Unión Europea. (http://ec.europa.eu/agriculture/rica/index_en.cfm)

FAPRI (2008), «U.S. and world agricultural Outlook», *FAPRI Staff Report 08-FSR 1*, Food and Agricultural Policy Research Institute, Iowa State University, University of Missouri-Columbia.

FEFAC (2008), *Compound Feed Production (1989-2007)*, European Feed Manufacters´ Federation. (http://www.fefac.org/statistics.aspx)

FEGA (2005), *Informe de actividad 2005*, 111-120, Fondo Español de Garantía Agraria.

GARCÍA PASCUAL, F. (1993), «Ganadería, agroindustria y territorio. El fenómeno de la integración en la ganadería leridana», *Agricultura y Sociedad,* 67: 125-156.

GUESDON, J.C.; CHOTTEAU, P., y KEMPF, M.(1995), *Vaches d'Europe*, Ed. Economica, París.

INE (2007), *Microdatos de la encuesta de estructura de las explotaciones agrícolas. Año 2005*, Instituto Nacional Estadística.

— (2008), *Bases de datos de la encuesta industrial de empresas. Años 1993-2006*, Instituto Nacional Estadística. (http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm).

INSTITUTO TÉCNICO GANADERO DE NAVARRA (2008), *Resultados de gestión*, Instituto Técnico y de Gestión Agrícola Ganadero de Navarra. (http://www.itgganadero.com/itg/portal/seccion.asp?N=15)

INSTITUT DE L´ELEVAGE (2001), »La filière laitière en Espagne. Un developpement sans garde-fous», *Le dossier de l´économie de l´élevage,* n.º 304, julio 2001.

— (2005), «La filière viande bovine en Espagne. La fin de l´essor?», *Le dossier de l´économie de l´élevage,* n.º 348, julio 2006.

IRÁIZOZ APEZTEGUÍA, B., y ATANCE MUÑIZ, I. (2004), «Análisis de la eficiencia técnica en explotaciones ganaderas de vacuno de carne en España», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros,* 204: 67-94.

LAMAS GARCÍA PARDO, F. (1979), «Leche y productos lácteos», en *España y la Europa verde. El mercado común agrario*: 545-566, Ed. Agrícola Española.

LANGREO, A. (1978), «Análisis de la integración vertical en España», *Agricultura y Sociedad,* 9: 187-206.

LANGREO NAVARRO, L. (2007), «El sistema de producción de carne en España», *Estudios Sociales,* 16 (31): 1-42.

LORENZANA FERNÁNDEZ, R. (2006), *El cambio estructural en las explotaciones de bovino en Galicia (años 1962 a 2003)*, tesis doctoral, Universidad de Santiago de Compostela.

MAPA (1987), *Anuario de estadística agraria 1986*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

— (2003), «Subsectores ganaderos», en *Libro blanco de la agricultura y el desarrollo rural*, 2ª parte, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: 259-485.

— (2007a), *Anuario estadístico agroalimentario 2006*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

— (2007b), *El consumo alimentario en España. Año 2006*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

— (2008a), *Datos de las denominaciones de origen protegidas (D.O.P.) e indicaciones geográficas protegidas (I.G.P.). Año 2005*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

— (2008b), *Publicación de Precios Percibidos, Pagados y Salarios*, Junio 2008. (http://www.mapa.es/es/estadistica/pags/PreciosPercibidos/indicadores/indicadores_precios.htm)

OECD-FAO (2008), *Agricultural Outlook 2008-2017*.

SINEIRO GARCÍA, F., y VALDÊS PAÇOS, B. (2001), «Evolución del mercado y de la estructura productiva del sector lácteo español desde la integración en la CEE», *Revista de Economía Agraria y Recursos Naturales,* 1(1): 125-148.

SINEIRO GARCÍA, F.; LÓPEZ IGLESIAS, E.; LORENZANA FERNÁNDEZ, R., y VADÊS PAÇOS, B. (2007), «El proceso de ajuste en la ganadería bovina de la Cornisa Cantábrica»: 261-290. en *Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española*. Eladio Arnalte (coord), Serie Estudios, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

SOLDEVILLA, V.(2006), «El sector porcino en el Estado Español a principios del siglo XXI», en *La agricultura española en la era de la globalización,* 694-737 (coord. Miren Etxezarreta), Serie Estudios, Ministerio de Agricultura.

SORIA, R., y RODRÍGUEZ-ZÚÑIGA, M. (1983), «El sector ganadero», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA,* n.º 16:127-137.

TIÓ, C. (2007), *Análisis de la actual estrategia europea en materia de biocarburantes. Otras verdades incómodas*, Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (ASOPROVAC).

TROSTLE, R. (2008), «Global agricultural supply and demand: Factors contributing to the recent increase in food commodity prices», *Economic Research Service. WRS-0801*, United States Department of Agriculture.

COLABORACIONES

III.
CADENA DE VALOR Y CONSUMO

TENDENCIAS ACTUALES Y FUTURAS EN LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS

Juan MIR PIQUERAS
Teresa FAYOS GARDÓ
Haydeé CALDERÓN GARCÍA
Universitat de València

Resumen

La evidente importancia que los productos agroalimentarios tienen en el comercio internacional desde la década de los noventa no está exenta de trabas que dificultan el desarrollo y el crecimiento de la actividad comercial del sector. Las empresas agroalimentarias se enfrentan a un entorno muy competitivo, marcado por importantes cambios en el comportamiento del consumidor y por una concentración sin precedentes en la distribución. Estos factores marcan nuevas tendencias en la comercialización de los productos agroalimentarios. Ante esta situación, las empresas del sector que quieran sobrevivir y continuar con su desarrollo exterior deberán articular estrategias para adaptarse a la nueva situación comercial y obtener el máximo beneficio de ello.

Palabras clave: distribución comercial, sector agroalimentario, concentración comercial, comercialización agroalimentaria, mercados emergentes, innovación, *discount*.

Abstract

The evident importance that food processing products have had in international trade since the nineties is not free of impediments obstructing the development and growth of commercial activity in the sector. The food processing companies are facing a highly competitive environment, marked by major changes in consumer behaviour and by unprecedented concentration in distribution. These factors mark new trends in the marketing of agrofood products. In the light of this situation, the companies in the sector that are eager to survive and continue their foreign development should implement strategies to come into line with the new commercial situation and obtain the maximum benefit from it.

Key words: commercial distribution, food processing sector, commercial concentration, agrofood marketing, emerging markets, innovation, discount.

JEL classification: Q13, Q17.

I. INTRODUCCIÓN

La producción española de frutas y hortalizas frescas se ha orientado tradicionalmente a la exportación, representando el porcentaje de exportación de algunos productos, como los cítricos, las dos terceras partes de la producción, y ocupando España un lugar importante en la cifra de transacciones mundiales de este producto, algo más del 25 por 100. En el último decenio, fresones, hortalizas de primor, tomates, pimientos, pepinos, lechugas, calabacines, etc., son un importante ejemplo comparable al de los cítricos (cuadro n.º 1).

A finales de los años ochenta y principios de los noventa, el incremento de las exportaciones se vio considerablemente favorecido, por dos factores clave: la incorporación de nuestro país a la UE, y la apertura de nuevos mercados que supuso la caída del muro de Berlín.

Sin embargo, para seguir manteniendo y mejorando la posición del sector en el exterior, las empresas hortofrutícolas deberán centrar sus actuaciones en dos líneas: profundizar en los mercados actuales, tradicionales, y abordar mercados hasta ahora no tradicionales, apoyándose para ello fundamentalmente en la mejora general de los sistemas logísticos, que aportan rapidez y, consecuentemente, frescura, fiabilidad y calidad a los productos; en la positiva evolución social, económica y de consumo de determinados países como los antiguos países del Este, muy especialmente Rusia, por último, en la disminución de barreras fitosanitarias en países del Extremo Oriente como Corea, China, Singapur, Japón, y otros.

El presente trabajo tiene como objetivo profundizar en las nuevas tendencias de la comercialización internacional de los productos agroalimentarios y en las estrategias que las empresas deberían desarrollar para adaptarse a la nueva situación.

Según la Asociación Española de Cadenas de Supermercados (2008), el sector se encuentra condicionado por una serie de factores internos que limitan su desarrollo: productividad, atomización de las empresas, ubicación, seguridad alimentaria, cualificación de los recursos humanos, vertebración y comercio exterior, basado este último en una excelente relación calidad/precio y una fuerte concentración en los mercados europeos, destino final del 77 por 100 de nuestras ventas en el exterior.

Por otra parte, existen dos factores externos como son los cambios en el comportamiento de los consumidores y la situación de la gran distribución, cada vez más concentrada, que condicionan, y seguirán condicionando aún más

CUADRO N.º 1

EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES ESPAÑOLAS DE HORTALIZAS, FRUTAS Y CÍTRICOS (Tm)

	1980	*1985*	*1990*	*1995*	*2000*	*2005*	*2007*
Total hortalizas	748.584	1.274.892	1.277.573	2.674.541	3.426.055	4.044.199	4.088.213
Total frutas	346.754	492.181	640.658	1.480.835	1.851.493	2.258.434	2.216.616
Cítricos	1.554.201	1.559.629	2.362.412	2.793.394	3.349.080	3.082.506	3.781.997
Total	**2.649.539**	**3.326.702**	**4.280.643**	**6.948.770**	**8.626.628**	**9.385.139**	**10.086.826**

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Secretaría de Estado de Comercio, Datacomex

si cabe en un futuro inmediato, el desarrollo del sector y su evolución en el exterior. Ambos factores generan, además, tendencias e importantes cambios en la comercialización de los productos hortofrutícolas.

A pesar de las limitaciones internas, las empresas deberán conocer los cambios que se prevean en los diferentes mercados en los que operan, y adecuar sus recursos y estrategias con el fin de anticiparse y adaptarse a ellos, haciéndoles frente de la forma menos traumática y más competitiva posible, asegurando la presencia y el consumo de los productos hortofrutícolas españoles en los diferentes mercados, condición indispensable para la supervivencia de un sector tradicionalmente exportador cuya estrategia básica, y más generalizada, ha sido y sigue siendo el crecimiento en el exterior.

En definitiva, las empresas hortofrutícolas que deseen seguir siendo competitivas en el entorno actual deberán realizar importantes mejoras internas y adaptarse a las nuevas tendencias en la comercialización, así como a los gustos y deseos de los consumidores, lo que supondrá nuevos retos y desafíos que les exigirán una inmediata mejora y adaptación de sus sistemas de gestión.

II. FACTORES EXTERNOS

1. El comportamiento de los consumidores

El comportamiento del consumidor es la consecuencia del conflicto que surge entre los valores sociales actualmente en alza, que en muchas ocasiones son contradictorios en sí mismos (tal y como sucede con el hedonismo y la búsqueda de placer y la comodidad), y la defensa de los alimentos saludables, naturales y respetuosos con el medio ambiente (Martínez, 1999).

En este sentido, si bien todos los valores que acercan al consumidor hacia el respeto a la naturaleza y la búsqueda de una alimentación sana y equilibrada propician el consumo de frutas y hortalizas, los valores relativos al hedonismo, la comodidad y el ocio, por el contrario, dificultan en muchas ocasiones este consumo y favorecen el de productos sustitutivos.

Además, existen una serie de factores que tienden a modificar los comportamientos de compra y consumo:

— Incorporación de la mujer al mundo laboral y retraso en la maternidad.

— Envejecimiento de la población.

— Incremento de hogares con uno o dos miembros.

— Comida fuera del hogar y *snacking*.

— Poco tiempo dedicado a la compra y a la preparación de los alimentos.

— Culto al cuerpo: sensibilidad a la dieta y a la salud.

— Deseo de comodidad y búsqueda de lo fácil en la compra y consumo de los productos.

— Exigencia de información sobre los productos, y consumidores más entendidos.

— Demanda de nuevos productos: ecológicos, enriquecidos y funcionales.

— Aceptación de avances tecnológicos en los alimentos, aunque se reivindique lo natural.

— Valor en alza del ocio.

— Satisfacción con la oferta actual.

— Búsqueda de entretenimiento, nuevas sensaciones y pequeños placeres por medio del consumo.

— Consumidores étnicamente más diversos.

La mayor parte de los consumidores, independientemente de sus actitudes, expectativas, deseos y necesidades, demandan productos seguros, con garantía alimentaria, respetuosos con el medio ambiente desde la fase productiva hasta el embalaje y posterior reciclaje, y con calidad, aunque no desean pagar un sobreprecio por ello.

Para García (2002), en el futuro, los consumidores demandarán productos que satisfagan todas sus necesidades, en su mayoría contradictorias. Demandarán productos que a la vez sean:

— Rápidos de preparar y divertidos, pero también sanos.

— Tradicionales y auténticos, pero también de conveniencia.

— Baratos y locales, pero disponibles todo el año.

— Insólitos e importados, pero a un precio asequible.

— Adaptados a sus propias necesidades, pero ampliamente disponibles.

— Homogéneos en apariencia, pero ecológicos.

En definitiva, hoy los consumidores lo quieren todo. Así tenemos un consumidor con múltiples caras, el consumidor de las cinco E´s: EGOísta, ÉTNICo, ÉTICo, ECOlógico y E-consumidor (Montserrat, 2007). Por ello, los productos alimentarios deberán dar respuesta a la mayor parte de deseos y estilos de vida y consumo de los consumidores europeos.

Los productos hortofrutícolas reúnen un gran número de características que les deben permitir beneficiarse de estas nuevas tendencias de consumo, pero para ello se ha de potenciar el reposicionamiento en la mente de los consumidores, para que no los perciban sólo como productos destinados a la satisfacción de las necesidades básicas y rutinarias, es decir, como *commodities*, o productos de compra repetitiva y aburrida.

Se han de resaltar constantemente las cualidades que hacen a estos productos únicos e irrepetibles, aunque no inimitables: son fáciles de transportar e ingerir, saludables, naturales, sabrosos, frescos, atractivos, sensoriales, nutritivos, de fácil y rápida preparación, una gran mayoría son de una sola ración, algunos son considerados exóticos, etcétera.

Un factor clave del necesario reposicionamiento es la comunicación con los consumidores basada en las virtudes y ventajas de las frutas y hortalizas que acabamos de destacar, así como otras muchas específicas de algunas variedades, y que hacen que se ajusten en gran medida a los nuevos parámetros de los consumidores europeos.

Por medio de las acciones de comunicación, también habrá que intentar contrarrestar las feroces, y en algunas ocasiones, desleales campañas de publicidad de productos sustitutivos, ya que la inversión publicitaria en alimentos industriales es muy superior a la que se realiza en frutas y hortalizas, y las campañas publicitarias de estos alimentos han basado demasiadas veces sus ejes de comunicación en las virtudes propias de las frutas y hortalizas, provocando la confusión entre los consumidores.

Además de las acciones generales de comunicación, es imprescindible realizar acciones específicas sobre niños y jóvenes, los consumidores del mañana, con el fin de hacerles más atractivo el consumo de frutas y hortalizas, a la vez que se les informa de las ventajas que ello comporta para su salud, y se intenta mejorar su educación alimentaria y generar en ellos el hábito de su consumo.

Por otra parte, las empresas tendrán que trabajar muy seriamente para adaptarse al mercado en el desarrollo de nuevos productos, formatos y presentaciones en productos ecológicos, en zumos naturales y mezclas de zumos, en frutas y hortalizas listas para consumir, en nuevas formas y situaciones de consumo, etcétera.

En definitiva, las empresas que componen el sector hortofrutícola español tendrán que hacer un gran esfuerzo por innovar y por diferenciarse de sus competidores, adaptándose al máximo al mercado y a los nuevos consumidores.

2. La concentración de la distribución

La distribución europea se encuentra sumida en un momento de cambio como consecuencia de la aceleración del proceso de evolución que viene sufriendo desde mediados de los años setenta.

El paradigma de esta situación está representado por la fusión, a finales de agosto de 1999, de las dos grandes cadenas francesas, Carrefour y Promodès, que convirtió al nuevo grupo Carrefour en líder europeo indiscutible y segundo en el *ranking* mundial. Desde entonces, los cambios en la distribución europea se han acelerado mucho más, hemos visto un gran número de compras, fusiones, asociaciones y acuerdos de cooperación, así como el desarrollo espectacular de algunas formas comerciales (Planells y Mir, 2002).

La concentración comercial confiere a la distribución la capa-

cidad de orientar la demanda y, por tanto, de condicionar las estrategias productivas de la producción primaria y las agroindustrias transformadoras.

A continuación destacamos los principales factores que están condicionando, y van a seguir condicionando, la evolución de la distribución comercial.

— *Disminución progresiva de puntos de venta y aumento de su tamaño*. La disminución del número de establecimientos es compensada por un incremento de su tamaño medio, lo que hace que la superficie total de la sala de ventas se mantenga constante, e incluso se incremente.

— *Aumento del tamaño de las cadenas de distribución*. El tamaño de los diez primeros grupos del mercado minorista en Europa ha aumentado de forma muy importante en los últimos años. Los diez grandes de Europa se encuentran entre los 22 primeros grupos a escala mundial (cuadro n.º 2).

Hay que destacar que los diez primeros grupos europeos de distribución operan fundamentalmente en alimentación. La primera empresa mundial de distribución, Wal-Mart con 344,99 millardos de dólares USA de cifra de ventas en 2006, sigue creciendo de forma espectacular, triplica las ventas de su inmediato seguidor, Carrefour, y supera incluso el total de las ventas de sus cuatro seguidores en el *ranking* mundial: Carrefour, Home Depot, Tesco y Metro.

— *Unión, absorción, y fusión entre las cadenas.* Las cadenas europeas continúan con su imparable proceso de concentración, basado fundamentalmente en la absorción de unas cadenas por otras, fusiones entre cadenas de similar tamaño y acuerdos de concentración de compras entre cadenas, como los de Intermarché, francesa; Eroski, española, y Edeka, alemana.

— *Organización progresiva de los puntos de venta en cadenas.* Como respuesta a este imparable proceso de concentración, se está produciendo un aumento en las diferentes formas de integración comercial: sucursalismo, franquicia, etcétera.

— *Internacionalización y globalización de la distribución.* Los grupos líderes de la distribución aumentan de forma importante sus ventas fuera de sus mercados de origen, aunque hemos de destacar que, en la mayoría de los casos, las ventas fuera de los continentes de origen no crecen al ritmo esperado. Según el *Boletín Económico de Información Comercial Española* (2007), el número medio de países en los que operan las primeras 250 empresas de distribución a escala mundial estaba establecido en 5,9 países en el año 2005, frente a los 4,5 en 1995; 5 en el 2000 y 5,5 en el año 2003, siendo las empresas de distribución europeas las más internacionalizadas, con una media de 9,9 países, frente a 3,7 países de media en los distribuidores de Estados Unidos, generando un 28,1 por 100 de sus ventas fuera de sus fronteras. Entre ellas, Metro (32 países), y Carrefour (31) son las empresas de alimentación más internacionalizas.

Sin embargo, no todo son éxitos en la internacionalización de la gran distribución, Wal-Mart fracasó en Alemania y salió de Corea del Sur; Casino ha abandonado recientemente el mercado polaco, y otros operadores han abandonado países a los que llegaron con gran ilusión y despliegue de medios, y se prevé a medio plazo el posible abandono del mercado americano de algún operador extranjero.

— *Desarrollo del discount.* Es el nuevo fenómeno de inicios del siglo XXI en la distribución alimentaria. Tuvo su nacimiento y máxima expresión en el mercado alemán y en EE.UU. en el último tercio del siglo pasado, y está abriéndose camino en otros destinos con su política de precios bajos, provocando un desconcierto inicial en las grandes superficies convencionales, que tratan de emular una política similar en precios sin perder ninguna de sus identidades como cadena de distribución. Algunas cadenas que son especialistas en otros formatos están incorporando el *discount* a sus for-

CUADRO N.º 2

TOP 10 MINORISTAS EUROPEO (2006)

Top 10 Europeo	*Top 250*	*Compañía*	*Venta minorista (Miles de Mill. $)*	*País de origen*
1	2	Carrefour	97,9	Francia
2	4	Tesco	80,0	Reino Unido
3	5	Metro	74,9	Alemania
4	10	Scharwz	52,4	Alemania
5	11	Aldi	50,0	Alemania
6	14	Rewe	45,9	Alemania
7	16	Auchan	43,2	Francia
8	17	Edeka Zentrale	40,7	Alemania
9	20	E. Leclerc	38,7	Francia
10	22	Ahold	37,1	Holanda

Fuente: Deloitte (2008).

matos tradicionales, combinándolo incluso con éstos; por ejemplo, Auchan tiene en el interior de algunos de sus hipermercados zonas especiales de *discount*.

Alemania, con una cuota de mercado del 37,2 por 100, es el gran mercado de los *discounts*, donde Aldi y Lidl rompen esquemas. El *discount* posee una cuota de mercado media del 17 por 100 en los 16 países europeos donde está implantado, y con unas expectativas de ganar como mínimo un punto de cuota anual hasta el año 2010. La cuota de mercado media del *hard discount* en los países escandinavos es del 21,9 por 100, y en el Sur del continente está ganando terreno rápidamente: Portugal 16,6 por 100, Italia 10,7 por 100, España 10 por 100, y Francia 8,1 por 100; mientras que en Reino Unido (4,4 por 100), y en Irlanda (6,8 por 100), sus cuotas son menores.

El *discount* se caracteriza por una oferta de productos básicos, fáciles de llevar, de consumo diario y con gran aceptación por parte del consumidor; productos de calidad estándar y precios muy bajos, sistemas de gestión basados en costes aún más bajos y la más alta productividad, evolucionando de clientes de recursos escasos a todo tipo de clientes.

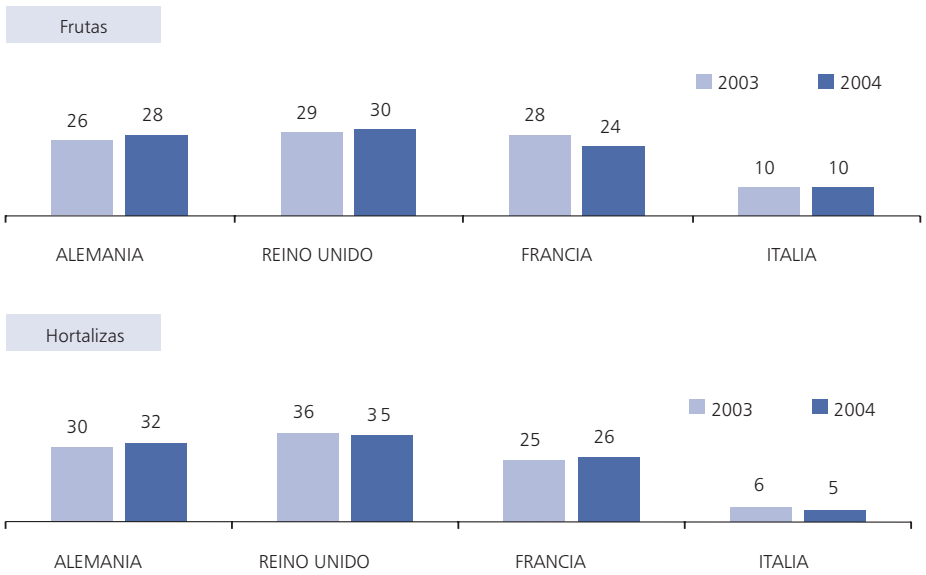
Los *discount* desarrollan una gestión sencilla, y para ello reducen, gestionan y controlan la complejidad: eliminan lo innecesario, haciendo sólo lo adecuado y necesario. A pesar de ello, recientemente, y con el objetivo de seguir su imparable crecimiento, además de hacer un importante esfuerzo de internacionalización, están ampliando la oferta, introduciendo marcas de los países en los que operan y mejorando la relación con el cliente.

En una comparación de precios realizada en diferentes países europeos entre los años 2003 y 2004, se constató que los *discounts* vendían las frutas y verduras mucho más baratas que otros distribuidores. En Alemania, las frutas en 2004 se vendían un 28 por 100 más baratas, y en Reino Unido, un 30 por 100, mientras que las hortalizas se vendían el mismo año un 32 por 100 más baratas en Alemania y un 35 por 100 en Reino Unido respecto a otros distribuidores (gráfico 1).

Se prevé que el *hard discount* tome un nuevo impulso a corto plazo, empujado por el incremento de los precios y la crisis económica.

La evolución que está teniendo la distribución comercial va a seguir afectando de forma muy directa a las empresas hortofrutí-

GRÁFICO 1
PORCENTAJE DEL MENOR PRECIO DEL *DISCOUNT* RESPECTO A OTROS DISTRIBUIDORES (Por tipo de producto)



Fuente: Gfk Emer (2005).

colas y a sus sistemas de gestión, debido a que competirán en un entorno caracterizado, entre otros factores, por:

— *Mercados saturados.* Los mercados europeos están plenamente abastecidos con productos propios y de otras procedencias, y además existe un estancamiento de la demanda. La mejora de los sistemas logísticos, de transporte y de las técnicas post-cosecha posibilita que en todos los mercados estén presentes la mayoría de los productos durante casi todo el año. Este factor ha reducido el efecto positivo sobre el precio que suponía la estacionalidad en la comercialización de los productos hortofrutícolas.

— *Incremento de la competencia.* La competencia entre las empresas de distribución pasa de competencia casi perfecta, donde las acciones individuales tienen un pequeño efecto sobre el conjunto, hacia la competencia oligopolística, donde las acciones individuales tienen un efecto considerable sobre el conjunto.

La alta concentración de la distribución frente a una atomizada oferta implicará una lucha encarnizada entre proveedores por seguir ganando los favores de la distribución y no quedarse fuera de los grandes programas de compra. En la medida en que la distribución avance en su concentración, se incrementará la competencia entre los proveedores, llegando a situaciones de hipercompetencia.

— *Aumento del poder de negociación <=> Disminución del poder de negociación.* Uno de los factores más representativos de la concentración de la distribución es el incremento de su poder de negociación frente a los proveedores. Cuanto más concentrada se encuentre la distribución comercial, mayor poder de negociación podrá ejercer sobre los suministradores y sobre las condiciones de venta de sus productos.

Es previsible que aquellos sectores productivos que estén muy atomizados y negocien con minoristas muy concentrados estén sometidos a un mayor poder de negociación por parte de sus clientes y, por tanto, vean reducidas sus expectativas de beneficio.

— *Reducción de estructuras de compra.* En la medida en que unas cadenas compran a otras, o se fusionan, o incluso llegan a acuerdos de colaboración en determinadas áreas funcionales de la empresa con el fin de abatir costes, como es el caso de las compras conjuntas, desaparecen compradores del mercado, y los que quedan incrementan su poder, volumen y nivel de exigencia, reduciéndose de forma proporcional el de los proveedores, además de incrementar el riesgo de perder programas de compra por aspectos cuantitativos, cualitativos o de servicio.

— *Reducción de los márgenes comerciales.* El conjunto de las tendencias de la distribución comercial anteriormente expuestas, en especial la concentración y la escasa dimensión de la mayor parte de las empresas del sector hortofrutícola español, hacen que la reducción de precios sin contrapartidas para el productor se convierta en una herramienta habitual de las empresas de distribución (1).

— *Excesiva dependencia de la oferta ante las decisiones de la distribución.* En la medida en que los accesos al mercado para las empresas productoras se limitan, su dependencia de la distribución y sus decisiones y exigencias se incrementan. En el entorno competitivo en el que desarrollan su actividad las empresas agroalimentarias, la pérdida de un distribuidor puede suponer la renuncia a una cuota importante del mercado final, y esa parte del mercado pasará a ser abastecida por marcas competidoras.

— *Aumento del riesgo en servicio y calidad por parte de la producción-oferta.* Dentro de la estrategia de las grandes superficies de ofrecer valor añadido al consumidor, combinado con el coste total mínimo de la cadena de suministro, cada día es mayor la implicación de los proveedores en la eliminación de las ineficiencias logísticas: faltas en puntos de venta, costes de transporte, baja rotación por deficiencias en surtido, etc. De esta forma, se está ampliando el tradicional trabajo de los suministradores, incrementando consecuentemente su complejidad y nivel de riesgo al incorporar los inherentes a estas nuevas actividades.

3. Tendencias en la comercialización de productos agroalimentarios

El sector de la distribución se encuentra en un cambio constante desde hace años, debido básicamente al inicio de un nuevo siglo; a las múltiples aportaciones de las nuevas tecnologías al sector, especialmente las de la información; a los importantes cambios en los hábitos de compra, deseos y necesidades de los nuevos consumidores, mucho más diversos; a la irrupción de nuevos mercados con importante capacidad de compra, y muy recientemente a las crisis alimentaria y económica. Estos cambios constantes generan nuevas tendencias comerciales que afectan tanto a las empresas de distribución como a las empresas de productos alimentarios.

En los últimos meses, el escenario económico internacional se ha deteriorado notablemente: el precio de los alimentos aumenta, debido a que la energía y las materias primas son más caras. El incremento tarifario de los productos alimenticios causará, a su vez, un recorte del gasto de los consumidores, y éstos, como consecuencia, vigilarán su presupuesto, ya que, además, existe un elevado endeudamiento por hogar. La recesión va a forzar a la clase media europea a incrementar sus compras en formatos *discount* o *hard discount*.

Para Díaz (2008), en las decisiones de compra del consumidor influyen de manera muy importante el mayor desempleo, el incremento de los tipos de interés, el incremento de los combustibles y la energía, y el incremento del precio de los alimentos. Según Donaldson (2008), habrá un menor gasto discrecional. En paralelo, esto significará una mayor conciencia del consumidor en lo que respecta a la relación calidad-precio. El control del gasto implicará una mayor competencia entre los fabricantes. Los consumidores se beneficiarán de dicha competencia, ya que la subida de precios en los costes no podrá reflejarse en los puntos de venta. Se prevé que el sector que se llevará la peor parte este año será el del *non food*, y los síntomas acabarán repercutiendo en el sector alimentario.

La situación de la economía y la demanda han pasado del puesto número 11 en 2006 al número 4 en 2008 en la clasificación de Top of Mind (CIES 2008), que se realiza entre 400 altos directivos de fabricación y distribución de 52 países.

Basándonos principalmente en Diamon (2006), Nueno (2006), Reda (2006), BICE (2007), Rebollo (2008), y los estudios *Global Powers of Retailing* de los años 2007 y 2008 realizados por Deloitte, vamos a exponer y desarrollar algunas de las que creemos serán las grandes tendencias de la comercialización de productos agroalimentarios durante los próximos años.

3.1. *Concentración y crecimiento*

Independientemente de que pueda haber alguna sorpresa realmente importante, el pez grande seguirá comiéndose al pequeño; es decir, sin grandes titulares y de forma constante, las grandes empresas de distribución seguirán aumentando su volumen y su presencia en los mercados, seguirán absorbiendo medianas y pequeñas cadenas de distribución, nacionales o regionales, además de su crecimiento natural en los diferentes mercados en que operan y en los que puedan operar en un futuro próximo.

Las 250 primeras empresas de distribución alcanzaron una facturación en el ejercicio fiscal comprendido entre julio de 2005 y junio de 2006 de 3.246 millardos de dólares, frente a los 3,01 de 2004-2005, y los 2,84 del 2003-2004, lo que representa un crecimiento de un 14,45 por 100 en dos años.

El crecimiento medio de las diez primeras empresas a escala mundial ha sido de un 10,2 por 100 sobre el año anterior (cuadro n.º 3) superior a la media de las 250 primeras empresas de distribución, un 9,2 por 100. La americana Wal-Mart continúa agrandando las di-

CUADRO N.º 3

TOP 10 DE LOS MINORISTAS MUNDIAL (2006)

Top 250	*Nombre de la compañía*	*País de origen*	*Países de implantación*	*Ventas minoristas 2006 (Millardos dólares)*	*Porcentaje de crecimiento de ventas 2006*
1	Wall Mart	EE.UU	15	344,99	10,40
2	Carrefour	Francia	31	97,86	4,60
3	Home Depot	EE.UU	7	90,84	11,40
4	Tesco	Reino Unido	12	79,98	11,50
5	Metro	Alemania	32	74,86	7,40
6	Kroger	EE.UU	1	66,11	9,20
7	Target	EE.UU	1	59,49	13,10
8	Cotsco	EE.UU	8	58,96	13,70
9	Sears Holdings	EE.UU	5	53,01	7,90
10	Scharwz	Alemania	24	52,42	13,20
		Top 10		978,52	10,20
		Top 250		3.246,26	9,20
		Cuota de mercado total del Top 10 (porcentaje)		30,10	

Fuente: Deloitte (2008).

ferencias frente a la segunda compañía mundial, Carrefour, debido a que el crecimiento de la primera ha sido de un 10,4 por 100 frente a un 4,6 por 100 de Carrefour. La cuota de mercado total de las diez primeras alcanzó un 30,1 por 100 sobre el total de las 250, frente a un 29,4 por 100 del ejercicio anterior.

Seis empresas de las diez primeras son estadounidenses y cuatro son europeas, destacando la aparición entre las diez primeras empresas en el ámbito mundial de Schwarz Group, operador del *hard discount* de origen alemán Lidl, seguida muy de cerca, en el puesto número 11, con 50.010 millones de dólares estadounidenses de facturación, por el *hard discount* Aldi, también de origen alemán. Además hay que destacar el alto nivel de internacionalización de ambas empresas: Lidl opera en 24 países y Aldi en 15, lo que demuestra la aceptación creciente de esta fórmula comercial en un importante número de países. Además, hemos de destacar, por la gran relevancia que tiene para el desarrollo de las empresas agroalimentarias españolas, que entre estas dos empresas, Aldi y Lidl, operan en 28 países distintos, perteneciendo 26 de ellos a Europa.

La reciente fusión de Netto (Edeka) y Plus (Tengelmann), constituye la mayor operación realizada en el *hard discount* alemán, y dibuja un nuevo escenario, ya que la compañía resultante, con 11.000 millones de euros de ventas previstas, se convertirá en el tercer grupo de *hard discount* alemán.

Respecto a las empresas de distribución de alimentación españolas, aparece El Corte Inglés, en el que se incluye su división de supermercados en el puesto 31, Mercadona en el 50, Eroski en el puesto 105 y Caprabo en el 247, esta última posteriormente absorbida por Eroski y Consum.

Mercadona ha pasado del puesto 66 hace dos años, al 55 el año pasado y actualmente al 50, como consecuencia de un crecimiento de un 25,2 por 100 hace dos años y de un 21,9 por 100 el año pasado, lo que la situaba en el puesto 25 del *ranking* de empresas de 2007 en cuanto a crecimiento anual. Mercadona opera exclusivamente en España, y Eroski en España y Francia. Estos datos demuestran la escasa internacionalización de las empresas de distribución alimentaria española.

3.2. *Pérdida de peso de las cadenas de alimentación*

Partiendo de la premisa de que todo el mundo necesita alimentarse, las cadenas de distribución alimentaria lideran el *ranking* de las 250 primeras empresas mundiales de distribución comercial, y entre las diez primeras empresas del *ranking* sólo dos no operan con productos alimentarios.

En cuanto a los diferentes formatos con los que operan las empresas de distribución alimentaria, los supermercados son líderes, seguidos por los hipermercados, *cash & carry, discounts*, tiendas de conveniencia, etcétera.

Sin embargo, aunque en el año 2006 el número de distribuidores de alimentación no disminuyó con respecto al año 2005, cada año son menos los grupos de distribución de alimentos que forman parte de la lista de los 250 grandes distribuidores mundiales. En el año 2005 el 54 por 100 de los distribuidores estaban relacionados con el sector de la alimentación; en 2000 eran el 58 por 100 y en 1995 eran el 61 por 100. Esto se debe a un aumento general de la clase media, con mayor poder adquisitivo y dispuesta a gastarlo en otras necesidades no tan básicas como la alimentación. En la medida en que a escala mundial las necesidades básicas de alimento y vivienda van estando cada vez más cubiertas, los hábitos de consumo tienden a satisfacer las necesidades de autoestima y auto realización.

Según el *Informe anual* del Grupo Centros Carrefour (2005), a lo largo de los últimos 30 años, el presupuesto de alimentación de los hogares españoles se ha reducido en un 56 por 100, y según la *Encuesta continua de presupuestos familiares* del INE (2007), la evolución del gasto en el hogar de alimentos y bebidas no alcohólicas ha pasado de ser el 18,73 por 100 en el año 1998 al 14,04 por 100 en 2006.

3.3. *El foco de crecimiento global se acerca a Rusia, China e India*

Al mismo tiempo que la economía rusa crecía y superaba la crisis vivida entre los años 1998 y 2001, el mercado ruso también crecía muy rápida y significativamente, siendo su comercio muy relevante para la Unión Europea. En el año 2000 se exportaron desde Europa 620.000 tm de frutas y hortalizas, mientras que en el año 2006 se superaron las 1.318.000 tm (cuadro n.º 4), siendo manzanas y peras los principales productos hortofrutícolas exportados.

Con la mejora de la situación económica y del nivel de vida, los rusos consumen cada día más frutas, aunque sólo alcanzan el 37,5 por 100 de la cantidad diaria recomendada. Consecuentemente, se puede predecir, junto a un incremento de los volúmenes de fruta importados, un cambio hacia el consumo de productos saluda-

CUADRO N.º 4

EXPORTACIONES EUROPEAS DE FRUTAS Y HORTALIZAS A RUSIA (tm)

Año	*Exportación frutas*	*Exportación hortalizas*	*Total Exportaciones*
2000	436.068,00	184.529,20	**620.597,20**
2001	415.509,40	295.069,20	**710.578,60**
2002	516.466,00	278.843,30	**795.309,30**
2003	522.999,50	377.870,60	**900.870,10**
2004	661.459,10	328.525,80	**989.984,90**
2005	697.498,90	446.062,70	**1.143.561,60**
2006	878.195,60	440.509,60	**1.318.705,20**

Fuente: Binard (2008).

bles y de alta calidad, y en el caso de las frutas y hortalizas difícilmente habrá productos locales que sustituyan a los importados.

Actualmente, Rusia se ha convertido en uno de los mercados más atractivos y dinámicos del mundo, a pesar de los múltiples problemas que aún presenta: inflación, logística, distancia e infraestructuras, fitosanitarios, gestión de documentos aduaneros, transparencia, etc., y es ya el cuarto país que más ingresos aporta a Danone, sólo con productos lácteos frescos.

Por primera vez aparecen en el año 2007 dos distribuidores rusos, X5 y Euroset Group, entre los 250 primeros distribuidores a escala mundial. X5 se constituyó en mayo de 2006 a través de la fusión de las cadenas Pyaterochka y Perekrestok, y ocupa el puesto 191 en el *ranking* mundial de distribuidores, siendo la mayor cadena multiformato de alimentación en Rusia. Euroset, puesto 229, no opera con alimentación.

X5 posee 1.000 supermercados y tiendas de descuento, es el número uno de la distribución rusa con una cuota de mercado del 3,2 por 100, y Metro es el número dos, con el 2,5 por 100 de cuota de mercado, basando su desarrollo en el *Cash&Carry*, que es también utilizado por los particulares.

Además, ya están operando en el mercado ruso las cadenas europeas Rewe y Auchan, y en otoño de 2008 comenzará a operar Carrefour, tomando cada vez más cuerpo el rumor de la posible llegada al mercado ruso del líder mundial Wal-Mart.

En cuanto a China e India, los dos países más poblados del mundo, no debemos obviar, a pesar de su distancia, la importancia directa que pueden tener estos mercados para las empresas españolas del sector agroindustrial, especialmente para las de productos de calidad, potentes, orientadas al exterior y competitivas. Estos mercados también pueden tener indirectamente gran importancia para las empresas agroalimentarias por su incremento de renta y su consecuente incremento de consumo de alimentos, debido a su gran población.

Una vez que China ya ha sido descubierta —son muchas las empresas europeas y americanas que ya operan en ese mercado—, India se ha convertido en el siguiente gran objetivo de las grandes cadenas. La incorporación de 2.000 millones de consumidores a la economía global contribuirá al desarrollo económico mundial y, a pesar de los riesgos —y existen muchos—, es posible que tanto China como India continúen creciendo a ritmo rápido y experimentando una acelerada modernización. Ambos mercados son, y seguirán siendo, muy atractivos para los distribuidores y proveedores del mundo.

Algunas empresas de distribución y también de productos agroalimentarios se han marcado el objetivo de penetración, y así consta en sus planes de negocio, por las grandes oportunidades que representa, en la llamada Chindia, y otras en el llamado BRIC (Brasil, Rusia, India y China).

3.4. *Responsabilidad Social (RS)*

Los consumidores de los países desarrollados se muestran cada vez más preocupados por el impacto de la actuación de las empresas sobre la sociedad. Esa preocupación se concreta en las condiciones sociales de los trabajadores en los países productores, en los sistemas de producción y su influencia en el medio ambiente, y en el impacto de los productos en los consumidores que los adquieren (seguridad alimentaria), afectando a toda la cadena de suministro.

La importancia de la responsabilidad social y la seguridad alimentaria tienden a incrementar su relevancia en la medida en que los consumidores están más sensibilizados, debido fundamentalmente a los medios de comunicación.

La responsabilidad social ha pasado del quinto puesto en 2006 al primero en 2008 en la clasificación de *Top of Mind* (CIES, 2008). La RS también ocupa el primer lugar en las dos tablas con los datos de fabricante y distribuidores por separado. Pero, además, en la citada clasificación, la seguridad alimentaria pasa del puesto número 8 en 2006 al número 2 en 2008.

Como consecuencia de esta situación, los grandes distribuidores internacionales buscan ser más ecológicos, y establecen programas de desarrollo sostenible que afectan a las fuentes de suministro, a la eficiencia energética, al transporte, al embalaje, etcétera.

Respecto a la seguridad alimentaria en España, según el estudio de la Fundación Eroski en colaboración con el Instituto de Empresa (2007), se destaca que el grado de confianza que sienten los españoles al consumir alimentos puede considerarse satisfactorio, pues alcanza 7,26 puntos en una escala del 0 al 10, el mismo nivel que en el año 2003. Los que mejor representan para el consumidor el concepto de «naturales», productos poco o nada manipulados, son los que mayor confianza les merecen: alimentos ecológicos, 7,6; productos con denominación de origen, 7,6; y frutas y verduras, 7,6, que mejoran con respecto al año 2005, 7,4.

La seguridad alimentaria está generando muchos problemas a las empresas hortofrutícolas debido a la falta de armonización en la reglamentación, ya que existen varios sistemas y cada cadena opta por uno, generando elevados costes en la producción y desconcierto en los productores y en el consumidor final.

3.5. *El ritmo frenético de la* comoditización

Vivimos en la era de la innovación tecnológica. La mejora en los procesos de fabricación hace posible la venta de productos de gran calidad a precios muy bajos. Por tanto, las empresas, para diferenciarse de sus competidores, han de ofrecer productos de gran calidad y algo más. La *comoditización* se produce cuando los consumidores no perciben diferencias esenciales entre los productos, salvo en lo que respecta a su precio. Los distribuidores y sus proveedores compiten ferozmente en precios, quedando excluidos todos los demás aspectos, lo que produce un descenso generalizado de precios y márgenes. Evitar la *comoditización* es uno de los grandes retos de productores y cadenas de distribución. Los que logren diferenciarse en algo más que el precio serán mucho más competitivos en el futuro. Para ello, las cadenas deberán contar con formatos diferenciados de venta, mayor gama de productos, una apuesta por la experiencia del comprador y un mayor énfasis en mercados específicos, en detrimento de los mercados masivos.

Además de lo expuesto, un factor clave para evitar la *comoditización* de cadenas y productos es la marca, que ha de hacer diferente al producto y aportar valor al cliente.

3.6. *El ascenso de las ventas de productos minoritarios (teoría del* long tail*)*

En los últimos años, pequeñas cadenas con un enfoque limitado y exclusivo han cosechado importantes éxitos. El mercado de consumo masivo está saturado, la competencia se ha centrado demasiado en precios, al tiempo que la población de los países desarrollados se ha fragmentado en ingresos y en comportamiento de compra.

La solución pasa por no dirigirse exclusivamente hacia el mercado masivo, donde se concentra la mayor parte de los ingresos, ya que puede resultar más lucrativo centrarse en nichos específicos, en la denominada *long tail*, es decir, competir en los extremos del mercado, con menos consumidores y menos volumen, y a los que en muchos casos las grandes cadenas de distribución no han prestado gran atención, en su afán por la búsqueda de mercados masivos.

Los actuales avances en las tecnologías de la información posibilitan gestionar eficientemente una cartera de clientes minoritaria, por lo que aquellas cadenas de distribución que deseen crecer pueden invertir en los extremos, en lugar de seguir expandiendo los formatos actuales.

El gigante norteamericano de los productos ecológicos, Whole Foods Market, que está revolucionando la distribución alimentaria en el otro lado del Atlántico, tras la apertura de su primera tienda en Londres pretende consolidar su modelo en Europa abriendo hasta 40 establecimientos.

3.7. *Inversión minorista en servicios, habrá una transformación del punto de venta hacia el concepto «punto de servicio»*

En mercados minoristas y maduros, con un crecimiento relativamente lento, los distribuidores que logren vender servicios relacionados con sus productos básicos pueden aumentar su crecimiento. Para Mavrommatis (2008), se trata de convertir el establecimiento tradicional en un completo centro de servicios que sea sostenible, accesible, eficaz y, sobre todo, de fácil e inmediata implantación. Propone una serie de soluciones tecnológicas, entre las que destacamos para la sección de frutas y verduras la báscula inteligente que escanea el producto, lo identifica automáticamente y ofrece información adicional sobre el producto, dietas, recetas, etc., y, por otro lado, unos muebles de frío de bajo consumo

y con humificador que preservan la frescura de los productos.

3.8. *Integración multicanal*

Las grandes empresas del sector de la distribución alimentaria están revisando constantemente su posicionamiento y su propuesta comercial, elementos clave de su negocio, y, dentro de la búsqueda de nuevas formas comerciales, el comercio electrónico está teniendo un papel cada vez más destacado en los patrones de compra de los consumidores, comenzando a preferir la compra a distancia por motivos de conveniencia. El auge de la venta a través de Internet ha reducido cuota de mercado a los establecimientos minoristas de algunos mercados. En Estados Unidos, el 40 por 100 de las ventas al por menor a través de Internet es gestionado por las propias empresas de distribución, creando una experiencia multicanal integrada para los consumidores. Para ello, las empresas de distribución apostarán por el enriquecimiento de la imagen de marca para distintos segmentos de mercado, utilizando múltiples canales. Emplearán las páginas web no sólo para vender, sino para reforzar la notoriedad de su marca, invitar a los consumidores a dar su opinión y obtener información de éstos, informar a los consumidores sobre eventos celebrados en las tiendas, etcétera.

Además, cada vez son más los distribuidores que operan con varios formatos comerciales, integrando muchos de ellos el *discount* y *hard discount* en su oferta comercial. Un reciente ejemplo lo constituye el histórico líder de la distribución suiza Migros, que debilitado por los ataques de la Coop, segundo operador comercial suizo, y la llegada de los *hard discount* alemanes, acaba de adquirir Denner, tercer operador de la Confederación Helvética y primer *hard discount* suizo.

3.9. *Énfasis en la experiencia del consumidor*

En los próximos años las cadenas de distribución se centrarán cada vez más en ofrecer a los consumidores una experiencia amena, informativa y entretenida, pero a la vez sencilla. Actualmente, algunas de las principales cadenas ya están adoptando iniciativas para ofrecer experiencias al consumidor que le permitan diferenciarse y mantener la capacidad de fijar sus precios.

Una clara oportunidad para las cadenas la constituye el mercado de los mayores, un segmento que está creciendo continuamente y tiene necesidades muy concretas. Para Hamson (2006), las cadenas de supermercados y los fabricantes no están cubriendo las necesidades de los compradores mayores ni entendiendo la oportunidad que éstos representan. Según la encuesta encargada por The Grocer para el mercado inglés, al 52 por 100 de los 1.400 mayores encuestados les gustaría poder comprar paquetes de tamaño más pequeño, y piensan que la variedad también se podría mejorar, al tiempo que critican la distribución complicada e ilógica del supermercado, la falta de áreas de descanso y la dificultad de leer la diminuta letra de los etiquetados.

3.10. *La distribución: empresas de* marketing *de primera clase*

Las empresas de distribución han tomado el relevo a las empresas de productos de consumo como máximos expertos en *marketing*. Cuando las cadenas de distribución minoristas se hicieron grandes y poderosas, los proveedores se centraron en las relaciones con sus clientes, en detrimento del consumidor final. El gasto comercial se hizo más importante que la publicidad en los medios, y los distribuidores pasaron a dominar las relaciones con los consumidores. No hay duda de que durante los últimos 30 años los distribuidores han ganado poder, mientras que los fabricantes lo han perdido.

Los distribuidores han lanzado sus marcas propias como elemento estratégico para convertirse en proveedores líderes, con el fin de incrementar su cuota de mercado y sus márgenes comerciales. Las marcas propias gozan de muy buena salud frente a sus competidoras comerciales en términos de calidad, relación calidad-precio e innovación, atributos que, hasta ahora, hacían que los consumidores compraran las marcas del fabricante.

Todo ello hará que los distribuidores sigan invirtiendo recursos con el fin de incrementar su conocimiento en *marketing*.

III. FACTORES INTERNOS. ESTRATEGIAS DE LAS EMPRESAS AGROALIMENTARIAS

No se puede impedir la evolución de los mercados ni estar lamentándose constantemente de lo que acontece en ellos. Los mercados y las empresas de distribución comercial, como ya hemos visto, evolucionarán mucho más a corto plazo y a medio plazo.

Ante esta nueva situación, son las empresas agroalimentarias las que deben poner los medios necesarios no para evitar que esto ocurra, ya que su capacidad de intervención es escasa, sino para adaptarse a esta situación competitiva y poder desarrollar la actividad empresarial en condicio-

nes óptimas, ganando cuota de mercado y siendo proveedores clave de la gran distribución.

Después de analizar el comportamiento de los consumidores y la concentración de la demanda, y de conocer las tendencias comerciales, proponemos una serie de estrategias básicas que consideramos necesarias para las empresas agroalimentarias que deseen seguir creciendo en los mercados internacionales en condiciones económicas aceptables, a través de las cadenas de distribución comercial.

Destacamos, en primer lugar las más generales: necesidad de cultura empresarial y mejora de la productividad (las empresas agroalimentarias poseen una productividad más baja que la de la industria en general); profesionales debidamente formados y motivados; sistemas de producción y confección óptimos, y con sistemas de control e información que garanticen la trazabilidad de los productos; dimensión viable, las empresas han de poseer un volumen y capacidad de suministro que les permita ofertar programas ajustados a las necesidades y condiciones de los grandes operadores internacionales las 52 semanas del año; productos de calidad, y optimización de los servicios logísticos.

Una vez analizadas las estrategias generales de adaptación, vamos a exponer y desarrollar las estrategias comerciales.

1) *Innovación*

Un elemento clave en las relaciones con las cadenas y con el mercado es el lanzamiento, por parte de los proveedores, de productos innovadores y diferenciados. Esto da una fuerza mayor a las empresas suministradoras frente a las cadenas, y hace más difícil su sustitución y la de sus productos por los de otros proveedores.

La innovación es el motor principal del gran consumo: brinda soluciones a necesidades no atendidas de los consumidores, dinamiza las ventas de su categoría, fideliza clientes y diferencia respecto a los competidores, todo lo cual tiene reflejo en la cuenta de resultados de la compañía.

Supone un gran esfuerzo de tiempo y recursos económicos, pero no por ello debemos de renunciar a las posibilidades que nos ofrece la innovación como elemento de ventaja competitiva. No sólo debemos centrar la innovación en el producto, ya que también ofrece múltiples posibilidades en envases, presentaciones, promociones, comunicación, etcétera.

Después de analizar 488 productos de alimentación y bebidas lanzados en 2007, sólo el 2,5 por 100 (12 productos, incluyendo algunos que han sufrido alguna pequeña transformación para su consumo en fresco) fueron lanzados por el sector hortofrutícola en el mercado español, (Alimarket, 2008). Como podemos observar, no es una tasa muy alta de lanzamientos, por lo que las empresas que componen el sector hortofrutícola español tendrán que hacer un gran esfuerzo por innovar y diferenciarse de sus competidores con el fin de adaptarse al mercado al máximo.

A pesar de la inversión necesaria, las empresas hortofrutícolas tendrán que innovar más de lo que lo han hecho hasta ahora, y conocer muy bien al consumidor con el fin de lanzar productos y variedades ajustados a sus necesidades.

Y ello abre todo un campo para la innovación en el sector, con productos que favorecen la comodidad, los enriquecidos y los funcionales, de los que el sector ya nos ofrece importantes ejemplos, como las sandías sin semillas; el tomate Sherry; la sandías y hortalizas mini; el kaki persimon; variedades de mandarinas que, además de sus excelentes cualidades organolépticas, permiten alargar la campaña; el Knorr Vie, enriquecido con frutas y verduras, o el Lycomate, tomate fresco con altas dosis de licopeno.

En pocos años, los alimentos elaborados con «superfrutas», frutas que se caracterizan por un alto contenido en antioxidantes y otros nutrientes, arándanos o granada, han experimentado un gran crecimiento: 8.000 productos en el año 2006 y 10.000 en 2007. Cuando se lanzan productos funcionales, el beneficio para la salud ha de ser creíble, y hay que evitar caer en el riesgo en el que han incurrido algunos de pensar que el precio no importa y de que se vende medicación en vez de alimentación.

En el panorama internacional, Coca-Cola, después del éxito de sus lanzamientos de Coca-Cola Zero y Fanta Zero, ha hecho pública la compra de la mayoría de acciones de Nutrijoy, creadora de Cal-C, una bebida combinación de zumo y leche con un 50 por 100 más de calcio de leche, y anuncia su apuesta por los alimentos funcionales; Nestlé adquirió el año pasado la división de nutrición médica de Novartis, y Danone, tras los éxitos de Actimel y Danacol, lanza un yogur «cosmético» que podría ser el primer paso para el lanzamiento de la línea de dermonutrición. En definitiva, nos encontramos ante una tendencia a la que no pueden permanecer ajenas las empresas agroalimentarias españolas.

2) *Adaptación al mercado*

Ésta es una de las estrategias clave, la que establecerá la viabi-

lidad o no de muchas empresas. Los mercados evolucionan y, por medio de un sistema de información adecuado, se ha de seguir esa evolución, intentando anticiparse, o por lo menos adaptarse, de manera inmediata.

Hay que intentar desarrollar en las empresas la cultura y los comportamientos necesarios para proveer a los productos y servicios de un valor superior para los compradores de la manera más eficaz y eficiente desde una triple perspectiva: orientación al cliente y a la competencia, y coordinación de funciones, interna y con las cadenas. Además, todo esto hay que hacerlo en un mercado más exigente y mucho más competitivo.

Las empresas tendrán que trabajar muy seriamente para adaptarse al mercado en el desarrollo de nuevos productos, formatos y presentaciones, en productos ecológicos, en zumos naturales y mezclas de zumos, en frutas y hortalizas listas para consumir, en nuevas formas y situaciones de consumo, etcétera.

Para Jimeno (2008), los productos adaptados a los gustos de la población extranjera, cada vez más numerosa y con mayor poder adquisitivo en España (actualmente el 87 por 100 de los extranjeros tiene empleo), constituiría un ejemplo de adaptación de producto a mercados minoritarios. A nuestro mercado ha llegado en los últimos años multitud de tipos de fruta del nuevo continente, y los fabricantes españoles han tardado poco en lanzar sus versiones de estos zumos. El líder en ventas es el mango, que alcanzó los seis millones de euros en 2007, creciendo un 70 por 100 respecto a 2006; Don Simón vendió en 2007 más de un millón de euros de zumo de mango, creciendo un 50 por 100 con respecto al 2006, y Juver otro millón de euros. Por su parte, el zumo de maracuyá aumentó sus ventas un 49 por 100 de 2006 a 2007, vendiendo más de tres millones de euros.

Las cadenas de distribución inglesas están dedicando últimamente un especial interés a los alimentos étnicos, especialmente a aquellos que cumplen con los preceptos musulmanes, *halal*, un sector que ya mueve 700 millones de libras esterlinas, con una comunidad que tiene un poder adquisitivo de 20,5 billones de libras esterlinas.

3) *Establecer una relación de colaboración permanente con la distribución*

Si las empresas de la gran distribución quieren sobrevivir y no ser absorbidas, han de crecer, y esto les empuja, a su vez, hacia una política de absorciones, fusiones, internacionalización, etc. Las empresas agroalimentarias no pueden permanecer indiferentes ante esta situación, ellas también deben desarrollar proyectos de concentración y conseguir la dimensión adecuada para competir y suministrar internacionalmente a sus clientes.

La dimensión va a permitir a las empresas agroalimentarias llegar a acuerdos de colaboración permanente con la distribución que satisfagan a ambos, ya que ésta necesita los productos agroalimentarios para presentar ofertas competitivas que interesen y atraigan a los consumidores, y los productores necesitan a las cadenas para acceder a los consumidores de diferentes países.

Un factor clave en el proceso de internacionalización de muchas empresas agroalimentarias lo constituye el suministrar a una gran cadena internacionalizada. Se potencia la presencia de las empresas y sus productos en diferentes países, y les permite acceder de forma rápida a un gran número de nuevos consumidores.

Para ello se necesita una gran compenetración entre ambos, basada en la transparencia y en la cooperación permanente. El flujo constante y directo de información es un elemento clave sobre el que debe basarse esta relación.

El objetivo es que los dos ganen por medio de la satisfacción del consumidor. Productores y distribuidores deben considerarse como asociados, y no como rivales en la comercialización de los diferentes productos agroalimentarios.

4) *Más eficacia en la relación*

Los grandes distribuidores estarán condenados a entenderse con los grandes proveedores, aunque ello no signifique ni mucho menos que las negociaciones sean fáciles. Las negociaciones serán duras, muy duras, pero la gran distribución necesita a los grandes proveedores permanentes, y no de forma intermitente o esporádica. Por ello, las empresas han de intentar establecer y desarrollar relaciones a largo plazo con los distribuidores de forma que se satisfagan los objetivos de ambas partes, intentando que cada día sean mayores los costes de cambio de proveedor.

Es imprescindible conocer las necesidades de la distribución y atenderla de forma competitiva, dotando la relación de la máxima eficacia con el fin de fidelizar a los distribuidores. Al igual que las cadenas desean fidelizar a los consumidores, los productores también deben fidelizar a las cadenas. La gran distribución no quiere hundir ni establecer relaciones negativas con los proveedores, quiere

que se atiendan de forma eficaz sus necesidades, y que se les ofrezca productos y servicios que les permitan incrementar la rotación de sus lineales y ganar cuota de mercado.

5) *Seriedad en el cumplimiento de los acuerdos*

La gran distribución comercial se encuentra sumida, como hemos visto anteriormente, en un entorno hipercompetitivo, muy agresivo, en el que no puede permitirse fallos, ya que ello puede tener graves consecuencias tanto para ellos como para sus proveedores.

Las empresas que estén suministrando o quieran suministrar a las grandes cadenas de distribución han de tener muy en cuenta este aspecto, han de ser muy rigurosas y poner todos los medios en el cumplimiento de los acuerdos que se alcancen.

6) *Realización de acciones conjuntas de* marketing

La creciente presencia de las marcas del distribuidor —un 24 por 100 de los productos frescos en Europa se comercializan con marca del distribuidor (Labajo, 2007)— no debe significar que los productores renuncien a potenciar sus marcas, ni que dejen de ser activos en la propuesta y realización de acciones conjuntas de *marketing* con las grandes cadenas: promociones, descuentos, ofertas, degustaciones, campañas de publicidad e información, etc. El objetivo compartido es atraer al consumidor al punto de venta.

Igualmente, hay que realizar acciones conjuntas que potencien el consumo de las frutas y hortalizas en los diferentes mercados, así como fidelizar a los consumidores. Las posibilidades y acciones que ofrecen las frutas y hortalizas para su comunicación y promoción son muchas, y muy variadas.

Proponemos que cuando se realicen acciones de *marketing* sean consensuadas y asumidas por ambas partes, ya que el problema del bajo consumo de frutas y hortalizas, y también los beneficios generados por las acciones que se realicen, afectan a los resultados de ambos.

Un ejemplo de colaboración en un gran número de países en el que están implicados todos los eslabones de la cadena es *5 al día*, y sus importantes campañas dirigidas a incrementar el consumo de frutas y hortalizas frescas y a mejorar la salud de los ciudadanos. Debido al éxito obtenido, en algunos países han pasado ya de 5 a 8, e incluso a 10 raciones al día.

La información es un elemento primordial para la programación y realización de acciones de *marketing* exitosas y ajustadas al consumidor, ya que permite adaptar los productos y envases a las nuevas necesidades y hábitos de los consumidores y ofrecer los productos cuando y como los quieren los consumidores, en tiempo, calidad y forma. En definitiva, ayudará a ofrecer productos, ofertas o promociones, y a realizar campañas de comunicación en condiciones más competitivas.

Un excelente ejemplo de desarrollo conjunto del mercado es el de los zumos naturales, aparecidos en 2005 en Gran Bretaña, y que hacen furor, con un crecimiento de un 523 por 100 en 2006. En principio se vendía en pequeño formato, y ahora se vende en formato de litro, a un precio más económico que posibilitará el crecimiento de la categoría. El mercado de los zumos naturales ha dinamizado el crecimiento de las bebidas sin alcohol en Reino Unido.

7) *Ética empresarial*

La ética en los negocios es un término que, felizmente, cada día toma más cuerpo y fuerza en el mundo de la empresa. En el sector hortofrutícola ha ido incrementando su presencia, desde hace algún tiempo, a solicitud de distribuidores y consumidores.

En un principio, se centró en los aspectos productivos. La producción integrada y la seguridad alimentaria fue la primera demanda de los distribuidores y consumidores como consecuencia de las diferentes crisis alimentarias. Con posterioridad, se insistió en el respeto de la producción por el medio ambiente, y más actualmente, en la medida en que cada vez es mayor la cantidad de mano de obra inmigrante que se incorpora al sector, el respeto hacia los derechos de dichos trabajadores se convierte en un factor a tener muy en consideración.

En definitiva, distribuidores y consumidores europeos van a exigir cada vez más productos limpios de residuos químicos, ambientales y sociales, por lo que las empresas agroalimentarias deberán ser muy serias y diligentes en la adopción y seguimiento de la seguridad alimentaria y en la aplicación de la responsabilidad social (RS).

IV. CONCLUSIONES

En los últimos treinta años, hemos podido ver cómo los distribuidores del sector agroalimentario han ido ganando poder de negociación e influencia frente a los proveedores. La situación actual provoca una serie de cambios marcados por dos factores básicos: por una parte, los cambios de hábitos en el comportamiento del consumidor, cada vez más exigente, más informado, más có-

modo y que centra su comparación en el precio, ya que presupone una determinada calidad. Por otra parte, la gran concentración de la distribución, que le dota de un mayor poder.

Podemos resumir los cambios producidos en el sector de la distribución de productos agroalimentarios como el mayor liderazgo de los grandes centros de distribución, la globalización de la producción y el consumo, el aumento de la competencia y el desarrollo de fórmulas basadas en el precio.

Partiendo de estos cambios, se dibuja un panorama cambiante en el sector de la distribución agroalimentaria, marcado fundamentalmente por la concentración, el desarrollo de mercados emergentes con gran poder de atracción, la importancia del precio y la preocupación por el servicio, y la satisfacción del consumidor.

En un sector condicionado por su carácter tradicional, y ante este panorama, hay que evolucionar hacia nuevos sistemas de gestión y estrategias que actúen en dos niveles:

— *Los canales de distribución.* Integración multicanal en función del perfil de los consumidores y de las características del mercado, operar con varios formatos comerciales, entendimiento con los miembros del canal de distribución, colaboración en aras a objetivos comunes y desarrollo de la cadena logística.

— *Los consumidores.* Estrategia de marca, búsqueda de nichos de mercado, comunicación, posicionamiento frente a los productos sustitutivos e innovación.

En el caso de las empresas españolas, dado el enorme peso que la comercialización internacional de productos hortofrutícolas tiene en el montante global de sus exportaciones, el esfuerzo deberá estar a la altura, considerando que la estrategia básica de crecimiento del sector debe ser el crecimiento exterior. Las líneas de actuación deben encauzarse hacia la adecuación de sus recursos y estrategias en las líneas establecidas en el artículo, la anticipación a los problemas, enfrentándose de forma estratégica y planificada a la competencia, colaborando con los distribuidores, fomentando la imagen de marca, mejorando los sistemas logísticos y articulando estrategias de difusión y concienciación.

NOTA

(1) PLANELLS y MIR (2000) señalan que para Juan Calabozo, Consejero Comercial en la Embajada Española en Londres, «el mercado británico puede ser menos lucrativo para las empresas españolas en un futuro». La entrada de Wal-Mart a través de Asda ha cambiado el panorama, y está provocando la reducción de precios, y «todo lo que baje el precio, el supermercado se lo pasará al productor. Va a haber más presión para productores, importadores y exportadores, que habrán de agruparse para defender sus intereses».

BIBLIOGRAFÍA

ALIMARKET, (2008), «Innovación en gran consumo. La creación permanente», *Alimarket,* n.º 214: 68-69.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CADENAS DE SUPERMERCADOS —ACES— (2008), *La distribución agroalimentaria y transformaciones estratégicas en la cadena de valor*. Ministerio de Agricultura (MAPA), Madrid

BINARD, O. (2008). «Rusia», *Fresh Congreso,* Amberes.

BOLETÍN ECONOMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA —BICE— (2007), n.º 2.912: 201-234.

CARREFOUR (2005), *Informe anual 2004*. Grupo Centros Comerciales Carrefour. Madrid.

CIES (2008), «Cies-Top of Mind 2008». *The Food Bussiness Forum.*

DELOITTE (2007). *Global Powers of Retailing: The Search of Sustainable Growht*.

— (2008), *Global Powers of Retailing: Standing out from the Crowd*.

DIAMON, D. (2006), «Navigating the Cs change», *Progresive Grocer*, vol. 85 (2): 64-65.

DÍAZ, J.R. (2008),«Frutas y hortalizas: retos ante el nuevo consumidor», conferencia *X Congreso Frutas y Hortalizas*, AECOC, Valencia.

DONALDSON, A. (2008), «2008: The year the cloves will come off in grocery», *The Grocer,* vol. 231, n.º 7836: 22.

GARCÍA, M. (2002), «Estrategias comerciales para satisfacer al consumidor del siglo XXI», *Proyecto Abacus*, Organizado por la Generalitat Valenciana, la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea, y la Federación de Cooperativas Agrarias de la Comunidad Valenciana. Publicado en ponencias y documentos. Valencia.

GFK Emer ad Hoc Research (2005), *La situación del hard discount en Europa.*

HAMSON, L. (2006), «Greys matter», *The Grocer*, n.º 229: 42-43.

INSTITUTO DE EMPRESA (2007), *Barómetro de Consumo 2007*, Estudio dirigido y coordinado por F. Sánchez. http://barometro.fundacioneroski.es/2007/confianza-en-los-alimentos

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA —INE— (2007), *Encuesta continua de presupuestos familiares: Estructura del gasto total por tipo de hogar y grupos de gasto*, Madrid.

JIMENO, A. (2008), «Migrantes: millones de sueños, millones de euros», *AECOC. Código 84,* n.º 129: 41-45.

LABAJO, V. (2007), *Trade marketing. La gestión eficiente de las relaciones entre fabricante y distribuidor*, Ediciones Pirámide, Madrid.

MARTÍNEZ JOSÉ, J.A. (1999), *El comportamiento del consumidor de cítricos: naranjas y mandarinas,* Generalitat Valenciana, Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, Valencia.

MAVROMMATIS, A. (2008), «La tienda futura: hacia un centro de servicios», *AECOC. Código 84*, n.º 129: 47-52.

MONTSERRAT, J. (2007), «Las 5 E´s del nuevo consumidor», *AECOC. Código 84*, n.º 122: 26-32.

NUENO, J.L. (2006), «Reflejos que anuncian el futuro», *AECOC Código 84,* número especial Congreso

PLANELLS, J.Mª., y MIR, J. (2000), «Comercialización: orientación de la producción al mercado», *Revista de Información Técnica, Comunidad Valenciana Agraria,* 16: 20-28, Valencia.

— (2002), "La agroexportación ante la nueva distribución alimentaria", *Mediterráneo Económico*, nº 2: 124-140, Almería.

REBOLLO, J.M. (2008), «Feliz 2020: Predicciones de la distribución de futuro», *AECOC. Código 84*, n.º 128: 28-31.

REDA, S. (2006), «Seven predictions for ´07», *Stores*, vol 88: 30-34.

LOS NUEVOS CONSUMIDORES

Mercedes SÁNCHEZ GARCÍA

Universidad Pública de Navarra

Resumen

El comportamiento del consumidor en alimentación tenderá a incrementar su grado de complejidad en el futuro. Concretamente, se espera un aumento de la relevancia de los atributos intangibles del producto, de los aspectos psicológicos y socioeconómicos del comprador y del contexto, situación y cultura del elector. Por ello, los modelos económicos de predicción de dicho comportamiento combinarán los enfoques cognitivos y no cognitivos. Los oferentes agroalimentarios y las políticas alimentarias posiblemente considerarán de forma destacable la relación entre alimentación y salud. Respecto a las políticas alimentarias, pueden ser efectivas aquellas tendentes a mejorar, mediante la educación del consumidor, los hábitos alimentarios.

Palabras clave: comportamiento del consumidor, modelos de comportamiento, atributos del alimento, política alimentaria, salud.

Abstract

The behaviour of the food consumer will tend to increase its degree of complexity in the future. Specifically, an increase is expected in the importance of the intangible attributes of the product, of the buyer's psychological and socioeconomic aspects and the elector's context, situation and culture. For this reason, the economic models for predicting this behaviour will combine cognitive and non-cognitive approaches. Food processing suppliers and food policies will possibly take the relation between food and health into notable consideration. Regarding food policies, those tending to improve eating habits by means of educating the consumer may prove effective.

Key words: consumer's behaviour, behaviour models, food attributes, food policy, health.

JEL classification: D12, M31, Q13

I. INTRODUCCIÓN

LOS cambios de las condiciones económicas de los países afectan de manera importante a los actores que intervienen en la delimitación de la oferta, pero también introducen cambios significativos en la demanda. A este impacto no es ajeno el mercado agroalimentario, y es interesante analizar cómo los distintos agentes se adaptan a los diferentes escenarios competitivos. En este sentido, uno de los actores principales del mercado es el consumidor, ya que su actuación puede influir, en mayor o menor medida, sobre la oferta alimentaria, tanto en términos cuantitativos como cualitativos (Asp, 1999). Así, considerando cifras generales, el consumo alimentario alcanzó en España, en 2006, 81.916 millones de euros, según el último Panel de Consumo Alimentario elaborado por el actual Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, destinando el 72,5 por 100 del gasto al consumo en el hogar y el 25,6 por 100 restante a consumir alimentos fuera del hogar, con un ligero crecimiento interanual. Por su parte, la *Encuesta de presupuestos familiares*, realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), muestra que en la estructura del consumo de los hogares españoles menos del 20 por 100 del presupuesto es destinado al grupo de los alimentos. Esta cifra, según Eurostat, es similar al gasto medio de la Unión Europea. La evolución del gasto en alimentación sigue la relación observada de su disminución, en términos relativos, cuando se incrementa la renta media de los países.

Por lo tanto, conocer el comportamiento del consumidor frente a los productos agrarios y alimentarios se puede considerar básico cuando la producción trata de acercarse lo máximo posible a la demanda. Este interés por conocer la lógica de la decisión de la demanda crece en contextos económicos como el actual, caracterizado por la globalización de los mercados, el incremento de la competencia y la saturación de determinados mercados.

Pero la oferta final no es la única beneficiaria del conocimiento del comportamiento del comprador, sino que también se ha demostrado su efectividad en el diseño e implantación de políticas alimentarias tendentes a asegurar determinado nivel de calidad nutricional, de salud, etc. (Briz y De Felipe, 2000).

Justificada la relevancia del estudio del comportamiento del consumidor, realicemos una breve aproximación inicial al principal cambio que ocurre en el consumo alimentario cuando mejoran las condiciones económicas de los territorios. Los autores detectan una evolución en la consideración del alimento, pasando de ser valorado como un producto que cubre necesidades básicas a incrementarse los contenidos simbólicos del producto. Esta situación se ha observado al menos en una parte importante del volumen de la oferta (Rozin, 2007). Pero lamentablemente, siguiendo al mismo autor, únicamente se presenta este avance en los países desarrollados, donde reside únicamente el 20 por 100 de la población mundial. En una parte importante del resto del

mundo no existe siquiera la posibilidad de enfrentarse a la decisión de elegir. Este cambio relevante introducido en la consideración del alimento por el consumidor tiene importantes efectos, entre los que destacamos que no será suficiente con la inclusión de las variables económicas para describir el comportamiento del consumidor en alimentación. Si bien no debemos entender que se pueden abandonar los aspectos económicos, ya que, siguiendo a Malassis (en Miele, 1999), la evolución de los ingresos marca la evolución del consumo alimentario.

En esta línea de necesidad de integrar otros elementos no puramente económicos en el análisis del comportamiento, destaca la importante preocupación actual del impacto de los cambios en las condiciones sociales sobre este comportamiento. De hecho, existen distintas tendencias que revisan la posible pérdida que está existiendo de referentes normativos, cuestionando incluso la posibilidad de que exista cierta desestructuración de la cultura alimentaria (Díaz Méndez, 2008), y planteando también cómo será el nuevo orden alimentario en una época como la actual, en la que cada vez sabemos más sobre los alimentos (Contreras, 2008). Todo ello, hace aventurar, siguiendo a Gómez Benito (2008), un alto potencial de estudio económico y sociológico del consumo alimentario.

La anterior perspectiva sociológica de la alimentación es necesaria para explicar el comportamiento del consumidor, integrándose en el planteamiento interdisciplinar que se defiende en la actualidad para abordar la explicación de este proceso de elección que incluya, junto a las condiciones económicas, la interacción con otras ramas científicas que definen el comportamiento. Si bien se mantiene que siguen predominando en la elección los condicionantes económicos (Köster, 2007). En esta línea, en términos generales, existe bastante consenso en identificar, desde el enfoque económico, tres componentes que explican el comportamiento del consumidor en alimentos: 1) el alimento; 2) la persona que elige, y 3) aspectos situacionales o de contexto de la decisión (Eertmeans *et al.*, 2005). Se tratará en el resto del artículo de ir presentando los distintos avances y tendencias de futuro desarrollados para cada uno de los tres aspectos (producto, persona, situación) y de describir las interrelaciones posibles mediante la presentación de distintos modelos de comportamiento. La importancia de analizar este proceso, cada vez más complejo, considerando más elementos de análisis se centrará en conseguir aumentar el poder explicativo o predictivo del comportamiento final del consumidor.

El artículo incluye cinco apartados adicionales, dedicados los tres primeros a los condicionantes de la decisión de compra de alimentos debidos al producto, al decisor y al contexto de elección respectivamente. El quinto apartado presenta, de forma global, el incremento de la complejidad del estudio de la decisión del comprador mediante la revisión de distintos modelos económicos de elección. Finalmente, el último apartado ofrece algunas perspectivas de evolución de futuro, con referencia especial a la relevancia de la salud y las nuevas tecnologías y a posibles alternativas de actuación en política alimentaria. La referencia a la importancia de la relación entre alimentación y salud va a ser recurrente, ya que, como indican los resultados del Panel de Consumo Alimentario de 2006, la salud es uno de los dos aspectos más relevantes en la elección del alimento, seguido de la rapidez.

II. EL ALIMENTO PARA EL CONSUMIDOR. DEMANDA DE CALIDAD

El alimento, como un bien susceptible de ser elegido por un comprador, se identifica como un conjunto de características que, de algún modo, se deben señalizar o comunicar al mercado. La teoría de los atributos, desarrollada por Lancaster (1966), fue la primera aproximación a la delimitación de la transmisión de utilidad de los distintos componentes de un bien a un consumidor, además del diferido a través del precio, que fue el aspecto considerado únicamente en el inicio. Siguiendo a Drichoutis *et al.* (2007), la gran dificultad reside en identificar, en primer lugar, cuáles son los aspectos relevantes en la decisión de compra; en segundo término, si el consumidor distingue las características, y finalmente, qué factores afectan a la delimitación de los atributos más importantes en la elección del producto. En la actualidad, la literatura está revisando si esta teoría de los atributos, basada en la teoría de la utilidad, es suficiente en mercados como el actual, donde los componentes hedónicos del alimento crecen en importancia (Ryu et al. 2007). O, desde la posición de Contreras (2008), parece que los compradores hablan cada vez menos de las características del producto y más de las percepciones, dificultando, por ejemplo, la predicción del éxito o fracaso de nuevos productos que salen al mercado, que sólo en España son alrededor de setecientos anualmente.

Por lo tanto, la identificación de los distintos atributos que diferencian el producto es una aproximación fácil de entender, pero, a veces, no suficiente para poder dirimir las preferencias por las variedades de producto existentes en una categoría, que Rozin (2007) cuantifica, como media, en cincuenta en países desarrollados. Por

ello, se presentará, más adelante, un enfoque ampliado que permita establecer mejores mediciones del comportamiento.

La alternativa de clasificación presentada, basada en atributos del producto, ha tenido un importante desarrollo dentro de la demanda de calidad. Se parte de la base de que, una vez superada la fase de subsistencia en la alimentación, el siguiente paso del consumidor es la demanda de calidad. El concepto de calidad utilizado considera la apreciación subjetiva realizada por el comprador del grado de satisfacción obtenido por el producto. Por ejemplo, referido a España, el Barómetro del Clima de Confianza del Sector Agroalimentario, elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, obtiene un nivel alto de grado de satisfacción entre los consumidores españoles, con un valor medio de 6,5 sobre una puntuación máxima de diez.

Pero los atributos del alimento según esta demanda de calidad son clasificados para su mejor identificación. Así, una primera clasificación hace referencia a si son características cuya modificación altera la naturaleza del producto, en cuyo caso se denominan *intrínsecas* (propiedades físico-químicas del alimento), o bien son características que se pueden manipular sin interferir en las características del alimento, identificadas como *extrínsecas* (marca, envase, presentación, precio, etc. Caswell, 2003). En la actualidad, existe un amplio debate en torno a los precios de determinados alimentos; aquí nos va a interesar especialmente la percepción del precio que, de acuerdo con los datos de la Administración (1), es por parte de los consumidores cada vez de mayor encarecimiento.

Por su parte, los distintos estudios que se van a presentar han demostrado que ambos tipos de atributos (intrínsecos y extrínsecos) son relevantes en la elección, y es interesante conocer para cada tipo de alimento cuáles son los que predominan en cada caso, pudiendo incluso establecerse jerarquía entre los aspectos. Pero estos atributos son señalizados en el mercado mediante distintos tipos de información, según la teoría de su mismo nombre, desarrollada inicialmente por Ajzen y Fishbein (1977), diferenciando tres tipos de aspectos dependiendo del momento en el que el consumidor puede identificarlos: *búsqueda,* atributos del producto que interesan antes de la compra (marca, precio, etc.); *experiencia*, sólo pueden ser valorados en el consumo (sensoriales), y *creencia*, que no pueden ser analizados ni antes ni después del consumo. Diversos autores están manteniendo que la evolución futura de los mercados alimentarios pasa por un aumento importante de los aspectos externos y de creencia frente a los de experiencia, búsqueda o intrínsecos, que han mantenido posiciones más relevantes en el pasado.

Una de las importantes aportaciones en esta línea de clasificación de los atributos que definen un producto de calidad es la apuesta de Grunert *et al.* (1997), con la propuesta del Modelo de la Calidad Total de los Alimentos, analizando la diferencia entre la etapa anterior del consumo y la posterior. En relación con las dimensiones de la calidad del alimento, distingue cuatro: *hedónica, salud, conveniencia y proceso de producción*. Esta clasificación se mantiene plenamente vigente en la actualidad, con una relevancia elevada del componente hedonista del alimento. Los aspectos de salud son destacados, como ya se ha indicado, por una parte importante de los autores como el motor de desarrollo actual y futuro del consumo alimentario. La conveniencia surge como un factor relevante en continuo crecimiento, como demuestra recientemente el trabajo de Buckly *et al.* (2007), para el Reino Unido, o Resa (2007), en España, con 700 millones de euros estimados para este negocio en 2006. Entre otras razones, las modificaciones de las pautas sociales y la dimensión media del tamaño del hogar, situado en 2,71 en España en 2006 y a la baja, según el Panel de Consumo Alimentario, seguirán favoreciendo el desarrollo de este mercado.

Por su parte, los aspectos relacionados con las particularidades de la producción y la comercialización no cesan de crecer en importancia con el aumento del consumo ecológico (Sainz, 2007) o con la valoración, a distintos niveles, de productos procedentes de distintas regiones o territorios que se caracterizan por su particular forma de obtener el producto (DOP, IGP, etc.). De acuerdo con los datos oficiales, excluido el vino, España dispone de 138 productos diferenciados mediante estas características, representando un valor económico de 884 millones de euros. Si bien, según datos de la Administración, existe un gran desconocimiento en el mercado sobre las indicaciones geográficas protegidas (IGP) o las especialidades tradicionales garantizadas.

Los elementos sensoriales o hedónicos se sitúan en las primeras posiciones en la mayoría de los estudios que jerarquizan los atributos de calidad (Drichoutis *et al.,* 2007). Finalmente, si tomamos en consideración los elementos externos del producto, destaca por la relevancia que ha recibido su estudio entre los economistas la influencia de la presencia de marca en la decisión de compra. En el contexto alimentario, esta alternativa de diferenciación del producto tiene un triple efecto. Ini-

cialmente, es interesante que exista la marca por el valor general de seguridad y facilidad que tiene para los clientes. En este sentido, el estudio sobre el etiquetado del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino destaca cómo los compradores confían en los productos a través de las marcas, con similares resultados alcanzados por Barrena *et al.* (2003) en etiquetas relacionadas con productos con riesgo percibido por el consumidor. Destaca también el alto grado de fidelidad de los compradores hacia las marcas, según los datos del Observatorio de Consumo y Distribución Alimentaria. Aunque este resultado no debe confundirnos considerando que únicamente se refleja la fidelidad a los productores, ya que España cuenta con una elevada proporción de venta en alimentación con marca del distribuidor (en algunos productos, está rozando el 30 por 100 del mercado según el estudio indicado).

En segundo lugar, existe un tipo de marca unida al territorio u origen de producción que ha recibido una importante atención como valor adicional para el consumidor. Los investigadores han detectado que, junto a los aspectos tangibles que diferencian esta categoría de alimentos, se sitúan los factores simbólicos (cultura, tradición, emoción, etc.) siendo igual de importantes en la elección de compra (Espeitx, 1996; Van der Lans, *et al.* 2001; Dimara y Skuras, 2005, y Sánchez, 2006, entre otros).

Un tercer elemento relacionado con las marcas y singular para los alimentos es la presencia del etiquetado nutricional. Diversos son los trabajos que demuestran, sobre todo en otros países, que la utilización del etiquetado nutricional puede ayudar a medir la eficacia de distintas actuaciones de educación alimentaria (Van Dam y Van Trijp, 2007; Gracia *et al.*, 2007, y Loureiro *et al.*, 2006). Estos dos últimos trabajos demuestran para España cómo la utilización de la información nutricional tiene una elevada incidencia en los hábitos alimentarios de los compradores. También los datos de la Administración española indican que para el 90 por 100 de los encuestados es importante la presencia del etiquetado nutricional, detectando diferencias por edad y prefiriendo un listado completo de ingredientes (2).

Resumiendo, la base del planteamiento propuesto para identificar los atributos del alimento parte de la consideración de éste como un producto básicamente funcional, pero los estudios recientes están mostrando la necesidad de analizar no sólo los atributos del producto para explicar el comportamiento de compra, sino también las motivaciones de la elección. Este planteamiento parte de la teoría de la motivación, e identifica tres niveles jerárquicos en la decisión: los atributos *concretos y abstractos*, que son elegidos en relación con las consecuencias *funcionales y psicológicas* y valores *instrumentales y finales* que el consumidor busca con su selección (Gutman y Reynolds, 1982).

Sin embargo, como Rozin (2007) reconoce, no todos los alimentos dejarán de ser de baja implicación o interés para los consumidores; así, se distingue entre decisiones de compra rutinarias, con pocos aspectos importantes en la elección, y decisiones más excepcionales, con un comportamiento más complejo e «indulgente», en palabras del autor. Esto es, la teoría de la utilidad será más efectiva en situaciones comunes y rutinarias, y necesitará ser ampliada en las ocasiones con mayor interés por aspectos simbólicos del alimento (Ryu *et al.*, 2007). Además, se augura un crecimiento del número de aspectos que delimitarán la calidad del producto (Caswell y Joseph, 2007). Como reflexión final también procede cuestionarse si esta diferenciación por calidad existente en el mercado ha supuesto realmente una mejora en el producto, ya que la existencia de más atributos, *per se*, no garantiza una presencia en el mercado de alimentos de superior calidad, como apuntan los últimos autores.

Es conveniente añadir un apartado adicional a los tratados en torno a la relación establecida por los consumidores con los alimentos procedentes de nuevas tecnologías. En general, en este sector se debe justificar en mayor medida que en otros mercados las bondades de los avances, ya que la actitud inicial del comprador es de rechazo, bien por temas de contaminación o por los límites de utilización de la tecnología en este tipo de productos. En este sentido, es posible evaluar el grado de aceptación de estas nuevas características del producto utilizando escalas de actitudes para valorar el impacto de los cambios propuestos —por ejemplo escala de neofobia (Pliner y Hobden, 1992)—, tal y como se analizará más adelante.

III. CARACTERÍSTICAS DEL COMPRADOR INFLUYENTES EN LA SELECCIÓN DEL ALIMENTO: SOCIODEMOGRÁFICAS Y PSICOLÓGICAS

La relevancia individual del consumidor en el proceso de elección de alimentos ha sido estudiada en las últimas décadas, aumentando su interés con el tiempo. La razón de este movimiento se encuentra relacionada con los cambios en las pautas y en el mercado descritas con anterioridad. Así, desde el punto de vista sociológico, au-

menta la individualidad, y es posible que la desculturización crezca con la mundialización de los mercados (Contreras, 2008). Desde una perspectiva económica, se lleva tiempo observando la influencia de la persona en la elección de compra sobre la base de las actitudes o preferencias existentes ante determinados productos y situaciones. Esta determinación de preferencias se realiza sobre un contexto de elección racional, con un proceso en tres etapas, que van desde el conocimiento de la necesidad a la evaluación de las opciones posibles mediante la delimitación de actitudes y preferencias, y termina en la decisión final de adquisición. El establecimiento de las preferencias ha dominado como etapa clave de análisis de todo el proceso, con presencia importante de aspectos sensoriales y de salud, como se ha indicado (Rozin, 2007, Bernabeú *et al.,* 2008). Pero las circunstancias actuales están incorporando continuamente nuevos elementos personales que influyen en la elección de compra de alimentos. Así, junto a las clásicas características sociodemográficas, los elementos psicológicos están aumentando como factores explicativos de este proceso de elección de alimentos, que crece en complejidad.

Como factores sociodemográficos, el primero que recibió mayor atención por parte de los investigadores fue la *renta*, que se sigue observando como factor limitante en muchas situaciones de consumo, e incluso recientemente se está discutiendo, hasta en países desarrollados, cómo puede actuar de freno al consumo saludable por los precios de determinados alimentos (Blaylock *et al.,* 1999). Estas circunstancias pueden suponer un impacto en los costes sanitarios de los territorios afectados, entre otros problemas. En esta misma línea, en España Díaz Méndez (2008) y en Estados Unidos Caswell y Joseph (2007) demuestran la influencia de la renta como factor determinante del equilibrio y la variedad en la dieta. Por otra parte, la *educación* se sitúa también como un elemento influyente en la elección de alimentos, aunque en menor número de ocasiones.

Sin embargo, la *edad* del comprador esta creciendo actualmente en su importancia como factor explicativo de la elección. Así, las teorías que avalan este aumento del poder explicativo de la edad están relacionadas con el ciclo de vida personal, y especialmente con las percepciones manifestadas en distintos grupos de edad (Olsen, 2003). Un último elemento que también está destacando como factor explicativo de la decisión de compra de alimentos es el *género*. Aunque se ha abordado en no pocos estudios esta problemática, para generalizar cabe destacar la influencia de este factor en la consideración de la salud y determinados aspectos sensoriales, si bien estas influencias están condicionadas por la edad (Ueland y Matforsk, 2007).

Pero los aspectos personales que están incorporando mayor poder explicativo al comportamiento del consumidor son los factores psicológicos. De hecho, Olsen *et al.* (2008) indican que los factores personales superan a los sociales en la explicación del comportamiento del comprador. Sin embargo, existe una mayor dificultad para evaluarlos, por lo que han surgido distintas escalas psicológicas testadas como medidas de determinados comportamientos psicológicos de los consumidores. Los primeros elementos evaluados fueron las actitudes y preferencias (Drichoutis *et al.,* 2007), incorporándose recientemente los estilos de vida, la implicación con el producto y la percepción o actitud hacia la innovación como elementos más influyentes en las decisiones del elector.

En cuanto a los *estilos de vida*, su influencia en la decisión de compra de alimentos surge, de acuerdo con Malassis, siempre que se supere determinado nivel de renta. Recientemente, son numerosos los trabajos que proponen segmentar el mercado basándose en este aspecto y utilizando distintas escalas que miden este concepto (Asp 1999; Blaylock *et al.,* 1999; Álvarez, 2002; Wycherley *et al.,* 2008).

Por su parte, la *implicación* con el alimento también es una valoración que está creciendo en importancia para explicar la decisión de compra de determinados alimentos. De la misma forma que el concepto anterior, se evalúa mediante escalas psicométricas, y la literatura también ofrece distintas alternativas. Es destacable que la implicación con el producto empiece a tener importancia cuando existe un proceso más complejo en la elección de un producto, y esto puede ser así en determinados alimentos y situaciones de compra (Eertmans *et al.,* 2005; Drichoutis *et al.,* 2007).

Un tercer aspecto psicográfico, relevante en estudios en los que se pretende analizar el grado de aceptación de nuevas tecnologías, tan presentes ahora y se espera que en el futuro en alimentos (nanotecnología, nutragenómica, etc.), está relacionado con la medición de la influencia de aspectos de la personalidad del comprador en la compra. Uno de los más estudiados es la *neofobia*, es un rechazo hacia todo lo nuevo. En el estudio de Eertmans *et al.,* (2005) se observa el interés de revisar, en determinados contextos de elección, estas valoraciones, ya que pueden afectar al éxito o fracaso de determinados productos a causa de la aversión inicial presentada por no

pocos consumidores hacia alimentos procedentes de nuevas tecnologías, habiendo un rechazo más elevado que en otros productos. De hecho, los estudios realizados insisten en que el estudio de la aceptación de innovación las actitudes de los electores son fundamentales en la explicación de su comportamiento. Este hecho, por ejemplo, ha sido ampliamente documentado en alimentos modificados genéticamente o en otros productos con alta innovación en la producción (Briz y De Felipe, 2002, y Costa-Font *et al.,* 2008).

Finalmente, un crecimiento importante, como se ha indicado en el apartado anterior, se está dando en torno a la metodología que permite integrar la relevancia de los atributos del producto en la elección de compra, con las percepciones o valores del individuo que están asociadas con esos atributos. Basada en la teoría de la motivación, la cadena medio fin es la propuesta más utilizada para identificar las asociaciones que efectúa el individuo. Se espera un crecimiento de su utilización en los estudios de mercado y de sus resultados en las estrategias de *marketing* de las empresas, especialmente en torno al diseño de productos y a las actividades de comunicación (Rosa y Sillani, 2001, Barrena y Sánchez, 2008).

IV. ASPECTOS DEL ENTORNO INFLUYENTES EN LA DECISIÓN DEL CONSUMIDOR: CONTEXTO, SITUACIÓN, GLOBALIZACIÓN

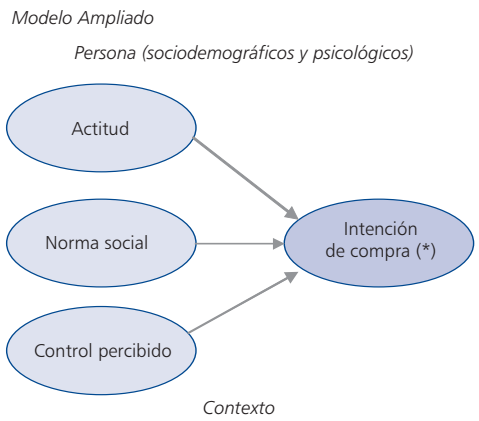
En la exposición de los elementos a considerar cuando se analiza el comportamiento del consumidor de alimentos, se está yendo desde aquellos elementos que tradicionalmente han recibido mayor atención por los investigadores a aquellos que recientemente están creciendo en interés, y en poder explicativo, de las reacciones de los consumidores ante esta categoría de productos. Así, cerramos la descripción de los factores influyentes con aquellos aspectos relacionados con los elementos del entorno. Un primer factor que está recibiendo bastante interés por parte de economistas y otras disciplinas es la *cultura*. Distintos son los debates abiertos en torno a este concepto. Los más pesimistas abogan incluso por la desculturización en la alimentación, debida fundamentalmente a la globalización de los mercados, que puede suponer una tendencia a la homogeneización del consumo alimentario en los distintos territorios. El trabajo de Gracia *et al.,* (1997) ya no detectaba una elevada convergencia en la Unión Europea. En todo caso, también otras propuestas han demostrado que actualmente la mayoría de los alimentos tienen componentes locales y pocos presentan características globales, por lo que la homogeneización, si llega a existir, será lenta (Meiselman, 2007). En el otro extremo se sitúan aquellos que consideran que se puede hablar, en ciertos contextos, de «alta culturización» en la alimentación, habiéndose observado un cambio cultural importante en cómo el hombre se relaciona con la naturaleza. En esta línea de distanciamiento entre productor y consumidor, y sus implicaciones en la elección de alimentos, no se ha trabajado en exceso, y puede ser un interesante elemento de análisis para poder sugerir a los oferentes que parte del comportamiento del consumidor es atribuible al progresivo desconocimiento de la producción agroalimetaria por parte de los compradores, y cómo introducir mejoras para aumentar el grado de aceptación de sus productos.

Tampoco ha recibido un gran interés el estudio del *contexto*. El trabajo de Jaeger y Rose (2008) identifica la importancia de este elemento del entorno y sugiere su inclusión entre los factores influyentes en la elección, tanto en consumo en el hogar como en la adquisición de alimentos fuera del hogar. En esta línea, Meiselman (2007) demuestra cómo distintas modificaciones del entorno de compra influyen en la elección, también tanto en el hogar como fuera de él. Por lo tanto, éstos van a ser elementos a incorporar de forma creciente en los análisis del comportamiento del consumidor en las distintas categorías de productos.

V. MODELIZACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DEL CONSUMIDOR: AUMENTO DE LA COMPLEJIDAD

El objetivo final del análisis del comportamiento del consumidor se centra en proponer modelos completos que incorporen todos los elementos que afectan a la elección en la decisión de compra de alimentos. Las propuestas iniciales se basaban en la teoría económica, y fundamentalmente consideraban el efecto de determinados factores económicos, como el precio y los ingresos del elector, en tanto que elementos influyentes en la elección. Una de las primeras aproximaciones en España a la modelización del comportamiento del consumidor se debe a Delgado y Caldentey (1993), quienes, utlizando la escala jerárquica de Maslow-Alsvensleben en el vino, explican los factores más relevantes que afectan al comportamiento. Más recientemente, la modelización ha avanzado hacia la consideración, junto a los aspectos cognitivos, de los afectivos y, en un tercer estadio, se evoluciona hacia la inclusión de las motivaciones en las propuestas. Por lo tanto, este tránsito ya da una idea del incremento de la complejidad de la predicción de la decisión de compra en alimentos.

GRÁFICO 1
TEORÍA DEL COMPORTAMIENTO PLANIFICADO (*AMPLIADO*)



Nota: (*) La intención de consumo se considera un buen indicador del comportamiento del consumidor.
Fuente: Ajzen y Fishbein (1977).

Tomando en consideración las teorías basadas en la decisión racional del individuo, la propuesta realizada por Ajzen y Fishbein (1977) de la *teoría del comportamiento planificado* (gráfico 1) ha sido la base más utilizada en los estudios.

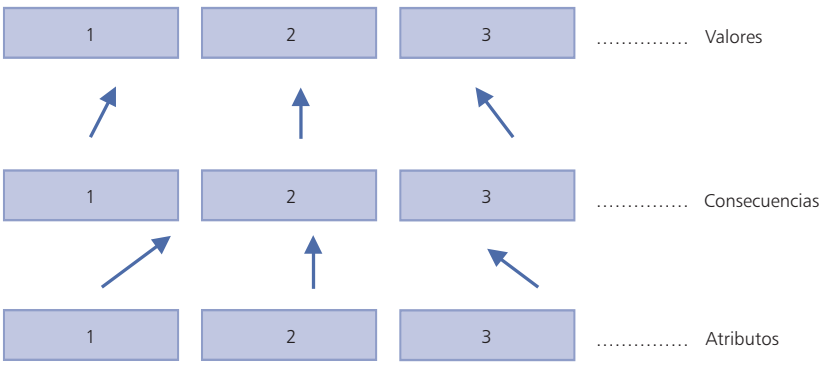
Es la alternativa más racional y, sobre su base, distintos autores han ido proponiendo incorporar otros elementos afectivos y morales (Arvola et al., 2004), de personalidad del individuo (Verbeke y Vackier, 2005), características sociodemográficas (Olsen, 2003), etc., con el fin de ir mejorando la capacidad de predicción del modelo. De hecho, los trabajos de Calvo *et al.*, (2007) y Olsen *et al.* (2008) demuestran que son más relevantes en no pocas ocasiones las percepciones del individuo que los aspectos normativos. Junto al incremento del poder predictivo de estos factores como propuesta para mejorar la explicación del comportamiento, otros autores apuestan por deducir, sobre la base de los atributos del producto, los beneficios finales que de cada componente obtiene el comprador. La *teoría de la motivación* es la base de esta alternativa (gráfico 2).

El fundamento está en la asociación de los atributos con las consecuencias, y de éstas con los valores finales. Además, la preponderancia de atributos abstractos, las consecuencias psicológicas y los valores terminales suponen mayor abstracción o complejidad en la decisión que si se utilizan preferencialmente atributos concretos, consecuencias funcionales y valores instrumentales. Por lo tanto, supone un avance desde considerar únicamente el producto a incluir en la elección también las características particulares de los individuos.

Por su parte Köster y Mojet (2007) también insisten en su repaso por las teorías utilizadas para explicar el comportamiento en cuanto a los alimentos del crecimiento de aquellas opciones menos basadas en la consciencia, como por ejemplo la memorización, la experiencia, etc., como representa la teoría del aprendizaje. Además, aquellas alternativas que consideren más la influencia de las percepciones también están ofreciendo, siguiendo a este autor y a Wycherley *et al.* (2008), mejores poderes explicativos.

Por lo tanto, y a modo de resumen, cuando la elección de alimentos deja de tener un carácter tan racional y comienza a ser más intuitiva, esto es, menos de subsistencia y más simbólica, se ha demostrado el incremento del poder

GRÁFICO 2
MODELO CADENA-MEDIO-FIN



Fuente: Futman y Reynolds (1982).

predictivo del modelo si se incluyen constructos psicológicos —percepciones, preferencias, actitudes, emociones (Laros y Steenkamp, 2005). Esta apuesta supone un incremento de la complejidad de los modelos, combinando además enfoques cognitivos y no cognitivos.

VI. PERSPECTIVAS DE FUTURO: SALUD, NUEVAS TECNOLOGÍAS Y POLÍTICA ALIMENTARIA

El crecimiento económico de los mercados tiene como consecuencia un aumento de la complejidad en el análisis del comportamiento del consumidor de alimentos. El adquirente va a ir aumentando sus exigencias en torno a las implicaciones de la alimentación en la salud, buscará una variedad superior, adaptada a sus condiciones de consumo y compra (conveniencia), experimentará empatía con algunos tipos de alimentos y buscará adecuados precios, entre otros aspectos (Grunert, 2007). Además, parte de la discusión sobre la tendencia estará focalizada en testar si existe convergencia u homogeneidad entre distintos mercados del mundo, esto es, cierta desculturización de los mercados, ya que el fenómeno conocido como globalización puede provocar este efecto. En mi opinión, es posible que existan ciertos acercamientos en algunos comportamientos, pero no serán tan rápidos como se ha observado en otros mercados, porque en no pocos productos agrarios y alimentarios se observa un impacto de la tradición en el consumo (Meiselman, 2007).

En relación con los elementos del alimento que van a recibir mayor atención destaca, en primer lugar, la salud. Este componente salud tendrá dos acepciones: la de seguridad, con su correspondiente percepción del riesgo por los consumidores, que luego analizaremos, y por las implicaciones que la ingesta de alimentos tiene sobre la salud y sus posibilidades de ayuda o mejora (obesidad, otras enfermedades relacionadas con la alimentación); por otro lado, también se considera, como se ha señalado, que el consumidor más exigente buscará más atributos para el alimento, pero surge una duda razonable sobre si este incremento de los atributos se trasladará en poder disponer de alimentos de superior calidad o no.

Por el lado de las circunstancias de los consumidores que recibirán mayor atención destacan, en cuanto a características sociodemográficas, el interés creciente por estudiar el consumo alimentario infantil, el consumo de género, así como el comportamiento más o menos ético, tanto en consumo como en producción. Desde el lado psicológico del consumidor, tres son considerados como los aspectos más influyentes: la percepción de riesgo en determinadas categorías de alimentos, la actitud hacia los alimentos procedentes de nuevas tecnologías, calibrando su éxito y su fracaso, y la inclusión en los estudios de comportamiento de los motivos de compra de las distintas categorías de productos en sus formatos alternativos. La implicación con la alimentación también surge como un elemento determinante para el futuro en relación con el tipo de productos que se van a consumir. La búsqueda de una pirámide de jerarquía de necesidades de la alimentación para España pudiera ser un buen indicador informativo de cómo está estructurada la demanda alimentaria. Frewer y Van Trijp (2007) proponen la pirámide de jerarquía de las necesidades de alimentos yendo desde la base formada por el buen sabor y las características sensoriales, fundamentalmente, a una segunda etapa de motivación social, y avanzando hacia una tercera de atributos de creencia o confianza como la salud, etc. Toda la pirámide debe seguir la base de una alimentación saludable. En todo caso, un mejor conocimiento del comprador garantiza un éxito superior a los oferentes.

En la línea de la relevancia augurada para el componente salud en alimentación, diversos estudios han demostrado que políticas nutricionales dirigidas a la educación de los consumidores han dado mejores resultados que determinadas actuaciones sobre la oferta. Por lo tanto, se propone continuar con el planteamiento de políticas alimentarias dirigidas al consumidor que permitan aunar esfuerzos con la oferta para conseguir mejores resultados. Otra dificultad añadida es calibrar el efecto a largo plazo de este tipo de política alimentaria, pero se pueden utilizar algunos indicadores, como analizar el efecto sobre la mejora de los productos, contrastar dichos beneficios con los costes de su no implantación (sanitarios, etc.), revisando además si han aumentado los alimentos más saludables. También se podrá cuantificar si el consumidor mejora sus hábitos alimentarios con determinada información nutricional, como ha ocurrido en otros entornos. Las experiencias de Loureiro *et al.,* (2006) y Gracia *et al.,* (2007) así lo aseguran también para España.

Pero estas actuaciones probablemente serían más efectivas si se realizasen tanto en el consumo en el hogar como fuera de él, ya que éste último representa el 27,5 por 100 del consumo alimentario, y en países más desarrollados es superior (por ejemplo 45 por 100 en Estados Unidos). Así, por ejemplo, se está proponiendo la implantación también, si fuera posible, en este canal de consumo de algún tipo de etiquetado nutricional, garantizando la mejora

de la salud en todos los ámbitos del consumo. Esta reflexión se debe considerar teniendo en cuenta que España, según Eurostat, se sitúa entre las posiciones de cabeza en cuanto a destinar parte del presupuesto familiar al consumo fuera del hogar (alrededor del 8,6 por 100 sobre una media comunitaria del 4 por 100).

Resumiendo, el nuevo consumidor de alimentos será más exigente con distintos aspectos valorados en cada ocasión de consumo, incluso por el mismo individuo. Probablemente, no será suficiente para la oferta con prestar atención a los atributos o aspectos que definen el producto agrario y alimentario, sino que necesitará conocer cómo manejar las expectativas de los consumidores, en primer lugar en cuanto a la situación de compra, contexto de consumo, valores culturales de las zonas, etc.; en segundo lugar, se podrá conocer si las características sociodemográficas del consumidor diferencian la elección, y si lo hacen también sus valoraciones psicológicas, como el interés por los alimentos, su preocupación por la salud, el efecto del estilo de vida y su capacidad de aceptación de nuevos alimentos procedentes de las nuevas tecnologías disponibles.

NOTAS

(1) Información tomada del Observatorio de Consumo y Distribución Alimentaria (www.mapa.es).

(2) Información procedente del *Estudio sobre etiquetado alimentario*, de Estudios sobre Comercialización del Ministerio de Medio Ambiente, del Medio Rural y Marino.

BIBLIOGRAFÍA

AJZEN, I., y FISHBEIN, M. (1977), *Understanding attitudes and predicting social behaviour*, Eaglewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

ÁLVAREZ, S. (2002), «Los cambios en las prácticas alimentarias de los consumidores españoles», *Boletín Económico del ICE*, 2733, junio: 19-30.

ANGULO, A., y GIL, J.M. (2007), «Risk perception and consumer willingness to pay for certified beef in Spain», *Food Quality and Preference*, 18, 8: 1106-1117.

ARVOLA, A.; VASSALLO, M.; DEAN, M.; LAMPILA, P.; SABA, A.; LÄTHEENMÄKI, L., y SHEPERD, R. (2008), «Predicting intentions to purchase organic food: the role of affective and moral attitudes in the Theory of Planned Behaviour», *Appetite,* 50: 443-454.

ASP, E.H. (1999), «Factors affecting food decisions made by individual consumers», *Food Policy*, 24: 287-294.

BARRENA, R.; GIL, J.M.; RIVERA, L.M.; SÁNCHEZ, M., y GRACIA, A. (2003), «La certificación como estrategia para la recuperación de la confianza del consumidor en la adquisición de la carne de ternera», *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 1: 7-29.

BARRENA, R.; SÁNCHEZ, M. (2008), «Connecting product attributes with emotional benefits, análisis of a mediterranean product across consumer age segments», *Bristish Food Journal* (en prensa).

BERNABEU, R.; BRUGAROLAS, M., y MARTÍNEZ-CARRASCO, L. (2008), «Wine origin and organic elaboration differentiating strategies in traditional producing countries», *British Food Journal*, 110, 2-3: 174-188.

BLAYLOCK, J.; SMALLWOOD, D.; KASSEL, D.; VARIYAM, J., y ALDRICH, L. (1999), «Economics, food choices, and nutrition», *Food Policy*, 24: 269-286.

BRIZ, J., y DE FELIPE, I. (2000), «Política de calidad y comportamiento del consumidor», *Alimentación, Equipos y Tecnología*, 19, 7: 77-88.

— (2002), «El dilema del consumidor europeo ante los organismos genéticamente modificados», *Boletín Económico del ICE*, Información Comercial Española, 2737: 41-48.

BUCKLEY, M.; COWAN, C., y MCCARTHY, M. (2007), «The convenience food market in Great Britain: convenience food lifestyle (CFL) segments», *Appetite,* 49: 600-617.

CALVO, D.; OLSEN, S.O., y TUDORAN, A. (2007), «Analysis of the preferences for a new convenient seafood product: empirical application for Spain and Norway», *I Mediterranean Conference of Agro-Food Social Scientists,* 103rd EAAE Seminar, Barcelona, abril.

CASWELL, J. (2003), «Food safety: what is economists' value added?», presentado en *WCC-72 Meeting Las Vegas (Estados Unidos),* 9 de junio.

CASWELL, J., y JOSEPH, S. (2007), «Consumer demand for quality: major determinant for agricultural and food trade in the future?», *Working Paper, 2007-4,* University of Massachusetts Amherst.

COLLINS, K. (1999), «Public policy and the supply of food», *Food Policy*, 24: 311-324.

CONTRERAS, J. (2008), «Un nuevo orden alimentario», *Distribución y Consumo*, enero-febrero: 38-45.

COSTA-FONT, M.; GIL, J.M., y TRAILL, W.B. (2008), «Consumer acceptance, valuation of and attitudes towards genetically modified food: review and implications for food policy», *Food Policy*, 33, 2: 99-111.

DELGADO, M.L., y CALDENTEY, P. (1993), «El comportamiento del consumidor: aplicación de la escala jerárquica de Maslow-Alvensleben al consumo del vino», *Revista de Estudios Agrosociales*, 163: 195-218.

DÍAZ-MÉNDEZ, C. (2008), «¿Qué significa comer bien?», *Distribución y Consumo*, enero-febrero: 28-37.

DIMARA, E., y SKURAS, D. (2005), "Consumer demand for informative labeling of quality food and drink products: a European Union case study", *Journal of Consumer Marketing*, 22, 2: 90-100.

DRICHOUTIS, A.C.; LAZARIDIS, P., y NAYGA, R.M. (2007), «An assessment of product class involvement in food-purchasing behaviour», *European Journal of Marketing*, 41 (7/8): 888-914.

EERTMANS, A.; VICTOIR, A.; VANSANT, G., y VAN DEN BERGH, O. (2005), «Food-related personality traits, food choice motives and food intake: mediator and moderator relationships», *Food Quality and Preference*, 16: 714-726.

ESPEITX, E. (1996), «Los nuevos consumidores o las nuevas relaciones entre campo y ciudad a través de los `productos de la tierra´», *Agricultura y Sociedad*, 80-81: 83-116.

FREWER, L., y VAN TRIJP, H. (eds.) (2007), *Understanding consumers of food products*, Woodhead Publishing Limited, Cambridge, Reino Unido.

GÓMEZ BENITO, C. (2008), «Aproximación a la sociología de la alimentanción», *Distribución y Consumo*, enero-febrero: 18-27.

GRACIA, M. (2008). «Nuevas maneras de vivir, nuevas maneras de comer», *Distribución y Consumo*, Enero-Febrero, 5-14.

GRACIA, A.; GIL, J.M., y ANGULO, A. (1997), «La demanda de alimentos en los países de la Unión Europea: un análisis de convergencia», *Revista Española de Economía Agraria*, 180: 77-99.

GRACIA, A.; LOUREIRO, M., y NAYGA, R.M. (2007), «Do consumers perceive benefits from the implementation of a EU mandatory nutritional labelling program?», *Food Policy*, 32, 2: 160-174.

GRUNERT, K. (2007), «How consumers perceive food quality», en FREWER, L. y VAN TRIJP, H. (eds.).

GRUNERT, K.; HARMSEN, H., LARSEN, H.H., y SORENSEN, E. (1997), *Agricultural marketing and consumer behaviour in a changing world*, Kluwer Academic Publisher, Londres.

GUTMAN, J., y REYNOLDS, T.J., (1982). «An investigation of the levels of cognitive abstraction utilised by consumers in product differentiation», en *Attitude Research Under the Sun*, Eighmey, J. Chicago, American Marketing Association.

JAEGER, S.R., y ROSE, J.M. (2008), «Stated choice experimentation, contextual influences and food choice: a case study», *Food Quality and Preference*, 19: 539-564.

KÖSTER, E.P. (2007), «Diversity in the determinants of food choice: a psychological perspective», *Food Quality and Preference*, (en prensa).

KÖSTER, E.P., y MOJET, J. (2007), «Theories of food choice development», en FREWER, L. y VAN TRIJP, H. (eds.).

LANCASTER, K. (1966), «A new approach to consumer theory», *Journal of Political Economy*.

LAROS, F.J.M., y STEENKAMP, J-B.E.M. (2005), «Emotions in consumer behaviour: a hierarchical approach», *Journal of Business Research*: 1437-1445.

LOUREIRO, M.L.; GRACIA, A., y NAYGA, R.M. (2006), «Do consumers value nutritional labels?», *European Review of Agricultural Economics*, 33,2: 249-268.

MEISELMAN, H. (2007), «The impact of context and environment on consumer food choice», en FREWER, L. y VAN TRIJP, H. (eds.).

MIELE, M. (1999), «Short circuits: new trends in the consumption of food and the changing status of meat», *International Planning Studies*, 4,3: 373-387.

OLSEN, S.O. (2003), «Understanding the relationship between age and seafood consumption: the mediating role of attitude, health involvement and convenience», *Food Quality and Preference*, 14: 199-209.

OLSEN, S.O.; HEIDE, M.; CALVO, D., y TOFTEN, K. (2008), «Explaining intention to consumer a new fish product: a cross-generational and cross-cultural comparison», *Food Quality and Preference*, (en prensa).

PLINER, P., y HOBDEN, K. (1992), «Development of a scale to measure the trait of food neophobia in humans», *Appetite*, 19: 105-120.

RESA, S. (2007), «Los platos preparados viven su momento de oro», *Distribución y Consumo*, julio-agosto: 71-75.

ROSA, F., y SILLANI, S. (2001), *Consumatore, alimenti e marketing: la globalizzazione e culture locali*, Forum, Udine, Italia.

ROZIN, P. (2007), «Food choice: an introduction», en FREWER, L., VAN TRIJP, H. (eds.), *Understanding Consumers of Food Products*. Woodhead Publishing Limited. Cambridge, Reino Unido.

RYU, G.; PARK, J., y FEICK, L. (2007), «The role of product type and country-of-origin in decisions about choice of endorser ethnicity in advertising», *Psychology and Marketing*, 23, 6: 487-513.

SAINZ, H. (2007), «El despegue de la agricultura ecológica», *Distribución y Consumo*, julio-agosto: 45-51.

SÁNCHEZ, M. (2006), «Nuevos valores en marcas de origen de calidad, arquetipos y estereotipos para el consumidor», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 210, 2: 39-56.

UELAND, O., y MATFORSK, N. (2007), «Gender differences in food choice», en Frewer, L. y Van Trijp, H. (eds.).

VAN DAM, Y.K., Y VAN TRIJP, H.C.M. (2007), "Branding and labelling of food products", en FREWER, L., y TRIJP, H. (eds.), *Understanding consumers of food products*, Woodhead Publishing Limited, Cambridge, Reino Unido.

VAN DER LANS, I.A.; VAN ITTERSUM, K.; DE CICCO, A., y LOSEBY, M. (2001), «The role of the origin and EU certificates of origin in consumer evaluation of food products», *European Review of Agricultural Economics*, 28, 4: 451-477.

VERBEKE, W., y VACKIER, I. (2005), «Individual determinants of fish consumption: application of the theory of planned behaviour», *Appetite*, 44: 67-82.

WYCHERLEY, A.; MCCARTHY, M., y COWAN, C. (2008), «Speciality food orientation of food related lifestyle (FRL) segments in Great Britain, *Food Quality and Preference*, 19: 498-510.

Sitios web

Estadísticas Europeas: epp.eurostat.ec.europa.eu

Instituto Nacional de Estadística: www.ine.es

Ministerio de Medio Ambiente y del Medio Rural y Marino: www.mapa.es

LOS NUEVOS EMPRESARIOS AGROALIMENTARIOS ANTE LA CRECIENTE COMPETITIVIDAD DE LOS MERCADOS

Luis Miguel ALBISU
Azucena GRACIA

Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (CITA)

Resumen

Los mercados de los países más avanzados aumentan su competitividad de una manera creciente y los orígenes de los productos son muy diversos, tanto de países económicamente desarrollados como de países emergentes. La saturación de los mercados hace más difícil la viabilidad de los productos, que incorporan nuevos atributos para satisfacer las necesidades de los consumidores. Los empresarios agroalimentarios se encuentran insertos en las cadenas agroalimentarias en diversas circunstancias. La habitual pequeña dimensión de la industria agroalimentaria no excluye el que deban tener una visión global y que adapten sus tareas a las actuales exigencias de las empresas líderes que marcan las pautas a seguir.

Palabras clave: empresarios agroalimentarios, cadenas agroalimentarias, competitividad, estrategias globales

Abstract

The markets of the most advanced countries are increasingly raising their competitiveness and the origins of the products are extremely varied, both from economically developed and from emerging countries. Market saturation makes the feasibility of products that incorporate new attributes to meet the needs of consumers more complicated. Food processing suppliers are immersed in the food distribution chains in different circumstances. The usually small scale of the food processing enterprises does not mean that they should not have an overview and bring their tasks into line with the current requirements of the leading companies that lay down the guidelines to be followed.

Key words: food processing suppliers, food distribution chains, competitiveness, global strategies.

JEL classification: Q13, L66.

I. INTRODUCCIÓN (*)

EL concepto de empresario agroalimentario puede ser difuso, ya que normalmente se ha contemplado la idea de empresario agrario, que estaba claramente vinculada a la producción de materias primas agrarias. Sobre la tipología del empresariado agrario se ha escrito mucho, sobre todo respecto a dimensión, eficiencia empresarial, creación de empleo, localización geográfica, adopción de tecnología y otros muchos aspectos.

Sin embargo, la palabra *agroalimentario* presupone un cierto grado de transformación de las materias primas agrarias, por lo que la noción de empresario agroalimentario debería estar más vinculada a la industria agroalimentaria, que es la encargada de la elaboración, transformación, preparación, conservación y envasado de los alimentos de consumo humano y animal. Es decir, la que transforma las materias primas agrarias en productos alimentarios listos para el consumo. No obstante, las exigencias del mercado y la búsqueda de mayor valor añadido han llevado a que los empresarios agrarios, ya desde el comienzo de su actividad, incorporen algunos elementos de transformación agroindustrial y piensen en las necesidades que sus productos van a cubrir posteriormente, hasta su llegada a los consumidores.

En este trabajo, se va a considerar empresarios agroalimentarios a aquellos profesionales que están implicados en la transformación agroalimentaria, desde las materias primas hasta la venta a los distribuidores o directamente al consumo. Se va a considerar también empresarios agroalimentarios a los empresarios agrarios que atienden los requisitos de la industria agroalimentaria y de la distribución de tal manera que sientan las bases para que las materias primas lleguen a convertirse en alimentos competitivos en el mercado. Estos empresarios no hacen transformaciones físicas de las materias agrarias, pero mantienen una intensa comunicación con otras fases posteriores del desarrollo de los productos.

Para entender mejor la actividad de estos empresarios, el siguiente apartado describe las principales características de la industria agroalimentaria, así como los retos a los que deben enfrentarse en el nuevo contexto mundial. Para afrontar estos retos, los empresarios deben tener una visión de conjunto de todo el sector agroalimentario, y es imprescindible que cooperen con los demás agentes de la cadena agroalimentaria. Las cadenas agroalimentarias son el fundamento de integración de las distintas fases productivas que conducen a la consecución de los alimentos. Dentro de las cadenas se sitúan las actividades que ejercen los em-

presarios agroalimentarios. Por ello, se describen a continuación las peculiaridades y elementos que están condicionando su desarrollo. En particular, se analizan las relaciones económicas y la comunicación entre los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria, aunque se hace un mayor hincapié en las relaciones que la industria agroalimentaria tiene con la distribución y con los productores de materias primas agrarias. El análisis conjunto de lo expuesto anteriormente conduce a la visión global que el empresario agroalimentario ha de tener en el ámbito de los negocios, que se describe en el apartado final, y se plantea el papel que los empresarios agroalimentarios debieran adoptar en el futuro para ser más competitivos.

II. LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA: CARACTERÍSTICAS Y RETOS

El mercado agroalimentario ha sufrido importantes cambios en los últimos años que han conducido a una mayor competencia y rivalidad entre los agentes que operan en él. Entre los cambios más importantes se pueden citar: *a)* cambios en la demanda de los consumidores hacia alimentos más diversificados y de mayor calidad (más seguros, más saludables, más respetuosos con el medio ambiente, etc.); *b)* desarrollo de nuevas tecnologías (producción, información, etc.); *c)* cambios en las políticas (reducción de subvenciones, normas más estrictas para proteger a los consumidores, etc.); *d)* mayor liberalización del comercio internacional, y *e)* mayor preocupación medioambiental.

Todos estos cambios han generado un entorno más competitivo, en el que las empresas agroalimentarias deben ser capaces de competir, es decir, ser eficientes y generar el valor añadido a los productos que demandan los consumidores actuales. Sin embargo, las industrias del sector de la alimentación tienen unas características peculiares que las sitúan en una posición de desventaja para acometer los retos que les plantea este nuevo entorno competitivo. Algunos de estos retos vienen del mercado, pero otros se derivan de su relación con el resto de agentes de la cadena agroalimentaria.

La industria agroalimentaria es el primer sector de la industria manufacturera, española representando un 17 por 100 de la producción industrial total y empleando al 15 por 100 de la mano de obra. Además, es un gran consumidor del sector agrario al utilizar el 70 por 100 de la producción agraria. La característica más importante de esta industria es su reducido tamaño. La mayor parte de las empresas agroalimentarias son pequeñas o medianas (PYME). En concreto, el 96,5 por 100 de las empresas agroalimentarias tienen menos de cincuenta empleados. A pesar de cierta concentración acaecida en los últimos años, la industria agroalimentaria española todavía presenta un elevado grado de atomización y un carácter familiar. Este último hecho se pone de manifiesto por el elevado número de empresas (80 por 100) que bien no tienen asalariados o tienen menos de diez empleados.

Este reducido tamaño implica importantes repercusiones, que limitan la competitividad de la industria. Por una parte, la productividad de las pequeñas empresas es menor que la de las empresas de mayor tamaño. El grado de formación de los directivos y trabajadores es bajo, lo que dificulta la utilización de las nuevas tecnologías de producción e información. Esta escasa formación también dificulta el acceso a nuevos mercados o mercados internacionales para alejarse de la competencia nacional. Sin embargo, las dos implicaciones más importantes del reducido tamaño de la industria agroalimentaria son su desventaja para hacer frente a las nuevas demandas de los consumidores y el bajo poder de negociación con la cada vez más concentrada distribución. Estas desventajas también pueden ser consideradas como los nuevos retos a los que los empresarios agroalimentarios deben enfrentarse, y si los afrontan con éxito pueden mejorar su competitividad en los mercados actuales. Estos dos aspectos van a ser tratados en el siguiente apartado.

III. LOS NUEVOS RETOS DEL EMPRESARIO AGROALIMENTARIO

1. Responder a los deseos de los consumidores

El mercado alimentario está saturado, ya que, para la mayoría de los productos, existe un exceso de oferta sobre la demanda. Las recientes turbulencias en los precios de algunos alimentos han introducido un nuevo escenario en los mercados que no existía anteriormente. Sin embargo, las subidas de precios tienen una repercusión muy limitada en los países desarrollados porque todavía el consumidor puede disponer de una gran variedad de alimentos a un precio razonable. Los empresarios agroalimentarios luchan por encontrar un buen posicionamiento en los mercados y tienen que competir con productos que vienen de muy distintos orígenes.

En los países económicamente desarrollados, los consumidores no gastan en alimentación más del 15 por 100 de sus ingresos, y en los más pudientes las cifras son

mucho más bajas. Eso supone que puedan permitirse no sólo cumplir con sus necesidades nutritivas, sino también buscar complementos nutricionales que acompañan a sus productos alimentarios básicos. Los productos alimentarios se transforman en un conjunto de ingredientes que son ensamblados por la industria agroalimentaria, al modo de lo que ocurre con los productos industriales. Los productos agroalimentarios transformados son, en muchos casos, un conjunto de ingredientes, aunque hay algunos de ellos que los definen y le dan una identidad.

Los empresarios agroalimentarios tienen la necesidad de conocer con exactitud los cambios en los consumidores para tratar de acomodar sus producciones a las nuevas pautas de los mercados. Su dinámica es más diversa que la que tenían con anterioridad, ya que los productos antes eran más rutinarios y la innovación se daba con menor frecuencia. El acomodo a las nuevas situaciones ha tenido repercusiones tanto en las formulaciones de los productos físicos como en la comunicación a los consumidores, y en la búsqueda de la información del mercado antes de empezar a plantearse su fabricación. Los cambios afectan tanto a los aspectos tangibles como a los aspectos intangibles de su gestión empresarial.

En los países desarrollados, el número de consumidores y las cantidades consumidas están muy estabilizados. El aumento demográfico es escaso, con lo que el número de bocas a alimentar aumenta muy lentamente, y las cantidades consumidas por persona no crece significativamente, ya que los consumidores tienden a consumir un menor volumen debido a su preocupación por la dieta. Es significativo que el número de calorías per cápita esté disminuyendo en algunos países. Se está en una fase de mayor preocupación por la calidad que por la cantidad. En concreto, los tres aspectos más demandados por el consumidor en los productos alimentarios son la calidad, la salud y la conveniencia. Sin embargo, en España combatir la obesidad sigue siendo un problema, porque los malos hábitos alimentarios perduran y el deterioro en los más jóvenes empieza a ser un problema social impropio de un país mediterráneo.

En el mercado conviven unos productos a los que se les vincula con la dieta mediterránea, o cuyas ventajas para la salud son manifiestas, con otros productos de escasa calidad nutritiva. En los productos en los que se alega algún beneficio para la salud se obtienen, en muchos casos, valores añadidos muy por encima del extra coste que supone la adición de ciertos ingredientes o de lo que supondría vender los mismos productos sin el reclamo de ser saludables. El componente de comunicación es muy importante para este tipo de productos. En el otro extremo se encuentran productos que son atractivos por sus cualidades organolépticas o por otro tipo de características, como por ejemplo la conveniencia, pero cuya composición nutricional deja mucho que desear.

La alimentación cumple con las necesidades fisiológicas básicas, pero los consumidores esperan que los alimentos les proporcionen, además, nuevas sensaciones tanto gustativas como emocionales. Los análisis sensoriales cobran nueva importancia, y los productos incorporan texturas y aromas que se consiguen con métodos, en ocasiones, sofisticados y que hacen de la industria agroalimentaria un campo de continua experimentación de fenómenos físicoquímicos. Las habilidades de los técnicos en las empresas agroalimentarias están más cerca de los procesos químicos que de la mera transformación física y de la combinación de ingredientes.

El envejecimiento de la población crea nuevas necesidades y oportunidades a los empresarios para la fabricación de nuevos productos agroalimentarios destinados a este segmento de la población. En algunos casos, cambios sencillos como la reducción del tamaño del paquete son suficientes para atender las necesidades del creciente número de hogares unifamiliares, tanto de jóvenes como de mayores. En definitiva, son cambios sociales con implicaciones para los productos agroalimentarios y, subsiguientemente, para los empresarios cuando diseñan y elaboran sus productos.

Los consumidores necesitan cumplir sus expectativas y necesidades. Las modernas pautas sociales son incorporadas por los consumidores a sus hábitos alimentarios, así, por ejemplo, la preocupación por el medioambiente. Esperan que un producto agroalimentario cumpla con las exigencias tradicionales, pero, además, que sea capaz de ser reconocido por el cumplimiento de ciertas normas sanitarias, la consecución de la regularidad de la calidad, el respeto medioambiental o su procedencia geográfica. Las calidades organolépticas son un requisito primordial para tener un grado de aceptación, pero deben de ir acompañadas de otros alicientes que le dan valor añadido al producto. Las nuevas exigencias, en ocasiones, no son tan difíciles de conseguir y generan valores añadidos muy interesantes.

Las consecuencias para los empresarios agroalimentarios son que sus conocimientos tradicionales no son suficientes. Lo primero que deben hacer es comprender las nuevas exigencias del consumo para después incorpo-

rar, en sus prácticas productivas, todos aquellos elementos que los consumidores demandan. La comunicación entra en la nueva ecuación con mucha mayor fuerza y profesionalidad, por lo que se requieren empresarios con una visión mucho más completa de los productos y de los procesos productivos.

El consumidor actual requiere seguridad en los alimentos, de la misma manera que espera que la seguridad impere en otros ámbitos de su vida. A corto plazo, castiga los fraudes con gran intensidad, y los empresarios deben poner todos los medios a su alcance para tener la seguridad de que no ocurra ningún accidente que pueda dañar seriamente la comercialización de sus productos. Afecta tanto al control de las materias primas como a su procesamiento y al seguimiento de los productos acabados. A largo plazo, la seguridad se proyecta en la calidad nutricional, con la que el consumidor espera tener una seguridad relacionada con la calidad de vida en los últimos años de ésta.

Desde la empresa, el concepto de seguridad tiene que ir incorporado en todo el proceso, y debe estar acompañado por un escrupuloso seguimiento del proceso de producción, de tal manera que la marca, que es la enseña de referencia en el mercado, no sufra ninguna consecuencia por no alcanzar los niveles que exige el consumidor o las normas que imponen tanto la Administración pública como los clientes privados. La trazabilidad ha ayudado a perfeccionar el proceso de seguimiento y detección de fallos.

El consumidor necesita tener referencias de un producto y pide información sobre él; sin embargo, muchas veces no es capaz de asimilar el gran volumen de información a la que se enfrenta. La marca es la más importante, y asume muchas de las percepciones que el consumidor tiene de la empresa y del producto, pero sólo empresas de gran dimensión tienen marcas de amplio reconocimiento en el mercado. El sector agroalimentario está conformado por pequeñas y medianas empresas, con marcas que tienen una incidencia muy limitada en mercados próximos o de escasa dimensión. Estas marcas necesitan apoyarse en otras enseñas colectivas que pueden operar con más fuerza en su comunicación.

Los orígenes geográficos reúnen sinergias por encima de las empresas, ya que las administraciones públicas actúan en favor del territorio. Así, la imagen país, que tanto puede influir en las ventas en el exterior, recibe el apoyo de las principales instituciones nacionales. En otra escala, las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas protegidas también gozan del mismo tipo de ayudas y sinergias públicas. Los empresarios tienen que saber compatibilizar sus esfuerzos individuales para crear sus marcas propias con sus aportaciones a la colectividad mediante las marcas paraguas, normalmente propias del territorio donde están las empresas. Muchas veces, esto comporta elementos de colaboración y de competencia, y en la medida en que los primeros prevalezcan sobre los segundos radica gran parte de las razones del éxito.

Probablemente, uno de los principales problemas con que se encuentra el empresario agroalimentario es que está alejado del consumo. Sus productos son entregados a la distribución, que a su vez los pone a disposición de los consumidores. Sólo aquellas empresas que cuentan con distribución propia tienen elementos cercanos para tener mayor conocimiento del consumidor. Las interpretaciones que la distribución puede hacer de la venta de los productos agroalimentarios, para transmitírselas a la industria agroalimentaria, no siempre gozan de una gran fiabilidad, ya que algunos argumentos se pueden usar como arma de negociación entre la agroindustria y la distribución.

2. Enfrentarse a la gran distribución

En el mercado agroalimentario actual, un elevado porcentaje del consumo de alimentos (sobre todo los no perecederos) se realiza en supermercados e hipermercados, es decir, en la gran distribución. En concreto, en España, el 70 por 100 de las compras de alimentos en los hogares se realizan en los supermercados e hipermercados, cifra que asciende al 80 por 100 si se considera sólo la alimentación seca. Además, también existe un elevado consumo de alimentos fuera del hogar, en restaurantes (26 por 100) o en el lugar de trabajo o estudio (2 por 100).

Por otra parte, la gran distribución se encuentra muy concentrada (las tres cadenas de distribución más importantes en España absorben el 54 por 100 de las ventas) y se ha producido un creciente desarrollo de las marcas blancas o de distribuidor (suponen un 33 por 100 de la cuota de mercado). En este contexto, los empresarios agroalimentarios cuentan con un reducido poder de negociación y tienen que afrontar financieramente las demoras en los pagos impuestas por la gran distribución. Sólo las grandes empresas agroalimentarias, con una marca propia fuerte o un tamaño lo suficientemente grande para poder ofrecer grandes volúmenes de productos de la calidad requerida y homogénea, pueden negociar

directamente con la gran distribución. Sin embargo, los empresarios agroalimentarios de las pequeñas empresas sólo pueden aspirar a convertirse en proveedores de marcas de distribución, o producir alimentos que cubran pequeños y específicos nichos de mercado (alimentos ecológicos) que se venden en canales de distribución alternativos.

Los empresarios agroalimentarios, ante estos dos retos —hacer frente a las cada vez más exigentes y diversificadas demandas de los consumidores y situarse en una posición más ventajosa con los distribuidores—, deben apostar por la innovación. La innovación les permite, por una parte, ser más eficientes, si se trata de innovación en los procesos productivos o en la gestión, y por otra, ofrecer productos más específicos y con mayor valor añadido, si se trata de innovación en producto. La innovación en producto permite ofrecer productos alimenticios diferenciados que satisfagan necesidades concretas de los consumidores (salud, conveniencia, etc.) quienes están dispuestos a pagar por ellos un precio más elevado. Estos productos se venden en canales de distribución alternativos a la gran distribución, por lo que no tienen que someterse a las condiciones que impone ésta. Sin embargo, la innovación en la industria agroalimentaria es muy escasa, sobre todo en las PYME, como lo indica el hecho de que alrededor de un 40 por 100 de las empresas afirmen no invertir en I+D+i, y un 30 por 100 diga que invierte menos del 1 por 100 de su facturación total. Sólo un 0,4 por 100 de las PYME agroalimentarias afirman invertir más del 20 por 100.

El reducido tamaño de la empresa agroalimentaria y su escasa innovación hacen que el empresario agroalimentario, por sí mismo, tenga muy poco margen de maniobra para competir en los mercados agroalimentarios. Llegar a tener un producto con éxito supone el esfuerzo de muchas personas y procesos. Es una labor conjunta de la cadena agroalimentaria, en la que está inserto el producto y en la que la coordinación de acciones es fundamental. Son muchos los productos nuevos que se ofrecen en los mercados cada año, pero sólo un porcentaje pequeño del total ofertado permanece durante un cierto tiempo para sacar provecho a las inversiones realizadas. Los ciclos de vida de los productos disminuyen, y antes de alcanzar el cenit del reconocimiento comercial ya hay que pensar en el producto de reemplazo. Antes de tomar decisiones sobre el tipo de nuevos productos, hay que efectuar investigaciones de mercados, más o menos elaboradas, que pueden contar con ayudas de empresas externas o simplemente realizarlas con los medios internos de las propias empresas que después van a elaborarlos y venderlos. Lo mismo ocurre en la fase de pruebas de los productos antes de lanzarlos comercialmente en los mercados.

Normalmente, se piensa en los productos agroalimentarios como el fundamento de la actividad de las empresas para competir en los mercados. Sin embargo, los productos están incorporando un creciente número de servicios que son una parte integrante de los mismos. Son los llamados intangibles, que van aumentando su significación en el valor total del producto, además de añadir posibilidades de diferenciación y de un mejor posicionamiento competitivo de los productos en los mercados. Lo descrito anteriormente para los elementos tangibles también se puede aplicar a los elementos intangibles. Es necesario, desde el ámbito empresarial, evaluar dónde se obtienen los mejores rendimientos económicos para dirigir las inversiones.

Esta reciente complejidad ha conducido a la idea de cadena, que comprende a todos los agentes involucrados en la puesta en el mercado del producto alimentario que demanda el consumidor. Los empresarios agroalimentarios deben tener una visión global de toda la cadena y conocer a través de ella a los consumidores. Aunar sus esfuerzos con los del resto de agentes involucrados les permitirá ofrecer unos productos que satisfagan las demandas de los consumidores. De esta manera, la actuación conjunta de todos los agentes les permitirá poder competir en el mercado agroalimentario, y todos obtendrán mayores beneficios que si actuasen de forma aislada.

IV. LOS EMPRESARIOS EN LAS CADENAS AGROALIMENTARIAS

Se entiende por cadena agroalimentaria a todos los procesos que abarcan desde la producción de materias primas hasta la consecución del producto listo para el consumo. En sus últimas etapas, también se podrían considerar los servicios que se prestan después del consumo. La competencia se está trasladando de los productos a las cadenas agroalimentarias, ya que es muy difícil conseguir el éxito en el mercado individualmente. Productos con éxito se consiguen cuando una empresa ha sido capaz de vencer muchas dificultades, y para ello se han apoyado en las actividades de otras muchas empresas, por lo que los empresarios tienen que tener especiales habilidades para la coordinación.

La cadena acoge una idea de verticalidad, entendida como el camino a recorrer entre producción y consumo. Sin embargo, es también necesario tener en cuenta las relaciones horizontales, es

decir, aquellas empresas que se dedican a producir similares productos en un entorno geográfico cercano. La competitividad entre las empresas que se dedican a sacar al mercado productos similares crea *clusters* o agrupamientos que les distinguen y denotan la competitividad global del colectivo. Es muy difícil ser un empresario agroalimentario distinguido en un entorno poco competitivo. Por el contrario, ambientes competitivos generan oportunidades y elevan el nivel de las empresas individuales.

En las cadenas es conveniente tener cierta capacidad de liderazgo empresarial, que puede estar localizado bien a nivel de producción, bien de transformación o bien de distribución, aunque no es condición necesaria para que la cadena agroalimentaria sea eficiente. Sin embargo, en cualquiera de esos niveles puede existir una empresa o un limitado número de empresas capaz de emitir las órdenes precisas para que el resto de la cadena funcione con mayor eficiencia. Esta labor solía estar localizada en la agroindustria, pero actualmente son las empresas de la distribución las que juegan ese papel. Sin embargo, no hay que olvidar que también algunas empresas de producción de materias primas agrarias puedan ejercitar ese liderazgo. En estos casos, la capacidad de liderazgo surge de la especificidad de las materias primas, casi únicas en el mercado, debido a un alto grado de innovación y desarrollo. La singularidad de los productos puede estar vinculada a la investigación genética. También los altos volúmenes de producción pueden posicionar a una empresa en una situación de liderazgo que le permita marcar las pautas de actuación del resto de las empresas en las cadenas agroalimentarias. Se puede llegar incluso a situaciones de monopolio, aunque situaciones oligopolistas suelen ser más frecuentes.

Cuando una agroindustria posee un papel de liderazgo sobre el resto de la cadena, normalmente tiene marcas líderes muy reconocidas en el mercado. En este caso, sus mayores fortalezas son las marcas, la diversidad de la oferta y el volumen de su producción. El perfil corresponde a empresas multinacionales con fuentes de capital diversificadas, aunque en algunos casos, todavía predomina el capital familiar vinculado al fundador de la empresa. Este tipo de empresas se permite negociar con las principales cadenas de distribución en igualdad de condiciones. Sus productos son innovadores, y el resto de la cadena trata de cumplir con las condiciones que se exigen desde la empresa líder, que muestra su poder mediante un precio extra de sus productos en comparación con los de sus competidores.

Lo normal es que las grandes empresas de la distribución ejerzan una mayor influencia sobre el resto de la cadena agroalimentaria. Los dos aspectos que determinan este papel de liderazgo son su gran dimensión, en comparación con muchas de las empresas de la cadena agroalimentaria, y su mejor conocimiento de la demanda de los productos, lo que les posiciona de una manera aventajada frente al resto. Su capacidad de negociación es enorme, lo que supone marcar las condiciones de los productos y servicios. Pueden incluso llegar a formular nuevos productos e implantar sus propios productos, pero muy similares a los de las primeras marcas del mercado. Su presencia en muchos mercados territoriales favorece que se aprovechen de las circunstancias de cada país, y los altos volúmenes de transacción limitan el número de proveedores agroindustriales.

La función fundamental de los empresarios agroalimentarios consiste en resolver los problemas que tengan con clientes y proveedores, pero además entender cómo el resto de la cadena reacciona frente a sus productos. De esa manera, se puede transformar a una pequeña o mediana empresa en una referencia empresarial de mayor trascendencia. Cada empresa ha de comprender el papel que representa en ese largo proceso de la cadena agroalimentaria. Las pequeñas y medianas empresas también pueden participar en estos planteamientos porque, en ocasiones, sus cadenas son más sencillas por operar en pequeños nichos de mercado.

1. Las relaciones económicas en la cadena agroalimentaria

El principal motivo para las relaciones económicas entre los agentes de las cadenas es la consecución de mutuos beneficios. La simetría o asimetría de las relaciones, consecuencia de las diferentes fuerzas de negociación, hace que los beneficios globales sean compartidos de distinta manera atendiendo a las situaciones que se pueden plantear. Unas relaciones estables se consolidan cuando se repiten situaciones *win-win*, es decir, que a pesar de la dureza que pueda concurrir en las negociaciones, ambas empresas ganen con los acuerdos finales y que se den situaciones que permitan negocios con continuidad. En definitiva, la sostenibilidad de las relaciones se basa en relaciones económicas ventajosas para ambas partes.

Uno de los temas más debatidos en las cadenas agroalimentarias es que las empresas más débiles acusan a las más fuertes de abusar de su poder y exprimir en demasía los resultados económi-

cos de las empresas. Este planteamiento nace, en especial, entre las cadenas de distribución y sus proveedores agroindustriales. Sin embargo, no todas las cadenas tienen la misma filosofía de negocio, ya que algunas apuestan por abaratar al máximo los productos, aun a costa de disminuir su calidad, mientras otras empresas tratan de encontrar un mejor equilibrio entre calidad y precios, y finalmente, hay empresas que hacen de los precios altos su principal referencia emblemática para comunicar la alta calidad de sus productos. Las relaciones entre empresas van a depender también de estos planteamientos, porque los requisitos empresariales son diferentes.

A pesar de que los precios siempre pueden parecer importantes referencias en las relaciones empresariales, recientes estudios que analizan las relaciones económicas entre las empresas de las cadenas agroalimentarias señalan que los servicios y la calidad están por encima de los precios. Posiblemente, los precios son más fácilmente cuantificables, y esas referencias son de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas para poder competir. Otros aspectos, además de los precios, son complicados de detectar y evaluar, pero posiblemente marcan más las diferencias entre empresas y productos. La ecuación se completa cuando los servicios y la calidad son comparados a niveles similares de precios, y no de una manera genérica, entre empresas y productos.

La política de precios también suele estar relacionada con la dimensión de las empresas. Los altos volúmenes de producción y la homogeneización de los productos conducen a productos de precios bajos. Se consiguen economías de escala y el precio final está muy relacionado con los costes de producción. De tal manera, que el diferencial entre el precio de venta y el coste es fijado con antelación, buscando una rentabilidad mínima. Por el contrario, en las producciones de menor volumen y con productos diferenciados se pretende compensar las menores producciones con un mayor diferencial de precio por unidad producida. No hay una correlación estricta entre coste de producción y precio final, sino que se explotan las situaciones de diferenciación del producto para encontrar un precio asumible por los clientes.

En las relaciones en las que prevalecen fundamentalmente los condicionantes económicos surgen otro tipo de consideraciones, como el cumplimiento de las normas, la flexibilidad en las relaciones contractuales, la adaptación a nuevas circunstancias de los mercados, la regularidad de la oferta, la adecuada logística y la constancia en la calidad, entre otros aspectos. Es quizás el compendio de todas estas condiciones las que determinan que las relaciones económicas lleguen a buen fin. El tipo de empresa y de producto hace que se inclinen más por algunas de esas condiciones, aunque algo que suele distinguir a los productos agroalimentarios del resto es que muchos de ellos necesitan de un continuo tratamiento del frío, con todo lo que ello conlleva para su producción y distribución.

La gran transformación que está sufriendo la distribución de productos agroalimentarios está teniendo unas notables consecuencias en las relaciones económicas existentes entre las empresas. Los distribuidores crecen en tamaño y exigen mayores volúmenes para poder cubrir su oferta. Los hipermercados necesitan de una gran variedad para distinguirse de las cadenas de supermercados o de los *hard discount*, que tienen establecimientos de menor dimensión, aunque globalmente pueden vender importantes cantidades. Conviven empresas internacionales y nacionales con las locales, de una menor dimensión.

Siempre y cuando las cadenas no necesitan imperiosamente disminuir el número de proveedores, procuran conservar relaciones económicas con éstos quienes, de alguna manera, son parte de su entramado empresarial. Algunos proveedores, los menos, son los que les suministran la mayor parte de los productos, pero hay otros muchos que, aunque sus productos no rotan mucho en los lineales de los establecimientos de la distribución, son necesarios para atraer a los clientes. Éste es el caso de los productos típicos y locales en el área donde se producen, ya que se da una vinculación emocional entre los consumidores y las zonas de producción cercanas.

Los empresarios de productos agroalimentarios necesitan saber con qué cadenas establecer relaciones económicas, atendiendo al tipo de productos que venden y a su dimensión empresarial. Se ha pasado de un periodo en el que las cadenas buscaban una constante renovación de los acuerdos a otro en el que las relaciones estables son mucho más perseguidas. Actualmente, el planteamiento de los negocios se contempla a medio plazo, con acuerdos implícitos de compromiso mutuo. En algunos casos, se planifican inversiones a medio plazo conjuntamente, pero suele hacerse, en la mayor parte de los casos, con proveedores en exclusividad.

El sector agroalimentario se caracteriza, en general, por una mayor estabilidad económica en comparación con otros sectores industriales o de servicios. Esto supone una mayor estabilidad en las relaciones económicas, porque ra-

ra vez se producen grandes aumentos de volúmenes de ventas y tampoco disminuciones en los mercados más maduros. Otra cosa es cuando una empresa se expande internacionalmente y sus exportaciones aumentan en muy diversos mercados. Los altibajos de los ciclos económicos se mitigan por esa necesidad fisiológica para alimentarse que los consumidores necesitan afrontar, tanto en épocas boyantes como de crisis.

En cierta manera, las relaciones entre los productores de materias primas agrarias y los transformadores atraviesan por las mismas condiciones expuestas anteriormente, pero con una mayor estabilidad que en otros niveles de la cadena agroalimentaria. La inestabilidad de los precios en los estadios primarios de la cadena agroalimentaria es mayor, y la asimetría de las reacciones es muy criticada desde el ámbito de los productores de materias primas, manifestando que la bajada de precios en el consumo rápidamente se transmite a los precios de las materias primas agrarias, pero no en el caso contrario.

Las integraciones verticales entre los diversos niveles de las cadenas agroalimentarias no son la referencia común, sino más bien la excepción. Un ejemplo claro de esta práctica lo ofrece el sector porcino español, en el que las productoras de cerdos y las fábricas de piensos controlan las granjas o, por el contrario, algunas productoras de materias primas, como puede ser el caso de Guissona y otras cooperativas agrarias, llegan hasta el mercado con sus propias tiendas de venta al detalle. Las relaciones contractuales perdurables han limitado las integraciones verticales, así como también la sensación de que cada empresa ha de encontrar su grado de especialización en uno de los niveles de la cadena agroalimentaria. Esta es la manera común de actuar, por ejemplo, de las firmas importantes de distribución alimentaria.

En las relaciones económicas entre los diversos niveles de las cadenas tiende a existir una estabilidad en el tipo de relaciones, y las empresas optan por una de las modalidades existentes de acuerdo con experiencias recientes en el análisis de las cadenas que cubren desde el trigo hasta el pan y desde la producción porcina hasta el jamón curado. Algunas empresas acuden al mercado libre para la búsqueda de clientes y/o proveedores, pero suele ser más común efectuar transacciones repetidas en el mercado con los mismos clientes y proveedores. El establecimiento de contratos formales suele ser menos habitual y las relaciones que conllevan implicaciones financieras entre unos y otros son excepcionales. En algunos casos, los menos, optan por la alternancia entre dos tipos de relaciones.

La selección del tipo de relaciones económicas puede tener mayor o menor autonomía dependiendo que correspondan a decisiones individuales o colectivas. Está claro que cuando son individuales hay total libertad, pero en el caso de decisiones colectivas, como en el caso de las cooperativas, entonces prevalecen las decisiones mayoritarias, que marcan las grandes líneas. El tipo de relaciones se ve influido por las prácticas comunes en cada cadena, y también por la facilidad que supone una determinada práctica económica entre las partes negociantes. El aumento de la competitividad es una razón que induce a las partes a decidirse por un determinado tipo de relaciones.

Las empresas, quizás animadas por su escasa dimensión, están concentrando sus esfuerzos de una manera creciente en el principal proveedor o cliente, que alcanza a tener un porcentaje muy alto de las transacciones económicas de la empresa. Puede llegar a existir casi exclusividad en el montante económico, pero lo normal es que supere el 50 por 100. Además, es normal que las relaciones perduren durante años entre empresas tradicionales del sector. Las pequeñas y medianas empresas suelen tener sus proveedores y clientes en un radio de acción geográfico cercano, lo que induce a que se creen grupos de empresas muy interrelacionadas que conjuntamente ocupan a buen número de trabajadores.

Es interesante señalar que las empresas desean interlocutores que tengan situaciones económicas similares. Es decir, que cuando son pequeñas y medianas tengan la oportunidad de hacer negocios con empresas de similar tamaño, y cuando son grandes, también desean interlocutores de su misma dimensión. Parece que el entendimiento económico es mejor cuando hay similitud de problemas y planteamientos. Las relaciones personales pesan más entre pequeños y medianos empresarios agroalimentarios.

La fiabilidad marca las relaciones económicas entre empresas de pequeña y mediana dimensión, junto con la satisfacción con los clientes y proveedores. Sin embargo, esta característica no tiene tanta importancia cuando las relaciones contractuales son dominantes, ya que el cumplimiento de lo pactado y el constante seguimiento de las claúsulas de obligado cumplimiento es la principal referencia. En estos casos, se dejan pocos aspectos al libre albedrío y se buscan seguridades para que muchos temas estén bajo control.

Las relaciones estables se rompen cuando los rendimientos económicos no alcanzan unos mínimos, que, en el caso de las cadenas de distribución, vienen determina-

dos por la rotación que los productos tienen en sus lineales, lo que hace, que o bien todos los productos sean retirados, o sólo algunas referencias sean desplazadas. En el caso de nueva penetración comercial en la distribución, suele ser la innovación de los productos y los servicios añadidos los que marcan las diferencias.

En todo caso, las relaciones entre las partes siempre suponen un efecto sobre los resultados económicos empresariales. Las empresas señalan aspectos como el montante total de las ventas, los beneficios y la reducción de costes, pero todavía resulta más interesante que se considere que tanto la calidad de productos y procesos como la innovación se ven seriamente afectados, positiva pero también negativamente. Por ello, el papel de las cadenas de distribución alimentaria en Europa y Estados Unidos es diferente. La mayor fortaleza de unas cuantas empresas distribuidoras en Europa hace que tengan una mayor participación en la innovación de productos alimentarios que en Estados Unidos, donde la agroindustria es el núcleo casi exclusivo de innovación.

2. La comunicación en la cadena agroalimentaria

En un mundo cada vez más complejo, la comunicación toma un papel determinante en las relaciones empresariales. La comunicación se puede entender bajo dos prismas: uno estaría más relacionado con las filosofías empresariales de cómo hacer negocios y, por lo tanto, el entendimiento o desentendimiento que ello produce; el otro estaría más relacionado con los medios y maneras que se usan para comunicar más eficientemente, en circunstancias normales o en momentos en los que existen problemas.

La comunicación no es un problema sólo del manejo de la lengua, sino de orientación empresarial, con todo lo que ello implica. Evidentemente, a escala internacional, se impone el dominio del inglés para poder entenderse con proveedores y clientes, aunque otras lenguas apoyan los negocios puntuales en ciertos países y zonas geográficas. Se suele considerar que las multinacionales buscan, en los medios humanos que trabajan en sus cuadros directivos, personas que entiendan la filosofía de la empresa y de que tengan capacidades para entender culturas de diferentes lugares donde están implantadas sus factorías y venden sus productos.

En esa comunicación empresarial tienen un papel primordial las empresas líderes, independientemente del nivel de la cadena donde se encuentren. Son las empresas que comunican elementos fundamentales que van a afectar al resto de la cadena. La transmisión de sus ideas se realiza directamente a sus clientes y proveedores, pero otras empresas deben de estar atentas a los mensajes. Así, cuando las cadenas de distribución toman decisiones y se las comunican directamente a las empresas agroindustriales, también están influyendo sobre otras empresas que se encuentran en la producción de materias primas agrarias.

Las empresas usan de medios escritos para sus comunicaciones diarias o más frecuentes, y dejan sus contactos orales, a través del teléfono y de los encuentros personales, para cuando existen problemas de alguna naturaleza. El correo electrónico todavía no está muy implantado entre algunas empresas, y el fax sigue siendo un medio generalizado. Los contactos personales dependen, entre otras razones, de la proximidad física en la que se encuentran los interlocutores. Así, los proveedores locales tienen una comunicación más intensa con sus clientes que los proveedores que cubren un marco territorial más amplio.

Los contratos pueden considerarse como piezas referenciales en las que se expresan los términos en los que se comunican las partes contratantes. Muchos de los contratos que se aplican en el sector agroalimentario son similares, aunque cada empresa introduce sus propias peculiaridades. La contratación anual es la más común, y su renovación suele ser casi automática cuando las relaciones son estables, aunque siempre hay novedades que suelen afectar a los términos que definen la calidad y algunas de las condiciones monetarias.

La frecuencia de comunicación varía entre las empresas de cada cadena, y también depende de que se trate de productos perecederos o no perecederos. En muchas circunstancias, hay una comunicación diaria cuando se trata de pedidos, ya que la logística no permite tiempos muertos y las plataformas logísticas no suelen almacenar mercancías, ni tampoco conviene sobrellevar cargas financieras excesivas, por lo que lo ideal es que transcurra el mínimo tiempo posible entre los momentos de producción y de venta.

La frecuencia de comunicación puede ser definitoria de las necesidades de muchos negocios y empresas, pero la calidad de la comunicación puede tener unas repercusiones nítidas en los resultados empresariales. La calidad de la comunicación se ve influida por la fiabilidad y la satisfacción de las relaciones, existentes entre las partes, e influye positivamente en la sostenibilidad de las relaciones. La influencia de las relaciones personales en la comunicación es más manifiesta que la que se da en las relaciones económicas.

V. COMENTARIOS FINALES: HACIA UNA VISIÓN GLOBAL DE LAS ACTUACIONES EMPRESARIALES

Las empresas agroalimentarias, como sucede en otros sectores económicos, tienden hacia la especialización para poder conseguir una mayor competitividad. La mayoría de las empresas son de pequeña y mediana dimensión, lo que no les da una visión global sobre los negocios que existen en el resto de la cadena agroalimentaria. Sin embargo, el éxito de sus productos y servicios se debe no sólo a su actuación individualizada, sino también a la coordinación de acciones entre los agentes económicos de la cadena agroalimentaria.

Las exigencias actuales para los empresarios agroalimentarios son mayores que antes, porque deben manejar un mayor volumen de información que, en parte, les afecta indirectamente, pero que puede ser fundamental para obtener la necesaria diferenciación y así alcanzar con éxito determinados nichos de mercado. Sus relaciones con los proveedores y clientes pueden estar condicionadas por otras empresas que marcan el carácter de toda la cadena agroalimentaria. Finalmente, son las empresas líderes las que marcan las principales condiciones a las que el resto de la cadena tiene que adaptarse.

La filosofía de las pequeñas y medianas empresas ha sido cuidar de la elaboración de los productos, y no tanto de los servicios. Sin embargo, las necesidades actuales del mercado demandan exigencias más complejas que, ante todo, consisten en cumplir con las exigencias finales de los consumidores, pero atendiendo a lo que cada estamento de la cadena agroalimentaria debe aportar para alcanzar el éxito. Un aspecto importante es la constante innovación y la transmisión de la información, tanto con los proveedores como con los clientes.

Los nuevos empresarios agroalimentarios deberán saber añadir a sus típicas funciones productivas nuevas habilidades relacionadas con el manejo eficiente de la información, conocimiento sobre cómo llevar negociaciones en situaciones críticas con otros empresarios, localización de oportunidades en los mercados atendiendo a las nuevas demandas de los consumidores, establecimiento de una filosofía de la innovación en todo su entorno empresarial, creación de acuerdos de larga duración, resolución de problemas con sus clientes y proveedores de una manera eficaz, y un buen conocimiento de los condicionantes que se dan en la cadena agroalimentaria y que están directa o indirectamente relacionados con su actividad empresarial, entre otros aspectos. En definitiva, aunque su tamaño sea pequeño, su visión debe ser amplia para poder competir en los mercados agroalimentarios actuales.

NOTA

(*) Los autores en este trabajo tratan de reflejar las ideas que han ido surgiendo en su propia investigación a lo largo de los últimos cuatro o cinco años, o bien se han publicado o está en proceso de investigación, como es el caso de un proyecto europeo sobre el funcionamiento de las cadenas en el que están actualmente inmersos. Por ello, la bibliografía aportada se entiende como una «bibliografía de consulta» para el lector que quiera profundizar más en lo expuesto en el articulo.

BIBLIOGRAFÍA

ALBISU, L.M. (2004), «Estrategias empresariales y mercado internacional del vino», *Quaderns Agroambientals,* 5: 7-22.

— (2007a), «Quality perception and consumer behaviour», en HERVIEU B. (ed.), *Mediterra. Identity and quality of Mediterranean foodstuffs,* Sciences Po, Paris.

— (2007b), «Food safety and market needs», en HERVIEU B. (ed.), *Mediterra. Identity and Quality of Mediterranean Foodstuffs,* Sciences Po, Paris.

ALBISU, L.M. y GRACIA, A. (2003), «La industria agroalimentaria española y los nuevos mercados de la Europa del Este», *Economía Industrial,* 344: 99-110.

— (2008), «Food distribution chains and their suppliers: some key issues», *Documento de Trabajo 08/02*, Unidad de Economía Agroalimentaria y de los Recursos Naturales, Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (CITA), Zaragoza.

ALBISU, L.M.; GRACIA, A., y SANJUÁN, A.I. (2004), *La industria agroalimentaria en el Valle del Ebro,* Gobierno de Aragón, Zaragoza.

BLOM, J. (2007), *The Food Supply Chain in 2020. The New Food Economy*, LEI-Wageningen UR.

BUNTE, F., y VAVRA, P. (2006), *Supermarkets and the Meat Supply Chain: The Economic Impact of Food Retail on Farmers, Processors and Consumers*, OECD, Paris.

COMPETITION COMMISSION, UK (2007), *The Supply of Groceries in the UK Market Investigation*.

COX, A. (1999), «Power, value and supply chain management», *Supply Chain Management: An International Journal*, 4(4): 167-175.

DE MAGISTRIS, T., y GRACIA, A. (2008), «Co-operation and economic relationship as determinants for competitiveness in the food sector: the Spanish wheat to bread chain», comunicación presentada en *Organized Session: «Co-ordination and Co-operation in European Food Chains: Theoretical Considerations and Empirical Relevance»* en el XII EAAE Congress, Gent (Belgium).

EUROPEAN COMMISSION (2007), *Competitiveness of the European Food Industry. An Economic and Legal Assessment*.

FIAB (2005), *Ganar dimensión. Una necesidad para la industria agroalimentaria española* (www.fiab.es).

— (2006), *Informe económico de la industria agroalimentaria* (www.fiab.es)

GELLYNX, X., y MOLNAR, A. (2008), Chain governance structures: The case of the traditional food sector in the EU, Comunicación presentada en el *II International European Forum on International Centre for Food Chain and Network Research System Dynamics.*

GRACIA, A., y ALBISU, L.M. (2004), «Evolución de la industria agroalimentaria española en las dos últimas décadas», *Economía Industrial,* 356: 1-14.

GRACIA, A.; DE MAGISTRIS, T., y ALBISU, L.M. (2008), Supply Chain relationships and firm's competitiveness in the Spanish cured ham chain, *VIII Conferencia Internacional en Management in Agrifood Chain and Networks*, Ede (The Netherlands).

HOBBS, J.E., y YOUNG, L.M. (2000), «Vertical linkages in agri-food supply chains: a conceptual framework and some preliminary evidence», *Supply Chain Management*, 5(3): 131-142.

MAPA (2003). *Análisis de la innovación en las PYME agroalimentarias,* (www.mapa.es/es/alimentacion/).

MEYER, R. (2007), «Comparison of scenarios on futures of European food chains», *Trends in Food Science & Technology*, 18: 540-545.

MOHR, J.; FISHER R., y NEVIN, J. (1996), «Collaborative communication in interfirm relationships: moderating effects of integration and control», *Journal of Marketing*, 60 (3): 103-115.

PETROVICI, D.A.; RITSON, C., y NESS, M. (2005), «Exploring disparities and similarities in European Food consumption patterns», *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales,* 75: 25-50.

YOUNG, L.M., y HOBBS, J.E. (2002), «Vertical linkages in agri-food supply chains: Changing roles for producers, commodity groups and government policy», *Review of Agricultural Economics*, 24(2): 428-441.

COLABORACIONES

IV.
LA DIMENSIÓN RURAL

PRODUCCIÓN AGRARIA, GESTIÓN AMBIENTAL Y TRANSICIÓN RURAL

TRES DIMENSIONES DE LA "CUESTIÓN RURAL" EN LA PENÍNSULA IBÉRICA

Fernando OLIVEIRA BAPTISTA

Universidade Tecnica de Lisboa

Eladio ARNALTE ALEGRE

Universidad Politécnica de Valencia

Resumen

En este trabajo se analizan, a partir de algunas evidencias empíricas referidas a Portugal y a España, tres dimensiones básicas de las relaciones de la sociedad con sus territorios rurales. Por una parte, se constata cómo una parte importante de los espacios rurales está reduciendo su función de producción agrícola. Por otra, se consideran las perspectivas sobre cómo (y por quién) va a ser realizada la gestión ambiental de los espacios rurales, qué configuración está adoptando el «sector ambiental» rural. Por último, el análisis de las transformaciones de las zonas rurales en los dos países muestra el progresivo distanciamiento entre la sociedad rural y el aprovechamiento agrícola de su territorio. Como corolario, se plantean algunas consecuencias políticas derivadas del análisis.

Palabras clave: espacios rurales, desarrollo rural, producción agraria, Portugal, España.

Abstract

In this article we use some empirical evidence referring to Portugal and Spain to analyse three basic dimensions of the relations of society with its rural spaces. On the one hand, we confirm that a considerable part of the rural spaces are reducing their agricultural production function. On the other, we consider the outlook regarding how (and by whom) the environmental management of the rural spaces is going to be handled, what configuration is being adopted by the rural environmental sector. Lastly, analysis of the changes in the two countries shows the steadily widening gap between the rural society and the agricultural exploitation of its territory. As a corollary, we consider some political consequences stemming from the analysis.

Key words: rural spaces, rural development, agricultural production, Portugal, Spain.

JEL classification: Q15, Q18, Q26.

I. INTRODUCCIÓN

LA *cuestión agraria* ha cambiado radicalmente de formulación durante las últimas décadas en los países desarrollados y ha ido dando paso, progresivamente, al surgimiento de una *cuestión rural*. La formulación histórica de la *cuestión agraria* estaba basada en el hecho de que la producción agraria era una función socialmente necesaria en estos países. El dominio del factor tierra, el más específico de esa producción, era asegurado por una estructura jurídica de propiedad y tenencia de ese medio de producción que se había configurado históricamente. El término *cuestión agraria* hacía referencia a ese sistema de dominio sobre la tierra, así como al desarrollo y a la eficiencia del proceso productivo agrario.

Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo XX la necesidad social de la producción agraria se fue reduciendo de forma sustancial en estos países. El desarrollo de la tecnología agraria contribuyó de forma decisiva a transformar la naturaleza del *problema agrario* en los países desarrollados: de un problema de oferta (necesidad de producción) se pasó a un problema de insuficiencia de la demanda. Mientras tanto, aquella estructura jurídica de propiedad y tenencia de la tierra (titularidad de las explotaciones agrarias) en la que se apoyaba la función productiva se mantiene inalterada. Y también permanece la práctica política de la protección a *la agricultura*, la consideración (defendida lógicamente por los *lobbies* y organizaciones agrarias) de que tienen un derecho adquirido a la protección pública, heredado del periodo en el que la función de producción agraria era socialmente necesaria.

En los últimos años del siglo, el denominado paradigma de la multifuncionalidad ha sido el principal argumento utilizado para defender la continuidad de aquella protección, protección que favorece especialmente a los poseedores de derechos sobre la tierra como titulares de explotaciones agrarias. La protección se justifica, según este argumento, por la existencia de *otras funciones* (no productivas) de la agricultura, la gestión del paisaje y del medio ambiente en los espacios rurales y el mantenimiento del tejido socioeconómico de los núcleos rurales, funciones para las que existe una demanda social en los países desarrollados.

Ese argumento se ha utilizado en formas y grados diversos. En el caso europeo, se ha empleado para justificar los pagos específicos a servicios (principalmente ambientales) que se han introducido dentro del segundo pilar de la PAC. Pero también se ha utilizado para justificar de una forma general

la protección a la agricultura, la que ofrece mediante ayudas directas o pago único el núcleo duro, o primer pilar de la política agraria común (PAC).

Ahora bien, para respaldar esa protección general a la agricultura, el argumento de la multifuncionalidad se ha debido apoyar en un supuesto indefendible: la existencia de *producción conjunta* de esos diversos *outputs* de la agricultura, es decir, que la producción agraria va en todos los casos acompañada de una gestión sostenible del medio ambiente rural o que contribuye, también automáticamente, al mantenimiento del medio rural. Aceptar esos supuestos sería negar la existencia de fuertes impactos medioambientales negativos de algunas prácticas de producción agraria, o reconocer que contribuye de manera inequívoca al dinamismo económico y social del medio rural el aprovechamiento agrícola extensivo de una explotación cuyo titular reside a 300 kilómetros de distancia. Desde el ámbito académico, hace tiempo que se rechazan esos supuestos de multifuncionalidad *per se* de cualquier actividad agraria (1), pero ciertas posiciones sindicales los han mantenido hasta fechas recientes.

Aunque cuestionemos algunas lecturas del paradigma de la multifuncionalidad, es innegable que existen relaciones de naturaleza diversa entre esas tres dimensiones (la producción agraria, la gestión ambiental de los espacios rurales y la dinámica socioeconómica del medio rural) que configuran y determinan actualmente las relaciones de la sociedad con su territorio rural, constituyendo, en definitiva, el núcleo de lo que podemos denominar *cuestión rural* en los países desarrollados.

El objetivo de este artículo es analizar, a partir de una serie de evidencias empíricas referidas a Portugal y a España, la dinámica reciente y las inter-relaciones entre esas tres dimensiones de la *cuestión rural*. En concreto, vamos a analizar cómo están evolucionando las relaciones entre la producción agraria y el espacio rural, cómo (y por quién) se está empezando a realizar una determinada gestión ambiental de esos espacios rurales y, por último, cuál está siendo la dinámica de transformación económica observable en las zonas rurales, precisando en particular las relaciones de esa dinámica con la actividad agraria. De la conclusión básica que se obtiene del análisis (la existencia de una progresiva disociación de los espacios y sociedades rurales respecto a la producción agraria, tanto en Portugal como en España) se derivan algunos corolarios políticos que recogemos en el último apartado del trabajo.

Antes de entrar en el análisis de esa serie de transformaciones, vamos a detenernos brevemente en algunas consideraciones sobre las implicaciones que la actual coyuntura de los mercados de productos agrarios puede tener sobre las tendencias observables en las zonas rurales de estos países. Al amparo de las fuertes alzas de los precios agrarios registradas en los mercados internacionales a partir de mediados de 2007, ha surgido un animado debate a escala mundial y también europea, tanto en foros académicos como políticos, dentro del cual algunas voces reivindican el carácter *estratégico* de la agricultura para garantizar la alimentación de la población, también en los países desarrollados —volviendo pues a las posiciones de cincuenta años atrás (2)— y reclaman una mayor protección para el sector.

La cuestión que planteamos es si esa coyuntura de precios, con el estímulo a la producción agraria que supone, y ese clima de opinión pueden llegar a revertir alguna de las tendencias observables en las zonas rurales europeas. Sin entrar a fondo en el debate sobre las razones que han desembocado en la actual situación de los mercados agrarios, cabe al menos advertir sobre el creciente consenso en señalar que existe un fuerte componente especulativo en las recientes alzas de varios precios agrícolas. Asimismo se aprecia (véase Graziano, 2008) un extraordinario paralelismo entre la actual coyuntura y la experimentada por los mercados agrarios en los años setenta del pasado siglo, ambas producidas en un contexto de exceso de liquidez financiera internacional y precedidas de fuertes alzas del precio del petróleo. Recordemos que aquella crisis se saldó con una espectacular caída de los precios agrarios a finales de los años setenta y primeros ochenta, precios que desde entonces se han mantenido bajos (es decir, siguiendo su tendencia secular) durante más de dos décadas. Es cierto que algunos argumentos señalan la existencia de razones estructurales detrás de la actual situación de los mercados (en particular, el incremento de la demanda alimentaria en los grandes países en desarrollo), pero tampoco hemos de minusvalorar la capacidad de respuesta de la oferta agraria a escala mundial.

Estas consideraciones iniciales nos conducen, en resumen, a mostrarnos escépticos sobre la capacidad de esa situación de los mercados, aunque se prolongue algunos años (3), para revertir de forma estable las tendencias de fondo consolidadas durante los últimos decenios en las zonas rurales de los dos países ibéricos.

II. LA PRODUCCIÓN AGRARIA Y SU RELACIÓN CON EL ESPACIO

La producción agraria está experimentando un continuado pro-

ceso de concentración empresarial, acelerado tanto en España como en Portugal durante la última década del siglo XX. Es el proceso que denominamos ajuste estructural en agricultura, materializado en la continuada disminución del número de explotaciones agrarias y el incremento de la dimensión de las que se mantienen en el sector. Ese ajuste estructural a nivel macro del conjunto de este sector productivo es el resultado de los procesos microeconómicos de ajuste que se ven forzadas a realizar las explotaciones para adaptarse a las condiciones de los mercados agrarios y a la evolución tecnológica, así como a las modificaciones que introducen las políticas agrarias en ese contexto. El proceso también viene condicionado por las características y las estrategias de las familias titulares de muchas de esas explotaciones.

La evolución de la estructura de las explotaciones agrarias españolas, que había mostrado cierta rigidez en las décadas precedentes, se aceleró durante los años noventa. En España, entre los censos agrarios de 1989 y 1999 desaparecieron casi 500.000 explotaciones, un 22 por 100 del total, mientras su dimensión física (hectáreas de SAU) se incrementaba en un 36 por 100 y su dimensión económica se duplicaba. Ese proceso ha continuado en los primeros años del siglo XXI, según señalan los datos de las encuestas de estructuras, que han registrado en 2003 y en 2005 una continuada caída del número de explotaciones, a un ritmo inferior al de la década anterior, y un paralelo incremento de su dimensión.

En Portugal, el proceso también experimentó una aceleración en los años noventa, con una disminución de 183.000 explotaciones (30 por 100 del total) entre los censos de 1989 y 1999, aumentando un 39 por 100 la dimensión física de las que se mantienen en el sector. Los datos de la *Encuesta de estructuras* de 2005 registran el mantenimiento de un fuerte ritmo de ajuste en los últimos años. La comparación con el Censo de 1999 (referidos los datos de ambas fuentes a universos comparables) señalan una reducción del 22 por 100 del número de explotaciones entre estas dos últimas fechas.

Ese proceso de concentración de las explotaciones agrarias está teniendo importantes efectos territoriales y, en particular, sobre el uso del suelo que modifican las relaciones entre la producción agraria y el espacio rural. Algunos análisis han contemplado estos efectos referidos a regiones o subsectores concretos. Así, por ejemplo, el intenso ajuste que han experimentado durante los últimos años las explotaciones bovinas en la Cornisa Cantábrica ha ido acompañado de una relocalización de la producción, especialmente de la producción lechera. El análisis municipal realizado a partir de los datos de los censos agrarios muestra que en un 20 por 100 de la superficie de la Cornisa (franja litoral de Asturias y de Cantabria, zonas central e interior de las provincias de La Coruña y Lugo y Nordeste de Pontevedra) está concentrado un 62 por 100 del ganado lechero, concentración que se incrementó en 15 puntos porcentuales entre 1982 y 1999, mientras que en un 62 por 100 del territorio de la Cornisa la producción láctea ha desaparecido o mantiene densidades mínimas (menos de 15 vacas por kilómetro cuadrado). La producción de carne de bovino presenta una menor concentración en el territorio, aunque también tiende a desaparecer de la mitad Sur de Galicia (Sineiro *et al.,* 2006).

El análisis del proceso de ajuste en el conjunto de la agricultura española en la década de los noventa, ajuste que se produjo con una SAU total en ligero incremento según los datos del Censo, ponía de manifiesto cómo las explotaciones en crecimiento estaban absorbiendo y movilizando las superficies liberadas por las explotaciones que desaparecen, movilización más efectiva en este periodo que en las décadas precedentes (López Iglesias, 2003). Ese mismo análisis, al contemplar la evolución de las superficies agrícolas por tipo de aprovechamientos, señalaba cómo las expansiones más significativas se habían producido en las superficies dedicadas a pastos, olivar y cultivos herbáceos, todas ellas muy condicionadas por las formas de protección que la PAC introduce en esas producciones.

En el caso de las superficies de pastos, con un crecimiento muy importante, en particular, en zonas de montaña, donde la desaparición de explotaciones ha sido intensa (4), cabe la duda de si su expansión obedece a una verdadera utilización productiva de esas superficies por parte de explotaciones ganaderas o bien si, por el contrario, se trata de una asignación formal de esas superficies a las explotaciones que así reducen sus índices de carga ganadera, permitiéndoles cobrar determinadas primas reservadas a la ganadería extensiva. La expansión de la superficie de olivar sí que responde a un verdadero aprovechamiento productivo (recordemos que la PAC protegía a este sector mediante primas a la producción), pero en los cultivos herbáceos, protegidos mediante ayudas directas por hectárea, la puesta en cultivo o el mantenimiento del mismo en algunas superficies de baja productividad también ha podido estar guiada por el objetivo de cobrar la subvención.

Todos estos casos muestran, en definitiva, cómo esa aparente movilización de superficies y su man-

tenimiento con una función de producción agraria ha sido directamente promovida por las políticas agrarias, que, en esos casos, han evitado que determinados espacios hayan dejado de ser agrarios. Pero también ponen de manifiesto la inestabilidad de esa relación producción agraria-espacio, relación que puede romperse ante cualquier desprotección de un sector, o bien puede debilitarse progresivamente como consecuencia del desacoplamiento de las ayudas directas (Arnalte y Ortíz, 2006), aunque el ritmo de esos procesos pueda ser condicionado por la evolución de los precios agrarios.

Otro tipo de datos macroeconómicos también dan cuenta de la considerable desvinculación entre la producción agraria española y un importante volumen de superficies que siguen siendo consideradas agrícolas. La cuantificación de las superficies ocupadas y de la contribución a la producción de la rama agraria a precios básicos (PRA) de los distintos subsectores agrícolas y ganaderos, con datos para 2001, muestran cómo el conjunto de las producciones que recibían ayudas directas de la PAC ocupaban en esa fecha un 74 por 100 de la SAU española, mientras que solamente aportaban un 35 por 100 de la PRA total. Como la contabilización a precios básicos incluye las ayudas directas, si descontamos esas ayudas, la contribución de ese conjunto de subsectores a la producción agraria española (neta de subvenciones) queda reducida a un 25 por 100 (5).

Para la agricultura portuguesa disponemos de una estimación más detallada, que profundiza sobre la función que desempeñan las superficies incluidas en la SAU de las explotaciones agrarias, analizando en particular si mantienen o no una función de producción articulada con el mercado. La estimación está basada en la cuantificación de la protección, vía ayudas directas y vía sostenimiento de precios, que reciben las distintas producciones agrícolas y ganaderas, así como en la incidencia de esas distintas formas de protección sobre el RLT de las explotaciones (6). Aplicado ese cálculo a las superficies de las explotaciones agrarias en el conjunto del Portugal continental, según los datos del *Recensamento Geral da Agricultura* de 1999, se puede concluir que un 45 por 100 de la SAU portuguesa está escasamente articulada con el mercado. Esa superficie corresponde a las explotaciones en las que las ayudas totales (ayudas directas más sostenimiento de precios) representan más del 50 por 100 de su RLT y, además, el peso de las ayudas directas en las ayudas totales supera, a su vez, el 50 por 100 (Baptista, 2003) (7). Parece posible afirmar, a partir de esas cuantificaciones, que en ese elevado porcentaje de la SAU portuguesa la tierra y su cultivo son utilizados, más que con una estrategia productiva, como una base legal para captar subsidios públicos.

Esta serie de estimaciones y apreciaciones muestran, en resumen, cómo en una parte importante de los espacios rurales de estos dos países se está modificando su relación con la producción agraria. Ni contribuyen de forma sustancial a esa producción, ni es una estrategia productiva la que orienta las decisiones de los titulares de las explotaciones agrarias en las que están incluidas esas superficies (8).

Ante esa situación, ¿cuáles son las funciones (y destinos) que se vislumbran para esas superficies? Podemos identificar algunos de ellos.

Algunas superficies pueden, simplemente, dejar de ser agrarias y pasar a ser ocupadas por otros usos. Es el caso, por ejemplo, de algunas zonas del litoral mediterráneo español. Las áreas de cultivo citrícola, afectadas durante los últimos años por una típica crisis de mercado, con precios muy bajos de una producción no protegida por la PAC, han sido abandonadas en un porcentaje apreciable (sobre todo parcelas pequeñas, tan abundantes en esa zona) mientras sus propietarios esperaban su conversión en suelo urbano ante la fuerte y descontrolada presión inmobiliaria que se ha registrado en la región. El actual frenazo de la actividad inmobiliaria puede suponer, simplemente, una pausa en ese proceso.

Fuera de esas áreas concretas, una parte de las superficies que están perdiendo progresivamente su función productiva agrícola pueden constituir la base de lo que denominamos *actividades territoriales*. Se trata de los intentos de aprovechar la función del espacio rural como espacio de ocio, con actividades de tipo turístico, deportivo o cinegético. Analizaremos más adelante (apartado IV) el desarrollo que están teniendo estas actividades dentro de lo que denominamos transición rural en estos territorios.

Por último, esas superficies, sigan o no teniendo cierto nivel de aprovechamiento agrícola, o siendo la base de otras actividades productivas, van a mantener una función ambiental, de conservación de la naturaleza y la biodiversidad en esos espacios rurales. Nos detendremos en el próximo apartado en algunas consideraciones sobre la gestión ambiental de esos territorios.

III. LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL ESPACIO RURAL

En el debate sobre la gestión ambiental de los espacios rurales

y, más concretamente, de las superficies incluidas en las explotaciones agrarias, la cuestión central es quién realiza (o debe realizar) esos servicios ambientales sobre los que existe una contrastada demanda social. Desde los posicionamientos que aceptan los postulados de la multifuncionalidad se da por supuesto que esos servicios los deben realizar los agricultores, más o menos estimulados por los pagos de la política agroambiental.

Sin embargo, no existe un consenso general a este respecto. Perraud (2004: 379) cita estas declaraciones de un responsable del Ministerio de Agricultura alemán en marzo de 2000: «Una empresa competente, con sede en Berlín, gestionaría más eficazmente y más barato el paisaje bávaro que los agricultores de Baviera».

La aparición de agentes externos en la gestión del medio ambiente rural puede ser estimulada por el desacoplamiento de las ayudas directas aprobado en la reforma de la PAC de 2003. Un análisis prospectivo del comportamiento de las explotaciones cerealistas en la Tierra de Campos de Palencia, tras la aplicación de esa reforma (Ortíz y Moreno, 2006), señala que los resultados económicos de determinados tipos de explotaciones pueden inclinarlas a optar por el no cultivo y el recurso paralelo a empresas de servicios externas. Éstas realizarían las «labores de la condicionalidad» (cumplimiento de los requisitos ambientales y de uso del suelo) exigidas para percibir el pago único desacoplado (9).

Sin dejar de contemplar esa posible externalización de la gestión ambiental, cuando referimos el análisis a una gestión interna a las explotaciones agrarias también es importante considerar qué tipo de agricultores tienen más posibilidades de asumirla. Desde posiciones que apuestan por una liberalización de las políticas agrarias que favorezca la aceleración del proceso de ajuste estructural, se señala, como una de las ventajas de esa aceleración, que «una agricultura reestructurada puede ser capaz de proporcionar el actual nivel de servicios ambientales (...) a más bajo coste» (Blandford y Hill, 2005: 23). Los análisis desde esas mismas posiciones que evalúan la PAC europea confían en que el importe de los pagos agroambientales introducidos en esa política se reduzcan en la medida en que los objetivos medioambientales puedan ser logrados a más bajo coste con menos, pero más grandes, explotaciones (Cahill y Hill, 2005: 222).

Evidentemente, esos planteamientos chocan radicalmente con aquellos otros en los que se apoya, en cierta medida, la filosofía de las políticas europeas, que consideran precisamente al agricultor familiar no competitivo en la producción agrícola el más adecuado para realizar esos servicios ambientales y ser, por tanto, remunerado por ellos.

Una cuestión clave para poder pronunciarse en ese debate es comprobar si se cumple o no el supuesto implícito en las posiciones liberales, es decir, si existen o no economías de escala en la gestión ambiental del espacio rural. Las evidencias empíricas a este respecto no son terminantes, pero algunos indicios apuntan las ventajas de las explotaciones de mayor dimensión para acceder a programas agroambientales que les proporcionan pagos por esos servicios. Burton y Walford (2005) así lo señalan para el Reino Unido, y también es esa la conclusión de la revisión que hace Moreno (2004) sobre esa cuestión específica, si bien apunta que esas evidencias están fundamentalmente referidas al Reino Unido y otros países del Norte de Europa (10).

En el debate debemos introducir también otro argumento que cuestiona en parte las tesis liberales. Un proceso de concentración de explotaciones supone la reducción del número de explotaciones capaces de ofertar esos servicios ambientales en un territorio determinado, evolucionando por tanto esa oferta de servicios hacia una estructura oligopólica. Como frecuentemente los bienes ambientales rurales a proteger tienen un carácter local (sea un determinado hábitat de aves afectado por las tareas de cultivo o un paisaje agrícola tradicional concreto), el grado de concentración de la oferta de servicios puede ser muy elevado en determinadas situaciones. En consecuencia, las grandes explotaciones ejercerán un control del territorio que les permitirá exigir a la Administración un mayor precio (pagos agroambientales) por los bienes públicos que proporcionan. Lo que introduce, desde la óptica ambiental, importantes matices en la deseabilidad social del proceso de concentración de explotaciones.

Los argumentos que acabamos de enumerar son los que, a nuestro juicio, van a determinar cómo son provistos los servicios ambientales en el medio rural, es decir, cuál va a ser la configuración del *sector ambiental* que produce esos bienes públicos. Pero la irrupción de la cuestión ambiental en las zonas rurales suscita también otras reflexiones de interés.

En la considerable porción de las superficies agrícolas cuya función productiva se está reduciendo, asistimos a un proceso de transición de *tierra agrícola* a *propiedad ambiental*. En esas tierras se está modificando la forma en que son ejercidos los derechos de propiedad. Resulta ilustrativa a este respecto la comparación entre dos regiones portuguesas que están experimentando, ambas, un

retroceso de la producción agrícola. Por un lado en la *terra fria trasmontana*, una región deprimida del Noreste de Portugal, con despoblamiento y abandono de superficies agrícolas y una escasa incidencia de las ayudas directas, está teniendo lugar una flexibilización e informalización de los regímenes de tenencia y del acceso a la tierra, conduciendo a una cierta relajación del estatuto de propiedad (Rodrigues, 2000).

Por el contrario, en los campos cerealistas del Sur, en el Alentejo, la importancia y persistencia de los subsidios públicos a las explotaciones agrícolas (independientes de las cantidades producidas, éstas en retroceso) han consolidado la propiedad de la tierra y reforzado la posición de los propietarios. Además, la aparición de formas de «consumo de espacio» (actividades de ocio, turísticas, caza) está provocando alteraciones en la forma de ejercer aquellos derechos, proliferando los cerramientos y cercamientos de fincas para delimitar mejor esos espacios, ahora objeto de consumo.

Así pues, en este segundo tipo de regiones (abundantemente representadas también en España) la vieja estructura de propiedad y de tenencia de la tierra heredada de cuando tenía una función de producción agraria sigue siendo determinante. Por una parte, constituye la base legal necesaria para seguir percibiendo subvenciones públicas bajo la forma de ayudas directas, o pago único, hasta ahora pagadas sin apenas contrapartida de servicios ambientales realmente prestados, únicamente justificadas por la automática prestación de esos servicios que invoca la teoría de la multifuncionalidad de la agricultura. Pero ese dominio y control del espacio que ejercen los agricultores (así se siguen autodenominando los propietarios de la tierra) les puede permitir también vender el consumo de ese espacio en un mercado privado de bienes y servicios rurales.

IV. LA TRANSICIÓN RURAL

La población que habita en los núcleos rurales había mantenido tradicionalmente una estrecha relación con el aprovechamiento de los espacios circundantes. Lógicamente, la pérdida de función de producción agraria de una parte de esos espacios y su progresiva conversión de tierras agrarias en propiedad ambiental, que hemos descrito, está afectando a esas relaciones de los territorios con la población y la sociedad rurales. Por otro lado, la tesis que aquí defendemos es que los elementos de dinamismo económico que están apareciendo, en algunos casos, en estas sociedades están ahondando precisamente la separación entre el rural (la población y la sociedad rurales) y su territorio.

En la literatura rural portuguesa estos temas ya han sido planteados, considerando la evolución de las relaciones entre la sociedad rural y su territorio, o las perspectivas que se plantean en las zonas rurales «después de la agricultura» (Baptista, 2003 y 2006). En España esta tesis está menos asentada, pero nos permitimos reproducir este párrafo de un trabajo de Camarero y Oliva (2004: 426) sobre los territorios rurales que apunta claramente en esa dirección: «Menos visible, pero igualmente relevante en este proceso de especialización difusa del territorio es la fractura que comienza a percibirse entre usos espaciales y asentamientos humanos, de forma que los usos territoriales progresivamente guardan cada vez menos relación con las actividades a que están dedicados sus pobladores».

Resumimos en este apartado algunos argumentos y evidencias empíricas que sustentan esta tesis. Diferenciamos el análisis para Portugal y para España, sobre todo porque las evidencias proceden de fuentes de distinta naturaleza. En Portugal, su origen es una investigación, el Proyecto AGRO 62, «Las dinámicas socioeconómicas del espacio rural del continente portugués», desarrollado entre 2002 y abril de 2006, que ha permitido realizar una radiografía del rural portugués a partir de información secundaria y primaria, obtenida ésta del estudio de *freguesías* representativas de los distintos tipos de rural diferenciables en el Portugal continental (11). Por el contrario, en España, la información, más fragmentada, sólo nos permite apuntar algunos elementos de la transformación rural que está teniendo lugar.

1. La incipiente transición del rural portugués

El punto de partida de la transformación que se apunta en buena parte del rural portugués es la progresiva disociación entre la población rural y la agricultura como actividad productiva. El peso de la ocupación agrícola entre la población activa residente en los núcleos rurales alcanza su máximo nivel (21 por 100) en el «rural de baja densidad» (que cubre un 60 por 100 del territorio del Portugal continental) y porcentajes muy inferiores en los otros rurales. Pero las estimaciones de la renta generada en el territorio (valores añadidos brutos) por la agricultura y el sector forestal no superan en ningún caso el 15 por 100 del valor añadido total. Y para los residentes en los núcleos rurales las rentas de origen agrario no superan el 20 por 100 del total en ninguna de las ocho *freguesías* analizadas exhaustivamente (Rolo, 2006).

Paralelamente, el rural portugués sigue perdiendo población.

En el rural de baja densidad, tras el fuerte éxodo de las décadas anteriores, entre 1991 y 2001 la población se ha reducido un 17 por 100. La cuantía de las pérdidas es mayor allí donde la actividad agrícola mantiene un mayor peso relativo (12).

Esos indicadores cuantitativos del distanciamiento económico entre la agricultura y la población rural y del retroceso demográfico se complementan con un claro indicador visual de la separación entre la población y su entorno agrario: los incendios forestales que han asolado muchas zonas rurales portuguesas durante los últimos veranos dibujan un «paisaje del fuego» que se corresponde con los campos que han dejado de ser aprovechados para la agricultura, la ganadería o las otras ocupaciones tradicionales de la población rural.

El rural portugués continúa mostrando rasgos de la sociedad rural tradicional. Todavía es familiar (la mayor parte de los residentes tienen familia en la localidad), de inter-conocimiento y de nacimiento (más de la mitad de la población reside en la *freguesía* donde nació, 70-80 por 100 cuando nos referimos al rural de baja densidad).

Pero también aparecen elementos de cambio. Residir en el rural es ahora atractivo para una gran parte de la población que allí vive. Los movimientos de la población se intensifican, los residentes en esos núcleos viajan con más frecuencia. Los que emigraron y trabajan en las ciudades renuevan sus casas y regresan en el verano, para Navidad y, en muchos casos, también los fines de semana.

También aparecen nuevos residentes. En ocasiones, es población que mantiene ocupaciones urbanas y viaja diariamente al lugar de trabajo. Pero, en otros casos, son esos nuevos residentes los que promueven iniciativas empresariales en los núcleos rurales. Algunas de esas iniciativas están ligadas a pequeñas industrias o comercios orientados a mercados regionales o nacionales. Otras son actividades relacionadas con las nuevas demandas urbanas, como el contacto con la naturaleza, la caza, actividades deportivas o formas diversas de turismo. Normalmente son agentes externos los que promueven estas actividades, aunque su desarrollo tiene cierta repercusión en los pequeños negocios locales.

Las observaciones recogidas a lo largo del rural portugués apuntan a que, en gran parte, las nuevas actividades territoriales ligadas al consumo de espacio están funcionando al margen de los núcleos de población rurales y beneficiando, sobre todo, a los propietarios del espacio y de los patrimonios o edificios dispersos en su interior. Esto es válido para el aprovechamiento de la caza en el Alentejo o para iniciativas de turismo que están apareciendo en la región del Douro. Son, en definitiva, desarrollos que evidencian otros aspectos de la separación económica entre la sociedad rural y su territorio.

La percepción por la propia población rural de las dinámicas y cambios económicos que afectan a estas sociedades no es, sin embargo, nítida. El peso social de la agricultura sigue siendo elevado. Un alto porcentaje de residentes mantienen (ellos o sus familias) lazos con explotaciones agrarias (en torno a la mitad en el rural de baja densidad, algo menos en los otros rurales), lo que favorece una perspectiva agrícola de lo rural, sobrevalorando el peso real de la agricultura en estas economías. También las organizaciones agrícolas rechazan la idea del distanciamiento entre agricultura y rural, defendiendo así la tesis de que las subvenciones agrícolas contribuyen al fortalecimiento del medio rural.

2. Algunos elementos de la transformación rural en España

Los indicadores económicos también subrayan el avance de la desagrarización del rural español. En la última década del siglo XX, el peso relativo de la ocupación en agricultura de la población que habita en núcleos rurales (municipios de menos de 10.000 habitantes) se ha reducido casi a la mitad, cayendo desde el 27 por 100 en el Censo de Población de 1991 hasta el 15 por 100 en el Censo de 2001. Ese porcentaje es algo más elevado en los núcleos más pequeños (pero alcanzando, en todo caso, niveles modestos, 20,8 por 100 en los municipios de menos de 2.000 habitantes) y en el interior español alejado de las áreas metropolitanas y de las vías de comunicación.

La caída de la ocupación agraria ha ido acompañada de un cierto retroceso, también en términos de peso relativo, de la ocupación industrial (de 23 a 21 por 100), un ligero aumento del peso de la construcción (de 14 a 15 por 100) y, sobre todo, de una considerable *terciarización*, pasando el peso de la población rural ocupada en los servicios del 36 al 49 por 100 a lo largo de la década.

Dentro del terciario, un sector estrella, considerado en muchos ámbitos como esencial para un posible renacimiento rural, es el turismo rural. Sus cifras permiten hablar de un sector consolidado. En 2003 el número de alojamientos alcanzó casi los 7.000, y el número de plazas 60.000, multiplicando por tres y por cuatro,

respectivamente, las cifras correspondientes a 1994. El sector registra un índice de ocupación inferior al 20 por 100 y se estima que genera un total de aproximadamente 11.000 empleos, muchos de ellos familiares y estacionales (Alario, 2004).

Estas dinámicas económicas se corresponden con la dinámica demográfica. Tanto en la década de los noventa como en los primeros años de este siglo, los saldos vegetativos del conjunto del rural español, que siguen siendo negativos, están siendo compensados con unos saldos migratorios positivos, lo que produce una estabilización de la población rural (Camarero, 2002; Camarero y Oliva, 2004). Los municipios de menos de 10.000 habitantes han mantenido prácticamente constante su población total entre 1991 y 2001, y la han incrementado ligeramente (1 por 100 en 4 años) entre esa fecha y 2005 (MAPA, 2006).

Ese aparente equilibrio de la población rural sigue ocultando, lógicamente, apreciables desequilibrios territoriales. Los mapas de municipios que ganan y pierden población elaborados por Molinero (2004) muestran claramente la progresiva extensión a lo largo de las vías de comunicación de las áreas «rurales metropolitanas» no sólo en el entorno de las grandes ciudades, sino también en otras muchas de tamaño medio. Junto a ellas, el litoral mediterráneo y suratlántico sigue registrando un crecimiento demográfico justificado por el atractivo residencial, que progresivamente alcanza a núcleos más alejados de la línea de costa. Por el contrario, los municipios que pierden población siguen ocupando buena parte de las llanuras y de las sierras interiores, con un nivel de pérdidas particularmente acusado en las áreas interiores del Cantábrico.

Interesa en particular analizar quiénes integran los flujos de llegada a los núcleos rurales. No son todavía muchos (13), pero su dispersión en el territorio es apreciable, aunque en las zonas más deprimidas su entrada no llega a compensar las pérdidas vegetativas. Sobre todo cabe destacar la heterogeneidad de esa nueva población rural. Incluye empleados urbanos (ya no sólo jubilados) que buscan residencia en un rural periurbano cada vez más alejado, pero alcanzable diariamente gracias al desarrollo de las vías de comunicación. Trabajadores inmigrantes que llegan sobre todo a las áreas de agricultura intensiva, pero también a zonas interiores, para trabajar en granjas de ganadería intensiva o integrando mayoritariamente las cuadrillas de trabajadores de la construcción. Y también neo-rurales que protagonizan buena parte de las iniciativas de empresas alternativas que responden a las nuevas demandas urbanas sobre el medio y el espacio rural.

Ese conjunto de dinámicas está provocando un cambio radical en la configuración de los mercados de trabajo rurales. Camarero (2007) señala que esos mercados ya no son locales, y que los habitantes rurales «progresivamente y mayoritariamente son *commuters*». Es la fuerte movilidad laboral (trabajo-residencia) de la población rural, muy superior a la que registra la población urbana, y particularmente elevada en los estratos jóvenes y en las mujeres, uno de los rasgos que mejor definen los nuevos paisajes sociales que se van construyendo en el medio rural español (Camarero y Oliva, 2004).

El resultado dibuja una imagen del rural muy distinta de aquella otra en que la población de los núcleos rurales desarrollaba su actividad productiva fundamentalmente en el espacio agrario circundante. La agricultura (o, más bien, el sistema agroalimentario) únicamente alcanza cierto peso en la economía y el empleo de las zonas rurales allí donde se ha llegado a consolidar un sector agroindustrial potente (Tió, 2005). Ese sector inició su desarrollo ligado a la agricultura local, pero sus relaciones actuales (de aprovisionamiento de materias primas o de mercado) superan ya frecuentemente el entorno espacial de las localizaciones agroindustriales, y en muchos casos no suponen una verdadera articulación entre la población rural y su territorio.

V. ALGUNAS CONCLUSIONES POLÍTICAS DEL ANÁLISIS

Tras este recorrido por esos tres aspectos de la *cuestión rural* en los dos países ibéricos, queremos concluir apuntando brevemente algunas conclusiones políticas que se deducen de forma inmediata del análisis.

La primera es una consecuencia de constatar la progresiva disociación entre la actividad agrícola y la economía y la sociedad rurales. Hay síntomas de cambio, de dinamismo económico, en bastantes zonas rurales que no proceden ya de la agricultura. A la inversa, una agricultura dinámica puede convivir con el deterioro demográfico y físico de los núcleos rurales localizados en ese territorio (14). Las consecuencias políticas son inmediatas. Por un lado, la política de desarrollo rural no puede estar basada en la política agraria y, por otro, la protección a la agricultura por razones rurales pierde buena parte de su justificación.

Esta conclusión general, que admite desde luego lecturas más matizadas en algunas áreas concretas de los dos países (15), cho-

ca frontalmente con la orientación de la política *agro-rural* practicada en Europa durante los últimos tiempos, y también con algunas posiciones académicas.

Un buen ejemplo de esas posiciones es la que mantiene la denominada Escuela de Wageningen. Estos autores rechazan explícitamente «la asunción de que el sector agrícola es incapaz de generar una renovación rural» (Van der Ploeg *et al.,* 2000). Proponen un «modelo de desarrollo rural basado en la multifuncionalidad de la agricultura», apoyado en las conductas de explotaciones agrícolas (relativamente numerosas en algunos países del Norte de Europa) que extienden (*broadening*) su actividad hacia aspectos medioambientales o rurales, o bien la profundizan (*deepening*), absorbiendo fases de la cadena agroalimentaria, con orientación hacia la calidad y el estrechamiento de vínculos con los consumidores. Por esa vía, las explotaciones pueden hacer, según estos autores, «una importante contribución al empleo regional» (Van der Ploeg y Roep, 2003).

Aparte del carácter *voluntarista* de estas propuestas que otros autores han puesto de manifiesto (16), existen serias dudas sobre la potencialidad de ese modelo para alcanzar a una parte sustancial de la agricultura y del rural en países como España y Portugal. En España, los resultados cuantitativos que están empezando a ofrecer las encuestas sobre la estructura de las explotaciones agrarias señalan la escasa incidencia de las actividades de diversificación. Las explotaciones que realizan «actividades lucrativas no agrícolas» (denominación que incluye diversos ítems: turismo, artesanía, transformación de productos de la explotación, producción de energía renovable,…..) solamente representaban en 2005 un 3,3 por 100 del total de las explotaciones. Otro 1,5 por 100 de las explotaciones hacen, según esa misma fuente, agricultura ecológica. En Portugal, la incidencia de ese conjunto de actividades es, aparentemente, bastante más elevada, alcanzando a un 10,6 por 100 de las explotaciones en 2005, también según la *Encuesta de estructuras*. Pero el análisis más detallado de los diversos tipos de actividades incluido en ese conjunto muestra que una gran mayoría de esas explotaciones portuguesas «diversificadas» (un 86 por 100) solamente transforman sus productos, actividad que posiblemente supone la continuación de prácticas tradicionales orientadas al autoconsumo, y no una articulación con nuevos mercados (17). Otro tipo de iniciativas no recogidas en esos datos, la orientación de las explotaciones hacia la calidad en diversos productos, puede estar implicando a un porcentaje de explotaciones algo más elevado en ambos países. En conjunto, aunque evaluemos positivamente las políticas de estímulo de esa *vía* de desarrollo de las explotaciones agrícolas, debemos reconocer que en estos países no puede constituir el elemento central de una política para el medio rural.

Una segunda línea de consecuencias políticas que se deriva del análisis planteado tiene que ver con el debatido tema de la equidad en la distribución de los apoyos y ayudas que proporciona la política agraria. Está difundida la idea de que una política agraria «más multifuncional», orientada a primar y remunerar las funciones ambiental y rural de la agricultura, podría corregir la fuerte (18) concentración de las ayudas y pagos únicos que actualmente proporciona la PAC, modificándola a favor de pequeños agricultores y explotaciones familiares.

Sin embargo, las evidencias empíricas están cuestionando esa hipótesis. Observamos más arriba cómo se está configurando un sector ambiental rural que va a realizar la gestión ambiental de los espacios rurales, y a ser remunerado por ello, fundamentalmente compuesto por grandes explotaciones y/o por empresas externas. Por otra parte, la distribución por estratos de dimensión de las explotaciones que realizan actividades de diversificación, a las que acabamos de referirnos, muestra una incidencia claramente creciente de esas actividades a medida que aumenta el tamaño de las explotaciones (19).

Por tanto, más multifuncionalidad de las explotaciones y de la política que la potencia no equivale a mayor equidad. Una hipotética reconversión de los pagos únicos en ayudas agroambientales supondría, probablemente, una mayor concentración de las ayudas en menos y más grandes agricultores.

Una última consideración hace referencia a las consecuencias que la progresiva separación entre la agricultura y lo rural puede tener sobre la estructura de la Administración. Wolfer (1997) comentaba, hace ya algunos años, las transformaciones que a este respecto estaba experimentando la Administración francesa. Señalaba cómo el Comisariado General del Plan había disuelto su sector «Agricultura», habiendo incluido la producción agrícola en el «Sector productivo», mientras que los aspectos rurales habían pasado a integrar el sector de medio ambiente y ordenación del territorio. También *l'aménagement rural* (traducible como la ordenación del territorio rural) había abandonado ya el Ministerio de Agricultura, pasando momentáneamente por una efímera Secretaría de Estado de Desarrollo Rural.

Aparentemente, un cambio de sentido contrario es el que ha introducido la Comisión Europea en

la configuración de los presupuestos comunitarios para el actual periodo de programación. La política agrícola se oculta ahora dentro del *Heading 2,* «Conservación y gestión de los recursos naturales». Es pronto para saber si la reciente integración de los ministerios de Agricultura y de Medio Ambiente en España puede ser interpretada en el mismo sentido. En definitiva, son manifestaciones de las tendencias y contradicciones dentro de las que se siguen moviendo los análisis y las políticas agrarias y rurales en estos países.

NOTAS

(*) Una primera versión de este trabajo fue presentada en el *VI Congreso de la Asociación Española de Economía Agraria*, celebrado en Albacete en septiembre de 2007. El análisis referido al caso español se enmarca en el proyecto de investigación «El papel de la agricultura en los procesos de desarrollo y diferenciación de los territorios rurales españoles (RURAGRI)» (AGL2005-07827-C03-01), financiado por el MEC.

(1) Véase en REIG (2007) una revisión reciente de los conceptos económicos en los que se apoya la multifuncionalidad.

(2) En medio de la euforia agrarista y productivista, un destacado dirigente sindical francés, Jean-Michel Lemétayer, presidente de la FNSEA, ha llegado a reclamar la «soberanía alimentaria» para Europa y la vuelta a «los fundamentos» de la PAC, es decir, a los planteamientos de esta política en los años cincuenta del siglo XX (ver sus declaraciones a raíz del comunicado de Mariann Fischer Boel sobre el Chequeo sanitario de la PAC, 20-11-2007, www.fnsea.fr/sites/).

(3) El reciente documento de *Perspectivas* sobre la situación de estos mercados elaborado por OCDE-FAO (2008) apunta hacia una reducción de los precios agrarios en un plazo breve, aunque prevé que en el horizonte de 2017 su nivel se mantendrá por encima del existente antes de la crisis.

(4) Ver MORENO y ORTÍZ (2003) para el caso de Castilla y León.

(5) Ver cuadro n.º 3 en ARNALTE, MORENO y ORTÍZ (2003). Los principales subsectores protegidos mediante ayudas directas de la PAC eran cereales, cultivos industriales, cultivos forrajeros, aceite de oliva, y ganadería bovina, ovina y caprina. Entre los no protegidos mediante ese sistema destacan frutas y hortalizas, vino y ganadería intensiva (porcino y aves).

(6) *Rendimento liquido total* de las explotaciones, equivalente a las disponibilidades empresariales más las remuneraciones de los asalariados.

(7) En el anexo de ese trabajo se detalla la metodología utilizada en la estimación.

(8) Ya nos referimos más arriba a la actual coyuntura de precios elevados en una serie de productos agrarios, que podría conducir a la recuperación productiva de algunas superficies, pero no creemos que pueda provocar una modificación sustancial y estable de las tendencias observadas.

(9) El estudio identifica determinados tipos de explotaciones (en función de su dimensión, equipamiento y volumen de tierras arrendadas) que, con los niveles de precios de 2005, optarían por el no cultivo. Para estas explotaciones, los autores fijan en 80 hectáreas el umbral por debajo del cual los costes de realizar en las explotaciones las «labores de la condicionalidad» (costes directos más amortizaciones) superarían el coste de contratar esas tareas con empresas externas.

(10) Para España, los datos de la *Encuesta de estructuras* de 2003 mostraban cómo las explotaciones acogidas a programas agroambientales (distintos de la agricultura ecológica) representaban un 2,3 por 100 del total, pero ese porcentaje se incrementaba al aumentar el tamaño de las explotaciones, alcanzando un 7,1 por 100 en las de más de 100 hectáreas de SAU.

(11) Pendiente de publicarse el conjunto de los resultados del proyecto, algunas de sus conclusiones, principales resultados cuantitativos y elementos básicos de la metodología y definiciones utilizadas puede verse en ISA-INIAP-ANIMAR (2006). Los trabajos de BAPTISTA (2006) y de ROLO (2006) sintetizan la información obtenida y desarrollan las principales líneas argumentales que derivan de los resultados del proyecto.

(12) Un análisis de correlación a escala de *concelho* para el conjunto del Portugal continental, entre las variaciones decenales de la población rural y el porcentaje de población activa agraria al final de cada decenio, confirma la significación estadística de esa relación para toda la segunda mitad del siglo XX.

(13) CAMARERO y OLIVA (2004) estiman que esos nuevos residentes están renovando la población rural (municipios menores de 10.000 habitantes) a un ritmo medio anual de 2 por 100.

(14) Ver el análisis para la Tierra de Campos de Palencia en ORTÍZ y MORENO (2006) y MORENO y MUÑOZ (2006).

(15) No se pueden negar los efectos rurales a corto plazo que pueden tener algunas desprotecciones agrarias. Un ejemplo pueden ser los efectos de la reforma de la OCM del azúcar sobre algunas zonas castellano-leonesas productoras de remolacha (véase MORENO y MUÑOZ, 2006). Pero las estrategias de desarrollo futuro de esas zonas no pueden estar basadas en el mantenimiento de una protección difícilmente defendible.

(16) BUTTEL (2005) señala el carácter «fuertemente voluntarista» de la neo-chayanoviana Escuela de Wageningen, así como la creciente utilización de sus análisis por los autores interesados en los sistemas alimentarios locales.

(17) Todos los datos, tanto para España como para Portugal, están referidos a explotaciones de dimensión económica igual o superior a una UDE, es decir, explotaciones con margen bruto igual o superior a 1.200 euros.

(18) Las sucesivas reformas de la PAC no han logrado modificar sustancialmente esa concentración, que los documentos previos a la reforma de 1992 describían señalando que un 20 por 100 de los agricultores se beneficiaban del 80 por 100 del gasto en protección a la agricultura europea.

(19) Esa incidencia creciente aparece en todos los tipos de actividades (turismo, artesanía,….) incluidos en la diversificación, con la excepción (tanto en España como en Portugal) de la «transformación de productos en la explotación», más frecuente en las explotaciones más pequeñas.

BIBLIOGRAFÍA

ALARIO, M. (2004), «El turismo rural en España», en MAPA, *Atlas de la España rural*: 356-359.

ARNALTE, E. ; MORENO, O., Y ORTÍZ, D. (2003), «L'agriculture espagnole dans la PAC: entre marché et régulation », en CEÑA *et al.* (dir), *Les défis de la terre. L'agriculture en Espagne et en Tunisie face aux défis de la libéralisation*, Céres ed.-IRESA: 49-63.

ARNALTE, E., y ORTÍZ, D. (2006), «Lectura comparada de los procesos de ajuste: Factores determinantes e incidencia de las políticas», en ARNALTE, E. (coord..), *Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española*, MAPA: 353-381.

BAPTISTA, F. (2003), «Um rural sem territorio», en PORTELA, J., y CASTRO CALDAS, J. (eds.) *Portugal Chão*, Celta Editora, Oeiras: 47-66.

— (2006): «O rural depois da agricultura», en FONSECA, M. L. (coord.), *Desenvolvimento e territorio*. *Espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de turismo e lazer*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa: 85-105.

BLANDFORD, D., y HILL, B. (2005), «Facilitating farm-level adjustment to the reform of trade and agricultural policies». *Trade Policy Issues Paper n.º 4*, International Agricultural Trade Research Consortium.

BURTON, R.J.F., y WALFORD, N. (2005), «Multiple succession and land division on family farms in the South East of England: A counterbalance to agricultural concentration?», *Journal of Rural Studies,* 21: 335-347.

BUTTEL, F.H. (2005), «Algunas reflexiones sobre la economía política agraria de fines del

siglo XX, en BARBOSA, J.S. y NEIMAN, G. (comps.): *Acerca de la globalización en la agricultura. Territorios, empresas y desarrollo local en América Latina,* Ediciones Ciccus, Buenos Aires: 15-36.

CAHILL, C., y HILL, B. (2005), «Policies affecting resource adjustment in agriculture in the European Union», en BLANDFORD, D. y HILL, B. (eds.) *Policy Reform and Adjustment in the Agricultural Sectors of Developed Countries*, CABI, Cambridge, Massachusetts: 219-236.

CAMARERO, L.A. (2002), «Pautas y tendencias demográficas del medio rural: la población rural en la última década del siglo XX», en GÓMEZ BENITO, C., y GONZÁLEZ, J.J. (coords.), *Agricultura y sociedad en el cambio de siglo*, McGraw Hill - UNED: 63-77.

— (2007), «Mercados de trabajo rurales: Notas y reflexiones», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros,* 211: 11-18.

CAMARERO,L., y OLIVA, J. (2004), «Los paisajes sociales de la ruralidad tardomoderna», en *Atlas de la España Rural*, MAPA: 426-435.

GRAZIANO DA SILVA, J. (2008), «Crisis de los alimentos: lecciones de la historia reciente», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros,* 218: 165-189.

ISA-INIAP-ANIMAR (2006), Projecto AGRO 62, *As dinamicas socioeconomicas do espaço rural do continente*, Esquema da Apresentaçao, Seminário Final do Projecto, Oeiras.

LÓPEZ IGLESIAS, E. (2003), «Las estructuras agrarias en España. Análisis de sus transformaciones en la década de los noventa», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 96: 26-27.

MAPA (2006), *Hechos y cifras de la agricultura española.*

MOLINERO, F. (2004), «Balance de población 1991-2001: la disparidad de resultados según el tipo de núcleos», *Atlas de la España rural*, MAPA: 106-107.

MORENO, O. (2004), «Las lecturas del enfoque de la multifuncionalidad y su concreción práctica en la agricultura española: Una visión crítica», *V Congreso de la Asociación Española de Economía Agraria,* Santiago de Compostela.

MORENO, O., y MUÑOZ, C. (2006), «Aspectos territoriales del proceso de ajuste en las llanuras cerealistas castellano-leonesas», en ARNALTE, E. (coord), *Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española*, MAPA: 129-155.

MORENO, O., y ORTÍZ, D. (2003), «Procesos diferenciales de ajuste estructural en la agricultura castellano-leonesa», *V Coloquio Ibérico de Estudios Rurales*, Bragança.

OECD-FAO (2008), *Agricultural Outlook 2008-2017* (www.agri-outlook.org)

PERRAUD, D. (2004), «Réformes et transition: l'étape de la multifonctionnalité agricole», en DELORME, H. (dir.), *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Presses de Sciences de Po. París: 365-398.

ORTÍZ, D., y MORENO, O. (2006), «Ajuste estructural en la agricultura herbácea de Castilla y León», en ARNALTE, E. (coord..), *Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española*, MAPA: 93-127.

REIG, E. (2007), «Fundamentos económicos de la multifuncionalidad», en GÓMEZ-LIMÓN, J.A. y BARREIRO, J. (coords.), *La multifuncionalidad de la agricultura en España*, MAPA-Eumedia: 19-39.

RODRIGUES, O. (2000), *Utilização do territorio e propiedade fundiária*, tesis doctoral. Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Agronomia.

ROLO, J.C. (2006), *Rendimentos: terra e valores acrecentados das actividades agro-rurais - quantificações e dinâmicas espaciais*, Oeiras, Estação Agronómica Nacional, 327 páginas.

SINEIRO, F.; LÓPEZ IGLESIAS, E.; LORENZANA, R., y VALDÉS, B. (2006), «El proceso de ajuste en la ganadería bovina de la Cornisa Cantábrica», en ARNALTE, E. (coord..), *Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española*, MAPA: 261-289.

TIÓ, C. (2005), «Situación actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en España», Fundación Alternativas, Documento de trabajo 74/2005.

VAN DER PLOEG, J.D.; RENTING, H.; BRUNORI, G.; KNICKEL, K.; MANNION, J.; MARSDEN, T.; DE ROEST, K.; SEVILLA-GUZMÁN, E., y VENTURA, F. (2000), «Rural development: From practices and policies towards theory», *Sociologia Ruralis,* 40(4): 391-408.

VAN DER PLOEG, J.D. y ROEP, D. (2003), «Multifunctionality and rural development: the actual situation in Europe», en VAN HUYLENBROECK, G. y DURAND, G. (ed.), *Multifunctional Agriculture. A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development*, Ashgate, Aldershot, págs. 37-53.

WOLFER, B. (1997), «L 'agriculture hors du rural?», *Économie Rurale*, 238 : 38-43.

LOS NUEVOS ESPACIOS RURALES

Isabel BARDAJÍ

Universidad Politécnica de Madrid

Eduardo RAMOS

Fernando RAMOS

Universidad de Córdoba

Resumen

Este trabajo pretende ofrecer algunas respuestas a la cuestión siguiente: ¿qué cambios se están produciendo en los espacios rurales que están logrando que vuelvan a hacerse visibles, tanto desde la perspectiva del interés público, como del privado? Para ello, se pasa revista a los procesos que se han producido, a los factores que están siendo determinantes y a los efectos que están generando. Se revisan algunas tipologías de ruralidad y se analizan diferentes respuestas estratégicas que comparten los ejes comunes de: calidad de vida, calidad ambiental y calidad institucional. Por último, y a modo de ejemplo, se hace un repaso de estrategias territoriales especialmente visibles, tales como la marca de calidad territorial, los productos típicos y el turismo rural.

Palabras clave: desarrollo rural, territorio rural, calidad, identidad, marca territorial, productos típicos, turismo rural.

Abstract

This article sets out to offer some answers to the following question: What changes are taking place in rural spaces that are succeeding in making them visible again, both from the viewpoint of public and private interest? For this purpose, we review the processes that have taken place, the factors that are proving decisive and the effects they are generating. We review some different types of rurality and we analyse different strategic responses that share the common axes of: quality of life, environmental quality and institutional quality. Lastly, by way of example, we carry out a review of such particularly visible territorial strategies as the territorial quality mark, typical products and rural tourism.

Key words: rural development, rural territory, quality, identity, territorial mark, typical products, rural tourism.

JEL classification: O18.

I. INTRODUCCIÓN

EL objetivo de este artículo es presentar una panorámica de los factores de cambio que están gravitando hoy sobre el tradicionalmente llamado *medio rural* y, a partir de ellos, identificar algunas tendencias de transformación en un escenario internacional caracterizado por las diferentes formas de globalización. Son muchos autores los que consideran que el origen cercano de *lo nuevo*, en materia rural, se encuentra en el documento *El futuro del mundo rural* (1), con el que la Comisión Europea comunicaba al Parlamento Europeo una serie de reflexiones sobre las posibles consecuencias del desmantelamiento de los apoyos de la política agraria común (PAC). Aunque dicho documento se insertaba en las actuaciones puestas en marcha por la Unión Europea para atajar la crisis de legitimidad externa de la PAC en los tiempos de la Ronda Uruguay del GATT, no es menos cierto que sus efectos han ido mucho más lejos, al inducir sobre el medio rural, al menos, los cambios siguientes: *a)* volver a hacerlo visible; *b)* abrir el debate sobre su papel social; *c)* plantear nuevas fórmulas para lograr la viabilidad de espacios diferentes.

Efectivamente, al hablar de su papel social y de sus escenarios de futuro se volvió a hacerlo visible, lo que empezó a desmoronar la imagen negativa de lo rural, tan instalada en la sociedad moderna. La forma de obtener este efecto ha sido difundir las cualidades tangibles e intangibles de unos espacios que, en muchos casos, habían sido sinónimo de atraso y marginalidad. Esta imagen social negativa estaba estrechamente relacionada con un papel social que no era entendido por la población urbana, en un contexto de excedentes estructurales y con un alto presupuesto de la PAC que no estaba logrando reducir ni las disparidades territoriales ni los problemas ambientales. Por último, la recuperación del discurso de competitividad, aunque no exento de amenazas para el medio rural, está devolviendo la dignidad a actores y territorios, que ven nuevas oportunidades más allá de la desactivación y la pasividad, muchas veces consecuencia directa de las políticas de subsidios.

Por su parte, el uso del término *espacio* rural desborda ampliamente la acepción de mero soporte o contenedor; por el contrario se apoya tanto en determinadas aproximaciones de la sociología y la geografía como en enfoques de la nueva economía institucional, que hablan de acción colectiva. Complementariamente para unos, y alternativamente para otros, el término *territorio* rural manifiesta un proceso de construcción colectiva vinculado a un *proyecto* estratégico de futuro ligado a la identidad, en el que los actores locales son co-protagonistas de su futuro.

El crecimiento económico general de la sociedad europea occidental, por una parte, y el proceso de descentralización de la

Administración y la profundización democrática, por otra, son razones que explican cambios profundos en la estructura de la demanda, lo que genera una serie de oportunidades para los espacios rurales que tienen que ver con: *a)* una creciente apetencia de consumir *territorio natural y auténtico*, en sus múltiples formas; *b)* la aparición de nuevos nichos de mercado, basados en valores, que permiten tanto segmentar la oferta (diferenciación de producto) como aportar cierta distinción social a quienes los consumen (diferenciación de cliente); *c)* la puesta en marcha de proyectos productivos rurales basados en criterios de calidad y estrechamente ligados a los recursos y valores del territorio (*territorios de acción*).

A la vez, son cada día más relevantes otras nuevas demandas que tienen que ver con la diferenciación de bienes y servicios en base a criterios de calidad vinculados a la autenticidad de las ligazones con el territorio; de manera que muchos espacios están logrando mayor competitividad y dinamismo en la medida en que responden a estas nuevas demandas. Múltiples experiencias individuales y colectivas en distintos espacios rurales son ejemplo de este tipo de estrategias a través de una oferta creciente de productos de calidad, diferenciados con marcas que garantizan su autenticidad territorial. Entre las manifestaciones más significativas en este sentido, destacan los productos típicos, otras marcas de base territorial o las estrategias de la puesta en valor del territorio, que están abriendo nuevas perspectivas, particularmente para las áreas más excluidas o en riesgo de serlo.

Entre estas últimas estrategias se ha popularizado en las últimas décadas el turismo en el espacio rural (en todas sus variantes), por ser una de las opciones de *consumir territorio* para diferentes perfiles de habitantes urbanos, aunque no todos los efectos que produce pueden considerarse positivos en términos de desarrollo.

Según algunos autores, el mayor activo con el que cuenta un territorio para competir en los mercados económicos y políticos es precisamente su reconocimiento externo, es decir, su reputación como espacio de convivencia social con características de calidad, ya que permite a las empresas evitar la competencia generalizada de los productos indiferenciados y centrar su estrategia en el acceso a los nichos de mercado de consumidores con mayor capacidad adquisitiva y/o con perfiles de consumo estrechamente unidos a diferentes valores éticos, entre los que destacan los sociales y ambientales.

Entre los cambios que viven los espacios rurales en la actualidad, destacan la pérdida de peso relativo de la actividad agraria y la *terciarización* de las economías rurales, así como los cambios demográficos y los cambios sociales, entre los que no es el menor la aparición de nuevos actores. Sin embargo, en la mayoría de los países (con independencia de su nivel de desarrollo relativo), el sector agrícola aún dispone de un importante peso que no se puede soslayar, aunque desde hace tiempo la agricultura haya dejado de ser el motor del desarrollo rural (Hazell, 2005). Y esto se ha hecho aún más patente a partir de la crisis alimentaria iniciada en el verano de 2007 por la subida de los precios de las materias primas alimentarias, con especial incidencia en los cereales, y por sus efectos sobre otros sectores. Ligada a lo anterior, se aprecia una desvinculación entre residencia rural y actividad agraria, siendo otra característica de las áreas rurales españolas la dualidad urbano-rural de los agricultores, la masculinización o el carácter extralocal de los mercados laborales (2). Estos cambios son explicados por factores sociales y económicos de carácter general (del conjunto de la sociedad española), y no local. Sin embargo, lo local como respuesta a la globalización aumenta su importancia. De aquí se destaca el carácter paradójico del desarrollo rural. Por un lado, el funcionamiento de las sociedades rurales obedece a dinámicas de carácter general, y por otro, lo local adquiere importancia en el desarrollo económico de las áreas rurales (Camarero y González, 2007).

El conjunto de factores mencionados actúan sobre la demanda y sobre la oferta, y se interpretan por algunos como el avance hacia un *nuevo contrato social* entre el medio rural y el resto de la sociedad. Y, en la medida en que así sea, actúan como argumento para recuperar la legitimidad de las políticas públicas dirigidas al sector agrario y al medio rural (diversificación y multifuncionalidad a través de los ejes del FEADER). Pero, a la vez, estos cambios están generando presiones y flujos (la mayoría de ellos negativos) hacia el medio rural, tales como urbanización, homogeneización del consumo, neocolonización de espacios abandonados y otros muchos, que exigen de iniciativas públicas en materia de ordenación territorial porque comprometen las perspectivas de desarrollo, al amenazar los elementos diferenciales de dichos espacios.

Por las limitaciones de espacio de esta publicación, de entre los diferentes procesos de cambio de los espacios rurales, este artículo va a centrarse en los acometidos a escala local, que aprovechan las oportunidades que ofrece la globalización y se basan en estrategias con un eje de calidad estrechamente unido a la identidad de los territorios. Paralelamente, y

aunque en el artículo se exponen dinámicas generales, el texto se refiere preferentemente a la realidad española actual.

II. LOS NUEVOS PROCESOS

La evolución que están experimentando las sociedades contemporáneas viene acompañada de la modificación de los roles tradicionales de sus sectores y actores. Entre estos cambios, la modificación del papel social del sector agrario y, como consecuencia directa, el del mundo rural reviste una importancia central. Algunos autores (Pérez, 2001) han acuñado el término de *nueva ruralidad* (3) para interpretar teóricamente las transformaciones rurales que se están produciendo en América Latina desde la década de los noventa, mientras que otros (Shejtman y Berdegué, 2003; y De Janvry y Sadoulet, 2004) prefieren hablar de procesos de *desarrollo territorial* rural o de desarrollo rural con *enfoque territorial*, respectivamente. En cualquier caso, las aportaciones de los autores latinoamericanos son muy relevantes, ya que, aunque la experiencia europea LEADER fue pionera en estos enfoques, no ha dado lugar por el momento a un cuerpo de doctrina (4), dedicándose la mayoría de trabajos de la academia más a analizar casos concretos (ligados a las políticas públicas) que a proponer construcciones teóricas generales.

Entre los elementos significativos de los nuevos procesos que viven los espacios rurales destaca, en primer lugar, la ruptura definitiva de la dicotomía entre espacio urbano y rural, al desmoronarse las viejas fronteras existentes entre ellos debido a los nuevos modelos de consumo (5) y a los flujos de los diferentes factores de producción, entre otras causas. Este nuevo escenario está presidido por un nuevo patrón de relaciones entre el campo y la ciudad. En el catálogo de esas relaciones se observa la emergencia de fuertes realidades periurbanas, así como la construcción de una nueva institucionalidad, que a su vez están dando lugar a nuevos usos del suelo y a la necesidad urgente de abordar la ordenación del territorio en estos espacios.

Las nuevas dinámicas implican un conflicto entre objetivos de desarrollo, que resulta más virulento cuanto mayor es la visibilidad de los espacios rurales y su cercanía a los centros de consumo. Por una parte, la creciente demanda de bienes y servicios ambientales constituye una oportunidad estratégica ligada a la calidad y a la autenticidad. Por otra parte, la demanda de territorio (en términos de suelo), provocada por la fijación de población y la dotación de equipamientos y servicios públicos en los espacios rurales, significa una amenaza para los elementos en los que pueden basarse las estrategias de diferenciación por calidad y autenticidad.

Finalmente, la demanda de productos ligados al territorio choca frontalmente con la tendencia dominante de homogeneización de los patrones de consumo, y ello está provocando en los espacios rurales muchos de los problemas ambientales característicos de las zonas urbanas, junto con los específicos del sector agrario, además de amenazar indirectamente la desactivación de las empresas locales que no apuesten por la diferenciación de sus productos.

1. Factores desencadenantes

Los procesos de globalización de mercados están produciendo cambios sustanciales en múltiples actividades y sectores económicos. Estos cambios, a su vez, provocan importantes impactos sobre la estructura y el funcionamiento de los territorios en los que se localizan que dan lugar a colectivos de ganadores y de perdedores, dándose la circunstancia de que sus consecuencias negativas no son necesariamente inevitables, ni irreversibles. Este hecho hace posible convertir algunos de sus efectos en oportunidades y ganancias para los colectivos que sepan y puedan aprovecharlas. En relación con ello, el mayor reto para los territorios rurales hoy consiste en evitar ser excluidos de los beneficios de tales procesos, ya que *global* y *local* son dos caras de la misma moneda. Así, los procesos de globalización generan cambios a escala local, y viceversa: los procesos que ocurren a escala local pueden generar cambios a escalas mayores, incluyendo la global.

De esta forma, para los territorios rurales tradicionalmente protegidos por un aislamiento físico relativo o por barreras culturales, la competitividad territorial, en un contexto de globalización, supone un conjunto de retos, entre los que se pueden destacar los siguientes: *a)* la construcción de territorios con la masa crítica suficiente para conectarlos con los mercados más dinámicos; *b)* la construcción y/o fortalecimiento de su identidad territorial; *c)* el fortalecimiento de su imagen externa; *d)* la vinculación de las empresas locales a las cadenas de valor, más allá de sus fronteras, y *e)* la construcción y/o fortalecimiento de la institucionalidad territorial.

En las últimas décadas, como resultado de las políticas de apertura comercial, en múltiples territorios en los que se concentraban algunas industrias extractivas se han provocado importantes transformaciones que, en el corto plazo, se han traducido en la destrucción de empleo y, a más largo

plazo, en el despoblamiento y/o la reconversión hacia nuevas actividades más rentables.

Paralelamente, en el sector servicios, así como en algunos sectores industriales, es frecuente la externalización o subcontratación de actividades que habían venido realizando las empresas. Estos procesos han contribuido en algunos casos a la expansión de nuevas actividades comerciales y de servicios en los territorios donde están localizadas dichas empresas, destacando los espacios rurales por su fragilidad en el escenario globalizado.

La generalización de la crisis del sector agrario en la década de los ochenta y el inicio del proceso de liberalización comercial generado a partir de la última Ronda del GATT tuvieron un efecto directo en el declive de muchas áreas rurales de la Unión Europea, que la Comisión (6) sintetizó en los tres tipos de problemas siguientes: *a)* presiones del mundo moderno en el medio rural; *b)* decadencia rural, y *c)* problemas de las zonas marginadas. Para poder enfrentarse con éxito a esos tipos de problemas, la Comisión propuso, de forma relativamente novedosa, la necesidad de asignar nuevas funciones al medio rural, destacando entre ellas las funciones ambientales además de señalar la importancia de una política de calidad y el papel de las PYME rurales, dando un claro mensaje a favor de la diversificación y la heterogeneidad de respuestas.

Ante los efectos diferentes que unas mismas causas tienen sobre territorios rurales distintos, cabe preguntarse: ¿qué factores explican que unos territorios ganen y otros pierdan frente a la competitividad? Dos corrientes de pensamiento ofrecen respuestas a esta cuestión. 1) Por un lado, están los que opinan que los factores explicativos son las características de los recursos naturales o de localización con que originalmente cuenta un territorio, tal y como argumentó la teoría económica durante el siglo XIX. 2) La otra línea de pensamiento plantea que la explicación se encuentra en la capacidad de los habitantes para añadir valor a los recursos, adaptando sus estrategias a las condiciones cambiantes de los mercados y las políticas públicas.

Algunos autores (Wu y Gopinath, 2008) han analizado las causas que explican las diferencias espaciales en salarios, empleo, precios de la vivienda y desarrollo territorial en Estados Unidos (7) a través de un modelo de decisiones de localización. Entre las causas identificadas por estos autores, destacan los atractivos naturales (*natural amenities*), las infraestructuras, la perifericidad (*remoteness*) y el capital humano. Dado que las empresas toman sus decisiones de localización principalmente por los cambios en capital humano e infraestructuras, las inversiones públicas en estos dos elementos podrían contribuir a atraer a empresas y aumentar así el nivel de empleo. Por otra parte, los atractivos naturales influyen mucho en los niveles de desarrollo económico, y por tanto la conservación y la protección mediombiental pueden contribuir al desarrollo rural al potenciar estos recursos de alto valor estratégico. Además, las iniciativas públicas dirigidas a potenciar estos factores pueden aumentar su impacto futuro como palancas de desarrollo en la medida en que los avances en las tecnologías de la información permitan una mayor movilidad de la mano de obra y de las empresas.

En el actual contexto de los procesos de globalización de mercados, ventajas comparativas tales como la dotación de factores físicos o de localización de un territorio o un país pueden ser rápidamente superadas, o eliminadas, por los cambios tecnológicos, por la apertura de nuevas vías de comunicación o por un amplio conjunto de cambios de los mercados mundiales, que son en gran medida impredecibles. Por esta razón, los factores más importantes para la competitividad de un territorio específico no son necesariamente sus *ventajas comparativas* heredadas (o estáticas), sino las creadas por los actores locales, es decir, sus *ventajas competitivas* (o dinámicas). En otras palabras, en el actual contexto, la competitividad de un territorio está vinculada no sólo a la competitividad de sus empresas, sino a la calidad de vida de su población, la de su medioambiente físico-natural y la de su entorno institucional.

2. Emergencia de valores intangibles

Se asiste en la actualidad a una mayor importancia de lo intangible, de la economía de signos y, en consecuencia, de la valorización del territorio como portador de identidades y significados. Efectivamente, en las últimas décadas está surgiendo una visión no mercantilista de la economía, más relacionada con los valores y los contenidos. La integración del desarrollo rural en la economía de signos y espacios se facilita en la medida en que el territorio es un soporte de significados que se transfieren a los productos o servicios del mismo. En consecuencia, una estrategia moderna de desarrollo encuentra un gran aliado en la atribución de identidades a los espacios locales (Camarero y González, 2007).

Aunque tradicionalmente se ha considerado que factores como las infraestructuras o los recursos naturales y humanos son determinantes para explicar el desigual

desarrollo de las regiones, en los últimos tiempos está aumentando la importancia de los intangibles, y en particular del capital social y la *gobernanza*, en la medida en que fomentan y posibilitan la acción local. Los factores intangibles condicionan la eficacia y la eficiencia en el uso de los tangibles, y las relaciones entre tangibles e intangibles condicionan las oportunidades y restricciones para el desarrollo (Shucksmith *et al.*, 2005)

La identidad es el soporte de los contendidos normativos de la colectividad, y se define como una construcción cultural que define el sentido de pertenencia a un grupo. Por ello, es un referente fundamental para la acción social. La identidad es una concepción «relacional» basada en un consenso fuerte de múltiples y variados actores, no siempre o únicamente locales (Camarero y González, 2007).

La creciente incorporación de elementos simbólicos y culturales a los bienes de consumo considerados como signos de estatus y diferenciación social ha propiciado la territorialización de la economía (González, 2006)

3. Construcción de redes

Los procesos de desarrollo que viven en la actualidad los nuevos espacios rurales otorgan una gran importancia estratégica a la construcción de redes. Tres tipos de razones explican este hecho: *a)* La crisis agraria y el declive rural han producido una progresiva desactivación de la iniciativa emprendedora en muchos espacios rurales, que se ha traducido en una desconexión progresiva (tanto tangible como intangible) de los centros de decisión y consumo de masas; *b)* La política regional europea persigue la *cohesión territorial* como un objetivo central, frente a los diferentes procesos de desarrollo desequilibrado; *c)* Los retos que provoca la globalización exigen aumentar la masa crítica de los territorios rurales para poder acometer con garantías de éxito la mayoría de sus proyectos de desarrollo.

Por estas razones, los nuevos espacios rurales han realizado, y continúan realizando, un gran esfuerzo para construir redes que, al dotarles de la masa crítica que exigen los diferentes procesos que acometen, les permita recuperar o fortalecer las conexiones internas dentro de cada territorio y las externas entre territorios, a la vez que establecen nuevos flujos de conexión entre el espacio rural y el urbano. Los diferentes tipos de redes que, con mayor o menor grado de desarrollo, se pueden observar hoy en los espacios rurales son de dos tipos: *físicas* y *cooperativas*.

En primer lugar, las *redes físicas* integran todas las formas de conexión tangible, destacando entre ellas las infraestructuras de comunicación y abastecimientos de servicios esenciales y las TIC. De hecho, los modelos de ocupación del territorio están experimentando grandes cambios en algunas regiones gracias a estos tipos de redes, que están modificando en algunos casos los sistemas de ciudades o las lógicas de conexión entre ellas. De hecho, en muchos territorios se está pasando de una organización concentrada del espacio a otra difusa (*áreas funcionales*), generando nuevas estructuras de organización del espacio en Europa.

En segundo lugar, las *redes de cooperación* territorial ofrecen mecanismos (inéditos en algunos casos) de colaboración y tráfico de información, tanto entre los municipios de un territorio como entre territorios distintos.

Dentro de estas tendencias, el policentrismo representa un cambio de paradigma para analizar la estructura social y económica de Europa (ordenación del territorio), superando el enfoque centro/periferia. Ahora el interés se centra en las áreas funcionales, en los aspectos relacionales basados en redes de flujos y cooperación entre centros urbanos. Para fomentar el policentrismo, es importante apoyar la cooperación y formación de redes entre municipios cercanos. Sin embargo, esta opción, que otorga a los municipios de mayor tamaño un papel importante en las estrategias de desarrollo, puede no ser factible en áreas remotas, con bajas densidades de población y malas comunicaciones, y donde la ausencia de asociaciones puede representar un obstáculo para la creación de redes (Shucksmith *et al.*, 2005)

Si el desarrollo institucional es clave, hay que resaltar la importancia del partenariado público-privado y los procesos participativos. Con ellos se pueden fomentar iniciativas innovadoras. En la medida en que con estos procesos la información circula más, se abren nuevas posibilidades y oportunidades a las inversiones, contribuyendo a lo que De Janvry y Sadoulet (2003) identifican como la transformación de la cultura pasiva receptora de fondos (*territorios asistidos*) en cultura emprendedora buscadora de fondos (*territorios de acción*).

III. LOS TERRITORIOS RURALES COMO ACTIVO ESTRATÉGICO

Mientras que las organizaciones comunes de mercado (OCM) se han aplicado siempre de igual forma en las diferentes zonas agrarias de la UE, la heterogeneidad intrínseca de la realidad rural obliga a establecer diferencias en

las medidas de desarrollo rural para lograr un mayor y mejor impacto. Esta circunstancia empezó a ponerse de manifiesto con la aprobación de la iniciativa LEADER, y aumenta su importancia en la medida en que la PAC se *reverdece* (8) y/o se *territorializa*.

1. Tipos de ruralidad

La distinción entre tipos de ruralidad ha sido un objetivo frecuente de sociólogos, geógrafos, economistas y planificadores, y se ha centrado habitualmente en los tres tipos de criterios siguientes: *a)* población y tamaño de los asentamientos; *b)* uso de la tierra y preponderancia de la actividad agroganadera y forestal, y *c)* estructuras sociales tradicionales y elementos comunes de identidad y sentido de pertenencia.

Un paso previo al establecimiento de estrategias de apoyo adaptadas a la diversidad radica en el análisis de las diferencias territoriales de los espacios rurales, construyendo tipologías de zonas rurales en un intento de agrupar o clasificar los espacios rurales en función de sus características comunes y su forma de responder a los desafíos a que se enfrentan. Con ello, se pretende responder a las cuestiones siguientes: *a)* ¿en qué medida se están transformando las distintas zonas rurales, atendiendo a sus particularidades?; *b)* ¿existen zonas que se mantienen al margen de los nuevos procesos?; *c)* ¿es posible establecer pautas de cambio comunes en función de las características geográficas, económicas, sociales o culturales de los diferentes espacios rurales?

La primera dificultad para construir estas tipologías estriba en la ausencia de datos estadísticos adecuados a escala territorial local inferior a la de provincia. Debido a ello, las clasificaciones de las zonas rurales adolecen necesariamente de un exceso de simplificación. El criterio más utilizado para establecer el grado de *ruralidad* se basa en la población, ya que la demografía es el principal determinante, del lado de la oferta, de la actividad económica y del empleo en las áreas rurales (SAC, 2006). Así, el indicador utilizado con más frecuencia es la densidad de población, por su sencillez y accesibilidad. Pero, frecuentemente, la densidad no es suficiente para caracterizar la dinámica territorial, y es necesario complementarla con criterios tales como la *centralidad*, que recoge la distribución de la población en el territorio en estrecha relación con las dinámicas territoriales, y que permite distinguir entre territorios *dinámicos* y estables o *regresivos*. En los primeros, se produce una fuerte transformación del sistema tradicional de poblamiento y surgen nuevas formas más complejas con relaciones de interdependencia y especialización funcional. Por el contrario, los segundos mantienen el sistema tradicional de organización de la vida social y económica basado en un núcleo rector y un área de influencia (Troitiño, 2001).

La relación entre población y dinámica territorial es tenida en cuenta parcialmente por la OCDE (2006) en su conocida propuesta de clasificación de las regiones rurales, adoptada por la Unión Europea en sus informes sobre el desarrollo rural (Comisión Europea, 2007a). Para la OCDE, las regiones rurales se definen como *predominantemente urbanas*, *predominantemente rurales* e *intermedias*, o significativamente rurales, en función de los tres criterios siguientes: *a)* densidad de población; *b)* proporción de municipios rurales, y *c)* centros urbanos (9).

Esta clasificación parte de la hipótesis de que zonas rurales con baja densidad de población y alejadas de centros urbanos importantes se enfrentan a problemas que repercuten en la actividad económica y el bienestar individual. Sin embargo, esta tipología, que tiene en la simplicidad su mayor virtud, es objeto de numerosas críticas, muchas de ellas relacionadas con la no consideración de distribución de la población, ya mencionada, la heterogeneidad y diversidad de las zonas rurales NUTS 3 o la incorporación de otros aspectos tales como la *perifericidad* o el dinamismo económico.

La importancia de la perifericidad de una región como factor explicativo de los distintos niveles de desarrollo ha sido incluida en otras tipologías, como la realizada por el Scottish Agricultural College en su análisis sobre el empleo en las áreas rurales de la Unión Europea (SAC, 2006); de una forma sencilla, esta metodología divide en dos (*accesible* y *periférica*) cada una de las tres categorías de la OCDE, resultando con ello seis tipos de regiones. Los resultados para Europa muestran cómo las regiones accesibles tienen mayor renta y densidad de población que las periféricas, y cómo el grado de perifericidad tiene un impacto mayor que el de ruralidad sobre las características del mercado de trabajo. Uno de los cambios más significativos identificados en este trabajo es la superposición de dos tendencias de *urbanización* y de *contra-urbanización* en las regiones rurales europeas. Por la primera, se produce el despoblamiento y la disminución de la actividad económica en las regiones rurales más periféricas; por la segunda, las regiones urbanas expulsan población, y en ambos casos se benefician las regiones intermedias más accesibles, que son las que muestran valores más favorables de los indicadores demográficos, económicos y sociales.

Un aspecto importante para entender los distintos niveles de desarrollo y las oportunidades a las que se enfrentan las áreas rurales es el papel que juega la agricultura. La dependencia de la agricultura, tanto en términos de aportación a las rentas familiares como al empleo, es crucial para diferenciar las áreas rurales (Marsden, 1995). Aunque hoy en día la agricultura ha dejado de ser la principal actividad económica en la mayoría de las regiones europeas, y el sector servicios es el principal demandante de empleo, el sector agrario continúa manteniendo una importancia significativa, particularmente en las regiones más periféricas, en la medida en que una elevada dependencia del sector primario se asocia con altos niveles de desempleo y bajos niveles de renta *per cápita* (Hazell, 2005; SAC, 2006).

Los criterios demográficos y la actividad económica han sido también considerados para clasificar las zonas rurales españolas en uno de los trabajos que han servido de base para la redacción de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (10), aprobada a finales de 2007 en España. Se propone una metodología de delimitación de las zonas rurales que permita la concentración de actuaciones en las zonas más necesitadas (Sancho *et al.*, 2008). Teniendo en cuenta que la densidad media de población de España era de 84,4 habitantes/km^2 en 2004 (Comisión Europea, 2007a), los autores del trabajo proponen clasificar los municipios como *rurales* cuando no superen los 100 habitantes/km^2 y la población total empadronada sea inferior a 30.000 personas. Posteriormente, las zonas rurales (considerando en este sentido a las comarcas agrarias) se clasifican según un doble criterio, el demográfico, o *indicador de ruralidad*, y el económico, o *indicador de desarrollo*. Para reflejar el nivel de diversificación económica, se opta por utilizar el grado de ocupación en la agricultura, suponiendo así que la diversificación económica es inversamente proporcional a los niveles de actividad agraria y que el territorio es menos dinámico en la medida en que la ocupación en el sector es elevada. Para cada criterio se definen tres tipos, de forma que la combinación de ambos genera seis tipos de zonas rurales (11), que los autores reducen a tres en función de la acción política requerida, como se resume en el cuadro n.º 1.

La dimensión del carácter rural español en la actualidad puede apreciarse a partir de los datos contenidos en el cuadro n.º 2, en el que se presenta la importancia de los distintos tipos de zonas rurales a partir de la aplicación, a los municipios y comarcas agrarias españolas, de los criterios de clasificación anteriores.

Será en las *zonas rurales a revitalizar*, en gran parte periféricas y con predominio del sector agrario, donde los procesos de desarrollo se enfrentan a mayores dificultades, y donde, por tanto, como se establece en los objetivos de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, deben ser prioritarias las actuaciones. Se trata de una parte significativa del territorio, más del 50 por 100 de la superficie del país, casi la mitad de los municipios y más de 4,6 millones de persones, localizadas en gran parte en áreas de montaña o periféricas. Por otra parte, la clasificación de las zonas rurales pone en evidencia la magnitud del atraso; sin embargo, la necesaria simplicidad de los indicadores utilizados oculta la gran heteroge-

CUADRO N.º 1

CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES SEGÚN SUS ÍNDICES DE RURALIDAD Y DESARROLLO

Zona Rural	*Características*
A revitalizar	Son las zonas con menores densidades de población y mayor importancia de la actividad agraria, y donde las necesidades de apoyo para la revitalización son mayores, por lo que deben ser prioritarias para la intervención pública.
Desarrollada periurbana	Son las zonas rurales con mayores densidades de población y con mayor nivel de diversificación económica, localizadas en el entorno de las áreas urbanas o escasamente pobladas.
Intermedia	Son las zonas con valores medios de ruralidad y diversificación económica.

Fuente: Sancho *et al.*, (2008).

CUADRO N.º 2

IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS TIPOS DE ZONAS RURALES (CENSO DE 1991)

Tipo de zona	*Número de municipios*	*Población (miles de personas)*	*Superficie total (km^2)*
Rural a revitalizar	3.760	4.642,1	264.396,3
Rural intermedio	2.380	4.827,7	131.032,9
Rural periurbano	1.772	7.830,1	72.224,9
TOTAL RURAL	7.912	17.299,9	467.654,1
TOTAL ESPAÑA	8.107	41.116,8	504.744,9

Fuente: Sancho *et al.*, (2008).

neidad de estas zonas, y por tanto sus debilidades y sus oportunidades.

2. Ejes de los procesos de construcción territorial

Una tendencia actual a escala mundial es que los territorios subnacionales experimentan una renovada vitalidad. Precisamente, y como consecuencia de esta tendencia, la noción de territorio ha resurgido como un elemento central en las políticas de desarrollo rural y, consecuentemente, el *enfoque territorial* se impone cada día con más fuerza en distintos continentes.

La *inclusión* de los nuevos espacios rurales, tanto en los mercados más dinámicos como en la sociedad global del conocimiento, supone la construcción de organizaciones e instituciones que conduzcan a dotarse de proyectos estratégicos, que identifiquen las ventajas y desventajas comparativas del territorio en relación con sus potenciales competidores.

De esta forma, surgen los *territorios de acción* (12), o los *territorios-proyecto*, como el resultado de un proceso de construcción colectiva, alumbrado con el objetivo de aprovechar las oportunidades que ofrece el nuevo escenario internacional. Para que el proyecto de construcción de un territorio tenga éxito necesita generar riqueza, y lograr un relativo equilibrio entre el tamaño de su población y su base de recursos. Lo que supone, desde la perspectiva de las políticas públicas, una gestión eficaz que posicione al territorio en los mercados y lo haga capaz de competir.

Entre las razones que pueden explicar la progresiva desactivación de los espacios rurales sometidos a procesos de declive, uno de los factores más determinantes es la pérdida de confianza en el futuro. A los actores locales más pesimistas esta reflexión puede llevarles a emigrar o a invertir sus recursos en otros territorios. Pero el núcleo de esta cuestión tiene más que ver con la existencia de oportunidades para los espacios rurales que no disponen de producciones (principalmente agroganaderas, aunque no sólo) capaces de competir en los mercados globalizados. Por ello, resulta de vital importancia identificar los factores que pueden constituir opciones de futuro para cada territorio o, mejor dicho, la capacidad de los territorios de acometer estrategias de desarrollo viables.

En estos procesos de construcción territorial, como continente y contenido de actores y factores de competitividad, es lógico y deseable que aparezcan nuevos protagonismos y que se *re*-activen los actores y grupos sociales que pudieran haberse dejado llevar por las corrientes de pesimismo. Todo este tipo de hechos deben ser considerados como positivos, pero el exceso de protagonismo también tiene efectos negativos, y esto se observa con cierta frecuencia en los partenariados entre actores públicos y privados y entre diferentes actores de la Administración pública con diferentes ámbitos competenciales.

Los territorios sólo se convierten en entidades viables, o con posibilidad de llegar a serlo, cuando disponen de un proyecto por medio del cual el espacio no sólo es delimitado y apropiado, sino también valorizado por la población que reside en él.

Como consecuencia de la existencia frecuente de distintos proyectos, que se superponen sobre los mismos territorios, es pertinente preguntarse cuáles de ellos serán viables en el futuro y cuáles son los elementos que los caracterizan. A partir de la experiencia de veinte años de estrategias territoriales de desarrollo rural en la UE, puede decirse hoy que un territorio rural tendrá más oportunidades de consolidarse como espacio de desarrollo, cuanto mejor sea la coordinación entre actores públicos, más equilibrada sea la estructura de iniciativas y protagonismos públicos y privados, y mayor sea el grado de apropiación del proceso por los diferentes actores y grupos de interés (13).

Los territorios compiten de manera diferente a como lo hacen las empresas o los países, ya que sus estrategias se basan en generar condiciones locales (económicas, sociales e institucionales) para el desarrollo de sus diferentes actividades. Además, la competitividad de los territorios rurales está cada vez más vinculada a la diferenciación de sus productos y servicios basándose en criterios de calidad que respondan a los cambios en la demanda. Desde esta perspectiva, las diferentes estrategias de competitividad territorial rural se establecen como una combinación de los tres ejes siguientes: *a)* calidad de vida; *b)* calidad ambiental; y *c)* calidad institucional.

2.1. *Calidad de vida*

La mayoría de las investigaciones sobre la calidad de vida se han centrado en elementos subjetivos; es decir, en la percepción de los individuos sobre su bienestar. Más recientemente, el concepto se ha orientado hacia las características objetivas de los lugares o territorios; es decir, hacia las condiciones necesarias (locales o externas) para la mejora del bienestar individual (o de los hogares) y de la sociedad en su conjunto.

Aunque la lista de temas incluidos en la definición de calidad de

vida pudiera variar, existe algún consenso en la literatura científica sobre las condiciones objetivas que son indispensables para el bienestar subjetivo de individuos y comunidades: *a)* un entorno físico-natural saludable; *b)* empleos bien remunerados y condiciones laborales aceptables según los estándares socialmente aceptados (14); *c)* seguridad en el acceso a los espacios públicos; *d)* acceso a los servicios para la satisfacción de las necesidades básicas (por ejemplo, salud y educación); *e)* relaciones humanas armoniosas como resultado de un entorno de cohesión social (Canzanelli y Dichter, 2001; Infante y Sunkel, 2004; Royuela *et al.*, 2003). A estas condiciones se pueden añadir, dependiendo del grado de desarrollo histórico del territorio o de la sociedad en que se sitúan, otro conjunto de elementos menos tangibles, tales como el valor estético de los paisajes naturales o los valores culturales asociados al patrimonio histórico del territorio.

2.2. *Calidad ambiental*

Como ya se ha dicho, la creciente demanda social de bienes y servicios ambientales es una clara oportunidad de desarrollo para los espacios rurales.

Como dicen Van der Ploeg y Renting: «La dimensión ambiental y las prácticas de uso sostenible de los recursos naturales deja de ser vista como un aspecto secundario y marginal, y pasa a ser: *a)* un factor de competitividad; *b)* un elemento de estímulo a la ampliación del consumo; *c)* una ventaja comparativa, y *d)* un pre-requisito para la obtención de créditos y el acceso a fondos de inversión, especialmente de fuentes públicas» (Van der Ploeg y Renting, 2000).

En consecuencia, actividades tales como el desarrollo de energías renovables, el reciclaje de materiales, el manejo renovable de los recursos naturales, el desarrollo de sistemas de transporte público, la conservación de la biodiversidad y el incentivo a la adopción de prácticas de agricultura sostenible forman hoy parte de las recomendaciones de política indispensables en la mayor parte de los proyectos de desarrollo rural.

Aunque los *atractivos naturales* representan una oportunidad de generar nuevas actividades económicas, según se ha mencionado ya, sin embargo no constituyen una condición suficiente para el desarrollo, ya que deben existir instituciones capaces de acreditar el valor, y organizar y coordinar la oferta y promoción del activo, lo que a su vez exige de un proceso participativo para evitar la aparición de conflictos (Shucksmith *et al.*, 2005).

En relación con este tema, la declaración de un espacio protegido debe ser considerada como una oportunidad para el desarrollo rural, en la medida en que se basa en una identidad diferenciada, que es análogo a decir: «la relación tradicional entre la población y su territorio» y permite establecer estrategias tales como una marca de calidad territorial (ESPARC, 2007). Sin embargo, muchos actores rurales interpretan como una amenaza la declaración de figuras de protección ambiental en la medida que reduce sus posibilidades de actuación a corto plazo. Este conflicto está dando lugar a una pérdida de oportunidades en los territorios en los que se produce.

La dimensión de esta oportunidad para el medio rural español se puede calibrar por la evolución de algunos datos que expresan la evolución de los espacios naturales protegidos. Así, la superficie total protegida era de 6.203.366 hectáreas (incremento del 16,45 por 100 en dos años); el número de espacios protegidos en el mismo año era de 1.587 (incremento del 42,33 por 100 respecto a 2007, y el número de parques naturales con un plan de desarrollo pasó de 16 en 2005 al doble en 2007, según datos de EUROPARC.

Otros datos relevantes son que la Red Natura 2000 afecta al 28 por 100 del territorio español (más de 14 millones de hectáreas), que la superficie ZEPA (15), supera los 9,5 millones de hectáreas y los LIC (Lugares de Interés Comunitario) sobrepasan los 12,3 millones de hectáreas (16) siendo el territorio que recibe mayor protección el situado por encima de los 1.500 metros de altitud (73 por 100 del territorio español).

2.3. *Calidad institucional*

Algunos autores, (Scharp y Romaniuk, 2002) señalan que el potencial competitivo de un territorio está determinado en gran medida por la existencia de activos institucionales locales; es decir, por la existencia de unas reglas de juego que faciliten la adopción de innovaciones tecnológicas, de nuevos productos y de nuevas formas organizativas por parte de las empresas locales. Otros autores prefieren emplear el nuevo término de *gobernanza* para referirse a un concepto similar.

La iniciativa comunitaria LEADER, primero, y el programa PRODER, después, han sido dos palancas muy importantes para la creación de calidad institucional en muchos territorios rurales, al generar las condiciones para construir la *arquitectura institucional* necesaria (Shejtman y Berdegué, 2003) para favorecer la implantación de emprendedores locales y/o la emergencia de actividades, productivas o no, imprescindibles para generar desarrollo.

Se está viendo cada día más claro que la viabilidad de los proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial dependen, en buena medida, de la calidad de las organizaciones e instituciones que se hayan creado en el proceso de *construcción* del territorio.

3. Estrategias de desarrollo territorial

El fortalecimiento de la identidad de la población con el territorio tiende a generar una mayor valorización de los recursos locales y, por lo tanto, de la competitividad de sus productos y servicios. Para ello, se pueden poner en marcha diferentes tipos de estrategias en función de las características y potencialidades específicas de cada zona. Entre éstas destacan las siguientes: *a)* marca de calidad territorial, *b)* productos típicos y *c)* turismo rural.

3.1. *Marca de calidad territorial*

Una marca es un nombre, signo o señal (como un logo o un eslogan) que es registrada y utilizada por una empresa (o un grupo de ellas) para diferenciar sus productos o servicios de otros aparentemente similares; generalmente, la marca se identifica mediante una etiqueta, que debe obtener la confianza de los consumidores, para ser eficaz.

Desde el punto de vista de las empresas, el objetivo último de la diferenciación mediante marcas es lograr precios superiores a los medios del mercado (lo que se conoce como precio *premium*). Desde el punto de vista de los consumidores, el pago de un precio más alto se justifica por los servicios de información sobre la calidad del producto que aporta la marca, así como por la distinción que eventualmente otorga a quien lo consume.

Los consumidores potenciales de productos, con fuerte raíz territorial, sólo estarán en condiciones de identificar los productos y servicios con identidad cuando se encuentran vinculados personalmente al territorio, o cuando estén suficientemente informados de los valores de sus bienes, servicios y patrimonio (Van de Kop *et al.*, 2007). Estas circunstancias exigen una eficiente infraestructura de comunicación e información que mejore el acceso físico y/o la conectividad del territorio con los mercados (por ejemplo, telefonía móvil, conexión a Internet, etc.). De igual forma, esto se traduce en la necesidad de construir redes horizontales (intraterritorio) y verticales (entre el territorio y su entorno económico, político y social) mediante alianzas estratégicas, lo que, a su vez, requiere de la implicación de agentes clave en los planos económicos, político, cultural y social. No se trata, por tanto, de algo sencillo, pero sí posible, y la marca de calidad territorial es una estrategia que se dirige en esa misma dirección.

La estrategia *marca de calidad territorial* (MCT) responde a un nuevo enfoque del desarrollo rural que tiene como objetivo incrementar el valor del territorio en su conjunto (al considerarlo en sí mismo como un producto); para ello, la MCT incluye los diferentes productos (bienes y servicios) a través de un sistema que controla la calidad de los procesos y que se proyecta al exterior mediante una serie de productos y servicios convenientemente diferenciados, gracias a su estrecha y clara vinculación con el territorio.

El núcleo estratégico de este tipo de marca experimenta hoy un gran interés y está siendo utilizado en un amplio abanico de proyectos territoriales, que van desde los *parques naturales* hasta la *calidad rural europea* (Ramos, 2008).

3.2. *Productos típicos*

Si bien es cierto que, en gran medida, la calidad de los bienes y servicios se construye mediante la adopción de innovaciones técnicas en sus procesos productivos, también es cierto que la identificación por parte de los consumidores de la calidad de estos bienes exige un gran esfuerzo a las empresas en lo relativo a la identificación de los nichos de mercado ya existentes, y/o para la construcción de nichos nuevos. Las marcas de calidad persiguen facilitar este proceso. En 1994, la inclusión de las indicaciones geográficas en las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre los derechos de propiedad intelectual (TRIPS) transfirió el debate sobre las marcas de calidad de los productos agroalimentarios desde el ámbito nacional, o el bilateral, hasta el multilateral (Josling, 2006).

Los productos típicos se definen como productos locales con fuerte identidad territorial y reputación, o basados en modos de producción específicos, y cuya calidad, reputación y características generales son atribuibles esencialmente a su origen geográfico. Hay varias cuestiones implícitas en esta definición que caracterizan a estos productos: la identidad territorial, la calidad asociada al origen geográfico y la reputación, que implica la certidumbre de que ésta será siempre respetada. Con ello se combinan dos aspectos: por un lado, las características medioambientales, entendidas como factores naturales, y por otro, el factor humano, capaz de desarrollar procesos productivos a partir de los recursos naturales de una región (Briand, 2000). Son productos ligados espacial y culturalmente a un territorio que presentan unas características cualitativas particulares, gracias a las cuales se diferencian de otros productos (Caldentey y Gómez, 1996). Estas

características hacen que no puedan ser reproducidos fácilmente en otros espacios, y por ello son considerados valiosos instrumentos de desarrollo rural, y como tales se contemplan en la legislación comunitaria (17).

Los productos típicos, como productos tradicionales de la tierra, están dotados de una fuerte carga simbólica relacionada con lo rural, en contraposición a lo urbano, en la medida en que se vinculan a un medio, un paisaje, una forma de vivir y hacer y un carácter colectivo (Espeixt, 1996). Es lo que Marsden denomina el surgimiento de una mayor diferenciación de productos basados en la construcción social de criterios de calidad (Marsden, 1998). De esta forma, los productos típicos permiten obtener al mismo tiempo una valorización de las producciones y la satisfacción de las demandas de autenticidad por parte de los consumidores.

Por tanto, aprovechando las oportunidades abiertas por los nuevos modelos de consumo, estos productos ofrecen nuevas perspectivas para el desarrollo y la valorización de los territorios por sus efectos tanto económicos como sociales o medioambientales, en la medida en que, al facilitar el mantenimiento de sistemas tradicionales de producción basados en el uso sostenible de los recursos locales, contribuyen a la conservación del patrimonio y las tradiciones culturales.

La diferenciación de los productos basándose en los valores simbólicos asociados al territorio permite obtener mayores precios y aumentar el valor añadido, mejorando la situación económica de las empresas locales. Pero además se producen efectos inducidos en la economía rural, aumentando la demanda de empleo tanto directo como indirecto (Briand, 2000). También representan una oportunidad para las pequeñas y medianas empresas, frecuentes en estas producciones, que carecen de los recursos financieros y organizativos suficientes para lanzar marcas fuertes reconocibles.

La relación con el territorio es la característica más importante de estos productos, de forma que el nombre geográfico se convierte en instrumento para transmitir la calidad y los valores asociados a ella; el territorio entra en el producto, y así se percibe por los consumidores (Arfini, 2006). En la medida en que la valorización se liga al territorio, los beneficios trascienden al producto, y se pueden convertir en un instrumento de mejora económica y social de la colectividad que se reconoce en él, contribuyendo a su fortalecimiento.

La medida en que esto se materialice depende mucho de la estrategia de valorización utilizada. Estudios previos han identificado dos estrategias fundamentales: la estrategia de cadena de abastecimiento (*supply chain strategy*) y la estrategia de calidad territorial (Pacciani *et al.*, 2001), en la que se incluirían las marcas de calidad territorial. La primera, parte de un conjunto de actores productivos que se ocupan de la gestión de la producción, la calidad y la comercialización del producto. Los efectos sobre el desarrollo rural parten del aumento en las oportunidades de empleo y el aumento del valor añadido de las empresas locales. En la segunda estrategia, es la asociación con el territorio la base de generación de valor añadido. Ambas estrategias no son opuestas, e incluso pueden complementarse. Un aspecto importante en este sentido, y que puede condicionar la estrategia y sus efectos sobre la población es el significado económico o cultural del producto. Productos ligados a actividades o tradiciones culturales, o basados en recursos o técnicas fácilmente disponibles por la población, pueden convertirse más fácilmente en un activo patrimonial compartido colectivamente, implicando a más actores locales que otros productos en los que el significado económico es más fuerte (Tregear *et al.*, 2007). No es lo mismo un jamón de Teruel o un queso de Idiazábal que una cereza del Jerte, por poner un ejemplo.

Pero no es la institucionalización del recurso «origen» la fuente de riqueza y desarrollo, sino la forma en que ésta se produce. En la medida en que se basa en recursos gestionados colectivamente, se requiere coordinación de actores que pueden tener objetivos diferentes. El éxito depende de la calidad de la acción colectiva, y está íntimamente relacionado con la capacidad de las empresas para gestionar colectivamente el producto (Barjolle y Sylvander, 2000). La necesidad de articular *estrategias de cooperación*, para gestionar colectivamente el producto, y *de competencia* para ganar cuota individual de mercado, se convierte en un desafío que puede arruinar la estrategia de valorización o contribuir a una mayor cohesión local.

Por otra parte, para que la plusvalía cultural que representa un producto típico se transforme en plusvalía económica es necesario proteger el mecanismo de la reputación y evitar comportamientos desleales u oportunistas. Para ello, se requiere un marco organizativo y de gestión, resultado de las estrategias de cooperación, que determine también la distribución de los beneficios de la utilización de la marca colectiva (Arfini, 2006).

El apoyo institucional también es un factor importante para el

desarrollo de estas producciones. Desde 1992, la política comunitaria ha proporcionado un impulso importante, con la protección de las denominaciones de origen protegidas (DOP) y las indicaciones geográficas protegidas (IGP). En España, la descentralización económica y administrativa también ha favorecido su surgimiento y, además de las figuras de protección europea, se apoya a los productos bajo distintas figuras, como las marcas de garantía o marcas de calidad.

Si se exceptúa a los vinos, para los que la vinculación entre calidad y territorio está en el origen de la cultura vitivinícola mediterránea, para el resto de productos agroalimentarios el crecimiento de las DOP e IGP ha sido espectacular en España, especialmente en quesos, productos cárnicos, aceite de oliva, y frutas y hortalizas. Desde 1993 hasta 2005, el valor económico de la producción comercializada se ha multiplicado por más de cinco, superando los 880 millones de euros. En el mismo período, el número se ha multiplicado por más de seis, con más de 140 DOP e IGP actualmente, a las que habría que añadir las 68 denominaciones de los vinos.

3.3. *Turismo rural*

El turismo rural es una modalidad de turismo que, aunque se rige por la lógica económica del sector turístico en general, tiene especificidades muy significativas. Según la Organización Mundial del Turismo (WTO, 2004), éste es una de las ramas de actividad mundiales con mayor tasa de crecimiento, con previsiones de alcanzar la cifra de mil millones de turistas para el año 2010. La expansión del turismo ha evolucionado desde ser una práctica asequible sólo a minorías adineradas hasta convertirse en un fenómeno de masas (Cuvelier *et al.*, 1994). El desarrollo económico y social alcanzado por la sociedad moderna ha hecho concebir al turismo como un vehículo de cultura, ocio, recuperación física y emocional, pero, sobre todo, como una conquista del Estado del bienestar (Figuerola, 2000). Dentro de esta corriente general de la demanda turística de consumo de masas, se abre un hueco propio la modalidad del turismo rural, que pone el contrapunto a una lógica *fordista* de masificación y busca, por contraposición, los valores de lo pequeño, lo auténtico y lo bien conservado.

El turismo rural es una de las oportunidades más asequibles de «consumir territorio» para el ciudadano urbano de a pie, y permite a la población autóctona participar y beneficiarse de la venta de elementos intangibles a través de una puesta en valor, cuantificable, de dichos activos. La inseguridad de las grandes ciudades, que genera una angustia difusa, así como unas condiciones de vida más o menos estresantes, incita a los habitantes de estas urbes a la búsqueda de ocasiones para escapar de esas condiciones y reencontrar una parte de sí mismos en contacto con una naturaleza bien protegida y con un medio rural que todavía conserva elementos cargados de valores tradicionales (Moinet, 1996). En este sentido, todos los componentes de un territorio que pueden agregarse como una oferta de bienes, la mayoría de ellos intangibles, ligados a la autenticidad, la identidad o la sostenibilidad, dan soporte a la satisfacción de una nueva modalidad de demanda orientada hacia atributos de calidad.

Los orígenes del *turismo rural* se podrían remontar al siglo XIX, con los viajeros o escritores románticos, las expediciones para estudios antropológicos o los viajes de las sociedades geográficas. Pero la configuración del fenómeno social que hoy conocemos bajo esa denominación se puede situar a finales de la década de los años setenta, con especial auge en territorio francés.

Las primeras manifestaciones de una diversificación de rentas en los agricultores aparecieron con el desarrollo del concepto de *agricultura a tiempo parcial*, para referirse a la combinación del trabajo agrario del titular de la explotación con trabajo en la industria o en los servicios (Etxezarreta *et al.*, 1995). Dentro de ese marco de pluriactividad, como origen de rentas para las explotaciones, se abre paso el concepto de *agroturismo* para referirse a aquel turismo que se relaciona directamente con las explotaciones agrarias, y que se considera como un complemento de la renta de los agricultores (Fuentes, 1995). Las primeras experiencias del lado de la oferta se impulsaron desde las instancias comunitarias para acompañar a las progresivas reformas de la PAC, que, junto a la paulatina reducción de las ayudas, pretendían una complementariedad de rentas para las explotaciones con mayores dificultades, especialmente en zonas desfavorecidas o de montaña.

Hoy se tiene suficiente evidencia empírica, a través de estudios de demanda y de mercado, de que la estrategia del llamado *agroturismo* realmente no funcionó, o al menos no en la medida de las expectativas que había generado.

No es muy difícil, a posteriori, identificar las causas de estos resultados. La primera y principal sería un error de planteamiento, al priorizar fundamentalmente un diseño de oferta sin tener en cuenta los nuevos factores de demanda. De hecho, el consumidor turístico no estaba tan interesado, como inicialmente se había su-

puesto, en sumergirse en la estructura de la explotación y de la actividad agraria, y por lo tanto la fórmula del *agroturismo* tendría un recorrido limitado. El segundo error, con raíces más profundas, tendría que ver con la propia conceptualización del espacio rural, que se seguía concibiendo por inercia como el espacio en el que se desarrollaba la actividad agraria. Por lo tanto, se intentó que las actividades de diversificación en el territorio rural siguiesen conectándose principalmente con el eje de la actividad primaria. El tiempo demostraría que los procesos eran más complejos, y que muchas de las actividades tenían una lógica que requería dinámicas organizativas y operadores económicos con especialización propia, que frecuentemente provenían de fuera del sector agrario.

El actual, y comúnmente utilizado, término de *turismo rural*, que hace referencia a «una oferta de actividades recreativas, de alojamiento y de servicios afines, situada en el medio rural, dirigida principalmente a los habitantes de núcleos urbanos, que buscan unas vacaciones en contacto con la naturaleza y con la gente local, así como sus costumbres, tradiciones y manifestaciones culturales» (SGT, 1994), tardó en consolidarse y fue la respuesta a los nuevos componentes de formatos de demanda, que buscaban impregnarse de todo el contenido plural y diverso del propio entorno rural, cuyo concepto es mucho más amplio que el de *agroturismo*.

Hasta llegar a afianzarse como una referencia aceptada, previamente se acuñaron infinidad de términos, que hacían referencia a cosas parecidas, pero distintas, y que componían diferentes facetas de un mismo fenómeno. Tal como establecen algunos autores (Juan, y Solsona, 2000), se pueden considerar diferentes categorías de este tipo de turismo: agroturismo; turismo ecológico; turismo verde; turismo deportivo; turismo de interior; turismo de pueblo; turismo de retorno; turismo rural-cultural; turismo de balneario; turismo de aventura…etc. Todas esas modalidades hacen referencia a una nueva ocupación del espacio-ocio, y se aglutinan todas ellas frente al modelo de turismo de masas denominado de *sol y playa*, que España desarrolló de forma explosiva en los años sesenta.

En consecuencia, el agroturismo, que en ocasiones se identifica erróneamente con el turismo rural, es sólo una de las modalidades de este fenómeno, que surgió, desde el lado de la oferta, como una respuesta a la crisis de la agricultura y al declive de las zonas rurales deprimidas, pero también como respuesta a las nuevas demandas de ocio de la sociedad urbana, que pronto manifestaría unas características específicas de disfrute del territorio no vinculadas especialmente a las actividades agrarias, salvo excepciones (18). Este cambio de planteamiento, que inicialmente se podría considerar como un cierto fracaso estratégico en relación con las expectativas generadas con el agroturismo, fue, por el contrario, un factor de apertura de posibilidades para muchos territorios rurales, que ampliaron su marco de posibilidades de desarrollo. Realmente, el *turismo rural* es un concepto mucho más amplio, y se configuraría como una actividad transversal que permite potenciar muchos de los valores intangibles de las zonas rurales, configurando una oferta mucho más rica y plural que la exclusivamente vinculada a la actividad agraria.

Una primera ventaja del fenómeno del turismo rural surgiría al invertir el potencial de valores-oportunidades asociados a los territorios en relación con la clasificación que se establecía respecto a las posibilidades de rentabilidad vinculadas a la agricultura. En concreto, precisamente muchas de las zonas de montaña, con severas limitaciones para la explotación rentable de la actividad agraria, se convierten en los territorios con mejores posibilidades para el desarrollo de esta nueva actividad turística, al ser claramente priorizados desde las preferencias de la demanda.

La transformación que supuso el desarrollo de las infraestructuras de comunicación, la mejora de las dotaciones de confort y servicios de los territorios rurales y el uso generalizado del automóvil trajeron consigo un aumento de la movilidad, que facilitó los desplazamientos rural-urbano en ambos sentidos. En primer lugar, de la población que reside en el medio rural y que se desplaza a trabajar a núcleos urbanos, como resultado de un doble proceso: de búsqueda de empleo en mercados con mayores oportunidades y de *contraurbanización* por elección de residencia en el medio rural, atendiendo a una mayor calidad de vida (González, 2006). En segundo lugar, se observa otro flujo de población procedente de los núcleos urbanos que desea «consumir» temporalmente los atributos de calidad de los territorios rurales como antídoto de la pérdida de calidad de vida debida a muchos de los inconvenientes de las grandes concentraciones urbanas.

La iniciativa comunitaria LEADER I (1991-1993) ofreció un respaldo institucional importante al impulso y desarrollo del turismo rural en el suelo europeo. Si bien su impacto fue limitado en cuanto a los recursos involucrados, podría decirse que sus repercusiones se difundieron de forma exponencial, debido a su efecto demostración. Precisamente, a raíz de las experiencias generalizadas de aplicación de proyectos de LEADER I a tu-

rismo rural se produjo una reacción en cadena, llegando a generar impactos negativos e irreversibles sobre algunos territorios por falta de una adecuada planificación que garantizase la sostenibilidad.

Para abordar las ventajas y las amenazas que supone la explotación de la actividad turística para los territorios, es conveniente desagregar los principales factores que identifican este fenómeno, ya que de ellos se derivan una parte importante de los efectos que induce. Como otra modalidad más del turismo, desde el punto de vista del análisis económico, la demanda de turismo rural se puede caracterizar por sus atributos principales (Stafford, 1996), entre los que destacan los siguientes: *a)* fuerte concentración en el espacio; *b)* fuerte concentración en el tiempo; *c)* carácter intangible, que tiene que ver con satisfacer ilusiones, y *d)* carácter complejo y multiforme, que afecta de modo transversal a multitud de actividades y recursos del territorio.

De dichos atributos se derivan tanto sus potenciales oportunidades como sus inconvenientes o amenazas (SGT, 1994). Del lado de las ventajas que puede aportar la explotación de esta modalidad turística, son relevantes las siguientes: *a)* creación de empleo, tanto directo como indirecto; *b)* fuente de rentas que produce ingresos; *c)* frena el éxodo rural, con especial incidencia sobre el segmento de población joven, provocando el crecimiento y rejuvenecimiento demográfico; *d)* recupera la autoestima y la identidad territorial de zonas en proceso de abandono, que se sienten sumergidas en una sensación de rechazo y exclusión y que recuperan su confianza al comprobar que personas ajenas a sus territorios valoran y, lo que es más importante, están dispuestos a pagar por disfrutar de todos los atributos que forman parte de su entorno; *e)* otorga reconocimiento y función social a los habitantes de los núcleos rurales (principalmente a las mujeres), al permitirles acceder a una actividad de gestión empresarial; *f)* incorpora una «mentalidad» de gestión empresarial extrapolable a otras actividades; *g)* mejora la calidad de vida de los habitantes y moderniza a la sociedad; *h)* afecta directa o indirectamente a multitud de operadores públicos y privados, de tal manera que es un vector de articulación de la sociedad, facilitando la creación de capital social; *i)* permite una visión transversal del desarrollo rural, ya que casi todas las actividades afectan, de un modo u otro, al turismo; *j)* sirve para financiar las infraestructuras; *k)* impulsa una nueva economía de servicios, tanto públicos como privados; *l)* contribuye a compensar las desventajas y a corregir las distorsiones de las zonas difíciles, contribuyendo al reequilibrio de los territorios; *m)* permite dar una nueva utilidad a un patrimonio edificado particularmente rico que, de otro modo, podría quedar abandonado.

Pero el turismo rural también entraña riesgos, por lo que se hace necesario hacer un cuidadoso diagnóstico y una minuciosa planificación que evite incurrir en un diseño desequilibrado que desvirtúe sus potenciales ventajas. El desarrollo desordenado de la actividad turística, además de provocar un fuerte impacto sobre los territorios, pueda amenazar con la alteración irreversible de los atributos que sirven de incentivo a este segmento de demanda. Entre los inconvenientes y peligros mencionados, se podrían citar los siguientes (SGT, 1994): *a)* el monocultivo turístico como única actividad impulsora del desarrollo crearía una extraordinaria vulnerabilidad de la economía local ante cambios de tendencia en los escenarios de coyuntura económica, o ante la competencia con nuevos territorios y operadores; *b)* un desarrollo unilateral (sin coordinación) puede provocar severos desequilibrios, que suelen ser irreversibles y alteran gravemente las posibilidades de mantener una oferta basada en la calidad; *c)* el turismo es un gran devorador de espacio y de dotaciones de servicios, que requiere una buena planificación y afectación de recursos a una actividad, generalmente esporádica, que compite con las necesidades de dimensionamiento de las necesidades de la población permanente; *d)* es una carga para la naturaleza y el paisaje, que también puede sufrir un deterioro irrecuperable, lo que supone, en muchos casos, la destrucción o degradación del propio recurso que sirve de atracción para la zona; *e)* entraña el peligro de dominación de los foráneos sobre la población local, lo que puede amenazar la autenticidad de la cultura local; *f)* puede engendrar tensiones sociales y acentúa las disparidades entre la población local.

La modalidad del turismo rural está en pleno auge en España (19), aproximadamente uno de cada cinco viajeros españoles mayores de 18 años se hospeda al menos una vez al año en alojamientos de este tipo, y más de la mitad de los españoles considera que el turismo rural es una alternativa en crecimiento. De esta forma, se puede afirmar que cerca de 3.700.000 viajeros españoles mayores de edad fueron usuarios habituales de este tipo de turismo (20). Frente a estos datos, el 80 por 100 de los españoles, que no se consideran turistas rurales, estarían dispuestos a realizar este tipo de viajes en un futuro.

A pesar de la visión aparentemente positiva de estas cifras y proyecciones, resulta inadecuado seguir midiendo el éxito o el fracaso del turismo rural según el núme-

ro de visitantes y/o pernoctaciones. La carga de actividad que se soporta sobre los territorios rurales es limitada; de hecho, «muy limitada». El número de visitantes y residentes que debe ocupar el territorio debe ser el justo (Sarasa, 2000), sin pretender constantemente batir récords. Se trata de un recurso especialmente frágil y vulnerable, y que se puede destruir fácilmente por la amenaza de la masificación, que eliminaría uno de los intangibles más apreciados por los consumidores y que actúa como elemento de atracción del turismo de calidad.

IV. CONCLUSIONES

1. Los cambios sociales y económicos de las sociedades modernas han provocado cambios profundos en el mundo rural, muchos de ellos más simbólicos que estrictamente económicos, que han llevado a que se hable de una *nueva ruralidad* y a que se supere la tradicional dicotomía entre lo urbano (sinónimo de bueno) y lo rural (asimilado en el imaginario colectivo a marginal).

2. Consecuencia de esta transformación es la ruptura de la dicotomía entre lo rural y lo urbano, y la emergencia de nuevos patrones de consumo en ambos espacios y nuevos flujos conectivos entre ellos, que ejercen de palancas de cambio.

3. Uno de los aspectos más significativos de estos procesos es que *lo rural* ha pasado de ser considerado símbolo de decadencia y marginalidad a referente de bienestar y calidad de vida, y en muchos casos símbolo de diferenciación social y estatus.

4. Los cambios en la demanda, basados en múltiples formas de entender y apreciar los atributos de calidad, están generando oportunidades a los espacios rurales a partir de la diferenciación de sus producciones, su identificación con estilos de vida y referentes sociales y el uso sostenible de sus recursos naturales.

5. La competitividad de los territorios se construye a partir de la respuesta eficaz a estas nuevas demandas, ligada en gran medida a la calidad de vida de la población, de su medio ambiente y de su entorno institucional.

6. La acción colectiva, como proceso para la valoración de los recursos locales y la construcción de identidades territoriales, se revela fundamental para que el proceso de desarrollo tenga lugar, al generar condiciones que permiten el desenvolvimiento fructífero de las actividades económicas.

7. Los procesos de acción colectiva permiten aprovechar las oportunidades que se abren a los espacios rurales, identificando las ventajas comparativas de los territorios en un enfoque integrador y participativo. Las estrategias basadas en la creación o potenciación de identidades únicamente pueden tener éxito si parten de un esfuerzo común, con objetivos compartidos.

8. Los territorios rurales han puesto en marcha diferentes proyectos en los que combinan la producción dirigida al mercado con el fortalecimiento de valores locales ligados a la equidad y la sostenibilidad. Pero estos proyectos únicamente pueden llegar a ser viables en la medida en que respondan a valores compartidos por la población que reside en el ámbito rural.

9. La diversidad de los espacios rurales hace que la estrategia no sea única, y que existan numerosos ejemplos de buenas prácticas para producir y acreditar en el mercado bienes y servicios rurales que contengan atributos de calidad ligados al territorio: desde las experiencias más clásicas de productos agroalimentarios con indicaciones de procedencia a las experiencias más recientes e innovadoras que se dirigen al conjunto de los territorios.

10. La consolidación de los espacios rurales depende en gran medida de la calidad de valores relacionados con el capital social: una eficiente coordinación entre los distintos actores públicos que actúan sobre el territorio, un equilibrio entre iniciativas y protagonismos públicos y privados, y una apropiación del proceso por los diferentes actores y grupos de interés.

NOTAS

(1) Doc COM 501, final, de 1988.

(2) Más de la mitad de los habitantes rurales cambian diariamente de municipio por motivos laborales o de escolarización.

(3) Esta agenda de investigación se ha elaborado a partir de las lecciones aprendidas del *nuevo desarrollo rural* de la Unión Europea, que surgió a partir de la Iniciativa LEADER.

(4) Aunque el contexto socioeconómico de la Unión Europea y de América Latina es muy diferente, existen algunos factores comunes, especialmente en los nuevos papeles del espacio rural. Por otra parte, mientras en la Unión Europea no hay problemas de desabastecimiento, y lo que más interesa es la seguridad alimentaria *cualitativa* y el papel de las políticas públicas, en el caso de América Latina la soberanía alimentaria es una exigencia ineludible, que convive con las estrategias de producción de *commodities* para competir en los mercados internacionales. Naturalmente, la concentración y profundidad de la pobreza en las áreas rurales de América Latina sigue siendo el mayor problema, por lo que las similitudes con Europa en ciertos elementos de los nuevos procesos de transformación rural quedan enmascarados por la dimensión del drama de la pobreza.

(5) Los nuevos modelos de consumo se caracterizan, en buena medida, por la valorización de la calidad local basada en la *autenticidad,* lo que guarda estrecha relación con la *identidad*, que pasa a ser objeto de una demanda derivada.

(6) COMISIÓN EUROPEA (1988). La Comisión explicitó en este documento la diferente naturaleza de los problemas de las áreas rurales europeas, y con ellos planteó que las soluciones deberían ser igualmente distintas, en

contraposición con la norma general del *primer pilar* de ofrecer medidas iguales para cada subsector.

(7) Las conclusiones de este análisis podrían no ser muy diferentes para otros países o regiones occidentales desarrollados.

(8) El término *reverdecer* (*greening*) expresa la creciente preocupación por la sostenibilidad y la importancia que las cuestiones ambientales vienen tomando en la PAC a partir de los debates de la Ronda Uruguay del GATT y de la reforma de 1992. Sobre este asunto puede consultarse el trabajo de EINARSSON (2002), entre otros.

(9) Atendiendo a la *densidad de población:* un municipio es *rural* si su densidad de población es inferior a los 150 habitantes por km^2; según la *proporción de la población en municipios rurales*, una región es: a) *predominantemente rural* si más del 50 por 100 de su población reside en municipios rurales; b) *predominantemente urbana* si esta proporción es inferior al 15 por 100, y c) *intermedia* si oscila entre el 15 y el 50 por 100.; con base en el criterio de *centros urbanos*: a) si hay un centro urbano con una población superior a los 200.000 habitantes y que represente una proporción no inferior al 25 por 100 de la población de la región, la zona clasificada como predominantemente rural pasa a ser intermedia; b) si hay un centro urbano con una población superior a los 500.000 habitantes y que represente una proporción no inferior al 25 por 100 de la población regional, la zona clasificada como intermedia pasa a considerarse predominantemente urbana.

(10) Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (*BOE* n.º 299, de 14 de diciembre).

(11) Según SANCHO *et al.* (2008), los *tipos de ruralidad* son los siguientes: a) *zona rural*: si el 75 por 100 de la población reside en municipios rurales; b) *zona no rural o urbana:* si menos del 25 por 100 de la población reside en municipios rurales; c) *zona intermedia:* si la población que reside en municipios rurales está entre el 25 por 100 y el 75 por 100. Por su parte, el *indicador de desarrollo:* a) zona con *escasa diversificación*: cuando en el 75 por 100 de los municipios la proporción de población ocupada en la agricultura supere a la media regional; b) zonas *diversificadas o desarrolladas*: cuando en menos del 50 por 100 de los municipios la proporción de población ocupada en la agricultura supere la media regional; c) zonas *intermedias*: cuando los municipios en los que la proporción de ocupados en la agricultura representen entre el 50 y el 75 por 100 del total de la zona.

(12) Siguiendo la terminología acuñada en relación con el desarrollo territorial rural, uno de estos territorios sería aquél en el que los esfuerzos por mejorar los sectores productivos vayan acompañados de la creación de una institucionalidad que disminuya los costes de transacción entre actores y fomente la cooperación interna, a la vez que potencie el establecimiento de flujos conectivos con el exterior.

(13) Aunque en la programación del FEADER se han asignado muy pocos recursos financieros a la aplicación de los ejes 1 y 2 con la metodología del eje transversal LEADER, esos escasos fondos pueden ser suficientes para poner en marcha experiencias piloto de colaboración entre los agricultores y los nuevos actores intermedios que han aparecido en los territorios rurales.

(14) Lo que puede incluir, dependiendo de la legislación de cada país, tanto la estabilidad laboral y de los salarios como los beneficios adicionales de seguridad social y de regulación de las horas de trabajo.

(15) Zonas de especial protección de aves.

(16) Hay un grado de coincidencia espacial importante, y gran parte de los espacios Natura 2000 son simultáneamente ZEPA y LIC (proceden de dos directivas de protección con objetivos diferentes). Gran parte de la superficie ZEPA y LIC goza además de alguna categoría de protección como espacio natural protegido.

(17) Reglamento (CE) 510/2006.

(18) Puede citarse, a modo de ejemplo, el caso de las «granjas escuela» con actividades programadas para grupos de niños a modo de actividad formativa de carácter etnográfico.

(19) Según los datos recogidos en *La radiografía del viajero rural 2007*, a través de más de 1.800 encuestas en profundidad realizadas en otoño 2007, donde se analizan los hábitos y tendencias de los usuarios de turismo rural en España. El estudio ha sido elaborado por TopRural, que aglutina más del 55 por 100 de la oferta existente de turismo rural en España.

(20) Según los datos del informe *Movimientos turísticos de los españoles* del año 2006, elaborado por el Instituto de Estudios Turísticos, el 58,9 por 100 de los españoles mayores de 18 años viajaron al menos una vez por España. De éstos, el 19 por 100 se han hospedado en alojamientos rurales, lo que supone que el 19 por 100 de los viajeros españoles mayores de 18 años son turistas rurales (3.669.595 turistas).

BIBLIOGRAFÍA

ARFINI, F. (2006), «Productos típicos y desarrollo rural: entre calidad y políticas de gobernanza», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n.º 210: 13-38.

BARJOLLE, D., y SYLVANDER, B. (2000), «Some factors of success for origin labelled products in agri-food supply chains in Europe: market, internal resources and institutions», en SYLVANDER, B., BARJOLLE, D., y ARFINI, F. (eds.), *The Socioeconomics of Origin Labelled Products in Agri-food Supply Chains: Spatial, Institutional and Coordination Aspects*, INRA, Economie et sociologie rurales. Actes et Communications n.º 17-1: 45-71.

BRIAND, H. (2000), «The impact of AOC policy on rural development», en SYLVANDER, B., BARJOLLE, D., y ARFINI, F. (eds.), *The Socioeconomics of Origin Labelled Products in Agri-food Supply Chains: Spatial, Institutional and Coordination Aspects,* INRA, Economie et sociologie rurales. Actes et Communications n.º 17-1: 261-265.

CALDENTEY, P., y GÓMEZ, A.C. (1996), «Productos típicos, territorio y competitividad», *Agricultura y Sociedad* n.º 80/81: 57-82.

CAMARERO, L., y GONZÁLEZ, M. (2007), «Desarrollo y reestructuración rural: reflexiones acerca del desarrollo local de las áreas rurales», en J.A. Pérez Rubio (coord.), *Sociología y desarrollo. El reto del desarrollo rural sostenible*, Serie Estudios, n.º 166: 451-478.

CANZANELLI, G., y DICHTER, G. (2001), «Local economic development, human development, and decent work», *Working Papers*, Ginebra, OIT.

COMISIÓN EUROPEA (1988), *El futuro del mundo rural*, Doc. COM 501, final.

— (2007a), *Rural Development in the European Union Statistical and Economic Information. Report 2007*, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.

— (2007b), Conferencia *Certificación de Calidad de los Alimentos: Valor Añadido para los Productos Agrícolas*, Bruselas (5-6 de febrero).

CUVELIER, P.; TORRES, E., y GADREY, J. (1994), *Patrimoine, modèles de tourisme et développement local*, Editions L'Harmattan, París.

DE JANVRY, A., y SADOULET, E. (2003), «Achiving success in rural development: toward implementation of an integral approach», mimeo.

— (2004), «Toward a territorial approach to rural development», en *Fourth Regional Thematic Forum in Latin America and the Caribbean «Harvesting Opportunities: Rural Development in the 21st century»*, World Bank, Costa Rica, octubre.

EINARSSON, P. (ed.) (2002), «Proceedings of the seminar *Greening the CAP - why and how?*», Ekologiska Lantbrukarna. Estocolmo, febrero 2002. Disponible en: http://www.ekolantbruk.se/naringspolitik/jordbrukspolitik/pdf/green_cap.pdf

ESPARC (2007), *Actas del XIII Congreso de Europarc-España*, Puerto de la Cruz (Tenerife), 21-25 de marzo. *Áreas protegidas: diversidad y bienestar social*.

ESPEIXT, E. (1996), «Los 'nuevos consumidores' o las nuevas relaciones entre campo y ciudad a través de los 'productos de la tierra'», *Agricultura y Sociedad*, n.º 80/81: 83-116.

ETXEZARRETA, M. *et al*. (1995), *La agricultura familiar ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

FIGUEROLA, M. (2000), *Introducción al estudio económico del turismo*, Civitas, Colección Economía, Madrid.

FUENTES, R. (1995), *El turismo rural en España. Especial referencia al análisis de demanda*, Instituto de Estudios Turísticos, Madrid.

GONZÁLEZ, M. (2006), «Idas y vueltas en el desarrollo rural. De la diversificación de las economías locales a lo rural como categoría económica global», *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n.º 211, MAPA: 121-142.

HAZELL, P. (2005), *The rural contribution to propoor growth in low income countries*, *Paper* presentado en el Bank Rural Week, abril, Washington DC, Mimeo.

INFANTE, R., y SUNKEL, G. (2004), *Trabajo decente y calidad de vida familiar*, Santiago de Chile, OIT.

JOSLING, T. (2006), «The war on terroir: Geographical indications as a transatlantic trade conflict», *Journal of Agricultural Economics* 57(3): 337-363.

JUAN, F., y SOLSONA, J. (2000), «*Alojamiento turístico rural: gestión y comercialización*», Ed. Síntesis, Madrid.

MARSDEN, T. (1995), «Beyond agriculture? Regulating the new rural spaces», *Journal of Rural Studies*, 11(3): 285-296.

— (1998), «New rural territories: Regulating the differentiated rural spaces», *Journal of Rural Studies*, vol 14, n.º 1: 107-117.

MOINET, F. (1996*)*, *Le tourisme rural*, Editions France Agricole, París.

OCDE (2006), *El nuevo paradigma rural. Políticas y gobernanza*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

PACCIANI, A.; BELLETTI G.; MARESCOTTI, A., y SCARAMUZZI, S. (2001), «The role of typical products in fostering rural development and the effect of regulation (EEC) 2081/92», trabajo presentado en *Policy Experiences with Rural Development in a Diversified Europe*, 73rd EAAE Seminar, Ancona, Italia 28-30 junio.

PÉREZ, E. (2001), «Hacia una nueva visión de lo rural» en N. Giarracca (coord.) *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, ed. CLACSO Desarrollo Rural, Buenos Aires: 17-29.

RAMOS, E. (coord.) (2008), *La marca de calidad territorial: de la reflexión inicial a la implementación de la red calidad rural*, Ed. ASODECO y Red Europea Marca de Calidad Territorial (en prensa).

ROYUELA, V., *et al.* (2003), «Is the influence of quality of life on urban growth non-stationary in space? A case study of Barcelona», Ponencia presentada en el taller sobre *El futuro de la Política Regional Europea*, Dublín, septiembre.

SAC (2006), *Study on Employment in Rural Areas*, Study commissioned by European Commission, Directorate General for Agriculture, Unit F.3, Consistency of Rural Development. Contract No 30-CE-0009640/00-32.

SANCHO, R.; REGIDOR, J. G., y RUIZ-MAYA, L. (2008), «Medio rural y agricultura», en Jesús G. Regidor (coord.), *Desarrollo rural sostenible: Un nuevo desafío*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: 43-82.

SANZ, J., y MACÍAS, A. (2005), «Quality certification, institutions and innovations in local agro-food systems: Protected designations of origin of olive oil in Spain», *Journal of Rural Studies*, 21: 386-475.

SARASA, J.L. (2000), «Aportaciones básicas del turismo al desarrollo rural», *Cuadernos de Turismo*, Universidad de Murcia, n.º 06. jul.-dic.: 45-59.

SCHEJTMAN, A., y BERDEGUÉ, J. (2003), «Desarrollo territorial rural», en R. Echevarría (ed.), *Desarrollo territorial rural en América Latina y Caribe*, Washington D.C. BID, capítulo 2: 9-63.

SGT (SECRETARIA GENERAL DE TURISMO) (1994), *Manual del planificador de turismo rural*, Ministerio de Comercio y Turismo, Madrid.

SHARP, A., y ROMANIUK, J. (2002), «Brand to attribute or attribute to brand - Which is the path to stability?», *Proceedings of the 31st EMAC Conference*, Braga, Portugal.

SHUCKSMITH, M.; THOMSON, K.J., y ROBERTS, D. (eds.) (2005), *The CAP and the Regions: The Territorial Impact of the Common Agricultural Policy.* CABI Publishing.

STAFFORD, J. (1996), *Microéconomie du tourisme*, Presses de l'Université du Québec, Quebec.

TREGEAR, A. (2003), «From Stilton to Vimto: Using Food History to Re-Think Typical Products in Rural Development», *Sociologia Ruralis* 43(2):91-107.

TREGEAR, A.; ARFINI F.; BELLETTI G., y MARESCOTTI A. (2007), «Regional foods and rural development: The role of product qualification», *Journal of Rural Studies* 23: 12-22.

TROITIÑO, M.A. (dir.) (2001), «La red complementaria del sistema urbano español: un nuevo marco interpretativo», *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, julio. http:// www.fundicot.org.

VAN DE KOP, P.; SAUTIER, D., y GERZ, A. (2007), «Origin-based products: Lessons for propoor market development», *Bulletin* 372, Amsterdam y Montpellier, KIT y CIRAD.

VAN DER PLOEG, J. D., y RENTING, H. (2000), «Impact and potential: A comparative review of European development practices», *Sociologia Ruralis*, 40(4): 529-543.

WTO (2004), *Rural Tourism in Europe Experiences, Development and Perspectives*, WTO, Madrid.

WU, J., y GOPINATH, M. (2008), «What causes spatial variations in economic development in the United States?», *American Journal of Agricultural Economics*, 90(2): 392-408.

COLABORACIONES

V.
LAS NUEVAS POLÍTICAS AGRARIAS

LA PAC TRAS EL *HEALTH CHECK*

Albert MASSOT MARTÍ (*)

Parlamento Europeo

Resumen

El *Health Check* (HC), o *Revisión Médica*, constituye el último exponente del proceso de reformas de la PAC iniciado en 2003. En el presente artículo empezamos analizando el contexto en que aparece, mostrando su limitada ambición, en buena parte debida a su sesgo financiero. Descartando el debate de fondo sobre el futuro del apoyo agrario, el HC se encomienda a la reforma, fundamental, que llegará en 2013, al término de las actuales perspectivas financieras plurianuales. En la segunda parte del artículo se analizan las propuestas de la Comisión presentadas en mayo último bajo el prisma de cinco retos estratégicos, de cuya solución dependerá el rumbo de la PAC a medio plazo, el de la funcionalidad del apoyo disociado, el de la flexibilidad en la gestión, el de la equidad, el presupuestario, y el de la regulación de los mercados.

Palabras clave: reforma de la PAC, disociación de las ayudas, disciplina financiera, presupuesto comunitario.

Abstract

The *Health Check* (HC) is the latest example in the process of reforms of the CAP initiated in 2003. In the present article we start off by analysing the context in which it appears, showing its limited ambition, largely due to its financial bias. Discounting the underlying debate on the future of agricultural support, the HC puts its trust in the fundamental reform, which will come in 2013 at the end of the present multi-annual financial perspectives. In the second part of the article we analyse the proposals of the Commission submitted in May last from the viewpoint of five strategic challenges. The course of the CAP in the medium term will depend on the solution of these challenges, namely the functionality of dissociated support, management flexibility, equity, the Community budget and market regulation.

Key words: CAP reform, dissociation of grants, financial discipline, Community budget.

JEL clasificación: F36, Q14, Q18.

I. EL *HEALTH CHECK* DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN EN SU CONTEXTO

1. El punto de partida: el proceso de reformas de la PAC iniciado en 2003

EL *Health Check* (HC), o *Revisión médica*, se inscribe en el proceso de reformas de la política agraria común (PAC) que se inició en 2003. Recordemos que la reforma de 2003 constituyó la revisión de la PAC de mayor enjundia jamás aprobada (1), con la introducción de nuevos *principios* rectores (2).

a) El *principio de disociación* del apoyo respecto de la producción (*decoupling*), a fin de promover una mayor orientación al mercado y la reducción de las distorsiones sobre la producción y el comercio agrarios; la disociación, bajo la pauta del vigente Acuerdo Agrícola de la Organización Mundial de Comercio (OMC) (3), constituyó de hecho el meollo de la reforma hasta el punto de significar un cambio de paradigma en el sistema comunitario de apoyo (4) y convertir el grueso de las ayudas de la PAC en unos «simples pagos únicos a la renta de las explotaciones», independientes de los volúmenes producidos, aunque, al menos en una primera fase, calculados a partir de referencias (productivas) históricas.

b) El *principio de condicionalidad,* o *cross-compliance,* por el que los pagos disociados han de cumplir una larga serie de requisitos extra-productivos para su cobro, que, en última instancia, encarnarían las nuevas demandas sociales a la actividad agraria (en materia medio-ambiental, salud pública, bienestar animal, etc.) (5).

c) El *principio de compatibilidad* con la OMC, en la medida en que el objetivo último de la disociación de las ayudas era su inclusión en la *Caja Verde* del Acuerdo Agrícola de la OMC (6), a fin de reforzar la posición comunitaria en las negociaciones de la Ronda de Doha;

d) El *principio de redistribución pública de derechos de pago*, con efectos a dos niveles: en el seno de los pagos únicos disociados y como transferencia entre los dos pilares de la PAC (ayudas y mercados, primer pilar, a cargo del FEAGA; desarrollo rural, segundo pilar, a cargo del FEADER). En cuanto al primer nivel, con el objetivo de aminorar la congelación estructural implícita en un apoyo disociado calculado según referencias históricas, se dispusieron tres mecanismos: una reducción lineal de los pagos únicos para nutrir una *reserva nacional* en favor de nuevos agricultores, explotaciones en dificultades o programas de reestructuración y desarrollo agrario; un *modelo regional* de pagos únicos con posibilidad de armonizar según bases territoriales los derechos de pago por hectárea, y finalmente, una reconexión facultativa de los pagos únicos a favor de producciones de alto interés medioambiental o reconocida calidad. Paralelamente, se instauró un mecanismo-puente entre el primer y el segundo pilar de la PAC, la *modulación obligatoria*, a fin de permitir el traspaso de créditos desde el FEAGA hacia el FEADER, y mejorar por consiguiente la finan-

ciación de la política de desarrollo rural.

e) El *principio de flexibilidad* en la gestión de la PAC, otorgando la facultad a los estados miembros de aplicar de forma diferenciada una serie de parámetros de la nueva PAC (por ejemplo, la fecha de entrada en vigor de la disociación, el modelo de pagos únicos a instaurar, el grado de disociación por sectores, la magnitud de la reserva nacional de derechos, la concreción de las buenas prácticas agrarias exigibles con la condicionalidad, etcétera).

f) El *principio de disciplina presupuestaria*, posteriormente consagrado con las perspectivas financieras 2007-2013 (*vid*. I.3), por el que, ante el reto de las nuevas adhesiones, se congeló el gasto agrario y se impuso el respeto de unos techos anuales, con posibilidad de reducciones lineales de las ayudas vigentes para conseguirlo.

g) El *principio de progresividad*, en tanto que 2003 constituyó la primera decisión de una reforma abierta, por etapas, que, una vez asentados los principios básicos, sirvió de referente para nuevos cambios sectoriales; en este contexto, le siguieron las reformas del llamado '»paquete mediterráneo», en 2004 (7); del plátano, en 2006 (8); del azúcar, en 2006 y 2007 (9); de las frutas y hortalizas, en 2007 (10); del vino, en 2008 (11), y del algodón, también en 2008 (12). El HC constituye, de este modo, el último exponente de un proceso (inacabado) de reformas bajo el manto del actual marco financiero plurianual; tiene sin embargo una *naturaleza horizontal*, a diferencia de las anteriores, que se caracterizaron por su carácter *sectorial*, que se explica porque bebe de las contradicciones internas constatadas en la aplicación del conjunto de los mecanismos instaurados desde 2003 hasta hoy, y porque su objetivo último es su profundización *o* adaptación general con la vista puesta en la *nueva PAC,* que, ineludiblemente, saldrá de la negociación a 27 del marco financiero posterior a 2013.

2. La base material del *Health Check*: las contradicciones internas de las reformas 2003-2008

El modelo de sostenimiento a las explotaciones consagrado a partir de 2003 contenía suficientes incongruencias para justificar nuevas propuestas de revisión, entre las que se pueden resaltar:

a) Un modelo de apoyo *disociado* de la producción y calculado a partir de referencias históricas que padecía un déficit de equidad al cristalizar las desigualdades por explotaciones y territorios y que, a su vez, estaba condenado a sufrir un proceso creciente de erosión de su legitimidad económica en la medida en que, de la mano de la libertad de producción reconocida para el cobro de los pagos disociados, divergiera el apoyo percibido por las explotaciones de sus orientaciones económicas reales.

b) Un apoyo disociado reconvertido en *enveloppes* nacionales, con montantes muy distintos según los países, en particular si se comparan los nuevos y los antiguos estados miembros (13), y, al mismo tiempo, aplicados bajo formatos muy heterogéneos (II.6), lo que planteaba serias dudas sobre su viabilidad dentro de una política calificada como *común.*

c) Un apoyo *congelado* desde 2006 pese a las sucesivas ampliaciones y que, a falta de nuevos recursos, se veía sometido a presiones procedentes de dos ángulos distintos: una estricta disciplina financiera, con la facultad de revisar los importes consolidados en favor de las explotaciones para hacer frente a cualquier necesidad sobrevenida (de los mercados, de nuevas adhesiones o de los compromisos comerciales o medioambientales internacionales), y, al unísono, unos mecanismos de redistribución interna (I.1.f), que, sin embargo, no podían ser utilizados indiscriminadamente bajo riesgo de desvirtuar el apoyo del primer pilar y, en última instancia, acelerar la entrada en vigor de la disciplina financiera.

d) Un apoyo de carácter *fijo*, que consagraba la estabilidad de la renta como su principal objetivo, y que, de soslayo, era incapaz de regular y orientar unos mercados sometidos a crisis recurrentes y a una creciente volatilidad en los precios.

e) Un apoyo en el primer pilar *prácticamente circunscrito a ayudas disociadas* que convergían paulatinamente, en su naturaleza y funcionalidad con las ayudas del segundo pilar y que, en paralelo, se veían impelidas a converger en su régimen financiero (cofinanciación).

f) Un apoyo que se encontraba aún *pendiente de la reforma de su vertiente externa*, vía OMC o acuerdos bilaterales, que, en tanto que redujeran la protección en frontera y eliminasen las restituciones a la exportación, añadirían nuevas presiones en favor de su redefinición.

En resumidas cuentas, los principios de la nueva PAC que se instauraron desde 2003 y 2008, y muy en particular los relativos a la disociación, la disciplina financiera y la flexibilidad en la gestión, escondían ya una dialéctica interna capaz de alimentar un nuevo ciclo de cambios. Y podemos ya

avanzar que el HC, tal como ha sido definido por la Comisión, está lejos de abordar este cúmulo de contradicciones internas en tanto que, encuadrado dentro de un escenario de fondo de naturaleza presupuestaria, renuncia de forma expresa a una reforma fundamental por temor a levantar la veda sobre los créditos agrarios.

3. El escenario de fondo: los flecos de las perspectivas financieras 2007-2013

El 17 de mayo del 2006, tras un arduo tira y afloja entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, se formalizó el Acuerdo Interinstitucional sobre las nuevas perspectivas financieras para el periodo 2007-2013 (14). En una de las declaraciones anexas al Acuerdo, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a realizar para el ejercicio 2008-2009 una revisión completa y en profundidad de todos los gastos de la Unión Europea, incluida la política agraria común (PAC), así como de los recursos propios, con explícita referencia al denominado cheque británico. Este re-examen presupuestario se inició bajo la batuta de la comisaria de Programación Financiera y Presupuesto, Dalia Grybauskaitè, a finales de 2007 y debería terminar en 2009, antes de las elecciones al Parlamento Europeo.

Significativamente, las Conclusiones del Consejo Europeo de 2006 citaban dentro de su mandato la revisión de la PAC, en atención a su carácter de primera política común de gasto. Pero, asimismo, tal mención evidenciaba la profunda controversia que suscita la inserción de esta política dentro de un proyecto de integración supranacional, hoy sacudido por un proceso de ampliación completamente abierto y que, al alimón, diluye su capacidad de respuesta (política y financiera) para hacer frente a los nuevos retos que le impone un mundo globalizado. Ambos vectores sumados, *globalización y ampliación*, tienen de hecho como efecto final la rotura de las hechuras de las políticas comunes en vigor, y muy en particular de aquéllas, como la PAC, con mayor peso financiero y más dependientes de las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio.

En el fragor de los preparativos del re-examen financiero, la comisaria Grybauskaitè no perdió la ocasión para difundir las prioridades de un hipotético Presupuesto del Siglo XXI. En su opinión, para afrontar la globalización y revitalizar el crecimiento económico, la Unión debía priorizar la investigación y la innovación, la educación, el medio ambiente, afrontar resueltamente la inmigración y avanzar en una política energética común (PEC), todo lo cual sólo sería posible incrementando los recursos propios y/o, alternativamente, reduciendo los créditos asignados a la política agraria común.

Este planteamiento, de hecho, no es nuevo. Se inscribe en la línea del controvertido Informe Sapir (15) que el anterior presidente de la Comisión, Romano Prodi, encomendó en 2003, casi como colofón a su mandato, a un grupo de expertos. Éstos se pronunciaron por un fuerte trasvase de los gastos agrarios en favor de tres nuevos fondos: uno para el *crecimiento económico* (investigación, educación e infraestructuras), otro para la *convergencia* (a fin de ayudar a los estados miembros con menores rentas a superar su retraso) y otro para la *reestructuración* (dirigido al sector agrario y a los sectores en declive). El Grupo Sapir argumentaba en apoyo de sus tesis que era preciso «descentralizar hacia los estados miembros la función distributiva de la PAC» aunque, en paralelo, se daba por descontado que estas «ayudas nacionales descentralizadas a los agricultores tendrían que estar sometidas a las normas comunitarias sobre ayudas de Estado y no deberían ni falsear la competencia ni ser incompatibles con el mercado común».

Como es sabido, las instituciones europeas apenas retomaron estas ideas en su negociación de las perspectivas financieras 2007-2013 que había preservado (congelado) el grueso del presupuesto agrario durante este período. Lo que no quita que, con la revisión financiera de 2009, y sobre todo a partir de 2013, éste pueda resucitar y que, como El Cid, pueda incluso ganar la batalla final cuando ya se le daba por muerto. No olvidemos al respecto la resuelta oposición que la PAC suscita entre muchos estados miembros, con el Reino Unido a la cabeza. Los sucesivos gobiernos británicos se han caracterizado tradicionalmente por su enfoque librecambista en cuanto a la construcción supranacional, donde la PAC no tendría cabida. Y, ante el hecho consumado de una revisión financiera en 2009 que pondrá expresamente en cuestión las compensaciones (cheque) que hoy percibe, el Reino Unido condiciona el resultado de su negociación a una reforma previa de la PAC, que, en su opinión, debería conducir a la práctica extinción del presupuesto agrario en 2020. Fecha que, no por casualidad, coincide con el final de las próximas perspectivas financieras, dándose por supuesto que el periodo entre 2013 y 2020 sería un obligado periodo transitorio para la abolición progresiva de los pagos directos (16).

4. Fundamentos formales y alcance del *Health Check* de la política agraria común de 2008

Ante el difícil panorama que la revisión financiera de 2009 dejaba vislumbrar para la PAC, la comisaria de Agricultura y Desarrollo Rural, Mariann Fischer Boel, reaccionó con un chequeo médico (*Health Check*) a cargo de los ministros de Agricultura de los 27, que debería finalizar, lo más tarde, en diciembre de 2008. En última instancia, se contaba con que este acuerdo previo coartaría a los ministros de Economía y Finanzas que intentaran en 2009 convertir el gasto agrario en una de las cartas de ajuste financiero y, en definitiva, consolidaría el actual marco agro-presupuestario hasta al menos el ejercicio 2013.

Este chequeo médico se materializó, en primer término, en la presentación de una Comunicación, en noviembre de 2007 (17), a la que han seguido, en mayo de 2008, las correspondientes propuestas legislativas, acompañadas de su imperativa evaluación de impacto (18). Ciertamente, en ningún momento estos documentos reconocen sus objetivos primordiales: anticiparse a la revisión financiera y condicionar la decisión del Consejo de Economía y Finanzas. Tampoco se aducen argumentos de pragmatismo político, que sin embargo se encuentran siempre presentes en el devenir comunitario: garantizar un marco estable a los agricultores que facilite la toma de sus decisiones como empresarios; la profunda división de opiniones sobre el futuro de la PAC que se atisba en el Consejo Agrícola, incapaz de forjar una mayoría clara en favor de un modelo distinto al esbozado entre 2003 y 2008, y finalmente el poco entusiasmo mostrado por Francia, que ostentará la Presidencia del Consejo durante el semestre en que se abordará el HC, por otra cosa que no sea unos cambios puntuales. En consecuencia, formalmente nos hallamos ante un simple ejercicio interno de evaluación y, a lo sumo, de adaptación de los mecanismos de la PAC en vigor con vistas a: simplificar su diseño y aplicación, reforzar su contribución en favor de un sector agrario europeo sostenible y más orientado hacia el mercado y, finalmente, garantizar que la PAC pueda hacer frente a nuevos desafíos. Para respaldar las propuestas se invocan diferentes fundamentos jurídicos.

a) *Los nuevos retos de la agricultura*

La Comisión aprovecha los compromisos ya contraídos en ámbitos externos a la PAC para introducir nuevos objetivos y ejes de actuación en la política de desarrollo rural bajo el apelativo de *nuevos retos*. Son los casos del cambio climático, la energía, la gestión del agua y la biodiversidad.

En cuanto al *cambio climático* y a la *energía*, recordemos que la Unión en 2007 (19): 1) aprobó una reducción de las emisiones de CO_2 del 20 por 100 de aquí a 2020, de tal modo que se llegara con buen pie a la renovación del Protocolo de Kyoto, prevista para 2013 (20); 2) se puso igualmente como meta para 2020 un 20 por 100 del conjunto del abastecimiento energético comunitario para las fuentes renovables, y, 3) estableció la incorporación obligatoria de un 10 por 100 de biocarburantes en la gasolina y el gasoil (21). En lo que se refiere al *agua,* el HC invoca los ambiciosos planes dispuestos en la Directiva-marco de 2000 (22), como meta para 2010-2012, con vistas a garantizar la sostenibilidad en el uso de los recursos hídricos por la agricultura, de lejos el primer sector consumidor de éstos. Finalmente, se citan los compromisos ya existentes en defensa de la *biodiversidad*, a cumplir en el horizonte de 2010 (23).

En estas circunstancias, llamar *nuevos retos* a las energías renovables, a la gestión del agua o a la biodiversidad es una exageración manifiesta cuando implícitamente se encuentran ya subsumidas dentro de las exigencias de la condicionalidad y pueden ya encontrar acomodo (si los estados lo desean) en el segundo pilar (dentro de las acciones agroambientales, zonas Natura 2000...). Su rimbombante mención responde, ante todo, a un ejercicio de mercadotecnia para sustentar la presentación del HC y dar cobijo a los créditos que saldrán de la nueva modulación que se propone (II.8) sin que sea preciso revisar el cuerpo de unos programas de desarrollo rural que acaban de ser aprobados a inicios de 2008 (24).

La única verdadera novedad del paquete de desafíos presentado sería el *cambio climático*, que, no obstante, se merecería un mejor engarce con los mecanismos centrales de la nueva PAC y, sobre todo, un mejor apoyo financiero que el que se le otorga. Especialmente en un contexto como el actual, con unos mercados agrarios en desequilibrio y donde la producción de alimentos compite con la producción energética, lo que incrementa el coste de oportunidad de las acciones públicas en favor del medio ambiente.

En este mismo sentido, parece sorprendente que no se cite como un nuevo desafío de la PAC el que, en nuestra opinión, hoy mejor merecería este apelativo: la inflexión registrada desde 2006 en unos mercados agrarios globalizados confrontados a una pujante demanda alimentaria y energética (muy en particular, en cereales y oleaginosas) que, sumada a una

serie de catástrofes climáticas y prácticas proteccionistas en muchos países exportadores, han disminuido la oferta disponible, abocado a unas existencias mundiales a niveles históricamente bajos, y, en última instancia, han desembocado en una situación de penuria, con el consecuente incremento de los precios de los alimentos de la mano de los mercados de futuros y la especulación financiera (25).

De hecho, la Comunicación de noviembre de 2007, que en principio debía de fijar el campo de juego del HC, no incluyó la más mínima reflexión sobre la reciente evolución de los mercados alimentarios, su impacto en la inflación o las estructuras de costes de producción y, en definitiva, sobre cómo debería la PAC abordarlos. La razón era simple: la Comisión era consciente de que la inclusión en el HC del contexto global en que hoy se mueven las políticas agrarias y alimentarias le obligaría a admitir una reforma de fondo sobre los mecanismos de la PAC y su funcionalidad. Finalmente, ante la evidencia de que la agricultura se instalaba, por vez primera desde los tiempos de las vacas locas, como un tema primordial del debate social y político, y de que la Comisión no podía mostrarse indiferente a las preocupaciones de los ciudadanos, se encontró una solución salomónica: por un lado, el HC siguió ignorando la cuestión, y de hecho la evaluación de impacto que acompañó a las propuestas legislativas no dedica una sola línea al análisis de los posibles cambios estructurales que se registran en los mercados alimentarios, y por otro, presentó, fuera de las propuestas legislativas (¡aunque el mismo día!), una Comunicación (26) en la que, tras comentar escuetamente las causas, en la oferta y en la demanda, que pueden explicar los actuales desequilibrios en los mercados y su impacto en el medio y en el largo plazo, invitaba nada menos que al Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno a fijar las orientaciones que considerara oportunas. En otros términos, se sustraía definitivamente el tema del HC sin dar por ello la sensación que la UE se lavaba completamente las manos del asunto. Proceder que, si bien salva formalmente la propuesta del HC, entreabre las puertas para que el Consejo Europeo exija a la Comisión nuevos cambios en la PAC, más allá de 2009, y extienda el mandato negociador agrícola para Doha en busca de una respuesta multilateral a las crisis alimentarias.

b) *La simplificación legislativa de la PAC*

Entre 2003 y 2005 la Comisión inició los trabajos para potenciar la calidad y la transparencia de su legislación y para reducir su manifiesta complejidad como contribución a la consecución de los objetivos de Lisboa y a la mejora de la gobernanza comunitaria. A nivel agrario, tal empeño se concretó posteriormente en una Comunicación específica (27) que, aparte de ajustes técnicos, incluía una simplificación *política* dirigida a reformar los mecanismos de la PAC. Es esta última, que ya arropó el proceso de sustitución de los sistemas de apoyo aplicados desde 2003, la que ahora deviene uno de los puntales del discurso legitimador de las propuestas legislativas del HC. Estos trabajos de simplificación legislativa han permitido, además, acotar el grueso de la normativa agraria en cinco grandes textos: 1) el Reglamento (CE) 1290/2005, que regula la financiación *de la PAC* en general (28); 2) el Reglamento (CE) 1783/2003 sobre el desarrollo rural (29); 3) el Reglamento (CE) 1782/2003, que establece todos los regímenes de ayudas directas a los agricultores (30); 4) el Reglamento (CE) 1234/2007 sobre la organización Común única (31), que codificó los mecanismos de gestión de 21 organizaciones comunes de mercado precedentes, y 5) el Reglamento (CE) 1698/2005, que establece el régimen financiero para el desarrollo rural a cargo del FEADER (32). Como era de esperar, las propuestas del HC se circunscriben a modificar estos reglamentos-base, y en concreto, los tres últimos.

Sin embargo, como luego comentamos (II.6 y II.7), a la vista de las propuestas presentadas, se requiere mucha fe para concluir que la *simplificación* se encuentra en la base del HC. Para no adelantarnos basta de momento argüir que, en paralelo a la eliminación de ciertas ayudas y a una uniformización (facultativa) del régimen de disociación, se refuerzan las competencias de decisión en manos de los estados sobre el primer pilar, lo que, a la postre, conduce a un modelo de apoyo (disociado y asociado) con 27 formatos distintos de aplicación. Podríamos incluso afirmar que, lejos de armonizar el apoyo del primer pilar, se consagran los híbridos a la carta, o, lo que es lo mismo, una PAC a diferentes velocidades que paradójicamente desconocen, de momento, su destino final (I.5).

c) *Las cláusulas de revisión de la legislación en vigor*

Los textos legislativos aprobados entre 2003 y 2008 dispusieron la presentación de diferentes informes por parte de la Comisión sobre la aplicación efectiva de los instrumentos introducidos con las reformas. Informes que abarcaban: la aplicación de régimen de cultivos energéticos (a presentar en 2006) (33); la evolución de la condicionalidad de las ayudas (para 2007) (34); la utilización de las tierras en el régimen regional de disociación y su impacto en el sector de frutas y hortalizas (en 2007) (35);

las perspectivas del mercado lechero y el régimen de cuotas (para 2008) (36); la evaluación del régimen de forrajes desecados (para 2009); la aplicación de la disociación parcial (durante 2009); los resultados obtenidos por la reforma del paquete mediterráneo, en particular en el algodón (en 2009); la revisión del sistema de zonificación aplicable al desarrollo rural (en 2009); el sistema de asesoramiento a las explotaciones (en 2010); la aplicación de los planes estratégicos nacionales de desarrollo rural (de carácter bianual, a partir de 2011), y, en fin, la última reforma vitivinícola (en 2012).

La Comisión interpretó este rosario de informes como verdaderas cláusulas de revisión del acervo agrícola, lo que, sumado a la progresividad de la reforma, por etapas, iniciada en 2003 (I.1.g), le daba la coartada final para presentar un paquete de propuestas de alcance limitado pero, a su vez, suficiente para guardar las formas ante los ministros de Economía y Finanzas y preservar el actual marco presupuestario agrario hasta 2013. Abunda en el mismo sentido el hecho de que la revisión de 2008 haya sido (significativamente) bautizada con el apelativo de *Health Check*, dando a entender que, por lo general, los mejores chequeos son aquellos que parten de un diagnóstico previo. En esta ocasión, el diagnóstico de la Comisión se fundaba en el supuesto de que *no* era necesaria, ni conveniente, una verdadera reforma de la PAC. Bastaba, simplemente, un ajuste de los compromisos ya adquiridos por los ministros de Agricultura que aminorasen algunas de las incongruencias detectadas en la aplicación más reciente de la política agraria común (37).

El hecho es que, hoy por hoy, nadie puede garantizar que el esfuerzo desplegado tenga éxito y que los procesos de revisión financiera y de mini-reforma agraria se mantendrán separados, en el tiempo y en el contenido. Pero, incluso en el supuesto que se consiguiera este objetivo, podría ocurrir que el HC se convirtiera en un catalizador añadido de una reforma radical en 2013 que acabara con la PAC en el quirófano para una extirpación completa de órganos.

5. Acotaciones sobre el enfoque del HC y sus efectos

En puridad, la pregunta del millón a resolver es si el HC responde a lo que la PAC necesita en las actuales circunstancias (38). A fin de cuentas, para llevar adelante una reforma, por pequeña que sea, tan importante es conocer las deficiencias a superar como saber adónde queremos ir, o, si se prefiere, qué PAC pretendemos. Podemos aceptar que es demasiado pronto para que el Consejo cierre un modelo alternativo de apoyo agrario y el tipo de política capaz de afrontar con éxito la globalización y la ampliación. Podemos, asimismo, reconocer que es arriesgado traer hoy a colación las prioridades financieras de una eventual PAC *low cost* y sus modalidades en vísperas de una revisión presupuestaria en manos de los ministros de Economía. Pero, sentadas estas premisas, nos parece también que con la Comunicación del HC de noviembre de 2007 se perdió una oportunidad de oro para lanzar un debate estratégico sobre, al menos, cuatro grandes cuestiones.

a) La *funcionalidad o legitimidad* futura de un apoyo disociado a 27 que está obligado a superar las referencias históricas sin dejar de ser por ello compatible con la Organización Mundial de Comercio.

b) Las convergencias y divergencias posibles a largo plazo entre las ayudas disociadas del primer pilar y las medidas compensatorias del segundo pilar de la política agraria común.

c) El papel de la regulación de los mercados y sus mecanismos en una política que se autodenomine agraria, especialmente en un contexto como el presente, de cambios estructurales en la oferta y la demanda.

d) La compatibilidad de las propuestas del HC con la oferta presentada por la UE en el marco de las negociaciones de la Ronda de Doha.

El HC no da una respuesta satisfactoria a estos interrogantes. Peor aún, al no inscribir sus propuestas en unos escenarios de futuro que les den sentido, aboca a los estados al cortoplacismo. Por otro lado, la Comisión, al desvincular el HC de las decisiones que se deberán tomar al término de las actuales perspectivas financieras, y al fundar sobre una base voluntaria la mayor parte de sus propuestas (II), está objetivamente favoreciendo la extensión de una PAC *a la carta*, mucho más compleja y, a la postre, mucho mas difícil de reconducir (en términos comunitarios) llegado el momento. Ciertamente, en una UE a 27 las componendas en el Consejo para adoptar cualquier reforma de la PAC, por corta que sea, son inevitables. El problema radica en que tales componendas se acumulan en el tiempo y, además, se acrecientan bajo el paraguas del principio de flexibilidad en la gestión a favor de los Estados (I.1.e). El HC lleva este proceso a su extremo y, como no define un mínimo referente sobre el apoyo agrario en el medio plazo, puede socavar la coherencia económica y los fundamentos de una política agraria que se pretende aún común. Si la hipótesis es correcta, las decisiones que el Consejo tome a raíz del

HC podrían colocar a la PAC ante el hecho consumado de una reforma radical en 2013, léase una renacionalización de la política de rentas agrarias, tal como sugirió en su momento el Grupo Sapir (I.3).

Last but not least, en el horizonte 2013 confluirán, aparte de las asignaturas de la PAC que deje pendientes el HC, la concreción de las nuevas perspectivas financieras en el ámbito agro-rural (con independencia de cuál sea el acuerdo del Consejo de Economía y Finanzas en 2009), la revisión del protocolo de Kyoto, y la más que probable entrada en vigor de un nuevo acuerdo agrícola de la OMC. Un escenario, en suma, con demasiadas aristas para que pueda ser cerrado en clave exclusivamente agrícola, y que seguramente precisará del concurso del Consejo Europeo, con el riesgo añadido que ello conlleva. En este contexto, aunque no se subsanen las incógnitas sobre el futuro modelo de política agraria, es imperativo que en diciembre de 2008 el Consejo Agrícola haga un esfuerzo de responsabilidad y busque respuestas coherentes con el medio y largo plazo.

Estas mismas razones justifican que el análisis de *la PAC posterior al HC*, que es el título que encabeza estas páginas, no se circunscriba al comentario de las propuestas de la Comisión ni deje de lado los temas que la PAC deberá afrontar en 2013 como complemento (o paliativo) a las decisiones que se tomen en 2008. En consecuencia, en la segunda parte de este artículo repasaremos el contenido del HC bajo el tamiz de *cinco grandes retos*: el de la funcionalidad del apoyo disociado (II.6), el de la flexibilidad en la gestión (II.7),.el de la equidad (II.8), el presupuestario (II.9), y el de la regulación de los mercados (II.10).

II. EL *HEALTH CHECK* FRENTE A LOS RETOS ESTRATÉGICOS DE LA PAC

6. El reto de la funcionalidad del apoyo disociado: territorialización *vs.* multifuncionalidad

La reforma de 2003 convirtió la disociación de las ayudas respecto de la producción en el núcleo duro de una nueva PAC (I.1.a), confirmada, y ampliada, en los años sucesivos (I.1.g). Sin embargo, en aras del *principio de flexibilidad en la gestión* (I.1.e), se permitieron hasta tres modelos de aplicación diferentes para el nuevo régimen de apoyo (39).

a) El *modelo de base, de pago único a la explotación* (*Single Payment Scheme - SPS),* mediante el cual los derechos se asignan individualmente de acuerdo con los importes percibidos según referencias productivas históricas; nueve estados miembros (Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos y Portugal) y dos regiones del Reino Unido (Escocia y Gales) han escogido esta fórmula en su vertiente pura, que, complementariamente, puede tomar diversas modalidades en función de los niveles de *disociación parcial* aplicados en determinados sectores.

b) El *modelo regionalizado,* fundado en una ayuda-base (*flat rate*) por regiones administrativas, zonas o sistemas productivos territoriales (pastos, montaña, espacios naturales,..). Tal opción equivale a una significativa redistribución de los importes percibidos en el pasado por los agricultores en función del número de hectáreas admisibles que ostenten dentro de su respectiva zona o región y el montante-base que se les atribuya; por esta razón, salvo los casos de estados como Eslovenia o Malta, que por su reducida dimensión podían acogerse a este régimen, el resto de países que han apostado por esta vía lo han hecho a plazo, con un modelo final basado en ayudas-base territorializadas al que confluirán tras un periodo transitorio más o menos largo.

c) El *régimen simplificado*, basado en un pago único a la superficie a tanto alzado (*Single Area Payment Scheme - SAPS*), definido en el transcurso de las adhesiones de 2004 (en la medida en que los países entonces candidatos no tenían referencias históricas sobre las que calcular los pagos disociados) y que hoy se aplica a los nuevos estados miembros con las excepciones, ya citadas, de Eslovenia y Malta (*vid*. nota 13).

A estas alturas, es evidente que la diversidad de formatos que surgió de la reforma de 2003 y de la ampliación de 2004 escondía ya en su seno el germen de una posterior armonización que pusiera coto a su deriva. Circunstancia que se vio, si cabe, agravada por la aplicación efectiva que del marco legal consolidado hicieron los estados miembros. El hecho es que un nutrido grupo de países optaron desde el primer momento por *regímenes híbridos*, con una parte de los pagos que se calculaban en función de las bases históricas individuales y otra parte que se establecía a partir de parámetros regionales, según los sectores. Tras lo cual aparecieron dos sub-modelos: los *híbridos dinámicos*, regímenes transitorios que debían de desembocar en el modelo regional, con ayudas únicas territorializadas por hectárea (caso de Alemania, Dinamarca, Finlandia y, dentro del Reino Unido, Inglaterra); y los *híbridos estáticos*, que se limitaron a calcular los importes de las ayudas disociadas desglosándolos en una parte histórica y otra a redistribuir zonalmente

(caso de Luxemburgo, Suecia e Irlanda del Norte).

Retengamos que tanto el modelo regional como el modelo simplificado a la superficie y los mismos híbridos desplegados apuntaban ya un pivote de referencia alternativo al apoyo basado en referencias históricas, el *territorio,* a partir del cual la Comisión construye, como no podía ser de otro modo, su argumentario para las propuestas legislativas del HC (40). Tanto es así que en su evaluación de impacto se analizan cinco opciones de mejora del régimen de disociación: el statu quo (opción 0); la adopción de una *ayuda-base por hectárea elegible* a nivel comunitario, descartada de antemano por su impacto redistributivo (opción 1); la *generalización del SAPS* a los 27, que también se desestima porque empeo-raría la ya desigual distribución de los pagos en los 15 en beneficio de los grandes propietarios (opción 2); una *ayuda-base regional por hectárea elegible*, parangonable con el actual modelo regional (opción 3), y una *ayuda-base regional por derechos*, a modo de una opción híbrida entre los modelos histórico y regional, que reconocería a los agricultores activos —a los que identifica con los poseedores de derechos históricos de cobro— frente a los simples propietarios (opción 4). La propuesta de la Comisión se inspira, finalmente, en estas dos últimas opciones y se materializa de la siguiente forma:

— Para empezar, la Comisión recuerda que un apoyo disociado calculado en función de referencias históricas no tiene sentido económico si se aleja de los parámetros productivos originarios y está, por consiguiente, condenado a perder su legitimidad social.

— Acto seguido, permite la revisión de las decisiones de aplicación tomadas en 2003 sobre el modelo de apoyo disociado e invita a los estados que apostaron por el modelo histórico, puro o híbrido, y no deseen una regionalización inmediata y completa de sus ayudas, a que uniformicen progresivamente, en tres etapas (2010 a 2013), los valores unitarios de sus pagos disociados al nivel territorial que estimen pertinente.

— Paralelamente, se da una segunda oportunidad a los estados con modelo histórico para que basculen hacia el modelo regional, y a los que ya optaron por este último para que conviertan algunas de sus ayudas aún hoy calculadas sobre bases históricas en ayudas territorializadas;

— Por último, la Comisión permite a los nuevos estados miembros que extiendan el *SAPS* hasta 2013, para que se pongan al mismo nivel que los 15.

La propuesta significa una mejora respecto a la situación actual y permitirá avanzar hacia el modelo de disociación regional que se ha convertido de facto en el referente para toda la UE. En su virtud, los estados podrán deducir selectivamente derechos de determinados sistemas productivos territoriales para reforzar aquellos otros que estimen oportuno. A modo de ejemplo, aprovechando la actual coyuntura de los mercados, en España podría dar lugar a un trasvase de las zonas de regadío especializadas en grandes cultivos a zonas desfavorecidas (montaña/secano) y/o especializadas en ganadería, hoy con ayudas muy bajas (Cornisa Cantábrica). Yendo aún más lejos, aunque sin movernos de los parámetros de un modelo híbrido estático, se podrían generalizar unos importes medios de ayuda por sistemas productivos territoriales con exclusión de algunas ayudas puntuales. En cualquier caso, parece evidente que cualquier decisión en este sentido se topará con una enconada resistencia de muchas comunidades autónomas si se modifican los *enveloppes* regionales sin su concurso. Creemos no obstante que España tiene un *enveloppe* de pagos suficientemente grande para permitir una solución satisfactoria tanto desde la perspectiva de la política agraria como a nivel administrativo-autonómico (cuadro n.º 2, V).

Reconocidas las virtudes y potencialidades de la propuesta de la Comisión, ésta adolece asimismo de numerosas deficiencias que limitan su alcance.

— De entrada, frente a la pretendida uniformización de los sistemas de disociación, en la práctica se entronizan los modelos híbridos, de tal modo que si actualmente contamos ya con seis variantes, es muy posible que en 2010 convivamos con muchas más. Circunstancia que puede pasar factura en 2013, una vez consolidada la diversidad de formatos.

— En segundo término, basar el futuro régimen de disociación solamente en criterios territoriales, pese a constituir un avance, plantea problemas de zonificación, equidad (en beneficio exclusivo de los propietarios) y sectoriales (ganadería intensiva, cultivos especializados), en especial en los países más grandes y con sistemas agrarios más complejos. Lastimosamente, como avanzamos (I.5), la Comunicación de noviembre de 2007 no planteó ninguna reflexión sobre la funcionalidad de los pagos disociados (41). Al lado de la consabida estabilidad de la renta (con el HC, de carácter territorial), éstos pagos podrían incorporar hipotéticamente otros objetivos legitimadores como: la compensación de los sobrecostes derivados de las nuevas demandas de la sociedad europea (en bienestar animal, medio ambiente, trazabi-

lidad, etc.), que no sufren los terceros países competidores; su conversión completa en pagos por servicios medioambientales realizados a la sociedad más allá de las exigencias de la condicionalidad, en especial en aquellas zonas de alto valor paisajístico, rica biodiversidad, alto riesgo climático o elevados costes de oportunidad, y/o la compensación de sobrecostes por hándicaps físicos (al modo de las actuales indemnizaciones compensatorias de zonas de montaña - ICM) que preserven la presencia de la actividad agraria en el territorio y, de soslayo, una equilibrada ordenación del espacio.

Fijémonos que todos estos posibles objetivos de un apoyo disociado significan la vuelta (por la puerta de atrás) de la *multifuncionalidad agraria*, hoy restringida en el primer pilar a los criterios de condicionalidad exigibles a los pagos únicos y reconvertida de facto en *multifuncionalidad rural* dentro del segundo pilar (42). Por otro lado, todos estos objetivos son compatibles con un apoyo disociado de matriz territorial como el que pergeña la propuesta del HC (43). Este debate queda sin embargo relegado hasta 2013 de donde podría surgir un apoyo territorial-multifuncional con algunas ventajas.

a) Permitiría subsumir la totalidad de modelos disociados existentes y formalizar un apoyo por tramos *o* funciones, al que podrían eventualmente sumarse algunos suplementos asociados a determinadas producciones, tal como plantea la propuesta en su artículo 69 (II.7).

b) Aprovecharía mejor las sinergias entre los dos pilares de la PAC, que actualmente ya pueden ser considerados como un *continuum*, en tanto que: primero, el grueso del primer pilar (ayudas disociadas) y las medidas de desarrollo rural ya se ubican en la Caja Verde de la OMC; segundo, en buena parte se fundamentan ambos en ayudas fijas a la hectárea, de naturaleza estructural (compárense, en este sentido, las ICM o las medidas agroambientales por reducción de insumos con los pagos únicos disociados; las diferencias conceptuales son nimias); tercero, con las recientes reformas sectoriales de tabaco, frutas y hortalizas y vino (notas 7, 10 y 11) se han difuminado aún más sus fronteras. Estas convergencias, en última instancia, podrían incluso permitir la integración del apoyo en un único pilar *agro-rural*, sobre todo si en 2103 se generalizara la cofinanciación en la PAC (II.9).

c) Daría pie a un mejor tratamiento de los diversos problemas estructurales del conjunto de las explotaciones europeas, al brindar un trato diferenciado de naturaleza zonal (montaña, secano, espacios naturales...) según criterios objetivos (44); al mismo tiempo, facilitaría el desarrollo endógeno del mundo rural mediante la valorización de los bienes y servicios, productivos y no productivos, que ofrecen las explotaciones agrarias a los espacios geográficos adyacentes.

d) Sería compatible con la OMC, al poder ser integrado simultánea o complementariamente tanto en el apartado del apoyo disociado de la Caja Verde —punto 6 del anexo 2 del Acuerdo Agrícola de Marrakech (nota 3)— como en las funciones medioambiental y territorial de la misma (puntos 12 y 13 del mismo anexo).

f) Daría cobijo a políticas internas contractuales y descentralizadas, idóneas para los estados complejos como el autonómico; una posibilidad, por lo demás, ya contemplada en la nueva Ley española de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (nota 24).

7. El reto de la flexibilidad en la gestión por parte de los estados: disociación *vs.* apoyo específico a la producción

La reforma de 2003, para facilitar la introducción de la disociación y vencer los temores a un abandono masivo de producciones, permitió una larga ristra de excepciones tales como una disociación parcial (voluntaria) en algunos sectores y el mantenimiento de determinadas ayudas a la producción; además, facultó la reconexión de una parte de las ayudas a disociar para el fomento de las producciones de calidad y/o de interés ambiental dentro de un mismo sector.

En aras de la simplificación, la Comisión propone para el HC la supresión de estas excepciones, que se integrarían en el régimen de pagos únicos, salvo dos primas: a la vaca nodriza y al ganado ovino y caprino (por su carácter de ayudas a la ganadería extensiva y el consecuente impacto territorial que podría significar su desaparición), que se sumarían a las ayudas aprobadas recientemente con la reforma de la OCM de frutas y hortalizas (nota 10).

Lo más sorprendente es que, en paralelo, la Comisión amplía el margen de maniobra de los estados para establecer apoyos específicos a determinadas producciones. De esta guisa, el nuevo artículo 68 del Reglamento codificado que sustituirá al Reglamento (CE) 1782/2003, permite detraer hasta un 10 por 100 de los *enveloppes* nacionales de pagos disociados:

— En favor de las producciones de alto interés medioambiental, la mejora de la calidad y la me-

jora de la comercialización (líneas ya existentes, pero que, a partir de ahora, ya no se verán constreñidas a usar los fondos procedentes del propio sector).

— Para compensar los hándicaps estructurales de los productores de leche, vacuno, ovino y arroz ubicados en zonas vulnerables desde un punto de vista económico o sensibles desde una perspectiva medioambiental. Se establece pues un apoyo asociado de carácter zonal que disipe los riesgos de abandono tras la abolición de la disociación parcial y los suplementos productivos.

— En favor de las zonas con programas de reestructuración y/o desarrollo. De nuevo nos encontramos aquí con un apoyo zonal, de naturaleza compensatoria, orientado a cubrir los costes suplementarios de los agricultores afectados.

— Y, por último, para financiar las pólizas de seguros de cosecha y la constitución de fondos mutualizados para afrontar epizootias o plagas. Sorprende, sin embargo, la inserción, con calzador, de estos dos regímenes en el artículo 68, que precisan por ello de dos artículos complementarios de desarrollo (artículos 69 y 70). Es significativo al respecto que no se hayan incluido en la OCM única, y además que, a diferencia de los demás supuestos, se les exija la cofinanciación nacional, aparte de una contribución de los beneficiarios. Está por ver qué uso van a hacer de estas disposiciones los estados miembros y si su desigual desarrollo no va a traer más problemas que beneficios. En última instancia, es aún una incógnita cómo va aplicar estas disposiciones un país como España, que ya posee el régimen de seguros agrarios más potente de Europa, y que, si la condición de adicionalidad no lo remedia, puede verse tentada a sustituir parte de sus ayudas nacionales por la contribución comunitaria.

Considerado el artículo 68 en su conjunto, cabe preguntarse qué parte del 10 por 100 asignado será utilizado por cada Estado y qué líneas y modalidades van a privilegiar. Destaquemos que su voluntariedad puede convertirse en una bomba de efecto retardado tanto para la modulación obligatoria —con la que compite como mecanismo de redistribución interna del primer pilar (II.8)— como para el principio de disociación —si los estados se lanzan a apoyar sin control ciertas producciones. La Comisión se cura en salud y exige que las medidas con mayor potencial de distorsión y capacidad de atentar contra los compromisos en la OMC (Caja Azul y cláusula *de mínimis*) se limiten a un 2,5 por 100 de los *enveloppes* nacionales. Un porcentaje, de todos modos, artificioso, muy inferior al margen de maniobra que deja la propuesta presentada por la UE en Doha, sobre todo tras la extensión de la disociación que incluye el HC, pero que se explica por la desconfianza que despiertan los compromisos de un Consejo a 27.

En cualquier caso, el artículo 68 consagra, una vez más, el *principio de flexibilidad* a costa de la tan invocada simplificación y abre las puertas a nuevos híbridos a la carta para los apoyos específicos a producciones, complementarios de los que ya comentamos en el apartado anterior. Un escenario posiblemente de difícil reconducción cuando (en 2013) llegue el momento de definir un modelo alternativo de disociación.

8. El reto de la equidad: la modulación obligatoria y sus límites

Los pagos disociados, pese a estar desprovistos formalmente del referente de la producción, siguen aún basados en ella para el cálculo de sus importes individuales y/o *enveloppes* nacionales. Consagran, por consiguiente, las desigualdades en favor de las explotaciones más grandes y con mejores rendimientos, sitas además, por lo general, en las regiones más ricas.

Podría considerarse que la cohesión social y territorial pagó en 2003 el peaje por el paso de una política productivista a otra fundada en el sostenimiento de las rentas. Y el único paliativo que entonces se encontró fue la introducción de una modulación obligatoria de las ayudas directas del primer pilar a fin de engrosar la contribución comunitaria en favor del desarrollo rural. No obstante, en contra de la opinión de la Comisión, el Consejo desposeyó a este mecanismo de toda progresividad, y actualmente está cifrado en un 5 por 100 lineal del total de los pagos que perciben las explotaciones, con una franquicia general de 5.000 euros.

Comos vimos (II.6) hubo algunos estados que llegaron algo más lejos en la redistribución del apoyo mediante la implantación de los regímenes híbridos dentro del apoyo disociado, aunque su carácter parcial (de manera permanente o transitoria, según nos encontremos ante modelos estáticos o dinámicos) y el hecho de que se basen en el número de hectáreas, en beneficio de los grandes propietarios, no resuelven completamente el problema.

El cuadro n.º 1 nos da el orden de magnitud: en el año 2006 la UE-25 contaba con 23.000 beneficiarios del FEAGA (un 0,3 por 100 del total), que percibían más de 100.000 euros, con un monto acumulado de 4.422 millones de euros (equivalente al 13,3 por 100 del total de las ayudas), con pre-

CUADRO N.º 1

DISTRIBUCIÓN DE LAS AYUDAS DIRECTAS DEL FEAGA POR ESTRATOS DE BENEFICIARIOS EN LA UE-25 (EJERCICIO 2006)

ESTRATO / INTERVALO DE APOYO (EN €)	*MONTANTES ATRIBUIDOS (EN MILES DE EUROS) Y PORCENTAJE*			*BENEFICIARIOS (NÚMERO EN MILES Y PORCENTAJE)*		
	Montante por estrato	*Porcentaje por estrato*	*Porcentaje acumulativo*	*Número de beneficiarios*	*Porcentaje por estrato*	*Porcentaje acumulativo*
0 y < 5.000 €	5.149.928	15,55	15,55	6.021,00	82,12	82,12
> 5.000 y < 10.000 €	3.614.031	10,91	26,46	510,00	6,95	89,07
> 10.000 y < 20.000 €	5.674.601	17,13	43,60	400,00	5,45	94,52
> 20.000 y < 50.000 €	9.309.129	28,11	71,71	305,00	4,16	98,68
> 50.000 y < 100.000 €	4.947.415	14,94	86,65	74,00	1,01	99,69
> 100.000 y < 200.000 €	2.267.006	6,85	93,49	17,00	0,23	99,92
> 200.000 y < 300.000 €	703.866	2,13	95,62	3,00	0,04	99,96
> 300.000 y < 500.000 €	627.258	1,89	97,51	2,00	0,02	99,99
> 500.000 €	824.059	2,49	100	1,00	0,01	100
TOTAL UE-25	33.117.293	100	----	7.333	100	----

Fuente: COMMISSION EC (2008), *Indicative figures on the distribution of aids, by size-class of aid, received in the context of directs aids paid to the producers according to Council Regulation (EC) N° 1259/1999 and Council Regulation (EC) N° 1782/2003 (Financial Year 2006).* Documento disponible en: *http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2006/annex1_en.pdf.*

dominio de las grandes explotaciones especializadas en cultivos herbáceos, vacuno y aceite de oliva, o grandes empresas de transformación de azúcar y destilación vitivinícola (45). En el otro extremo, 6,5 millones de agricultores (el 89 por 100 del total) recibían menos de 10.000 euros anuales, con un monto acumulado de 8.764 millones de euros (equivalente al 26 por 100 del total), y en él se integraba el grueso de los agricultores a tiempo parcial.

A la vista está que el presente reparto del primer pilar de la PAC está lejos de responder a las nuevas exigencias de la ruralidad (multifuncionalidad), de una ciudadanía que hace suyos los valores de un modelo de economía social de mercado (legitimidad social) y, en definitiva, de una Europa ampliada que no trata con el mismo rasero a sus agricultores y territorios (legitimidad política). Las tensiones que provocará un presupuesto agrario congelado en términos reales desde 2006, sumadas a las pretensiones recaudatorias de una parte del Consejo con vistas a reforzar otras políticas comunes, no harán sino acrecentar la presión en favor de una mayor redistribución. Somos conscientes de que es demagógico, y contrario a toda lógica económica, esperar que las ayudas de una política «agraria» sean idénticas para todas las explotaciones en un futuro, sin tener en cuenta la diversidad de factores estructurales y costes existentes, pero ello no quita que sea deseable alcanzar una mayor selectividad del apoyo, de acuerdo con una clara delimitación de la (multi)funcionalidad de las ayudas (II.6).

El HC propone afrontar el déficit de equidad mediante un incremento del porcentaje de modulación en vigor del 5 por 100 al 13 por 100, a partir de 2009 y hasta 2012. Las grandes explotaciones estarían sujetas a una reducción suplementaria, del 3 por 100 para las que hoy perciben más de 100.000 euros, del 6 por 100 para las que obtienen más de 200.000 euros y del 9 por 100 para las que reciben más de 300.000 euros. Aunque esta propuesta es mucho menos radical en lo que respecta a las grandes explotaciones que lo que apuntaba la Comunicación de noviembre de 2007 (46), incluye un elemento de progresividad en la modulación que hasta el momento no existía. De aprobarse por el Consejo, significaría 2.022,4 millones de euros adicionales al término del periodo de aplicación, en 2013 (cuadro n.º 2, IIIa), de los que 265,7 millones corresponderían a España (47).

No obstante, la propuesta tiene también sus puntos débiles: en primer lugar, los montantes liberados se quedarán en su integridad dentro de cada Estado miembro, renunciándose por consiguiente a aplicar la (leve) redistribución comunitaria de la modulación vigente (48); en segundo término, se destina en su totalidad a financiar los llamados *nuevos desafíos* dentro del segundo pilar de la PAC (I.6), pese a lo cual es dudoso que, aplicados sobre una base nacional, obtengan el trato financiero que se merecen cuando es conocido que tienen una incidencia muy diferente según los países y/o territorios; en tercer lugar, la modulación se topa a partir de ahora con la competencia directa del artículo 69, sin que por ello se prevea una pasarela que respalde la utilización de los créditos no utilizados por los esta-

dos para reforzar el desarrollo rural (lo que sin duda permitiría afrontar con mejores garantías los *nuevos desafíos* invocados); en cuarto lugar, bien sea por la introducción del artículo 69, bien sea porque nos dirigimos hacia un apoyo en clave territorial, no queda nada claro el futuro de la modulación en el largo plazo como mecanismo de redistribución; por último, adolece, en contraposición al primer pilar, del inconveniente de exigir la cofinanciación, una pesada carga para muchos estados que les conduce a oponerse de manera sistemática a cualquier incremento de los porcentajes de modulación. Inconveniente, si así puede llamársele, que, sin embargo, en el 2103 podría desaparecer si, como parece, se introduce la cofinanciación para el conjunto de ayudas disociadas.

9. El reto presupuestario: disciplina financiera *vs.* renacionalización del apoyo

Hemos comentado ya el fuerte sesgo financiero que sufre el HC ante la decisión que deberá tomar el Consejo de Economía y Finanzas en 2009 sobre el futuro presupuesto de la Unión. En este contexto, la PAC, pese a que las presentes perspectivas financieras congelaron el apoyo agrario en términos reales y le sometieron a una estricta disciplina financiera, se ha convertido para algunos en un oscuro objeto del deseo que permitiría solucionar, por ensalmo, los problemas financieros que arrastra la Unión ampliada.

En estas condiciones, la PAC no puede contar con nuevos fondos para cubrir cualquier necesidad sobrevenida (sea por nuevas reformas, sea por crisis sanitarias o de mercados, sea para compensar el desarme arancelario que imponga el ciclo de Doha, sea para mejorar el apoyo a los nuevos miembros, sea, en fin, para reforzar el segundo pilar). A lo máximo que puede aspirar es a que, en 2013, no se convierta en una política *low cost* sin capacidad de cumplir sus funciones esenciales. La lástima, lo reiteramos de nuevo, es que se dejara pasar la oportunidad de definir mejor estas funciones con el HC y, de refilón, explicar con argumentos agroeconómicos a los ministros de Economía que otra PAC es posible.

El problema se agrava además porque hoy el primer pilar de la PAC prácticamente se dedica en su totalidad a financiar los pagos disociados (cuadro n.º 2, V). Si nos atenemos al impacto financiero de la propuesta y deducimos de los techos efectivamente disponibles de las perspectivas financieras 2007/2013 (cuadro n.º 2, II), las distintas modulaciones (cuadro n.º 2, III.a), los compromisos de los planes de reestructuración (cuadro número 2, III.b) y los mismos pagos disociados (cuadro n.º 2, V), se comprueba que, a partir de 2012, las medidas de regulación y orientación de los mercados (bajo la OCM única) así como los gastos sanitarios y fitosanitarios, se quedan al descubierto, sin respaldo financiero (cuadro n.º 2, VII). En estas circunstancias, el grueso de las medidas ligadas a la producción agraria estaría formado, a partir del 2012, por las ayudas que se deriven del nuevo artículo 68 (cuadro número 2, IV) y, de sobrevenir alguna crisis de mercado o sanitaria, debería acudirse a la disciplina financiera (con la consecuente reducción lineal de las ayudas vigentes).

Ante este escenario, parece más necesario que nunca que en 2013 se afronte una nueva funcionalidad de los pagos disociados que justifique su pervivencia (II.6) y, con ella, simultáneamente, se liberen recursos que permitan garantizar la financiación de la OCM única, para lo que deberá imperativamente acudirse a dos vías: una mayor *selectividad* del apoyo de las explotaciones (II.8) y, complementariamente, la introducción de un cierto grado de *cofinanciación* nacional sobre los pagos.

Convendría, no obstante, desdramatizar en España lo que significa la cofinanciación del FEAGA, sobre todo si tenemos en cuenta que a partir de 2013 nos convertiremos en contribuyentes netos al Presupuesto de la Unión: *a)* de entrada, la cofinanciación, si se garantiza el principio de adicionalidad, podría incluso comportar un aumento de los créditos públicos a la agricultura; *b)* de soslayo, permitiría consolidar unas políticas agro-rurales internas, tanto a escala estatal como regional, mucho más potentes, coherentes y efectivas que las que existen actualmente, coartadas como están por el maná comunitario, y *c)* podría alejar el riesgo de una nacionalización completa del capítulo del apoyo (disociado) a las rentas y podría facilitar que el Consejo de Economía y Finanzas apostara por mantener una PAC económicamente coherente, en otros términos, con mecanismos renovados de intervención pública para combatir la inestabilidad de los mercados, de lo que, no lo perdamos de vista, depende que podamos hablar en el futuro de una verdadera *política agraria* para el conjunto de la Unión.

10. El reto regulatorio: intervencionismo agrario *vs.* fallos del mercado

El HC invoca la globalización y la favorable evolución de los precios internacionales para avanzar hacia una mayor liberalización de los mercados y revisar los instrumentos de regulación de la oferta todavía en vigor dentro de la PAC. De lo que se derivan diversas modificaciones,

CUADRO N.º 2

POLÍTICA DE RENTAS *VS*. POLÍTICA DE MERCADOS:
MÁRGENES FINANCIEROS DISPONIBLES DE ACUERDO CON LA PROPUESTA DE *HEALTH CHECK* (2007/2013)
(En millones de euros a precios corrientes)

	MARCO FINANCIERO 2007/2013						
	2007	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
I.RUBRICA 2b de la UE 27 (a)	**45.759**	**46.217**	**46.679**	**47.146**	**47.617**	**48.093**	**48.574**
II. RUBRICA 2b Agricultura (b)	**44.478**	**44.923**	**45.372**	**45.826**	**46.284**	**46.747**	**47.214**
III. Traspasos a la RÚBRICA 2a (2° pilar - DR)							
III.a. Modulación							
· Vigente (c)	-984	-1.241	-1.306	-1.311	-1.291	-1.292	-1.293
· Voluntaria (c)	---	-362	-466	-506	-516	-523	-523
· Adicional (c)	---	---	---	-563	-977	-1.427	-2.022
Subtotal II.a	**-984**	**-1.603**	**-1.772**	**-2.380**	**-2.784**	**-3.242**	**-3.838**
III.b. Otros (d)							
· Algodón	-22	-22	-22	-22	-22	-22	-22
· Tabaco	---	---	---	---	-484	-484	-484
· Vino	---	---	-40	-81	-121	-121	-121
Subotal II.b	**-22**	**-22**	**-62**	**-103**	**-627**	**-627**	**-627**
TOTAL III (a+b)	**-1.006**	**-1.625**	**-1.834**	**-2.483**	**-3.411**	**-3.869**	**-4.465**
IV. RÚBRICA 2b EFECTIVA para sectores de UE 27 (II- III)	**43.472**	**43.298**	**43.538**	**43.343**	**42.873**	**42.878**	**42.749**
V. UMBRALES Pagos únicos de la UE 27 (e)	**36.257**	**38.344**	**40.098**	**40.951**	**41.979**	**43.111**	**44.076**
- UE-15	**34.166**	**35.024**	**35.966**	**36.052**	**36.323**	**36.570**	**36.660**
del que: España	4.635	4.650	4.831	4.839	5.114	5.114	5.139
- UE-12	**2.091**	**3.320**	**4.131**	**4.899**	**5.656**	**6.542**	**7.417**
VI. MARGEN para el art. 68 (10% IV) (f)	---	---	---	**4.095**	**4.198**	**4.311**	**4.408**
VII. MARGEN EFECTIVO para intervenciones de mercados (IV - V)	**7.215**	**4.954**	**3.440**	**2.392**	**894**	**-233**	**-1.327**
Porcentaje V/II	81,5	85,3	88,4	89,3	90,6	92,2	93,3
Porcentaje V/IV	83,4	88,5	92,1	94,4	97,9	100,5	103,1
Porcentaje VII/ IV	16,6	11,5	7,9	5,6	2,1	-0,5	-3,1

(a) I. Techo de la rúbrica 2b para la política de mercados y pagos directos (PAC), gastos sanitarios y fitosanitarios, recursos naturales y gastos pesqueros de la UE-27 para el período 2007/2013 a precios corrientes.

(b) II. Sobre la base del anteproyecto de Presupuesto 2009 (*Preliminary Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2009 - SEC (2008) 514, p. 25-26)* se han sustraído de la rúbrica 2b los gastos pesqueros y por recursos naturales (LIFE), por un equivalente al 2,8 por 100 del total de cada ejercicio (en torno a los 1,3 millones anuales). Por diferencia, se obtienen los gastos teóricamente disponibles para el sector agrario (mercados, sanidad).

(c) III.a. Montantes de las diversas modalidades de modulación que conllevan una transferencia de fondos en favor del desarrollo rural (2° Pilar - FEADER). La modulación obligatoria «adicional» es la propuesta por la Comisión con el HC, aplicable a partir del 2009 (n) con efectos a partir del ejercicio 2010 (n+1).

(d) III.b. Fondos destinados a la reestructuración sectorial tras las reformas del algodón, de la OCM del tabaco y de la OCM vitivinícola y que se transfieren al 2° pilar (FEADER).

(e) V. Suma de los umbrales nacionales de los pagos únicos (*enveloppes*) del anexo VIII del nuevo Reglamento codificado que sustituirá al Reglamento (CE) 1782/2003 de acuerdo con la propuesta de la Comisión en el HC.

(f) V. Pagos en favor de determinadas producciones, territorios o la financiación de los riesgos por calamidades naturales o epizootias según el nuevo artículo 68 del Reglamento codificado (10 por 100 como máximo de los pagos disociados - IV).

Fuente: Elaboración a partir de los cálculos de la Comisión, incluidas las propuestas legislativas para el HC (COM (2008) 306).

mayoritariamente en la OCM única (Reglamento (CE) 1234/2007).

En primer lugar, la Comisión pretende convertir los sistemas de intervención pública vigentes en simples *redes de seguridad*, de tal modo que no se conviertan en salidas estructurales para los excedentes y no obliguen a recurrir a las exportaciones subvencionadas. Para ello, se suprime la intervención en determinados sectores (arroz, trigo duro, porcino), se reduce a cero en otros (cebada, maíz, sorgo) y se generaliza, en los sectores que aún la mantengan, un régimen de adjudicación para la fijación del precio de compra (caso del trigo blando, que se convierte en la referencia para el conjunto de cereales, la mantequilla, o la leche en polvo). Asimismo, deja de ser obligatorio el almacenamiento privado en lácteos, se eliminan las actuales *medidas excepcionales de mercado* (ex-artículo 44 de la OCM única), como contrapartida a la instauración de los fondos mutualizados sanitarios, y desaparecen algunas ayudas (de fomento del consumo de productos lácteos, a los forrajes desecados).

En cuanto al *control de la oferta:* se elimina la retirada de tierras de modo que pueda aumentar la producción y cubrir la creciente demanda de cereales y oleaginosas para la alimentación y la energía, y se confirma la desaparición de las cuotas de producción para la fécula de patata, en 2013, y para la leche, en 2015. En este último supuesto, se propone un «aterrizaje suave» mediante un incremento progresivo de las cuotas, hasta un 6 por 100 entre 2008-09 y 2013-14 y posibles medidas de acompañamiento a financiar con el nuevo artículo 68 (II.7) (49), con un informe intermedio de evaluación en 2012.

La propuesta puede ser objeto de prolijos comentarios, algunos de carácter técnico, otros de fondo. Aquí nos limitaremos a estos últimos.

El HC parece ser coherente con las negociaciones en curso en Doha, aunque lo cierto es que, si como está previsto, la Medida Global de Apoyo se reduce en un 70 por 100, las disociaciones aprobadas entre 2003 y 2008 y las que se incluyen en el HC dan un margen más que suficiente para cumplir el compromiso (50). Por otro lado, se da por sentado que la regulación de la oferta no tiene razón de ser con unos mercados al alza como los presentes (I.4.a). Pero hay que actuar con cautela antes de desmantelar los regímenes de intervención. Primero, porque no puede confundirse, como frecuentemente hace la Comisión, *estabilidad de la renta* con *estabilidad de mercados*, y toda política agraria que se precie ha de contar con un componente regulatorio frente a una volatilidad de los precios que tiene un carácter sistémico y que la globalización no elimina (en tanto que si la producción se concentra en las zonas de menores costes, se incrementa al unísono el riesgo de crisis de oferta por causas climáticas o sanitarias). Parece, hoy por hoy, difícil pensar que se lleguen a establecer mecanismos de estabilización a escala mundial y/o que tengan efectividad mientras se mantenga la inestabilidad monetaria, no se regulen también los mercados de futuros de materias primas y, en fin, no se extienda la regulación de la banca comercial a la de inversión, coartando así la especulación financiera. En suma, lo prudente es, hoy por hoy, mantener ciertas redes de seguridad que no han de tener carácter estructural, distinguir entre sectores y, en cualquier caso, preservar (como de hecho hace la Comisión) los instrumentos de regulación para la ganadería, por su especificidad y baja inserción en los mercados mundiales.

Algunos creen que, aprovechando la cada vez más estrecha relación entre los mercados agrarios y los energéticos, sería factible un precio mínimo implícito para cereales y oleaginosas. Si hoy ya existe un precio de equivalencia para la conversión del petróleo en carburantes, alegan, sería también hipotéticamente posible fijar un precio de equivalencia de los productos agrícolas para uso energético (51). No existen aún suficientes evidencias sobre la función estabilizadora de la producción de energía, sobre todo si a la vista de lo que se propugna en USA con la nueva *Farm Bill* de 2008 se subvenciona masivamente la fabricación de biocombustibles. Por otro lado, un cierto intervencionismo público que limitara la caída de precios, evitara grandes alteraciones de la producción y, en definitiva, proporcionara una referencia a los operadores podría conferir una mayor eficiencia a los instrumentos privados, hoy muy especulativos, y en Europa aún en pañales. Parece además muy arriesgado pensar que los sistemas de seguros de cosechas o los fondos mutualizados del artículo 68, orientados como están a la gestión de riesgos individuales (climáticos o sanitarios), podrán reemplazar a medio plazo la intervención pública, que se dirige fundamentalmente a la *gestión* de crisis o riesgos sistémicos. De hecho, las experiencias norteamericana y canadiense muestran que, ante graves crisis de mercados, estos instrumentos precisan siempre de apoyos adicionales por parte de los poderes públicos y cuestan muy caros al contribuyente, sin que sean los agricultores sus principales beneficiarios (52). En este contexto, no tiene sentido abolir las medidas excepcionales de mercado como propone la Comisión, ya que, a fin de cuentas, son las que permitirán yugular una crisis grave (como de hecho ya acaeció con la de las vacas locas).

En cuanto al sector lácteo, si lo que se pretende es un aterrizaje suave con la desaparición a término de las cuotas, las medidas que se barajan son discutibles. Una reducción de la tasa suplementaria podría ser una opción alternativa al incremento progresivo (y excesivamente corto) que se propone (53). En cualquier caso, debería adelantarse el informe de evaluación para sopesar la bondad de las medidas tomadas y conocer mejor el impacto de rentas, industrial y territorial de la extinción de las cuotas. Para terminar, se nota a faltar que la propuesta ni siquiera llegue a plantearse el papel de las interprofesionales en la organización de los mercados.

A modo de conclusión, el HC formaliza el paso a una regulación de la oferta fundada en redes de seguridad, lo que parece oportuno. No lo es tanto el futuro engarce entre éstas y los (nuevos) instrumentos de gestión del riesgo que se introducen con el artículo 68. En última instancia, nos quedamos con el interrogante de a dónde nos dirigimos, a tenor de la evolución presupuestaria (II.9), y qué combinación entre los sectores público y privado se propone para afrontar el reto regulatorio.

11. Corolario

En las páginas anteriores hemos analizado las propuestas del HC bajo el prisma de cinco grandes retos. En todos ellos advertimos que la Comisión ha apostado por ajustes puntuales, sin llegar nunca a plantear, y obviamente responder, las grandes preguntas que la PAC tiene implícitamente ya formuladas. En mayo del 68 se decía *il faut oser*, hay que atreverse. La Comisión, lejos de esta máxima, se ha achicado ante el examen financiero que realizará el Consejo de Economía y Finanzas en 2009. Lo paradójico es que, autolimitando sus ambiciones y sus propuestas, puede haber dado argumentos suplementarios a los adversarios de una *política-agrícola-común* para un ejercicio de *downsizing* y quitarle el respaldo financiero que precisa para superar los retos que tiene delante. Y si, en el mejor de los casos, no desembocamos en una PAC *low cost*, quizá nos encontremos en 2013 con tal número de frentes a cubrir (nuevas perspectivas financieras, compromisos medioambientales y comerciales) que difícilmente lleguemos a un buen resultado.

La humildad de las propuestas del HC es tal, y las expectativas de que el Consejo Agrícola las mantenga o no las corte son tan vanas, que a la pregunta que encabeza este artículo sobre qué «*PAC tras el HC*» lo más oportuno sería responder «*la PAC de la codecisión*», porque, en definitiva, en 2009 el mayor cambio que la PAC sufrirá será el que venga a través del nuevo Tratado de Lisboa (si Irlanda lo permite). Pero ésta es otra historia, merecedora, por sí misma, de otro artículo.

NOTAS

(*) Las opiniones del autor se expresan a título personal, y no comprometen a la institución en la que trabaja. Manuscrito terminado el 20-6-2008.

(1) Reglamentos (CE) 1782 a 1788/2003 (DO L 270 de 21.10.2003). El núcleo central del nuevo modelo de apoyo de la PAC que surge a partir de 2003 se concreta en el Reglamento (CE) 1782/2003.

(2) MASSOT, A. (2003), «La reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros,* número 1999, 2003: 11-60; MASSOT, A. (2005), «De la crisis de la Unión a la crisis de la PAC. Por un nuevo proyecto para la agricultura europea en un entorno globalizado», Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, *Boletín* n.º 72, *DT* n.º 34/2005, disponible en la página web: *www.realinstitutoelcano.org/boletines/boletin72.htm#destacado.1.* Para un análisis detallado de los mecanismos de la PAC en vigor, puede consultarse GARCÍA ÁLVAREZ COQUE, JM. (ed.) (2006), *La reforma de la Política Agraria Común*, EUMEDIA y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid. Desde una perspectiva jurídica, es de consulta imprescindible BIANCHI, D. (2006), *La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien d'autre que la PAC!*, Pratique du droit européen, Bruylant, Bruselas.

(3) Decisión 94/800/CE (DO L 336 de 23.12.1994: 22-39).

(4) La disociación equivaldría al (primer) paso del paradigma *dependiente* al paradigma *competitivo*. Ambas nociones, a su vez contrapuestas a los paradigmas «multifuncional» y «globalizado», fueron enunciadas en una célebre y ya antigua ponencia de JOSLING, T. (2000), *Competing Paradigms in the OECD and their Impact* on the WTO Agricultural *Talks,* Conference in honour of Luther Tweeten on Challenging the Agricultural Economics Paradigm, Ohio State University, 10-11 de septiembre de 2000.

(5) Artículos 3 a 9 del Reglamento (CE) 1782/2003. Las normas de obligado cumplimiento, citadas en el anexo III del mismo Reglamento, se refieren a ámbitos tan dispares como la conservación de aves y hábitats naturales, la protección de aguas contra la contaminación agraria, la identificación y registro de animales, el uso de productos sanitarios y fitosanitarios, las medidas de erradicación de la ESB, los principios de la legislación alimentaria, la notificación de epizootias, o las reglas de protección del bienestar de los animales en las explotaciones, el transporte y el sacrificio.

(6) Anexo 2 de la Decisión 94/800/CE (vid. nota 3).

(7) Reglamentos (CE) 864 y 865/2004 (DO L 161 de 30.4.2004) sobre el algodón, el tabaco, el lúpulo y el aceite de oliva.

(8) Reglamento (CE) 2013/2006 (DO L 384 de 29.12.2006).

(9) Reglamentos (CE) 318 a 320/2006 (DO L 58 de 28.2.2006), posteriormente complementados por los reglamentos (CE) 1260, 1261, 1263 y 1264/2007 (DO L 283 de 27.10.2007).

(10) Reglamento (CE) 1182/2007 (DO L 273 de 17.10.2007).

(11) Reglamento (CE) 479/2008 (DO L 148 de 6.6.2008).

(12) La sentencia del TJCE en el asunto C-310/04, Reino de España contra Consejo de la UE, de 7 de septiembre de 2006, anuló el régimen de ayudas para el algodón inscrito en el Reglamento (CE) 864/2004 (nota 7), en la medida en que sus importes no garantizaban el mantenimiento de este cultivo, tal como exigían los protocolos de adhesión de Grecia, España y Portugal, y la falta de estudios de impacto que permitieran valorar la situación resultante para las desmotadoras. En estas circunstancias, la Comisión tuvo que proponer un nuevo régimen (COM (2007) 701 de 9.11.2007), que se adoptará en el transcurso de 2008.

(13) Recordemos que, de acuerdo con sus respectivos tratados de adhesión, las ayudas

de los 12 se calcularon inicialmente en función de las producciones registradas en el periodo inmediatamente anterior a su adhesión, muy lejos de su potencial teórico, en la medida en que se habían visto afectadas por una fuerte reestructuración desde 1989 y, por ende, sustancialmente más bajas que las existentes durante el régimen socialista. Además, a fin de no entorpecer el proceso de modernización estructural, estas ayudas en su origen equivalían solamente al 25 por 100 de las de los 15 para luego irse incrementando hasta converger totalmente al final del período transitorio, en 2103. En este contexto, los nuevos estados miembros se sienten, en mayor o menor medida, discriminados y mantienen la reivindicación de una mejora de los importes reconocidos de las ayudas.

(14) Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DO C 139 de 14.6.2006), luego modificado por la Decisión 2008/29/CE (DO L 6 de 10.1.2008).

(15) SAPIR, A. (dir.) (2003), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver,* Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, julio 2003.

(16) Véase al respecto el documento del FOREIGN & COMMONWEALTH OFFICE (2007), *Global Europe. Meeting the Economic and Security Challenges*, octubre 2007: 23. Escueta y abiertamente, el Cabinet Office plantea una radical reducción de las dos principales políticas comunes de gasto, con una PAC *low cost*, por un lado, y una política de cohesión exclusivamente concentrada en los Estados menos prósperos de la Unión, por otro. Puede consultarse asimismo: HM TREASURY - DEFRA (2005), *A Vision for the Common Agricultural Policy,* diciembre 2005 (*www.hm-treasury.gov.uk* y *www.defra.gov.uk*).

(17) COMISION CE (2007), *Preparándose para el 'chequeo' de la reforma de la PAC*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (COM (2007) 722 de 20.11.2007) (*http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm).* Esta Comunicación dio paso a la correspondiente Resolución del Parlamento Europeo del 12 de marzo de 2008 (P6_TA-PROV(2008)0093 - A6-0047/2008), que, con algunas salvedades, se pronunció en favor del enfoque de la Comisión.

(18) COMISION CE (2008), *Propuestas legislativas sobre el 'chequeo médico' de la PAC* (COM (2008) 306 de 20.5.2008), *Commission Staff Working Document - Impact Assessment* (SEC, 2008, 1885 de 20.5.2008), y *Commission Staff Working Document - Impact Assessment Summary* (SEC, 2008, 1886 de 20.5.2008) (*http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm).*

(19) Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 8 y 9 de marzo de 2007 (7224/1/07/REV 1). Véase además, al respecto, el estudio externo, contratado por la Comisión, *Adaptation to Climate Change in the Agricultural Sector,* Final Report, diciembre 2007 (*http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/climate/index_en.htm)*; y, para una visión de conjunto sobre la estrategia general de la Unión sobre el cambio climático: *http://ec.europa.eu/environment/climat/home_en.htm*.

(20) Decisión 2002/358/CE, DO L 130 de 15.5.2002.

(21) COMISION CE (2006), *Estrategia de la UE para los biocarburantes* (COM (2006) 34 de 8.2.2006, con su correspondiente *Impact assessment* - SEC (2006)142). Para un análisis comparativo sobre las políticas de fomento de los biocombustibles aplicadas en los países de la OCDE: STEENBLIK, R. (2007), *Biofuels - At What Cost?. Government Support for Ethanol and Biodiesel in Selected OECD Countries,* International Institute for Sustainable Development, GSI-IISD, septiembre 2007.

(22) Directiva 2000/60/CE, DO L 327 de 22.12.2000.

(23) El Reglamento (CE) 870/2004 (DO L 162 de 30.4.2004) establece el Programa Comunitario de Conservación de Recursos Genéticos en Agricultura, con 17 acciones a implementar en 4 años a contar desde 2007.

(24) La reciente Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (*BOE* 299, de 14 de diciembre de 2007), en la medida en que incluye expresamente entre sus medidas el fomento de las energías renovables y el agua, y está desvinculada de los programas de desarrollo rural aprobados en cada autonomía, podría beneficiarse de la nueva modulación para su desarrollo. Véase sobre el tema: REGIDOR, J.G. (coord.) (2008), *Desarrollo rural sostenible: un nuevo* desafío, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Centro de Publicaciones, Madrid.

(25) Numerosos análisis han sido publicados para explicar las causas y efectos de la actual deriva de los mercados. Por lo general, prevén que los precios internacionales agrarios se mantendrán altos a medio plazo, aunque a niveles inferiores a los conocidos en los dos últimos años. Véase: OECD-FAO (2008), *Agricultural Outlook 2008-2017* (*http://www.agri-outlook.org*); FAPRI - FOOD AND AGRICULTURAL POLICY RESEARCH INSTITUTE (2007), *FAPRI Agricultural Outlook 2007* (*http://www.fapri.org/outlook2007*); WITZKE, NOLEPPA y SCHWARZ (2008), «Global agricultural market trends and their impacts on European agriculture», Humboldt-Universität zu Berlin, *Working Paper, n° 84/2008*, mayo; FAPRI (2008), *US Baseline Briefing Book*, FAPRI-MU Report 03-08 (*http.//www.fapri.missouri.edu/outreach/publications/2008/FAPRI-MU_Report_03_08.pdf*); SCNEPF, R. (2008), *High Agricultural Commodity Prices: What Are the Issues,* CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 6 de mayo de 2008; y TROSTLE, R. (2008), *Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices,* USDA-ERS, WRS-0801, mayo 2008 (*www.ers.usda.gov*). Los análisis de la Comisión son mucho más comedidos, disponibles en: *http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capep/prospects2007b/index_en.htm* y *http://ec.europa.eu/agriculture/foodprices/index_en.htm*.

(26) EC COMMISSION (2008b), *Tackling the challenge of rising food prices. Directions for EU action*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (COM (2008) 321, 20.5.2008). Para los análisis que acompañan a la Comunicación, véase: *http://ec.europa.eu/agriculture/foodprices/index_en.htm*.

(27) COMISION CE (2005c), *Simplificar y legislar mejor en el marco de la política agrícola común* (COM (2005) 509 de 19.10.2005). Para mayores detalles sobre los trabajos de simplificación, *vid.*: *http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm*.

(28) DO L 209 de 11.8.2005.

(29) DO L 270 de 21.10.2003.

(30) DO L 270 de 21.10.2003, modificado en último término por el Reglamento (CE) 479/2008 (DO L 148 de 6.6.2008).

(31) DO L 299 de 16.11.2007, modificado en última instancia por los reglamentos (CE) 248/2008 (DO L 76 de 19.3.2008) y 361/2008 (DO L 121 de 7.5.2008).

(32) DO L 277 de 21.10.2005.

(33) Ya formalizado en el documento COM (2006) 500 de 22.9.2006, donde se incluían sus correspondientes propuestas legislativas.

(34) COM (2007) 147 de 29.3.2007.

(35) Informe subsumido en las propuestas de reforma de la OCM de frutas y hortalizas (COM (2007) 17 de 24.1.2007) y su evaluación de impacto (SEC (2007) 74 y 75 de 24.1.2007).

(36) COM (2007) 800 de 12.12.2007 y propuestas legislativas para la modificación de las cuotas lecheras (COM (2007) 802).

(37) El estudio de impacto presentado por la Comisión a propósito del HC (*Impact assessment* - SEC (2008) 1885) adolece en este sentido del mismo vicio de fondo que las propuestas legislativas: queriendo ser exhaustivo en su análisis, sus conclusiones se ven predeterminadas por el enfoque general elegido.

(38) El actual proceso de reforma ha dado ya lugar a numerosos estudios, sobre las intenciones de la Comisión y sobre los posibles diseños de la futura PAC: BUREAU, D. y CHALMIN, P. (2007), *Perspectives agricoles en France et en Europe,* Conseil d'Analyse économique, La Documentation Française, Paris; EUROCARE (2007), *Reflection on the Possibilities for the Future Development of the CAP,* European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B, IP/B/AGRI/FWC/2006-146-Lot01-C01-SC1, PE 397.241; MATTHEWS, A. (2007), *More on who Benefits from farm Subsidies* (*http://caphealthcheck.eu/2007/10/14/more-on-who-bebefits-from-farm-subsidies*); COOPER, BALDOCK, FARMER

(2007), *Toward the CAP Health Check and the European Budget Review*; The German Marshall Fund of the United States, octubre 2007 (*www.ieep.eu/publications/pdfs/2007/health_check_12_10_07.pdf*); ÖIR (2007); *Reflection on the Possibilities for the Future Development of the CAP - the Rural Development Perspectives,* European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B, IP/B/AGRI/FWC/2006-146-Lot03-C01-SC1, diciembre; MASSOT, A. (2007), «¿Quo vadis PAC? La revisión de 2008, primer paso en la búsqueda de una nueva Política Agrícola Común», *Boletín Económico de ICE*, n° 2903, del 16 al 31 de enero de 2007, p. 11 (*www.revistasice.com/RevistasICE/BICE/pagResBusqueda);* GARCÍA AZCÁRATE, T. (2008), «Le bilan de santé de la Politique Agricole Commune», *Revue du Marché Commun,* n° 515, febrero 2008: 73-79; GARCÍA ÁLVAREZ COQUE, J.M. (2008), *The Financing and Effectiveness of Agricultural Expenditure,* European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B, Agriculture and Rural Development, IP/B/AGRI/IC/2008-12, PE 397.258, 28.3.2008; CHATELLIER, V. (2008), *The Financing and Effectiveness of Agricultural Expenditure,* European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B, Agriculture and Rural Development, IP/B/AGRI/IC/2008-13, PE 397.259, 28.3.2008; REGIDOR, J.G. (2008), y *Analysis of the Health Check Proposals: the Reform of the decoupling system*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B, Agriculture and Rural Development, IP/B/AGRI/IC/2008-57, PE 405.400, junio 2008; BUCKWELL, A. (2008), *Analysis of the Health Check Proposals: The Reform of the Mechanisms for Direct Support*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B, Agriculture and Rural Development, IP/B/AGRI/IC/2008-56, PE 405.399, June 2008.

(39) Para una visión de conjunto de los diferentes modelos de disociación vigentes, consultese: *http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/pdf/2008_01_dp_capFVrev.pdf,* al igual que el *Impact assessment of alternative Policy Options*, presentado con las propuestas legislativas del HC (EC COMMISSION, 2008a), en particular su apartado C.a. Complementariamente véase: GAY, S.H. *et al.* (2005), *Recent Evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): State of Play and Environmental Potential*, MEACAP WP6 D4b, disponible en la página web del IEEP: *http://www.ieep.eu/publications/pdfs/meacap/WP6/WP6D4B_CAP.pdf;* y KROLL, J.C., Dir. (2006), *La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les Etats membres de l'Union Européenne,* Convention d'étude MAP - ENESAD n.° 06-H1-01.01, octubre 2006.

(40) Punto 2.2 de la exposición de motivos de las propuestas, y apartado C.a.5 de su evaluación de impacto (COMISION CE 2008a y SEC (2008) 1885). Para una visión alternativa a la propuesta por la Comisión: REGIDOR, J.G. (2008), *op. cit*. en nota 38.

(41) Sobre la posible funcionalidad del apoyo disociado, véase: BUCKWELL, A. (2008), *op. cit*. en nota 38; GUYOMARD *et al.,* «*La politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne: quel avenir pour les droits à paiement unique?*», en BUREAU-CHALMIN (2007), *op. cit*. en nota 38: 125-175.

(42) Es significativo que la multifuncionalidad agraria no sea citada una sola vez ni en la Comunicación de noviembre de 2007 ni tampoco en el memorándum de presentación de las propuestas legislativas. Sin embargo, tal noción, basada en la producción conjunta de bienes y servicios económicos de interés público por parte de la actividad agraria y no remunerados por el mercado, dio lugar a abundantes trabajos en plena negociación de la Ronda Uruguay. Basta citar: OECD (2001), *Multifunctionnality. Towards an Analytical* Framework, COM/AGR/APM/TD/WP, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Paris; PAARLBERG, P.L. *et al. (2002),* «Multifunctionality and agricultural trade negotiations», *Review of Agricultural Economics,* 24 (2): 322-335; GUYOMARD, H. y LE BRIS, K. (2003), «Multifunctionnality, agricultural trade and WTO negotiations. A review of interactions and issues», ENARPRI, *Working Paper n° 4*, diciembre 2003; MASSOT, A. (2003), «Le paradigme multifonctionnel: outil et arme dans la renégociation de la PAC», *Economie Rurale,* n° 273-274, enero-abril 2003: 11-60. Más recientemente: BARREIRO, J. y GOMEZ-LIMON, J:A. (2007), *La multifuncionalidad de la agricultura,* EUMEDIA-MAPA.

(43) La territorialización del apoyo tiene ya detrás de sí una larga literatura: OECD (2003), *The Future of Rural Policy. From sectoral to place-based policies in rural areas*; BODIGUEL, L. (2003), «Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle», *Economie Rurale,* n° 273-274, enero-abril 2003: 61-75; REGIDOR, J.G. (2005), *Multifonctionality and the CAP: Territorial Proposal,* European Parliament, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B - Agriculture and Rural Development, IP/B/AGRI/ST/2004_009, PE 355.359, 1.3.2005.

(44) La nueva zonificación del desarrollo rural en estudio, a aprobar antes de 2010, según lo previsto en el artículo 37 del Reglamento (CE) 1698/2005 (nota 32) y el anexo II.A.5.3.2.1.1 del Reglamento (CE) 1974/2006 de la Comisión (DO L 368 de 23.12.2006), podría facilitar la integración de los dos pilares mediante un marco territorial único.

(45) Para el desglose concreto de la distribución del apoyo comunitario, puede consultarse *http://www.farmsubsidy.org*, a modo de complemento del informe de la Comisión utilizado como fuente del cuadro n.º 1. No obstante, para algunos países o regiones los datos no son completos por la negativa a aportarlos de sus organismos pagadores. Una situación que deberá terminar con el reciente Reglamento (CE) 259/2008 (DO L 76 de 19.32008), que ha impuesto la obligación de publicar las listas de beneficiarios individuales de la PAC. Para mayores detalles sobre el caso español, véase el estudio de INTERMON-OXFAM (2005), *Goliath contra David. Quién gana y quién pierde con la PAC en España y en los países pobres*, marzo 2005.

(46) En ella se esbozaba un *capping* del 10 por 100 para los pagos superiores a 100.000 euros, del 25 por 100 para los superiores a 200.000 euros y del 45 por 100 a partir de los 300.000 euros. Ante la resuelta oposición encontrada en el Consejo, sobre todo de los estados con mayor número de grandes explotaciones (Gran Bretaña, Alemania, República Checa, Hungría y Eslovaquia), la Comisión dio marcha atrás.

(47) Véase, para mayor detalle, AGRA-FACTS, n° 51-08, 6.6.2008. Una evaluación de las diversas opciones estudiadas por la Comisión puede encontrarse en el *Impact assessment*, apartado C.d, que acompaña las propuestas legislativas del HC.

(48) En 2003 se dispuso que sólo el 80 por 100 de los montantes sustraídos por la modulación quedara dentro de cada Estado, y el 20 por 100 restante se repartiera a nivel comunitario según tres criterios, la superficie y el empleo agrarios, y el PIB *per cápita*. España ha sido, de hecho, la principal beneficiaria de este ejercicio de redistribución.

(49) EC COMMISSION (2008d), *Economic analysis of the effects of the expiry of the EU milk quota system,* Final Report, marzo 2008 (*http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milk/index_en.htm)*

(50) GUYOMARD *et al.*, «La politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne: quel avenir pour les droits à paiement unique?», en BUREAU-CHALMIN (2007), *op. cit*. en nota 38: 125-175.

(51) Véase: EUROCARE (2007), *op. cit*., en nota 38, anexo 2.

(52) Véase, EUROCARE (2007), *op. cit*., en nota 38, cuadro 5.

(53) FAPRI-Ireland Partnership (2007), *CAP Health Check Analysis: Impact of EU Milk Quota Expansion,* TEAGASC Rural Economy Research Centre, Athenry, Galway, 31 October 2007.

EL MODELO EUROPEO DE AGRICULTURA Y LOS ACUERDOS INTERNACIONALES

José M.ª GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE (*)

Universidad Politécnica de Valencia

Josep M.ª JORDÁN GALDUF

Universidad de Valencia

Víctor D. MARTÍNEZ GÓMEZ (*)

Universidad Politécnica de Valencia

Resumen

Este artículo analiza las relaciones que mantiene la UE en el ámbito agrario mundial y las conexiones entre la PAC y los distintos acuerdos internacionales. Después de una revisión de la situación del comercio agrario de la UE, de sus políticas de acción internacional, y de las implicaciones de éstas sobre la prosperidad global, el artículo discute la influencia de las negociaciones multilaterales sobre la PAC, finalizando con un análisis del futuro de las ayudas directas y de los instrumentos de regulación de mercados.

Palabras clave: PAC, OMC, comercio agrario internacional, política comercial, política de cooperación.

Abstract

This article examines the international relationships of the EU in the world agricultural context and the existing links between the CAP and international agreements. First, the EU agricultural trade and its international policies are reviewed, with a view to the implications of these policies on global prosperity. Then, the influence of multilateral negotiations on the CAP is considered. The paper finalises with a discussion on the future of direct support and market regulation instruments.

Key words: CAP, WTO, agricultural trade, commercial policy, cooperation policy.

JEL classification: F13, Q17, Q18.

I. INTRODUCCIÓN

LA Unión Europea (UE) es hoy un actor muy importante en el contexto global. A su vez, es un grupo regional que trata de adaptarse y hacer frente a los desafíos de la globalización. La UE no se formó con el propósito de convertirse en una potencia mundial, sino para responder a necesidades internas del continente europeo (como asegurar la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región). Ello no obstante, la evolución de la Unión, con sus sucesivas ampliaciones y la progresiva profundización de su proceso de integración económica, le han llevado a ser un actor clave en la escena internacional. En este contexto, lleva a cabo dos importantes políticas exteriores que intentan afrontar y modular el proceso de globalización: la política comercial exterior común y la política de cooperación al desarrollo, las cuales se hallan relacionadas entre sí e inciden (directa o indirectamente) en el ámbito agrario.

La construcción de la política agraria común (PAC), en los años sesenta, se basó en buena parte en aislar el mercado agrícola comunitario de las turbulencias de los mercados internacionales. Dicho aislamiento parecía necesario para garantizar la estabilidad de los precios internos, así como para aumentar los niveles de autosuficiencia. La aparición de excedentes y la necesidad de exportarlos con subvención al mercado mundial desde finales de los setenta puso de manifiesto que esa PAC podía entrar en conflicto con los intereses agrícolas de otros países. La Ronda Uruguay que finalizó en 1994 con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), obligó a una reforma fundamental de la PAC, que introdujo pagos directos a los agricultores como sistema de ayuda más transparente y con menores efectos de distorsión en el comercio.

El objetivo del presente artículo es examinar la relación entre las negociaciones comerciales, tanto a nivel multilateral como bilateral, y la PAC. Más concretamente, nos preguntamos de qué modo procesos de negociación, como la Agenda Doha para el desarrollo, han limitado el campo de actuación de las políticas agrarias en la Unión y de hecho lo van a ir condicionando en los próximos años. Complementariamente, surge la pregunta de si la UE seguirá disponiendo de margen de maniobra para la aplicación de una PAC que responda a las necesidades de la sociedad europea. Para estudiar estas cuestiones, los tres primeros apartados de este artículo revisan la situación de la Unión con respecto a su comercio agrario, su estrategia exterior y su contribución al desarrollo. A

continuación, se examina el capítulo agrario en las negociaciones comerciales multilaterales en la OMC, con una mirada a sus antecedentes, a la relación entre OMC y PAC y, por último, a las posibilidades de alcanzar un acuerdo en la Agenda Doha para el desarrollo. Finalmente nos preguntamos sobre la influencia del proceso de negociaciones internacionales sobre el futuro de las políticas agrarias, teniendo en cuenta el proceso denominado *Chequeo médico*.

II. VISIÓN GENERAL DEL COMERCIO EXTERIOR AGRARIO DE LA UNIÓN EUROPEA

Para entender la estrategia europea en las negociaciones internacionales relacionadas con la agricultura, resulta útil situar la posición de la UE en los mercados mundiales de productos agroalimentarios.

Dentro del valor del comercio mundial de mercancías, los productos agrarios y alimentarios (incluyendo pescados y materias primas agrarias) suponen en la actualidad alrededor del 8 por 100, con un valor de 945.000 millones de dólares estadounidenses, según los datos más recientes de la OMC (OMC, 2007). Para los países de la UE-25, la importancia del comercio de estos productos es ligeramente superior, pues estuvo en torno al 9 por 100 en 2006 según la misma fuente.

Teniendo en cuenta únicamente los productos agrarios, la tendencia más importante que se observa para el comercio extracomunitario de la UE-25 es la reducción de la participación de éste en el total del comercio de mercancías de la UE, debido fundamentalmente a la fuerte dinámica de incremento comercial de los productos industriales, cuyas tasas de crecimiento en los últimos años han superado las de los productos agrarios (Comisión Europea, 2006).

Sin embargo, pese a que cuantitativamente el comercio de productos agrarios sea menos relevante que el de otro tipo de productos y a su mencionada tendencia a la pérdida de peso, tradicionalmente ha disfrutado de un trato especial respecto a otros productos, debido, entre otras razones (Compés *et al.,* 2001), al carácter estratégico de la actividad agraria. Por ello, y como se verá en los apartados siguientes, la normativa que regula el comercio de productos agrarios ha merecido especial atención en los foros multilaterales.

La UE-25 es el principal agente en los mercados agrarios internacionales, tanto en valor de importaciones como de exportaciones. Tradicionalmente ha sido importador neto, si bien desde los primeros años del siglo XXI ha estado equilibrando paulatinamente su balanza comercial agraria hasta dejarla prácticamente en equilibrio en los últimos años (cada uno de los dos capítulos adoptó un valor de alrededor de 63.000 millones de euros en 2005). Este hecho ha sido posible gracias a la notable expansión de sus exportaciones, desbancando a los EE.UU. como principal exportador mundial. Por productos, en el apartado de alimentos procesados —como los vinos, otras bebidas alcohólicas o preparaciones de alimentos—, la UE muestra un gran superávit comercial, superávit que también se da en otros productos, como los lácteos y los cereales. Para productos como el azúcar y los animales vivos, la posición comercial está relativamente equilibrada, y los déficits comerciales más destacables se dan en las oleaginosas, los productos tropicales y las frutas y hortalizas.

Al analizar los orígenes de las importaciones agrarias de la UE-25, un primer rasgo a destacar es la creciente importancia de países como Brasil, Argentina, Turquía y China como proveedores de la UE y la pérdida de cuota de mercado europeo por parte de los EE.UU. Esta circunstancia se da porque los EE.UU. han sido tradicionalmente grandes aprovisionadores de la UE en productos a granel estandarizados, como las oleaginosas y los cereales —principalmente maíz—, y su competitividad para estos productos se ha visto erosionada en los últimos años por la agresividad de las exportaciones brasileñas y argentinas.

Precisamente, el MERCOSUR es el principal aprovisionador de la UE-25, con un 22 por 100 de cuota de mercado en 2005 (Comisión Europea, 2006), participación que se reparten Brasil, con dos tercios, y Argentina, con un tercio, con participaciones menores de Uruguay y de Paraguay. El bloque está logrando en los últimos años una posición cuasi-monopolista como proveedor de productos para la alimentación animal, y también es el mayor proveedor de oleaginosas, carnes y preparados cárnicos en el mercado europeo. Otros productos con grandes ventas a la UE son las frutas y hortalizas, que se venden principalmente en contraestación, y los productos tropicales.

Por lo que respecta a determinados socios tradicionales de la UE, los países ACP son origen de productos tropicales como el cacao y sus preparaciones, el café, el té y frutas como el plátano. También el azúcar supone un apartado relevante en las ventas de los países ACP a la UE. Las importaciones agrarias procedentes de los países ACP se han mantenido relativamente estables en la última década, con crecimiento medio anual en torno al 2 por 100, y en la actualidad, si se incluye Sudáfrica, tienen un 14 por 100

de las importaciones agrarias europeas. Para los países del área euromediterránea, la cuota de mercado está en torno al 5 por 100, y los productos que venden en mayor medida a la UE son frutas y hortalizas y aceite de oliva, compitiendo directamente con las producciones internas en los mercados comunitarios.

El análisis de las exportaciones agrarias europeas muestra, como dato más destacado, la creciente relevancia de los EE.UU. como mercado de destino, a pesar de la desfavorable evolución de los tipos de cambio euro/dólar desde 2003. Una explicación al buen rendimiento de los productos europeos en el mercado estadounidense reside en contrastar que la presencia europea en este mercado se basa cada vez más en productos diferenciados, que son menos sensibles al factor cambiario, al tener una demanda menos elástica. Los productos principales de la exportación europea a los EE.UU. son vino, cerveza y otras bebidas alcohólicas, queso, caseína, pasta y aceite de oliva. En total, los EE.UU. son destino de más del 20 por 100 de las exportaciones agrarias europeas.

Los otros destinos de relevancia son los países vecinos de la UE. Así, los países de la EFTA reciben alrededor del 10 por 100 de las exportaciones agrarias europeas, destacando Suiza, con cerca del 7 por 100 del total. Rusia es el segundo destino en importancia para las exportaciones europeas, con más del 8 por 100 del total exportado en 2005. Los países del área euromediterránea también son clientes importantes de la UE, concentrándose sus compras en cereales, productos lácteos, azúcar y preparaciones de alimentos, que son también los principales productos que compran los países ACP a la Unión Europea.

III. LA ESTRATEGIA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

De acuerdo con el Tratado de la UE, la política comercial pretende contribuir, conforme al interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, mediante la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a las inversiones extranjeras directas; ello lo lleva a cabo a través de sus acuerdos internacionales, ya sean de carácter multilateral (en el seno de la Organización Mundial del Comercio) o de carácter bilateral (con diferentes países o grupos regionales). Por su parte, la meta de la política de cooperación de la UE es apoyar el avance de los países en desarrollo en los planos económico, social y medioambiental; y ello lo acomete a través de ciertos mecanismos financieros y determinados instrumentos comerciales (como el Sistema de Preferencias Generalizadas o los acuerdos bilaterales).

De cualquier manera, tal como se decía, hoy es esencial para la UE dar una respuesta a los retos de la globalización. Y aquí es donde encaja la llamada Estrategia para una Europa Global, puesta en marcha en los últimos años. Una estrategia que conecta con la de Lisboa y busca utilizar la política comercial para promover la competitividad y estimular el crecimiento y la creación de empleo en la UE. Se trata, en esencia, de que Europa sepa aprovechar las oportunidades que brinda la globalización. Con ese fin, la estrategia diseñada contempla diversos medios. Por un lado, postula que la UE debe continuar fuertemente comprometida con el multilateralismo, ya que un sistema de comercio internacional basado en las normas de la OMC es esencial para lograr la estabilidad y el crecimiento mundial. Por otro lado, se busca negociar acuerdos bilaterales de libre comercio con socios cuidadosamente seleccionados y mejorar el tratamiento de aspectos como la observancia de los derechos de propiedad intelectual, las compras públicas, el uso de barreras no arancelarias y los instrumentos de defensa comercial.

La política comercial y la política de cooperación al desarrollo de la UE han sido y son utilizadas para alcanzar esos y otros amplios objetivos de la acción exterior de la Unión (Bataller y Jordán, 2008). Entre ellos, conviene destacar los tres siguientes: 1) facilitar la adhesión de nuevos estados miembros; 2) establecer un espacio de prosperidad y buena vecindad con su entorno próximo, y 3) aumentar las oportunidades de exportación de los países en desarrollo y su integración en la economía mundial. Todo ello, aparte de conseguir ciertos equilibrios geoestratégicos.

Respecto al primero de los objetivos señalados, es de destacar la importante operación llevada a cabo por la UE a través de su quinta ampliación (Jordán, 2008). Ésta tuvo lugar en dos etapas: primero, con la incorporación de diez nuevos estados miembros en mayo de 2004 (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Malta y Chipre); segundo, con la adhesión de dos nuevos países en enero de 2007 (Rumania y Bulgaria). La estrategia de preadhesión contó con unos acuerdos de asociación y unos instrumentos financieros. La agricultura fue un capítulo clave en las negociaciones de adhesión. Dicho sector todavía tiene una notable importancia en la economía de los nuevos estados miembros (de manera que, tras la quinta ampliación, el número de agricultores de la UE aumentó en más de un 50 por 100) y es una agricultura con grandes deficien-

cias estructurales. Los periodos transitorios que se negociaron al respecto están facilitando la aplicación gradual de la PAC a los nuevos socios, y las transferencias financieras están primando, sobre todo, la modernización de sus estructuras productivas, la mejora de su situación veterinaria y fitosanitaria y, en especial, su desarrollo rural.

Una vez completada la quinta ampliación, la UE se halla preparando la próxima. Ésta involucra a varios países. Hay dos candidatos con los que se está negociando la adhesión desde octubre de 2005, Turquía y Croacia, y hay un tercer candidato, la antigua República Yugoslava de Macedonia, cuya solicitud de adhesión fue aceptada por la UE en diciembre de 2005, aunque sin fijarse una fecha para el inicio de negociaciones. Por otro lado, la UE reconoce como candidatos potenciales al resto de los países de los Balcanes Occidentales: Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia y Kosovo. La estrategia al respecto consiste en articular un proceso de estabilización y asociación con el apoyo del Instrumento financiero de Preadhesión (IPA), el cual tiene una importante línea de actuación centrada en el desarrollo rural.

El segundo de los objetivos referidos de la acción exterior de la UE remite a su vinculación con las áreas próximas, que son tres. En el lado occidental se hallan los países de la EFTA, con los que existe una estrecha relación desde hace tiempo: con Islandia, Noruega y Liechtenstein hay un amplio acuerdo (Espacio Económico Europeo) que les hace partícipes, en gran medida, del mercado único europeo y se ha avanzado incluso en la liberalización del mercado agrícola; mientras tanto, con Suiza el ligamen es menor, y se concreta en un acuerdo de libre comercio para productos manufacturados.

Los otros dos grupos de países vecinos de la UE se sitúan, respectivamente, en Europa Oriental y en el Mediterráneo meridional, y a ambos se aplica en la actualidad la llamada *política europea de vecindad*. Esta política ofrece a dichos países una relación privilegiada con la UE sobre la base de un compromiso en torno a unos valores comunes (democracia y derechos humanos, Estado de derecho, buena gobernanza y los principios de una economía de mercado y un desarrollo sostenible). El método propuesto consiste en articular, junto con cada uno de los países en cuestión, unos planes de acción bilaterales que abarcan tres ámbitos claves: el diálogo político y de seguridad, una política de desarrollo económico y social (que ofrece a dichos países la perspectiva de participar en el mercado interior y en varios programas comunitarios), y la cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos interiores. Todo ello con el apoyo financiero del Instrumento Europeo de Vecindad y Partenariado (ENPI).

En la ribera Sur del Mediterráneo, la política europea de vecindad ha venido a reforzar la estrategia de *asociación euromediterránea* lanzada en Barcelona en 1995, mediante la cual se va avanzando gradualmente en la instauración de unas áreas de libre comercio entre la UE y cada unos de los países de la región. Esta estrategia ha dado, sin duda, ciertos frutos, pero éstos han sido por ahora más limitados de lo esperado (Jordán, 2007). El establecimiento de las áreas de libre comercio euromediterráneas se lleva a cabo mediante la progresiva desaparición de los aranceles y las barreras cuantitativas para los productos industriales, mientras que para los productos agrícolas se otorgan unas concesiones comerciales recíprocas que tienden a ampliarse en sucesivas negociaciones (véase el ejemplo de las frutas y hortalizas mostrado más adelante). Ello revela los temores que existen en este ámbito, aunque muchos análisis han destacado asimismo las oportunidades que implica el posible avance en la liberalización del comercio agrario en la región, con la debidas cautelas y mecanismos complementarios (García Álvarez-Coque y Jordán, 2006).

Finalmente, el tercero de los objetivos indicados de la acción exterior de la UE tiene que ver con sus relaciones con las otras regiones en desarrollo. Éstas, más allá de las áreas vecinas, se sitúan en el África Subsahariana, en América Latina y en Asia.

Los países en desarrollo que históricamente han recibido el mejor trato por parte de la UE son los países del África Subsahariana, del Caribe y del Pacífico (hoy son 78 países ACP) signatarios con la UE del Acuerdo de Asociación de Cotonou. En el ámbito comercial, dicho acuerdo ha comportado el pase de unas relaciones basadas en el acceso preferencial unilateral a unos acuerdos de asociación económica (EPA) con seis grupos de países ACP; acuerdos que establecen la creación gradual de unas áreas de libre comercio en bienes y otros capítulos (como servicios, inversiones y compras públicas). Además, se mantienen unos protocolos especiales para el azúcar y la carne de vacuno, y hay un sistema de apoyo ante fluctuaciones de los ingresos de exportación de productos agrícolas y mineros (el FLEX) financiado con el Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Ese fondo (separado del presupuesto comunitario) es el principal mecanismo para la cooperación europea con los países ACP, que abarca áreas institucionales, económicas, sociales, culturales y medioambientales.

El resto de los países en desarrollo se encuentra en Asia y

América Latina. Con ellos no se habían establecido hasta fecha reciente acuerdos de asociación comercial, limitándose la UE a concederles el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), que se aplica esencialmente a productos manufacturados y a determinados productos agrícolas (por ejemplo, en apoyo contra el cultivo y el tráfico de drogas). Ahora bien, en 2001 entró en vigor un Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y México, y en 2003 comenzó a aplicarse un acuerdo similar con Chile. Los acuerdos bilaterales con ambos países incluyen la liberalización en bienes, servicios, compras públicas, inversiones, propiedad intelectual, competencia, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias y solución de diferencias. En la actualidad, la UE está negociando también unos acuerdos de asociación semejantes con MERCOSUR, con la Comunidad Andina y con Centroamérica. Y en Asia se han iniciado también negociaciones para la creación de áreas de libre comercio con los países ASEAN, India y Corea. Por lo demás, la cooperación al desarrollo, tanto con los países asiáticos como con los latinoamericanos, se lleva a cabo a través del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD).

IV. LA AGRICULTURA EN LA AGENDA EXTERIOR

La agricultura sigue siendo una actividad clave para el avance económico y social de los países en desarrollo, y se precisan políticas adecuadas en dicho ámbito a escala local, nacional e internacional. Además, buena parte de la pobreza mundial (extrema y moderada) se concentra en las áreas rurales de dichos países, y el impulso de la actividad agraria es importante para alcanzar el primer *objetivo del desarrollo del milenio* (consistente en reducir la pobreza y el hambre a la mitad entre 2000 y 2015). Hay aquí, pues, un compromiso de la comunidad internacional que involucra directamente a la Unión Europea.

De acuerdo con el Banco Mundial, la actividad agraria se lleva a cabo de forma un tanto diferenciada en tres grupos de países en desarrollo (Banco Mundial, 2008). En primer lugar, se hallan los países que son principalmente agrícolas (la mayoría situados en el África Subsahariana), para los que la agricultura y la agroindustria son esenciales para el desarrollo y la reducción de la pobreza; aquí un objetivo crucial es el aumento de la productividad de las pequeñas explotaciones agrícolas para lograr el crecimiento y la seguridad alimentaria. En segundo lugar, se hallan los países en proceso de transformación (la mayoría en Asia meridional y oriental, el Norte de África y Oriente Medio), donde se plantea una creciente disparidad en los niveles de renta entre las zonas rurales y las urbanas; este problema no puede abordarse ya a través de prácticas proteccionistas o simples subvenciones, requiriéndose otros enfoques o iniciativas de carácter más innovador. En tercer lugar, se hallan los países más urbanizados (la mayor parte en América Latina, Europa oriental y Asia central), donde un objetivo fundamental es lograr que los pequeños agricultores se conviertan en proveedores de los mercados modernos de alimentos y se introduzcan también mercados para los servicios medioambientales.

En consecuencia, la contribución de la agricultura al desarrollo es distinta en cado uno de estos tres grupos de países, si bien los países evolucionan pasando de una categoría a otra (como ha sido el caso de China y la India, que hoy se hallan en proceso de transformación), y dentro de cada país suele haber contrastes regionales muy marcados. En todo caso, la política agraria ha de atenerse a las diferentes situaciones posibles y mejorar su gestión a escala local, nacional e internacional. Según el Banco Mundial es necesario realizar un programa de actuación que apunte a estos cuatro objetivos: 1) ampliar el acceso a los mercados y establecer cadenas de valor eficientes; 2) mejorar la competitividad de los pequeños agricultores y facilitarles el ingreso en los mercados; 3) mejorar los medios de vida de quienes trabajan en la agricultura de subsistencia y en empleos rurales no cualificados; 4) aumentar el empleo en el sector agrícola y en la economía rural no agrícola, y mejorar las capacidades.

Para llevar a cabo este programa de actuación, se necesitan más y mejores compromisos internacionales. Como mínimo, es preciso: *a)* establecer reglas justas para el comercio internacional; *b)* lograr acuerdos sobre normas para los productos y derechos de propiedad intelectual; *c)* ofrecer nuevas tecnologías para beneficiar a los más pobres; *d)* evitar externalidades negativas como las enfermedades del ganado; *e)* conservar la diversidad biológica en el mundo, mitigar el cambio climático y adaptarse al mismo.

Sin duda, la agricultura es objeto de conflicto en las negociaciones comerciales internacionales (como lo es también en los debates nacionales sobre políticas de precios y subvenciones). Sin embargo, se pueden derivar notables beneficios de unos buenos acuerdos internacionales (de carácter multilateral o bilateral) en el ámbito agrario. En efecto, los esfuerzos para abrir los mercados agrarios de los países desarrollados han incidido favorablemente sobre la producción y el comercio agrario de los países en desarrollo (Banco Mundial, 2008).

Tal como hemos indicado anteriormente, la UE ha mejorado (aunque de manera limitada) el acceso a su mercado agrario a través de diferentes acuerdos con los países en desarrollo o ciertos instrumentos dirigidos a ellos. Ya nos hemos referido antes a los acuerdos de asociación con los países de la ribera Sur del Mediterráneo, al Acuerdo de Cotonou con los países ACP y al Sistema de Preferencias Generalizadas, del que se benefician países de América Latina y Asia. Además, la UE proporciona acceso libre a los mercados comunitarios, bajo la iniciativa de «todo menos armas», a los productos procedentes de los países más pobres de la Tierra, aunque se han excluido de momento los servicios y se ha dilatado la apertura de mercados sensibles como el de banana, arroz y azúcar.

La liberalización comercial de productos agrarios exige la reforma de las políticas agrarias tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo. Diferentes estudios han aludido a los beneficios potenciales de estas reformas y de una mayor apertura comercial. Así, según la fuente citada del Banco Mundial, las políticas agrícolas de los países desarrollados cuestan a los países en desarrollo alrededor de unos 17.000 millones de dólares al año, un coste equivalente a cinco veces los actuales niveles de ayuda internacional al desarrollo destinada a la agricultura. Hay, pues, un espacio notable para la mejora del bienestar de los países en desarrollo a través de las reformas de las políticas agrarias y los acuerdos comerciales internacionales, sean de carácter multilateral o bilateral.

Ciertamente, no todos los países se beneficiarán de igual modo de una liberalización del comercio agrícola, pero los acuerdos multilaterales y bilaterales son instrumentos importantes para reducir o eliminar las distorsiones en los mercados internacionales y regionales. Además, los acuerdos de la UE con distintos grupos regionales potencian la integración Sur-Sur y la apertura de mercados agrarios en cada área regional (como el Mediterráneo meridional, el África Subsahariana, América Latina y el Caribe). Las ventajas aumentan, en este contexto, cuando, junto a las rebajas arancelarias, se contemplan también reglas no restrictivas para las normas de origen, medidas para facilitar el comercio y reglas para la regulación de la inversión y la propiedad intelectual. Ello requiere esfuerzos para avanzar en la armonización de ciertas políticas, reducir las barreras no arancelarias, disminuir las formalidades en frontera y la corrupción, así como para proveer determinadas infraestructuras.

Una pregunta es si la actual crisis alimentaria mundial puede superarse mediante un retorno a políticas de autosuficiencia y proteccionismo del pasado. Muchos de los países que están sufriendo con mayor profundidad la crisis se encuentran en África y de lo que padecen es de falta de integración en la economía mundial. En algunos casos, como en Zambia y en Camboya, por citar dos ejemplos, las importaciones de cereales sólo representan una mínima parte de su producción. Pero, lamentablemente, estos países son muy dependientes en energía, por lo que los choques que perciben del mercado mundial provienen de los precios del petróleo, sin capacidad de contrarrestarlos por la vía de las exportaciones. No está claro, por tanto, que la solución a los problemas agrarios de estos países pase por «menos globalización», sino quizá por «más globalización», siempre que ésta segunda opción venga acompañada de medidas de apoyo a los pequeños agricultores y a la mejora de las condiciones de producción por la vía de la transferencia de tecnología, aparte de un enfoque gradualista en la apertura de los mercados.

La Agenda Doha de negociaciones comerciales multilaterales irá liberalizando el funcionamiento de los mercados globales (véase más adelante), aunque sus efectos sobre los precios pueden ser contradictorios. Por un lado, la creciente apertura de los mercados, no sólo en la Unión Europea sino en otros socios de la Organización Mundial de Comercio (incluidos los Estados Unidos y las economías emergentes), supondrá un impulso a la demanda mundial. Por otro lado, la desaparición de restricciones al cultivo en la Unión Europea comportará una mayor flexibilidad en las decisiones de siembra de los agricultores. Al nivel internacional, la liberalización del comercio favorecerá el número de actores que participan en el mercado mundial, y por tanto sus niveles de competencia. Muchos países en desarrollo, incluidos la mayoría de los países menos avanzados, acentuarán su dependencia alimentaria de las importaciones, al tiempo que otras regiones en desarrollo, en particular países como Argentina, Brasil, Tailandia y Malasia, irán consolidando su presencia como exportadores de productos básicos. Quizá la promoción del comercio Sur-Sur contribuya a resolver una parte de los desajustes oferta-demanda en el planeta.

V. LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN Y LA AGENDA DOHA

Como resultado del mandato expresado en el artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay, los países miembros de la OMC se comprometieron a continuar las negociaciones

en el capítulo agrario con el fin de lograr, a largo plazo, mejoras «sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que se traduzcan en una reforma fundamental» (OMC, 1994). Estas negociaciones están incluidas dentro de la actual Ronda de Desarrollo de Doha, iniciada en 2001, tras el fracaso inicial en Seattle en 1999, y los posibles resultados de su capítulo agrario serán tratados en un apartado siguiente.

Es destacable el hecho de que el sector agrario se incorporó con retraso al proceso liberalizador de los intercambios comerciales acometido en el seno de las instituciones multilaterales. De hecho, la llamada «excepción agraria» terminó (véase, por ejemplo, Massot, 2007) cuando en la Ronda Uruguay, iniciada en 1986, la agricultura se incorporó por primera vez a las disciplinas del GATT, culminando el deseo expresado por los países firmantes de la Declaración de Punta del Este de mejorar la transparencia y reducir la inestabilidad en los mercados internacionales agrarios. Así, en el Acuerdo de Marrakech de 1994 se acordó la eliminación de las barreras no arancelarias y su sustitución por aranceles, se adoptó un límite máximo, con compromisos de reducción para el montante de la ayuda interna más distorsionadora —la incluida en la Caja Ámbar— y se acordaron límites a las subvenciones a las exportaciones, medidas todas ellas que suponían una notable distorsión de los mercados internacionales de productos agrarios.

¿Supuso un factor de cambio para la PAC la inclusión del sector agrario en las disciplinas de la OMC? Indudablemente sí. En las distintas reformas y ajustes que ha sufrido la PAC en los últimos veinte años han confluido una serie de elementos, tanto internos como externos a la UE, que han determinado la orientación y magnitud de los cambios. Entre estos elementos, la restricción fundamental ha sido la presupuestaria —comenzando por los primeros ajustes estabilizadores del gasto de finales de los años ochenta o el mantenimiento del presupuesto agrario tras la quinta ampliación—, restricción que ha sido condicionada por otros factores como la variación de la percepción de la actividad agraria en la sociedad europea, la preocupación por las repercusiones ambientales de la actividad y la necesidad de compatibilizar la PAC con la normativa actual o futura de la Organización Mundial de Comercio.

Evidentemente, dada la incidencia de la UE en el comercio internacional, buena parte de la opinión pública y los gobiernos mundiales han puesto sus ojos en la PAC y en las sucesivas revisiones de ésta para constatar si se constituían en obstáculos o, por el contrario, favorecían la consecución de un acuerdo en la OMC. La reforma McSharry de 1992 supuso el primer paso en el concepto del desacoplamiento de las ayudas a los productores y se constituyó en uno de los elementos básicos que permitió concluir con éxito la Ronda Uruguay (Compés *et al.*, 2001). El paso definitivo para la adopción del desacoplamiento en la PAC ha sido la adopción del pago único tras la revisión intermedia de 2003, medida con la que la UE intentó ganar capital negociador para las fases decisivas de la Ronda de Doha.

Pero, además de los distintos cambios en la PAC, en los que la OMC ha sido un condicionante añadido a otros elementos, no cabe olvidar que el proceso de solución de diferencias de la OMC ha forzado a cambios en las políticas agrarias y comerciales europeas por considerarse parte de éstas incompatible con los acuerdos de la organización. Quizá el caso más paradigmático sea el de la OCM del plátano, en el que las controversias comerciales comenzaron en 1993 y han culminado, tras una serie de dictámenes, en general contrarios a las propuestas y alegaciones de la UE, con la adopción de un arancel exterior único en 2006 (1).

Probablemente, en un próximo futuro la agricultura europea se verá más condicionada por las oscilaciones de los mercados internacionales que por un acuerdo en la Agenda Doha. No obstante, sería ingenuo pensar que un acuerdo en la negociación multilateral va a ser inocuo para la agricultura europea, como lo reflejan estudios cuantitativos publicados (véase Philippidis, 2005, para el caso de la agricultura española).

Los cambios más relevantes son, por orden de menor a mayor vulnerabilidad para la agricultura europea, la desaparición de los subsidios de exportación, la reducción de la ayuda interna y las mejoras de acceso al mercado europeo.

En cuanto a las subvenciones a la exportación, la UE fue una gran utilizadora de estas ayudas en el pasado, pero la Comisión ha expresado repetidas veces su voluntad de eliminarlas. La situación actual de los mercados internacionales facilita el objetivo, al reducir a la mínima expresión el diferencial entre precios internos e internacionales en la mayoría de los productos básicos. En el debate actual sobre la escasez alimentaria mundial, se tiende a poner más énfasis en la necesidad de aumentar la capacidad de producción de los países en desarrollo que en la utilización de instrumentos de subvención de las ventas al exterior, que sólo provocan un desplazamiento de la producción interna de los países más pobres (Von Braun, 2008). Lo que ha exi-

gido la UE en la negociación es un tratamiento simétrico de todos los tipos de apoyos a la exportación, incluyendo la aplicación de compromisos de reducción o eliminación de instrumentos empleados por otros países, incluyendo EE.UU., como los créditos de exportación o la ayuda alimentaria en especie.

Con respecto a la ayuda interna, las reformas de la PAC han ido preparando a la UE para cumplir los límites de ayuda propuestos por el borrador Falconer, resumido más adelante. Es más, las reformas son necesarias para ese fin, por lo que podemos afirmar que la Agenda Doha ha obligado, efectivamente, a reformar la política agraria común.

Las reducciones de la Caja Ámbar en la Unión han sido constantes en los últimos años. De un nivel notificado de Caja Ámbar de 48.000 millones de euros en la campaña 1999-2000, se ha bajado a poco más de 30.000 millones de euros en la campaña 2004-2005, de acuerdo con las notificaciones presentadas por la UE ante la OMC. Blandford y Josling (2007) estiman que para la campaña 2006-2007, ya con la revisión intermedia en marcha, la Caja Ámbar de la Unión alcanzaría 21.000 millones de euros. En cuanto a la Caja Azul, o pagos directos parcialmente conectados a la producción, la revisión intermedia los está situando en su nivel mínimo desde su creación, con una estimación por los citados autores de menos de 4.000 millones de euros en 2006-2007. Los compromisos del proyecto de modalidades de Falconer situarán el límite de la Caja Azul (2,5 por 100 del valor de la producción) en 5,5 miles de millones de euros, por lo que en este frente la UE no tendría problemas. No obstante, según los cálculos de los autores citados, los límites máximos de la ayuda global con efectos de distorsión en el comercio (más adelante se indica lo que se incluye bajo esta denominación), así como de la Caja Ámbar para la UE, se situarán en el entorno de los 20.000 millones, lo que podría poner a la PAC en problemas de coherencia con una reforma de la Organización Mundial de Comercio.

En otras palabras, las reformas de la revisión intermedia de 2003 no resultaban suficientes como para garantizar la compatibilidad de la PAC con un acuerdo sobre la agricultura revisado. Sin embargo, la PAC no ha parado de reformarse. Así, con la reforma de la OCM de frutas y hortalizas, la Caja Ámbar europea se reducirá en el entorno de los 5.000 millones de euros más. Y además el *Chequeo médico* contribuirá a apuntalar los niveles bajos de apoyo. En conclusión, con las reformas emprendidas tras la revisión intermedia, la PAC se sitúa en conformidad con los posibles compromisos en la OMC, incluyendo aquellos escenarios más restrictivos. Pero además podemos concluir que estas últimas reformas, incluyendo el *Chequeo médico*, son necesarias para garantizar la compatibilidad de la PAC con el marco jurídico multilateral.

Finalmente, el acceso al mercado se presenta como el aspecto más sensible de la posición negociadora europea. Esto ocurre por el progresivo desmantelamiento de mecanismos de apoyo a los precios y la exposición de la agricultura europea a las oscilaciones de los mercados mundiales. En un contexto de alza de precios como el que se está viviendo en la actualidad (Atance y García Alvarez-Coque, 2008), la existencia de elevados aranceles no contribuye, desde luego, a controlar la inflación. Pero si ocurriera lo contrario, en una evolución de los precios a la baja, el impacto de una mayor apertura exterior puede sentirse en aquellos sistemas productivos más vulnerables a la competencia; en particular, los sistemas extensivos y de agricultura de montaña.

El arancel consolidado promedio de los productos agrícolas en la UE era del 23,8 por 100 en 2004. De acuerdo con las estimaciones de Jean y Laborde (2008), sintetizadas en el cuadro n.º 1, los niveles más elevados de protección consolidada, expresados en términos de equivalentes arancelarios *ad valorem*, se agrupan en un conjunto reducido de capítulos, en particular: azúcar (arancel promedio de 129 por 100), cereales (78,4 por 100), carnes (67,5 por 100), productos lácteos (55,9 por 100) y productos de la molinería (44,4 por 100). El trabajo citado identifica el número de líneas arancelarias con aranceles inferiores al 20 por 100 (banda inferior), que es de 1.569, sobre un total de 2.204 productos (8 dígitos). Sólo 150 productos pertenecen a la banda superior (> 75 por 100).

La protección en frontera para algunos sectores, como frutas y hortalizas, sigue siendo peculiar. Como se ilustra en el recuadro 1, sus niveles de protección dependen de la aplicación de instrumentos específicos como los precios de entrada, con fuertes variaciones estacionales y con aplicación de contingentes arancelarios para países que reciben preferencias.

En la práctica, la protección en frontera aplicada difiere de manera significativa de los aranceles NMF consolidados, debido a la existencia de acuerdos preferenciales, a los que se hace referencia más adelante en este artículo.

En mayo de 2008, el presidente de las negociaciones agrícolas, Crawford Falconer, divulgó un borrador de modalidades o métodos para la reducción de los tres pila-

CUADRO N.º 1

NIVELES ARANCELARIOS POR PRODUCTO Y NÚMERO DE PRODUCTOS POR BANDA ARANCELARIA

CAPÍTULO HS	*EQUIVALENTES AD VALOREM*		*NÚMERO DE LÍNEAS POR BANDA SEGÚN EQUIVALENTE INICIAL*			
	Arancel promedio consolidado	*Arancel máximo consolidado*	*<20 por 100*	*[20 por 100, 50 por 100]*	*[50 por 100, 75 por 100]*	*>75 por 100*
1 Animales vivos	1.7	114.1	31	3	5	8
2 Carnes	67.5	407.8	127	50	22	34
4 Productos lácteos	55.9	264.3	33	44	44	54
6 Árboles vivos	7.3	12	48	0	0	0
7 Hortalizas	25	118.9	109	7	2	4
8 Frutas	25.2	117.1	140	60	0	1
9 Café y te	0.7	12.5	56	0	0	0
10 Cereales	78.4	93.6	19	23	7	6
11 Productos de molinería	44.4	100.8	28	32	18	5
12 Oleaginosas	0.3	179.1	78	0	1	1
13 Resinas	1.3	19.2	19	0	0	0
15 Grasas	11.9	118.7	110	3	4	3
16 Preparados carne o pescado	28.4	87.6	34	4	5	2
17 Azúcar	129.1	218.1	30	6	2	9
18 Cacao y preparados	3.1	66.4	18	7	2	0
19 Preparaciones de cereales	16.6	50.1	33	14	1	0
20 Preparaciones de hortalizas	27.2	217.4	214	76	7	10
22 Bebidas y licores	8.4	136.8	165	6	1	4
24 Tabaco	18.6	74.9	23	3	4	0
33 Ac. esenciales y perfumes	7.3	17.3	36	0	0	0
41 Pieles y cueros	0	0	0	0	0	0
50 Seda	0	0	0	0	0	0
51 Lana	0	0	0	0	0	0
52 Algodón	0	0	0	0	0	0
53 Otras fibras textiles	0	0	0	0	0	0

Fuente: Jean y Laborde (2008) y elaboración de los autores.

res de la negociación: apoyo interno, subsidios a la exportación y protección en frontera. Según este borrador, las bases para un acuerdo agrícola en la Agenda Doha serían las siguientes, de forma muy resumida (OMC, 2008):

— Reducción sustancial de la ayuda total con efectos de distorsión en el comercio (*Overall Trade Distorting Support* - OTDS), situando a la UE en la banda superior de reducción, con recortes entre el 75 y el 85 por 100. Este indicador es la suma de la Caja Ámbar más las ayudas *de minimis* más la Caja Azul.

— Reducción de la Caja Ámbar también importante, siendo del 70 por 100 para la UE y del 60 por 100 para EE.UU. y Japón.

— Límites máximos para las ayudas de Caja Ámbar por producto a los niveles promedio de 1995-2000.

— Ayudas *de minimis* sin compromisos de reducción del 2,5 por 100 o del 2 por 100 del valor de la producción.

— Limitación de la Caja Azul (incluyendo su redefinición para incluir los pagos contra-cíclicos de la *Farm Bill*) al 2,5 por 100 del valor de la producción.

— Control más estricto sobre los pagos de Caja Verde para garantizar su mínimo efecto de distorsión sobre el comercio.

— Aranceles reducidos de acuerdo con una fórmula progresiva que implique recortes más profundos para los aranceles más elevados. Las reducciones se situarían en un 50 por 100 para los aranceles inferiores al 20 por 100, y entre el 66 y el 73 por 100 para los aranceles superiores al 75 por 100.

— Algunos productos tendrían menores recortes arancelarios mediante una serie de flexibilidades o mecanismos alternativos, como el aumento de los contingentes arancelarios. Las flexibilidades abarcan los productos sensibles (para todos los países) y los productos especiales (para los países en desarrollo).

— Eliminación de las ayudas a la exportación para 2013, con

una reducción del 50 por 100 hacia 2010.

— Nuevas reglas sobre los créditos de exportación, la ayuda alimentaria internacional y las empresas públicas exportadoras.

— Numerosas disposiciones de flexibilidad y trato diferenciado para los países en desarrollo, los países menos avanzados, las economías vulnerables y los estados miembros de la OMC de reciente incorporación.

En la Unión Europea el debate sigue activo, con la Comisión dispuesta a moverse a través de la iniciativa *Chequeo médico*, con el respaldo de algunos países, como Holanda y Reino Unido, y la resistencia de otros, como Francia (ver propuestas legislativas en Comisión Europea, 2008a). De cara a las negociaciones internacionales, la Comisión parece estar dispuesta a reducir la ayuda total con efectos de distorsión de conformidad con las reducciones máximas que las recientes reformas de la PAC pudiesen permitir según las directrices cuantitativas señaladas en el borrador de Falconer. En lo referente al acceso a los mercados, la propuesta europea es más tímida. Pero, a inicios de junio de 2008, las posiciones de la Unión Europea y de los Estados Unidos no parecían tan distantes en sustancia, siendo la negociación sobre reducciones arancelarias en productos industriales (donde los grandes países emergentes tienen intereses) el cuello de botella actual para la firma de un acuerdo.

De la Unión Europea los demás países esperan mayores concesiones de acceso al mercado. En los pilares de ayuda interna y restituciones a la exportación, el margen de maniobra europeo ha aumentado considerablemente tras el camino marcado por la revisión intermedia de 2003, seguido de las reformas del olivar, el tabaco y el algodón de abril de 2004, la reforma del azúcar en 2006, la reforma en frutas y hortalizas de 2007 o la más profunda que se ve venir en 2013 tras el «examen de salud» de 2008.

De los Estados Unidos se esperaría una reducción de su ayuda total con efectos de distorsión en el comercio de entre un 66 y un 73 por 100, y de su Caja Ámbar del 60 por 100, a pesar de que el proyecto de *Farm Bill* para los próximos años contiene un paquete ambicioso de subsidios agrícolas. La situación de firmeza en los mercados internacionales de productos básicos debería facilitar esta inflexión en los niveles de apoyo a la agricultura en los Estados Unidos. Sin embargo, probablemente el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC reformado contendrá un nuevo tipo de pago de Caja Azul basado en pagos que no requieren producción, pero cuyo cálculo está basado en niveles de producción fijados en el pasado. De este modo, los pagos contracíclicos, introducidos en la *Farm Bill* de 2002 podrán encontrarse cómodos en el nuevo acuerdo.

Ni los Estados Unidos ni la Unión Europea pueden permitirse el lujo de un fracaso en la Ronda Doha. No sólo es una cuestión de intereses comerciales, sino sobre todo de salvar la cara a nivel político. El acuerdo definitivo llegará, pero su alcance será más limitado de lo que se esperaba, en particular para aquellos países que desean el final de las ayudas de la PAC. No será, por tanto, la OMC quien traiga el final de una PAC ni de una *Farm Bill* proteccionistas.

RECUADRO 1

LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS DE COMERCIO: EL CASO DE LAS FRUTAS Y HORTALIZAS

Si bien el arancel promedio agrario de la UE está en torno a un nivel no muy elevado, existen capítulos con aranceles promedio altos y un grupo de 150 líneas con aranceles superiores al 75 por 100. Además, en algunos productos, como las frutas y hortalizas, la condición estacional de su producción y comercio causan impactos puntuales muy marcados en las fronteras y mercados europeos.

La reforma de la política comercial será pues para la UE un aspecto sensible. Para mostrar a grandes rasgos los efectos de una posible reforma, se ha elegido el sector de las frutas y hortalizas por concurrir en él determinados factores específicos. En primer lugar, se trata de producciones en las cuales la UE participa en el mercado mundial activamente, como importador y como exportador, existiendo intereses comerciales tanto entre productores y agentes comercializadores domésticos como entre los productores y exportadores de países terceros, como es especialmente el caso de los países del área Euromediterránea y Turquía.

Un segundo elemento a destacar es que, para un determinado grupo de frutas y hortalizas, la protección en frontera recae en un mecanismo especial, llamado sistema de precios de entrada, que consiste en fijar un precio «indicativo» de importación (precio de entrada), de manera que las partidas que llegan a la frontera con un precio inferior al de entrada son gravadas —además de con el componente arancelario *ad valorem* que se aplica en todos los casos— con un arancel específico cuyo importe es mayor cuanto menor es el precio de la partida. Existe un límite máximo para este arancel específico, llamado arancel equivalente máximo, que fue incluido en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. Adicionalmente, para unos pocos casos, la UE ha concedido precios de entrada preferenciales para determinados socios euromediterráneos, confiriéndoles una potencial ventaja frente a otras importaciones.

Además, dentro de la política comercial para determinadas frutas y hortalizas, existen contingentes arancelarios, de origen tanto preferencial como resultantes del compromiso de acceso mínimo de la OMC. Un cuarto elemento que aparece en estos productos es la variabilidad estacional no sólo en su comercio y producción, sino también en los instrumentos comerciales adoptados por la UE. Así, para distintos periodos del año existen distintos niveles del precio de entrada, o en ocasiones el sistema no se aplica en parte del año —generalmente, cuando hay menores posibilidades de competencia con la producción doméstica—, o hay contingentes arancelarios abiertos sólo durante cierto periodo, coexistiendo o no con el precio de entrada,… configurando una casuística compleja.

Hasta la fecha, existen pocos indicios acerca de cuál va a ser el resultado de la Ronda de Doha para los productos con precio de entrada, pues las modalidades mencionadas anteriormente se refieren a compromisos de reducción arancelaria. Se pueden plantear de inicio diversas posibilidades para el futuro del sistema: una sería su desaparición y conversión en aranceles —tal como ocurrió en la Ronda Uruguay para la mayoría de barreras no arancelarias— y luego la reducción de los mismos siguiendo el esquema general. Otra posibilidad, en cambio, implicaría mantener el sistema y modificarlo (protección a la baja) en la misma medida que los otros aranceles. En ambos casos, existiría la posibilidad adicional de que los productos afectados por el régimen fueran considerados sensibles por la UE, con lo que la reducción subsiguiente sería inferior a la que correspondería según el esquema general. Una tercera posibilidad, si bien menos probable que las anteriores, sería la eliminación del sistema de precios de entrada, manteniéndose únicamente la protección con el actual componente arancelario *ad valorem*.

Con respecto a la primera posibilidad, la principal dificultad estriba en calcular los equivalentes *ad valorem* del precio de entrada. Jean y Laborde (2008) indican la dificultad de calcular estos equivalentes en el caso de frutas y hortalizas, dada precisamente la complejidad de los instrumentos en frontera aplicados. La evaluación del sistema de precios de entrada publicada por la Comisión Europea (Comisión Europea, 2008b) calcula para ciertos productos aranceles equivalentes promedio ligeramente inferiores al 20 por 100, si bien en determinados periodos se dan crestas arancelarias que pueden superar el 100 por 100, resultados que están en la línea de los de Jean y Laborde (2008) mostrados en el cuadro n.º 1.

En el caso de mantener el sistema y aplicarle alguna reducción, siguiendo a Antón y Atance (2007), la UE podría reducir el componente arancelario *ad valorem* y el arancel equivalente máximo, manteniendo el nivel del precio de entrada, o reducir éste también en la misma magnitud. Con estas dos posibilidades, estos autores comparan la opción de declarar el producto como «normal» a efectos de la reducción arancelaria, o como «sensible», con menor reducción arancelaria, lo que podría implicar la apertura de contingentes arancelarios para garantizar acceso mínimo. Una de las principales conclusiones de su trabajo es que los recortes arancelarios que incluyan el precio de entrada además del recorte de los aranceles supondrán recortes *de facto* superiores al porcentaje nominal de recorte acordado. Otra conclusión de interés radica en mostrar que la opción de declarar un producto como sensible, acompañada de la apertura de un contingente arancelario, puede llegar a suponer mayor posibilidad de acceso al mercado comunitario que en el caso de no ser declarado sensible, en función de la elasticidad— precio de la demanda de importaciones.

Martínez Gómez (2008) calcula el valor de la erosión potencial de las preferencias de los socios de la ribera Sur del Mediterráneo con precio de entrada preferencial ante una variación del sistema de precios de entrada, y concluye, de manera consistente con la primera conclusión de Antón y Atance (2007), que la erosión será mucho mayor si el nivel del precio de entrada es reducido tanto como el arancel equivalente máximo y el componente arancelario *ad valorem*. Además, ante esta circunstancia, determinadas disposiciones de los Acuerdos Euromediterráneos, cuyo propósito es aliviar la erosión de las preferencias comerciales, no son suficientes para ese fin, lo que puede suponer la necesidad de renegociar las preferencias comerciales afectadas tras la conclusión de la Ronda de Doha, al igual que ocurrió tras la Ronda Uruguay.

Para el caso de desaparición del sistema de precios de entrada, García Álvarez-Coque (2008) calcula cuál sería el impacto de eliminar los precios de entrada para tomates, pepinos, clementinas y uva de mesa, sobre una base multilateral. El impacto es calculado como variaciones respecto a las ventas cuando está el precio de entrada en vigor para una campaña de referencia (promedio 2004-2006). El cuadro n.º 2 resume los resultados que indican un modesto impacto en las ventas intraeuropeas y resultados más variables para los países proveedores, si bien Marruecos aparecería como el principal beneficiado. Los efectos más notables se concentrarían en determinados productos y periodos en los que los instrumentos de política comercial son más restrictivos. Adicionalmente, una liberalización multilateral puede generar alguna erosión de las preferencias en algunos países, como ocurre claramente con Turquía si se desmantela el precio de entrada del tomate.

CUADRO N.º 2

EFECTOS DE LA ELIMINACIÓN DEL PRECIO DE ENTRADA EN FRUTAS Y HORTALIZAS SELECCIONADAS PARA DISTINTOS ORÍGENES. VENTAS ACTUALES EN EL MERCADO EUROPEO Y VARIACIÓN DE LAS VENTAS (PORCENTAJE)

	Ventas de referencia (tm)	*Variación ventas (porcentaje)*
Tomate		
Intra UE-25	2.263.461	-2,5
Marruecos	217.377	61,4
Turquía	33.085	-4,6
Israel	23.190	0,6
Pepino		
Intra UE-25	9.306.994	-0,1
Marruecos	40.098	25,5
Turquía	60.627	-0,1
Clementina		
Intra UE-25	887.188	-0,3
Israel	1.288	0,0
Marruecos	84.598	6,2
Uva de mesa		
Intra UE-25	551.371	0,0
Brasil	18.135	0,2
Chile	242	0,0
Suráfrica	627	0,0

Fuente: García Álvarez-Coque (2008), y elaboración de los autores.

VI. EL FUTURO DEL APOYO A LA AGRICULTURA

La revisión intermedia ha supuesto un impulso al proceso de reformas de las políticas agrícolas en la UE. En un trabajo reciente, Andrés y García Álvarez-Coque (2007) han estimado los cambios en los niveles de apoyo a la agricultura española siguiendo la metodología de la OCDE de la *estimación de la ayuda al productor* (transferencias a los productores derivadas de la política agraria) y de la *estimación de la ayuda total* (transferencias totales derivadas de la política agraria, incluidas las no dirigidas a los productores). Según estimaciones del Grupo de Economía Internacional de la Universidad Politécnica de Valencia, este último indicador ha decrecido con respecto al PIB, y así, del 1,96 por 100 del PIB en 2002 ha pasado al 1,29 por 100 del PIB en 2006. Como la mayor parte de la ayuda se basaba antes en medidas de apoyo a los precios (incluyendo intervenciones, aranceles y otros instrumentos de mercado), es lógico que el proceso de reducción del apoyo se vea acelerado en los próximos años, debido a la consolidación de niveles más elevados de los precios internacionales de los productos básicos.

El efecto de la revisión intermedia en la estructura del apoyo también se va notando. Según los cálculos de los autores citados, los pagos para los que no es requerida una producción (pagos únicos por explotación) ya representaban el 21 por 100 de la estimación del apoyo al productor derivada de la PAC tras el primer año de aplicación de la revisión intermedia en España, y el peso de los pagos parcialmente conectados a la producción de la reforma de 1992 cayó del 30 por 100 en 2004 al 18 por 100 en 2006. El *Chequeo médico* acelerará este proceso, al irse trasvasando cada vez más ayudas al sistema de pago único desacoplado. Pero ¿hacia dónde nos encaminamos?

No vamos a detenernos en una descripción de las disposiciones del *Chequeo médico*, que han sido tratadas en profundidad por otros trabajos del presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. No obstante, nos interesa esbozar, sobre todo en términos cualitativos, hacia donde apunta la PAC del futuro en dos aspectos que tienen que ver con la posición internacional de la agricultura europea: el futuro de las ayudas directas y el futuro de los instrumentos de apoyo al mercado.

1. El futuro de las ayudas directas

El nuevo marco de la OMC será compatible con una política de apoyo directo a los agricultores, aunque desconectado de la producción. En la práctica, ésa es la dirección que han seguido las ayudas agrícolas en la Unión Europea. Ahora bien, el *Chequeo médico* suscitó una serie de preguntas sobre la forma de otorgar esos pagos. Una primera cuestión se refiere a las ventajas e inconvenientes de los pagos desacoplados. Una segunda cuestión es la relativa a los criterios a ser tenidos en cuenta para aplicar los pagos desacoplados.

En cuanto al primer aspecto, las ventajas del desacoplamiento de las ayudas son evidentes. El sistema constituye un mecanismo más eficiente de transferir rentas al sector agrario que los viejos sistemas de apoyo a los precios aplicados por la PAC en el pasado. El sistema tiene la ventaja, además, de asegurar la existencia de un apoyo directo en un contexto de recursos presupuestarios limitados. El esquema de pago único por explotación permite a los agricultores adoptar sus propias decisiones en función de las señales del mercado y, al mismo tiempo, reduce riesgos y contribuye a suministrar recursos financieros para facilitar la inversión.

Sin embargo, pueden indicarse dos desventajas del sistema, al menos en la manera en que ha sido aplicado hasta el momento. Por un lado, la opinión pública entenderá cada vez menos por qué se otorgan niveles de ayuda que en algunos casos son elevados y en muchos casos discriminan a unos agricultores y territorios frente a otros. Por otro lado, los pagos desacoplados se han basado en referencias históricas que comportan unas ayudas que no se adaptan a las demandas sociales actuales a favor de una agricultura sostenible y productora de alimentos sanos y de calidad. Es verdad que algunos de estos problemas han sido abordados a través de disposiciones de eco-condicionalidad. Sin embargo, estas disposiciones no son un mecanismo diseñado a propósito para satisfacer externalidades positivas o nuevas demandas sociales. Estas políticas requieren acciones y pagos que estén dirigidos a objetivos, áreas, problemas y grupos sociales específicos.

Dos riesgos potenciales del desacoplamiento de las ayudas deben ser considerados a la hora de evaluar su posible impacto económico y ambiental. El primero se refiere a los efectos sobre el medio ambiente que serían consecuencia de un abandono o degradación de las superficies cultivadas. Este riesgo puede ser enfrentado a través de normas de eco-condicionalidad, pero haría falta un esfuerzo de simplificación de dichas normas, además de la introducción de pagos con objetivos ambientales concretos.

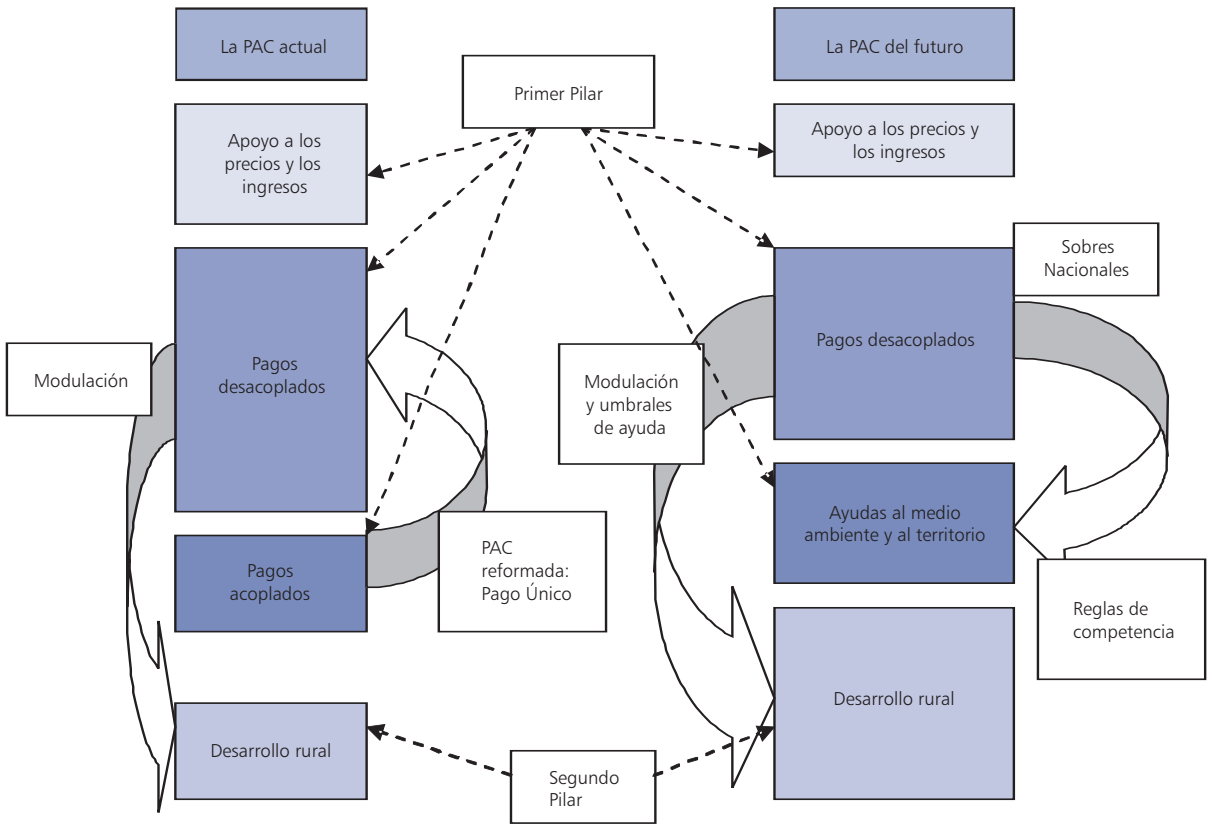
El segundo riesgo es el impacto económico sobre sistemas agra-

rios extensivos donde la agricultura sigue aportando un valor social, de acuerdo con el enfoque multifuncional que ha defendido la Unión Europea en la última década (Gómez-Limón y Barreiro, 2007). Estos sistemas extensivos se ven presionados por una combinación de factores que incluyen la presión sobre los precios de los alimentos para el ganado, las normas estrictas sobre el medio ambiente y el bienestar de los animales, y la liberalización de los mercados (incluyendo el desmantelamiento progresivo de las cuotas lácteas). Para estos sistemas se debería ir trabajando a través de pagos directos y acciones adicionales circunscritos a los territorios afectados. Esto implicará no sólo el fortalecimiento de las políticas de desarrollo rural (con mayor esfuerzo nacional en su financiación), sino además la posibilidad de reasignar fondos del primer pilar de la PAC hacia territorios que sufren desventajas competitivas o con alto valor ambiental (reforma del artículo 69 del Reglamento Horizontal de Septiembre de 2003 EC 1782/2003).

Así pues, se ha iniciado con el *Chequeo médico* una transición desde la filosofia del desacoplamiento hacia una filosofía de reacoplamiento o medidas de apoyo orientadas a objetivos concretos. Esto implica la transferencia de recursos desde el primero al segundo pilar y dentro del propio primer pilar (gráfico 1). La modulación es un método válido para fortalecer el segundo pilar, pero puede no ser suficiente, dada la ambición de los objetivos que la Comisión plantea para este pilar, como es el caso de la introducción de la gestión de riesgos.

El *Chequeo médico* no debe ser observado como un cambio fundamental en los dos pilares de la PAC. Pero sí representa una profundización del proceso iniciado en 2003, incluyendo la simplificación de los pagos desacoplados, la posibilidad de transferir recursos a sobres nacionales que ten-

GRÁFICO 1
ILUSTRACIÓN DEL PROCESO DE REFORMA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN



gan en cuenta vulnerabilidades territoriales y ambientales, y también a las políticas de desarrollo rural.

2. El futuro de los instrumentos de gestión del mercado

A pesar de que el borrador de modalidades de Falconer plantea una reducción sustancial de la Caja Ámbar y de la ayuda global con efectos de distorsión en el comercio, no se plantea en el texto la eliminación total de las medidas de regulación en los mercados agrarios. Por lo tanto, sigue existiendo un margen de maniobra de la UE para las intervenciones en el mercado, aunque con unos límites más estrictos de los establecidos hasta el momento. No hay que subestimar la importancia de los límites que el borrador de Falconer establece sobre los pagos de Caja Ámbar a nivel de productos específicos, ya que estos pagos no podrán superar la media de los niveles alcanzados en el período 1995-2000. Pero seguirá existiendo la posibilidad de apoyos bajo el criterio *de minimis*, por ejemplo, que no superen el 2 por 100 del valor de la producción.

Ahora bien, los marcos financieros presente y futuro abren escasas posibilidades de que puedan aplicarse los instrumentos de gestión de mercado que la UE aplicaba en el pasado. De hecho, con los límites actuales, el margen financiero disponible será inferior a los 4.000 millones de euros en 2013. Esta situación refleja que las presiones sobre los instrumentos de apoyo son de carácter esencialmente interno más que externo.

La Comisión, bajo el *Chequeo médico*, ha realizado un escrutinio de las regulaciones de mercado que todavía permanecen en la PAC. Una línea de reforma apunta a la eliminación de las restricciones de oferta como eran el barbecho obligatorio y la cuota láctea, lo que permitirá a la UE a aprovechar completamente su capacidad productiva. Otra línea de reforma es la flexibilización de la intervención en cereales. Asimismo, la Comisión propone que los mecanismos de gestión de mercado sean examinados caso por caso, y que pueda realizarse una revisión general de la gestión de crisis para después de 2013.

Como hemos indicado, las decisiones de la UE se ven restringidas por las negociaciones en la OMC, pero son, sobre todo, una cuestión de elección interna. Esto supone un desafío para el diseño de políticas agrarias en un futuro inmediato. La agricultura es una actividad sujeta a riesgos. Éstos se verán intensificados a medida que la agricultura europea se vaya abriendo a los mercados mundiales. Los agricultores con aversión al riesgo pueden verse con menos estímulos para participar en un mercado con perturbaciones no anticipadas.

En este contexto, debería haber espacio para la regulación pública. Una vez se reconoce este hecho, la pregunta es qué reglas utilizar a la hora de aplicar los instrumentos de política. Quizás el sentido común invita a intentar que las intervenciones se orienten lo más posible a la fuente de los problemas, sean definidas bajo criterios selectivos y comporten metas explícitas y transparentes. Otros países industrializados no han renunciado a las regulaciones del mercado. En algunos casos, como el de los pagos contra-cíclicos de los EE.UU., su compatibilidad con la OMC ha sido debatida, pero la nueva *Farm Bill* los mantiene durante al menos el próximo quinquenio. Otros mecanismos son más conformes con el principio de distorsión mínima, como ocurre con el programa canadiense *AgriStability* por el que los productores pagan una tasa para asegurarse frente a caídas de los márgenes con respecto a un nivel de referencia. De hecho, Canadá está tomando pasos importantes hacia una política integral de gestión de riesgos.

Dada la complejidad actual de la UE, no parece realista basar su política de gestión de riesgos del mercado en un único instrumento, sino más bien en un enfoque caso por caso. Algunos instrumentos de estabilización pasarán a la historia, como los subsidios a la exportación. Otros instrumentos ya existen, como los propios pagos desacoplados, que suponen un anclaje en una parte sustancial de la renta agraria. Complementariamente, otras opciones posibles podrían ser las siguientes:

— Ayudas al almacenamiento privado para suministrar financiación a los agricultores para constituir existencias en momentos de crisis de precios.

— Seguros de cosecha e ingresos con apoyo público a las primas. La Comisión parece dejar a los estados miembros la potestad de decidir sus propios sistemas sobre la base de una evaluación de riesgos caso por caso. No obstante, la viabilidad de los instrumentos de gestión de riesgos es más clara cuando el número de participantes es elevado y la concentración de riesgos en un Estado miembro, sector o región se reduce.

— Ayudas suplementarias a corto plazo que se activarían en determinadas circunstancias extraordinarias, con posible cofinanciación por los estados miembros.

Como se ha sugerido anteriormente, las intervenciones públicas en los mercados deben seguir un principio de efectos mínimos

de distorsión en el mercado. Aparte de la intervención pública, existen métodos privados para enfrentar las crisis de mercados, como el desarrollo de los mercados de futuros y diversas vías de articulación contractual entre los agentes de la cadena de valor para poder compartir los riesgos. Estas vías deberían ser promovidas como parte de la futura agenda de política agraria, incluida la española.

VII. COMENTARIOS FINALES

El presente artículo ha ilustrado la manera en que el proceso de negociación comercial internacional ha podido afectar a la política agraria común de la Unión Europea. Tanto la reforma de 1992 como las reformas más recientes, incluido el *Chequeo médico*, han tenido como uno de sus principales objetivos el de aumentar el margen de maniobra de la Unión Europea para realizar concesiones en las negociaciones multilaterales. A este respecto, se alcance un acuerdo o no en las negociaciones de la Agenda Doha, dichas negociaciones ya han tenido un impacto claro sobre los instrumentos de la política agraria común.

Dadas las perspectivas futuras de los mercados agrarios en los próximos años, el coste político derivado de la liberalización del comercio actualmente parece más reducido que al comienzo de las negociaciones de Doha. La situación actual, por tanto, es favorable a alcanzar un acuerdo en las negociaciones comerciales multilaterales, sobre la base de reducciones sustanciales de la protección en los productos más protegidos en la Unión Europea.

El cierre de la Ronda Doha supondrá un fortalecimiento de un sistema multilateral de comercio basado en reglas, que es esencial para dotar de transparencia a los mercados agroalimentarios, permitir un crecimiento sostenible de la producción agraria en el mundo y superar la inestabilidad de los mercados. El final de las negociaciones multilaterales también puede permitir el impulso de otros acuerdos bilaterales de la UE en su capítulo agrario (como los que se negocian actualmente con MERCOSUR y la Comunidad Andina) o la culminación de otros, como los Acuerdos Euromediterráneos.

Quizás el desafío más importante para el modelo europeo de agricultura y la propia agricultura española es que los gobiernos de las administraciones nacionales tienen que tomar conciencia de que la política agraria cada vez dependerá menos de decisiones que se toman en Bruselas. Existe una amplia batería de medidas, incluyendo las políticas de fortalecimiento de capacidades humanas e institucionales, que pueden ponerse en marcha a los niveles nacional y regional, y que son compatibles con la normativa de la OMC. No es el proteccionismo lo que mejorará la disponibilidad de productos agrícolas a escala planetaria. La situación mejorará, en cambio, con políticas orientadas a un desarrollo sostenible, y apoyo de la organización y la capacidad tecnológica del sector agrario.

NOTAS

(*) Parte de este trabajo se ha beneficiado de la financiación del 6º Progama Marco de la Comisión Europea, a través del proyecto TRADEAG, n.º 513666.

(1) Entre la numerosa literatura que ha generado esta disputa comercial, COMPÉS *et al.* (2001: 71-75) resumen los primeros años del conflicto comercial, y ANANIA (2006) aporta una síntesis de los últimos años del conflicto, y además una evaluación cuantitativa del régimen aplicado finalmente.

BIBLIOGRAFÍA

ANANIA, G. (2006), «The 2005 WTO arbitration and the new EU import regime for bananas: a cut too far?», *European Review of Agricultural Economics,* vol. 33 (4): 449-484.

ANDRÉS, S., y GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (2007), «Estimación del apoyo comunitario a la agricultura de las comunidades autónomas», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n.º 213: 179-208.

ANTÓN, J. y ATANCE, I. (2007), «Measuring domestic implications of tariff cuts under EU entry price regime», *Comunicación presentada al 103 Seminario de la EAAE, I Mediterranean Conference of Agro-Food Social Scientists.* EAAE, Barcelona, abril.

ATANCE, I., y GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (2008), «La evolución de los mercados agrícolas internacionales y su influencia en los precios de los alimentos», *Boletín Económico ICE*, 1 - 15 abril: 11-22.

BANCO MUNDIAL (2008), *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, Mundi-Prensa.

BATALLER, F., y JORDÁN, J. M. (2008), «La dimensión exterior de la Unión Europea», en J. M. JORDÁN GALDUF (coord.), *Economía de la Unión Europea*, Thomson-Cívitas.

BLANDFORD, D., y JOSLING, T. (2007), *Meeting Future WTO Commitments on Domestic Support*, German Marshall Fund of the United States. http://www.gmfus.org//doc/Support%20paper0918c.pdf (extraído en Mayo de 2008).

COMISIÓN EUROPEA (2006), *EU Trade in Agriculture.* Acceso el 27-5-2008. Disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc_129093.pdf

— (2008a), *Propuesta de REGLAMENTO DEL CONSEJO por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la Política Agrícola Común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores*, Bruselas, COM (2008) 306/4.

— (2008b), «Evaluation of the system of entry prices and export refunds in the fruit and vegetables sector». Disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/fruitveg/index_en.htm

COMPÉS, R.; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M., y REIG, E. (2001), *Agricultura, comercio y alimentación. La OMC y las negociaciones comerciales multilaterales*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Serie Estudios, número 149, Madrid.

EUROPEAN COMMISION (2006), *EU Trade in Agriculture.* Acceso el 27-5-2008. Disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc_129093.pdf

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M., (2008), «Modelling seasonal protection on EU imports of F&V», comunicación presentada al *XII Congress of the European Association of Agricultural Economists*, Gante, agosto.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M., y JORDÁN GALDUF, J. M. (dirs.) (2006), *La agricultura y la asociación euromediterránea: retos y oportunidades*, IEMed, Barcelona.

GÓMEZ-LIMÓN, J.A., y BARREIRO, J. (coords.) (2007), *La multifuncionalidad de la agricultura en España*, Eumedia, Madrid.

JEAN, S., Y LABORDE, D., (2008), «The Consequences of WTO Revised Draft Modalities for Agricultural market access in the European Union», *Draft Agriculture Modalities for the Doha Round: Taking Stock of the Trade and Development Implications. WMO, Geneva, Switzerland,* 12 de marzo. *http://www. ictsd.org/dlogue/2008-03-12/2008-03-12-doc.htm (extraído en Mayo de 2008).*

JORDÁN GALDUF, J. M. (2007), «España y la política euromediterránea», en F. MORATA y G. MATEO (eds.), *España en Europa-Europa en España (1986-2006)*, Fundación CIDOB, Barcelona.

— (2008), «El proceso de ampliación de la Unión Europea», en J. M. JORDÁN GALDUF (coord.), *Economía de la Unión Europea*, Thomson-Cívitas.

MARTÍNEZ GÓMEZ, V. (2008), «Current preferences of Southern Mediterranean Countries and their erosion after variations of the protection system», Comunicación presentada al *XII Congress of the European Association of Agricultural Economists*, Gante, agosto.

MASSOT, A. (2007), «¿Quo vadis PAC? La revisión de 2008, primer paso en la búsqueda de una nueva política agrícola común», *Boletín Económico ICE*, 16 - 31 enero: 11-27.

OMC (1994), *Acuerdo sobre la Agricultura*, Organización Mundial de Comercio, Ginebra.

— (2007), *Estadísticas del comercio internacional, 2007*, Organización Mundial de Comercio, Ginebra.

— (2008), «Revised draft modalities for agriculture committee on Agriculture, Special Session», *TN/AG/W/4/Rev.2*, 19 mayo.

PHILIPPIDIS, G. (2005), «Agricultural trade liberalisation in the Doha Round: Impacts on Spain», *Economía Agraria y Recursos Naturales*, vol. 5, n.º 10: 41-67.

VON BRAUN, J. (2008), «El aumento de los precios de los alimentos ¿qué hacer?», *IFPRI Perspectivas de Políticas Alimentarias*, abril. http://www.ifpri.org/spanish/pubs/bp/bp001sp.pdf (extraído en mayo de 2008).

LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD DE INGRESOS

Alberto GARRIDO COLMENERO

Universidad Politécnica de Madrid

María BIELZA DÍAZ-CANEJA

Institute for the Protection and Security of the Citizen, Agriculture Unit

Resumen

En 2005 se inició un debate, promovido por la Comisión Europea (CE), para decidir si, y cómo, la UE debe intervenir para proporcionar a agricultores y ganaderos una red de seguridad ante crisis, desastres y catástrofes (CDS). El artículo revisa las políticas nacionales y reflexiona sobre las tres opciones básicas consideradas por la CE (seguros agrarios, fondos de estabilización y ayudas ad hoc ante CDS). Se comprueba que tanto la percepción de riesgos como los riesgos reales de los productores en la UE difieren considerablemente. Las opciones políticas de cada EM tampoco convergen a un patrón común. La UE ha regulado las ayudas nacionales y anima a los EEMM a que destinen fondos de la modulación a cofinanciar instrumentos de gestión del riesgo. Salvo en ganadería, no es esperable una política europea en materia de riesgos y crisis, desastres y catástrofes.

Palabras clave: seguros agrarios, gestión de riesgos, riesgos agrarios, política agraria.

Abstract

2005 saw the start of a debate, promoted by the European Commission (EC), to decide whether and how the EU should intervene to provide farmers and stockbreeders with a safety net in case of crises, disasters and catastrophes (CDCs). The article reviews national policies and reflects on the three basic options considered by the EC (farm insurance, stabilisation funds and ad hoc aids in case of CDCs). We find that both the perception of risks and the actual risks of producers in the EU differ considerably. The political options of each MS do not converge into a common pattern either. The EU has regulated national aids and encourages the MS to assign modulation funds to co-financing risk management instruments. Except in stock-breeding, no European policy is to be expected in the sphere of risks and crises, disasters and catastrophes.

Key words: farm insurance, risk management, agricultural risks, agricultural policy.

JEL classification: Q14, Q18.

I. INTRODUCCIÓN: LA NUEVA PREOCUPACIÓN POR GESTIONAR LOS RIESGOS AGRARIOS

La liberalización de los intercambios agrarios de la UE, la reducción de los aranceles y barreras al comercio y las nuevas políticas sanitarias y agro-ambientales han supuesto un aumento de los riesgos económicos y productivos para la agricultura europea. La eliminación de las políticas de sostenimiento de precios acarrea un aumento de la volatilidad de los precios percibidos por los agricultores, aumentando su exposición a riesgos de mercado que hasta 2003 sólo eran relevantes en frutas y hortalizas y en algunas producciones ganaderas como las carnes de cerdo y de pollo, así como en los huevos. Al mismo tiempo que la UE ha abierto sus fronteras a las importaciones de carnes, han aumentado considerablemente los movimientos de animales vivos en el interior de la UE. En el sector ganadero, los riesgos de brotes de epizootías y enfermedades contagiosas han requerido la aplicación exhaustiva del concepto de trazabilidad y un control veterinario en frontera de gran complejidad técnica (European Commission 2006a).

Ya en 2005, la Comisión Europea, en una comunicación y en un documento interno, daba por aceptado el escenario de intensificación de los riesgos productivos y veterinarios de la agricultura y planteaba la necesidad de reflexionar sobre la aplicación de una política de carácter europeo para gestionar riesgos y crisis (JRC, 2006; European Commission, 2005). La CE consideró entonces tres posibles alternativas de políticas europeas: el desarrollo de seguros para cubrir los riesgos de desastres naturales (tales como inundaciones u olas de calor); la creación de fondos de estabilización, o la provisión de medidas de apoyo ad hoc ante situaciones de crisis. Por su parte, el Parlamento Europeo publicó un informe, encargado al profesor Carlo Cafiero, en el que se reflexionaba sobre las ventajas e inconvenientes de cada una de estas alternativas (Cafiero *et al.*, 2005). Las conclusiones de este informe, luego publicadas en Cafiero *et al.* (2007), apuntaban a la distinción entre crisis y riesgos normales o empresariales, de forma que la UE concentrase sólo sus esfuerzos en desarrollar políticas de compensación y ayudas en casos de crisis y catástrofes, y exclusivamente para compensar las pérdidas de capital productivo (edificios, instalaciones, animales reproductores, etc.). Según Cafiero *et al.* (2007), los otros riesgos, propios de la actividad empresarial, no deberían inspirar política europea alguna.

La Organización Mundial de Comercio (OMC), en el anejo 2 de su Acuerdo de Libre Comercio, plantea el tratamiento excepcional de las ayudas de los países en materia de seguros de renta y redes de seguridad. En concreto, para que el carácter excepcional de las ayudas, y por tanto su consi-

deración de no ser distorsionadoras del comercio, quede acreditada, éstas sólo pueden darse cuando las pérdidas excedan el 30 por 100 del valor esperado de la producción, y su cuantía debe ser inferior al 70 por 100 de las pérdidas de renta. Al mismo tiempo, las ayudas totales, ya sea por subvenciones a seguros o en concepto de ayudas extraordinarias, no deben superar el 100 por 100 de las pérdidas y, en todo caso, sólo deben compensar las pérdidas de renta, y no las pérdidas de producción futura.

Sin embargo, al tiempo que se reflexionaba sobre el papel de la CE en el campo de riesgos y crisis, ésta adoptó la regulación 1857/2006, dirigida a regular las ayudas a los agricultores por parte de los estados miembros, incluidas las ayudas ante casos de crisis y catástrofes, así como subvenciones a los seguros agrarios u otros instrumentos de gestión del riesgo. Redactada con el objetivo de hacer más transparentes y evidentes las numerosas formas estatales de ayuda existentes en la UE, y por tanto más sujetas al escrutinio de la CE y los EEMM, contempla también topes a los pagos compensatorios por adversidades climáticas (menos del 80 por 100 del valor de los daños, 90 por 100 en caso de zonas desfavorecidas) y máximos a las subvenciones a los seguros agrarios (80 por 100 de subvención máxima para seguros que sólo cubren adversidades climáticas definidas como desastres naturales, y 50 por 100 a seguros que cubren las anteriores más daños por otras adversidades o pérdidas causadas por patologías animales o vegetales o por plagas). Otro aspecto de suma relevancia para el presente trabajo es la reducción, a partir del 1 de enero de 2010, del tope máximo al 50 por 100 en el caso de pagos compensatorios por desastres naturales, a no ser que los agricultores contraten seguros que cubran un capital asegurado equivalente al 50 por 100 de su producción media o su renta media. Más recientemente, el informe «Chequeo de salud de la PAC» y las propuestas de la CE (European Commission, 2008) inciden en la necesidad de ayudar a los EEMM a gestionar los riesgos y proponen destinar parte de los fondos derivados de la modulación a potenciar primas de seguros que cubran los riesgos naturales y fondos mutuos para las enfermedades ganaderas.

Con este telón de fondo, dos proyectos de investigación financiados por la CE (*) han evaluado posibles alternativas de instrumentos para la UE y compilado una extensa documentación sobre las políticas sobre gestión de riesgos en los EEMM. Ambos proporcionan parte de las fuentes originales presentadas en este trabajo, cuyo objetivo es analizar las prospectivas para una política europea de gestión de riesgos y crisis agrarias, y reflexionar sobre el entronque del modelo español, de gran desarrollo y consolidación, en el marco de la política europea.

II. LOS RIESGOS DE LA AGRICULTURA

1. Percepción de riesgos

Se han hecho numerosos estudios en España y en muchos otros países tratando de identificar los riesgos que más preocupan a los agricultores. Morales *et al.* (2008) han compilado una serie de estudios recientes que muestran un cierto patrón común en casi todas las latitudes y niveles de desarrollo económico, como muestra el cuadro n.º 1.

De los datos resumidos en el cuadro n.º 1, surgen dos o tres resultados casi generalizables a los agricultores de cualquier país. A los productores agrícolas les preocupan fundamentalmente los riesgos climáticos que amenazan las cosechas y que no pueden controlar (granizo en España; exceso de lluvias en el R.U.; sequías en Alemania y Suecia). A los ganaderos, las enfermedades contagiosas o epidemias. Y a ambos grupos, la volatilidad de los precios. Sin embargo, al analizar la demanda de instrumentos para la gestión de los riesgos, Morales *et al.* (2008) encuentran, a partir de cuestionarios a más de 1.000 agricultores (Alemania, España, Holanda, Hungría, Polonia), algunas inconsistencias en cuanto al tipo de instrumento más demandado y los riesgos manifiestamente más preocupantes.

2. Volatilidad real de rentas de los productores

No resulta fácil conocer las variaciones de ingresos de los agricultores. Aunque los precios o las producciones varíen, en ocasiones se mueven en direcciones opuestas, compensando las caídas de unos con elevaciones de los otros. Por otro lado, surge la duda de cuál es el umbral de volatilidad o pérdidas económicas en la explotación que debe provocar la preocupación de los poderes públicos. La desaparición de explotaciones agrarias en toda la UE sigue un patrón común en todos los estados miembros, excepto en el R.U., como muestra el cuadro n.º 2. Es difícil, si no imposible, calcular qué parte de este proceso es explicado por los riesgos, crisis y desastres, qué parte por el poco atractivo de la agricultura para los jóvenes y qué parte por la necesidad de buscar ganancias de eficiencia por la vía del tamaño. La pregunta de si es o no deseable detener este proceso antecede a la que plantea la forma y el coste de hacerlo, pero ambas no son independientes: el beneficio empresarial es la retribución del esfuerzo del empresario y de la

CUADRO N.º 1

ESTUDIOS DE VALORACIÓN DE LOS RIESGOS AGRARIOS MÁS IMPORTANTES (*)

Fuente:	*Musser y Patrick (2002)*	*Meuwissen et al. (2001)*	*Akcaoz y Ozkan (2005)*	*ENESA 2004*	*ENESA 2004*	*Flaten et al. 2006*
Tipo de encuesta	28 productores en 4 Estados EE.UU. (1999)	612 ganaderos Holanda	112 productores turcos (región Cukurov)	1.564 productores españoles	290 ganaderos españoles (vacuno)	525 granjas lecheras convencionales y ecológicas (Noruega)
Política agraria	5	16	1	-	-	1-6 (impuestos)-9 14 (other)
Política ambiental	9	7-10	-	-	-	3 -12 (ecol); 5 - 17 (bienestar animales)
Riesgo de precios	1	1 (carne) 3 (leche)	4	2	2	2 (leche); 4 (cons pref); 7 (precios productos ecológicos); 10 (carne); 16 (cultivos)
Riesgos climáticos	-	-	8-11	1	-	-
Riesgos normales de rendimientos	2	-	10-13	3	-	8-15
Enfermedades no contagiosas	-	15 -17	-	-	1	-
Enfermedades contagiosas	-	2	-	-	3	13 (del exterior) 18 (interior)
Riesgos contractuales	3	-	20	-	-	11 (ventas)
Costes de factores	7	14	3	-	-	-
Costes de capital	4	12-18	21	-	-	-
Técnicos/ tecnológicos	6	5	10	-	-	-
Endeudamiento / tipos de interés	-	13-19	5-7	-	-	-
Situación económica	-	-	2	-	-	-
Riesgos personales	8	4-6-8-9	14-18	-	-	5-19

(*) 1 máxima prioridad; "-", No preguntado en la encuesta.

asunción de riesgos. Está claro que el apoyo a la renta, cualquiera que sea éste, tiene un efecto de reducción del riesgo que se materializa en los conocidos *efecto riqueza* (por ser la aversión al riesgo absoluta decreciente con la riqueza) y *efecto riesgo* (por reducir la cola de la izquierda de la distribución de los ingresos).

Vrolijk *et al.* (2008), en el marco del proyecto *Income stabilisation* —ver nota (*) al final del texto—, evaluaron el impacto de una crisis de renta, motivada por cualquier *shock* externo, como una sequía en España, un exceso de lluvias en Holanda, etc., sobre las explotaciones agrarias de la Red Contable Agraria de la UE. Se tra-

CUADRO N.º 2

NÚMERO DE EXPLOTACIONES AGRARIAS EN ALGUNOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

	1990	*1993*	*1995*	*1997*	*2000*	*2003*
Alemania	653.550	606.070	566.910	534.410	471.960	412.300
España	1.593.640	1.383.910	1.277.600	1.208.260	1.287.420	1.140.730
Francia	923.590	801.340	734.800	679.840	663.810	614.000
Italia	2.664.550	2.488.390	2.482.100	2.315.230	2.153.720	1.963.820
Holanda	124.800	119.720	113.200	107.920	101.550	85.500
Portugal	598.740	489.030	450.640	416.690	415.970	359.280
Reino Unido	243.060	243.470	234.500	233.150	233.250	280.630

Fuente: Eurostat (2005).

ta de un panel de explotaciones a las que se hace un tratamiento pormenorizado de sus ingresos y costes. El cuadro n.º 3 muestra los impactos de una crisis sobre explotaciones de cultivos extensivos y explotaciones ganaderas intensivas de España, Holanda, Alemania y Hungría (Vrolijk, *et al.*, 2008). Se aprecia con claridad que la exposición al riesgo económico es mucho mayor en Alemania y Holanda que en España, especialmente en las explotaciones con cultivos extensivos predominantes. En menor medida, pero en la misma tendencia, las explotaciones ganaderas intensivas españolas están menos expuestas a crisis, sea cual sea su origen o naturaleza. En ambos casos, la explicación de este hecho es que las explotaciones holandesas o alemanas están mucho más capitalizadas, son más intensivas en factores, el coste de oportunidad del trabajo es mayor y tienen mayor endeudamiento que las españolas. Por tanto, la exposición a riesgos y amenazas es, en parte, un resultado endógeno a la propia gestión de las explotaciones.

III. MENÚ DE INSTRUMENTOS Y POLÍTICAS

En los países de la OCDE, la preocupación por ayudar a los agricultores en casos de catástrofes o crisis, ya sean de origen natural, por crisis en los mercados o por brotes de enfermedades contagiosas, ha dado lugar a políticas de muy diversa naturaleza. Antes de analizarlas, es preciso mencionar que tanto en EE.UU. como en la UE algunas políticas de sostenimiento de renta, ya sean pagos directos o ayudas a la producción (UE), ya pagos anti-cíclicos (EE.UU.) , tienen un fuerte efecto de reducción de la variabilidad de las rentas (Antón y Le Mouel, 2004; OECD, 2003; OECD, 2004). En algunos casos, la reducción de la variabilidad es tan intensa que no es posible habilitar una política de gestión de riesgos, incluso subvencionada al 100 por 100, que proporcione la misma seguridad en los ingresos (Bielza *et*

CUADRO N.º 3

IMPACTOS ECONÓMICOS DE UNA CRISIS SOBRE LA ECONOMÍA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS

		PORCENTAJE DE EXPLOTACIONES			
		España	*Holanda*	*Alemania*	*Hungría*
Explotaciones cultivos extensivos	Renta mayor que coste de oportunidad	13	1	1	6
	Renta positiva	77	17	30	31
	Retrasos en devolución de crédito	4	22	37	23
	Renta negativa, antes del *shock*	3	30	15	24
	Dificultades financieras	3	30	17	16
Explotaciones intensivas ganaderas	Renta mayor que coste de oportunidad	17	0	1	0
	Renta positiva	32	0	3	12
	Retrasos en devolución de crédito	4	2	24	3
	Renta negativa, antes del *shock*	14	56	14	46
	Dificultades financieras	33	42	58	39

Fuente: Vrolijk *et al.* (2008)

al., 2004). Por tanto, cualquier posible traslación de las ayudas directas a instrumentos de gestión de riesgos acarrea necesariamente una pérdida esperada de ingresos y una mayor volatilidad de las rentas.

Teniendo en cuenta lo anterior, las distintas políticas empleadas por los países de la OCDE se pueden agrupar con el siguiente criterio: 1) cuentas individuales y fondos de estabilización; 2) seguros de cosechas y ganaderos; 3) seguros de ingresos o seguros de márgenes; 4) pagos compensatorios; 5) otros.

1. Cuentas individuales y fondos de estabilización

El ejemplo más desarrollado de las cuentas individuales era, hasta 2007, el Canadian Agricultural Income Stabilization (CAIS). CAIS consistía en cuentas individuales creadas con aportaciones de los productores, a las que se sumaban aportaciones de los gobiernos federal y provincial. Los rescates de estos fondos eran voluntarios, pero estaban condicionados a la acreditación de una reducción del margen de la explotación superior al 15 por 100 del margen medio de referencia para la explotación. CAIS ha sido recientemente reemplazado por un menú de seis instrumentos: *AgrInvest* (para casos en los que la reducción del margen es igual o superior al 15 por 100, pudiéndose emplear los pagos en inversiones o instrumentos de gestión de riesgo); *AgriStability* (proporciona pagos cuando el margen disminuye en más de un 15 por 100); *AgrInsurance* (engloba todos los seguros de cosecha, que cubren adversidades climáticas); *AgriRecovery* (contempla pagos para regiones o sectores castigados por crisis o desastres naturales), y *Advance Payments Program* (líneas de crédito para capital circulante). CAIS, que ya sustituyó al programa NISA (*Net Income Stabilisation Accounts*), fracasó en su objetivo de ser un instrumento de gestión de riesgos y se convirtió en un instrumento de previsión para la jubilación de los agricultores canadienses. Obsérvese que el modelo canadiense se orienta a proporcionar una red de seguridad sobre el margen de explotación, cubriendo riesgos de mercado y riesgos productivos.

En España se cuenta desde 2000 con el Fondo de Compensación de la Patata de Álava, que funciona con aportaciones de los propios agricultores y de las administraciones alavesa y vasca. Los rescates de estos fondos se pueden realizar cuando los precios indicativos de la patata caen por debajo de unos umbrales preestablecidos.

2. Seguros de cosechas y ganaderos

Dentro de los seguros de cosechas y ganaderos, se incluyen numerosas modalidades, desde la más sencilla, como los seguros contra incendio o pedrisco, hasta seguros índice basados en imágenes de satélite e índices de vegetación. Casi todos los países tienen seguros de cosechas, con coberturas limitadas (seguros multirriesgo), y algunos cuentan con seguros que cubren riesgos veterinarios. Los seguros de coberturas limitadas cubren sólo los siniestros causados por adversidades específicas, y son ofrecidos en muchos países por empresas aseguradoras privadas sin que medien subvenciones públicas (ver epígrafe III.3).

Existen seguros de cosecha, de carácter zonal, que indemnizan las pérdidas de cosechas de todos los agricultores de la zona (comarca en España o *county* en EE.UU.) que han contratado un seguro si los rendimientos zonales son inferiores a un umbral basado en la media histórica. También existen seguros de rendimientos de carácter individual, que cubren cualquier pérdida de cosecha o disminución de rendimientos con respecto a umbrales fijados individualmente para cada agricultor de acuerdo con sus rendimientos históricos. Este tipo de seguros se ha denominado seguros de segunda generación, porque inciden en una variabilidad del rendimiento que puede deberse a muchas causas, además de a aquellos siniestros perfectamente identificables. Tanto en los seguros de rendimientos como en los tradicionales multirriesgo, la peritación se realiza en las parcelas afectadas, y normalmente contienen cláusulas bonus-malus y franquicias para compensar los riesgos de información asimétrica, como riesgo moral y selección adversa.

Un problema importante de todos los seguros que requieren peritación y un control en parcela son sus costes de administración, y el encarecimiento de las primas que ello supone. Por ello, existen otros seguros, llamados indexados, o seguros índice, que se basan en variables climáticas (como precipitación en períodos críticos) o en índices de vegetación tomados de imágenes satelitales. Además del bajo coste de administración y gestión de este seguro, se eliminan los costes de información asimétrica, porque la percepción de una indemnización está condicionada a valores objetivamente medibles a partir del índice o la imagen. A cambio, el coste de inversión inicial es elevado y existe un riesgo básico elevado, tanto más cuanto menor sea la correlación entre el índice y el rendimiento del cultivo. Pese a sus desventajas, el empleo de los seguros índice está aumentando en países desarrollados y no desarrollados (Garrido y Bielza, 2008).

Los seguros ganaderos cubren contra ciertas enfermedades, muerte en el parto, accidentes, retirada de cadáveres y algunas patologías. Se trata de seguros que son ofertados tanto en países en los que no existen subvenciones a las primas o agencias públicas como en los que sí las hay. Aunque su desarrollo ha ido por detrás de los seguros de cosecha, en la actualidad en la UE están ampliamente extendidos.

3. Seguros de ingresos o de rentas

La volatilidad de los mercados, sumada a la eliminación o sustitución de las medidas tradicionales de apoyo a las rentas de los agricultores, ha motivado la inclusión en los seguros agrarios de coberturas contra la caída de precios. Tres son los enfoques seguidos para incorporar los riesgos de mercado. En el primero, seguido esencialmente en EE.UU., a los seguros de cosechas se han agregado garantías de precios basadas en los mercados de futuros de Chicago, fundamentalmente. De ello resulta que un productor de trigo, soja o maíz puede asegurar un ingreso total de su cosecha y protegerse así contra la caída de rendimiento o del precio, siempre que el ingreso final sea inferior al garantizado. En Francia existe un seguro de ingresos para la colza basado en la cotización del mercado de futuros de París (MATIF). Los seguros de ingresos en EE.UU., en conjunto, representan más del 50 por 100 de la superficie asegurada y del total de subvenciones a las primas de seguros. El segundo enfoque consiste en asegurar un nivel máximo de costes o el margen de la actividad. Algunas de las modalidades canadienses (como *AgriInvest* o *AgriStability*) y otras estadounidenses (como *Livestock Gross Margin* (LGM) o *AGR-Lite*) cubren costes de producción o márgenes. En este caso, las exigencias sobre la calidad y la fiabilidad de la contabilidad de la explotación son elevadas para que estos instrumentos funcionen correctamente. El tercer enfoque emplea índices de precios de diversos mercados y proporciona indemnizaciones a los suscriptores del seguro cuando el índice cae por debajo del nivel de garantía. En España, el seguro de rentas de la patata, ofrecido experimentalmente en 2003 y 2004, se articuló sobre un índice en el que figuraban cotizaciones en origen de Francia y Portugal, en destino en España y el mercado de futuros de Ámsterdam (Aguado y Garrido, 2008). Sin embargo, tuvo poca acogida (menos del 5 por 100 de la producción asegurable) debido al carácter cíclico del precio de la patata, alimentando tal vez fenómenos de anti-selección, a su coste y posiblemente a que los productores ya diversifican el riesgo de caída de precios con otros cultivos (Estavillo *et al.*, 2005). Bielza *et al.* (2007) demostraron que el índice de la patata incurría en un riesgo básico apreciable, dada la moderada correlación entre los precios reales percibidos y el índice.

4. Mercados de futuros y opciones

Indudablemente, en EE.UU. los mercados de futuros de materias agrarias han tenido un mayor desarrollo que en Europa. Tal vez ello ha sido así porque las materias más susceptibles para diseñar contratos, tales como cereales, han tenido hasta muy recientemente políticas de sostenimiento de precios, reduciendo así el estímulo a su utilización. Los mercados de mayor tradición, como el de Londres, siempre han negociado productos no europeos, como el café o el cacao. Y entre los de más reciente aparición —París (soja), Ámsterdam y Hannover (porcino y patata de industria)— se negocian muy pocos productos y tienen poco volumen de negocio. En España se empezó en 2005 a negociar en el mercado de Jaén contratos a futuro de aceite de oliva lampante. Son pocos los expertos que consideran importante el potencial de los mercados de futuros y opciones para reducir el riesgo de volatilidad de precios en la agricultura europea. Las razones son la enorme diversidad de productos, las diferencias de precios por calidad y localización y la imposibilidad de diseñar contratos suficientemente específicos que tengan la necesaria liquidez y el adecuado volumen de negocio.

5. Las ayudas ad hoc y los fondos de compensación en casos de crisis y desastres

No hay país en el mundo que no compense solidariamente a sus agricultores en situaciones de crisis o tras un desastre natural. Sin embargo, las ayudas ad hoc, llamadas así por tratarse de partidas de imprevisibles destino y beneficiarios finales, están siendo objeto de un análisis crítico para examinar su eficacia y evaluar si parte de estos riesgos se pueden titulizar y eventualmente negociar en los mercados financieros y de seguros. Por un lado, se reconoce que la ausencia de automatismos a la hora de identificar a los damnificados, evaluar las ayudas y finalmente concederlas alarga enormemente los tiempos de respuesta. Las presiones para actuar rápido y trasladar una imagen de eficacia y solidaridad reducen también la eficacia y la equidad en el reparto de los fondos.

Sin embargo, en la UE se vienen otorgando ayudas que, en conjunto, vienen a representar unos 1.000 millones de euros al año (Garrido y Bielza, 2008). La mayor parte de ellas se destinan

a compensar daños causados por eventos climáticos adversos, como sequías, inundaciones u olas de calor. Se entiende entonces que, habiendo países en los que estos riesgos son asegurables, se cuestione el empleo de ayudas ad hoc para cubrirlos. En la medida en que los seguros agrarios puedan absorberlos, se evitan problemas de anti-selección y se traslada al beneficiario parte de la responsabilidad de protegerse (véase Innes, 2003).

Pero el fondo que más importancia ha tenido en Europa en la última década ha sido el fondo veterinario, habilitado por la CE para combatir tanto los riesgos como las consecuencias de los brotes de epizootías (Decisión del Consejo 90/424/EEC). El fondo veterinario se alimenta de las aportaciones de los ganaderos y de los propios EEMM. El presupuesto de todas las medidas llevadas a cabo con el respaldo de la Decisión del CE alcanzó 563 millones de euros en 2001 (con un 80 por 100 de los recursos asignados a medidas de emergencia y un 20 por 100 a programas de erradicación de enfermedades). En 2005, el presupuesto se redujo a 220 millones, pero el 90 por 100 se destinó a programas de erradicación (European Commission, 2006a). El análisis por la Comisión del empleo que se ha hecho del fondo veterinario sugiere la existencia de algunas dificultades para que tanto los EEMM como los propios ganaderos asuman la responsabilidad que les corresponde en el control de frontera, por un lado, y en la declaración de aparición de brotes por otro. Como han mostrado Mangen y Burrell (2003), los resultados económicos y su distribución entre ganaderos afectados, otros ganaderos y los propios consumidores no son en absoluto neutrales al modo en que se intenta atajar el brote de una enfermedad.

6. Instrumentos emergentes e innovación

La búsqueda de fórmulas que permitan transmitir o compartir riesgos a un coste reducido ha encontrado respuestas institucionales y tecnológicas.

a) *Innovaciones tecnológicas*

Seguros índice y paramétricos basados en índices de vegetación para cubrir los riesgos de sequía en pastos y otros cultivos (en EE.UU., España, Francia, Ucrania y Suráfrica).

Seguros índice y paramétricos basados en índices climáticos (de precipitación en Australia, India, Marruecos y Rumanía).

Uso de derivados para cubrir los costes de calefacción en Holanda y de escasez de agua en Méjico.

b) *Innovaciones institucionales*

Impulso de diversas modalidades contractuales en la cadena de valor, especialmente en frutas y hortalizas, pero no solo, empleando contratos a plazo, transferencias de riesgo de precios o de pérdida de calidad, derivados, *swaps* en el sector de la banca rural.

Países como Austria, Italia y Francia potencian de manera decisiva la contratación y expansión de seguros agrarios.

En España, Italia y Francia se establece la obligatoriedad de contratar seguros para tener derecho a la percepción de ayudas por catástrofe o crisis. Holanda retiró el plan de ayudas para compensar los daños de lluvia excesiva y lo reemplazó por una póliza de seguros de carácter público con esa cobertura.

Suecia dispone de normativas fiscales específicas de los agricultores para que puedan compensar años de pérdidas con años de beneficios.

El R.U. ha desarrollado el programa de reparto de costes (*cost-sharing*) entre el gobierno y los sectores ganaderos para crear un fondo con el que combatir las enfermedades contagiosas.

Holanda y R.U. han eliminado las ayudas que compensan daños por adversidades climáticas.

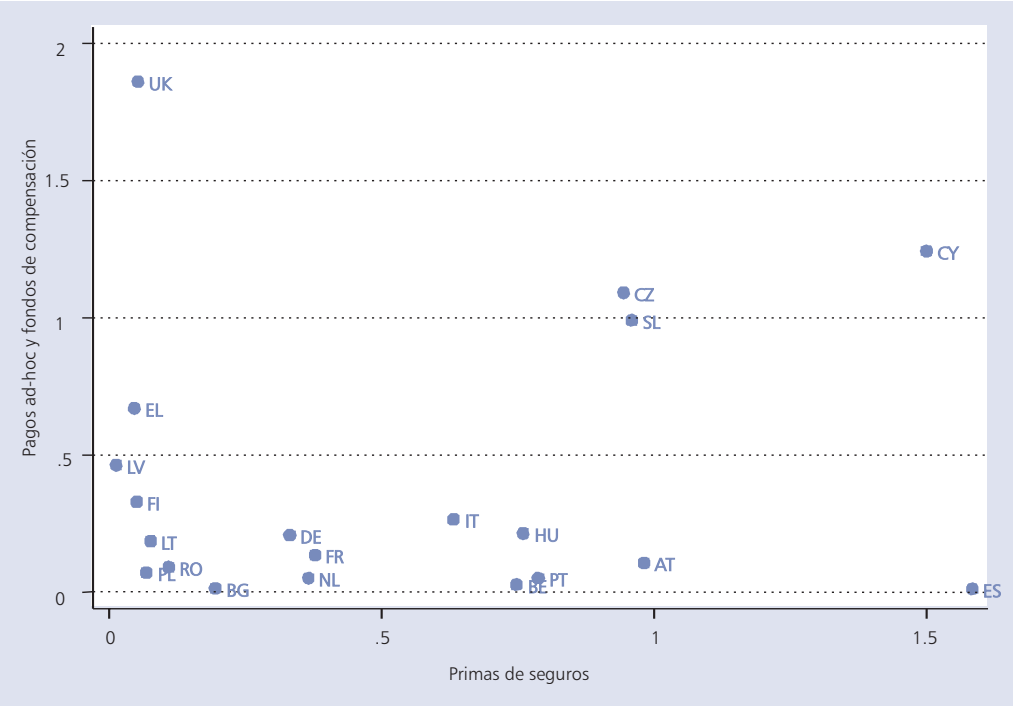
En EE.UU. se proporcionan estimaciones de probabilidad de cualquier peligro climático, o combinación de los mismos, en cualquier lugar para cualquier escala temporal (días, semanas y meses), lo cual permite la creación de contratos de opción y derivados para protegerse de cualquier riesgo climático en cualquier lugar (Turvey, 2007).

IV. DIVERSIDAD DE OPCIONES Y ESTRATEGIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

El nulo progreso de la Comisión Europea a la hora de proponer una estrategia común para gestionar mejor los riesgos de la agricultura europea es reflejo de numerosas dificultades. La primera y, posiblemente, más relevante es que los enfoques seguidos por los EEMM son muy dispares y más bien divergentes.

El gráfico 1 trata de resumir la situación del seguro agrario y el empleo de fondos ad hoc en los países de la UE. En el eje vertical, se representa el porcentaje de pagos medios anuales sobre el valor total de la producción final agraria de cada país, y en el horizontal, las primas de seguros pagadas también en términos porcentuales con respecto al valor de la producción agraria.

GRÁFICO 1
IMPORTANCIA DEL SEGURO AGRARIO Y LAS AYUDAS AD HOC EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA (cifras en porcentaje referidas al valor de la producción agraria de cada país)



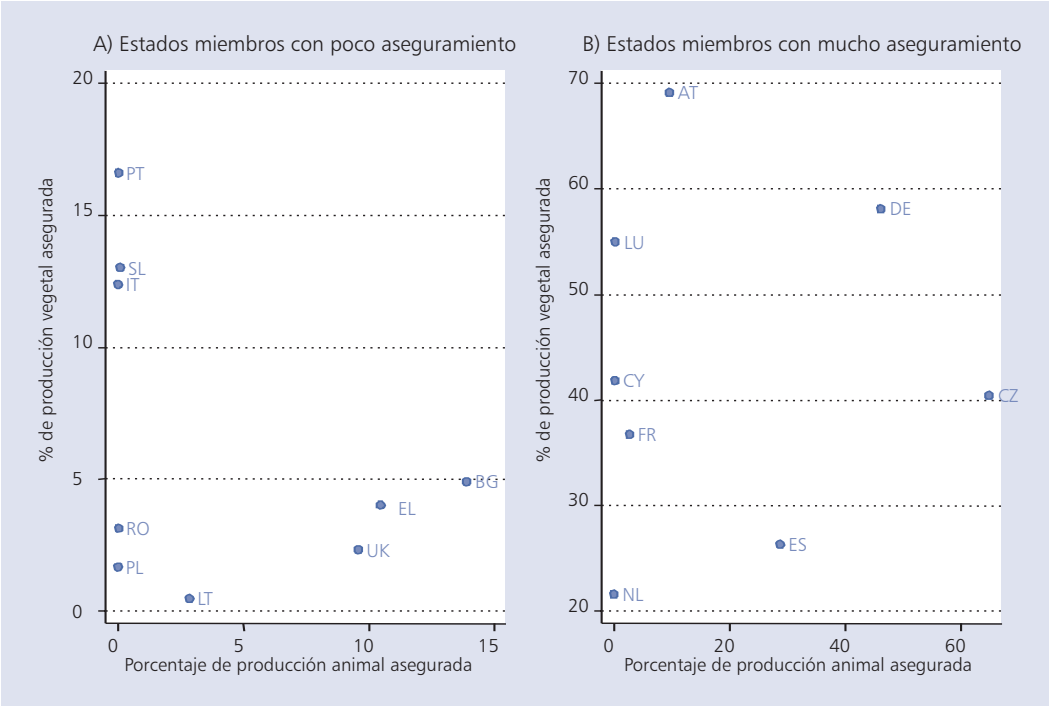
Fuente: JRC (2006), Eurostat y elaboración propia.

Como se muestra en el gráfico 1, los EEMM se sitúan entre los dos extremos representados por España y el R.U.; mientras que la primera ha apostado por el seguro agrario, el segundo lo hace por compensar a sus agricultores y ganaderos con ayudas ad hoc. Nótese que el gasto total en ambas partidas es bastante similar, situándose alrededor del 1-2 por 100 del valor de la producción agraria.

Una visión más precisa de lo que representan los seguros agrarios en la UE la proporcionan los gráficos 2 y 3. En el gráfico 2 se representan, en el eje vertical, la proporción de la producción vegetal asegurada sobre la total, ambas en valor de producción, y en el horizontal, el mismo cociente para la producción ganadera, si bien en este caso el capital asegurado difiere del valor de la cosecha, porque se aseguran vacas lecheras y otros animales no destinados al engorde y posterior sacrificio. En el gráfico A), aparecen representados los países con menor penetración del seguro, y en el B), con diferente escala, los de mayor penetración. Nótese que los EEMM con mayor penetración son Austria, Alemania y la República Checa, mientras que en el grupo intermedio están algunos de los países mediterráneos, como España, Francia y Chipre. El caso de Grecia no está representado porque no se dispone de datos sobre la penetración voluntaria del aseguramiento; en la que es obligatoria, sería el 100 por 100 el nivel de penetración.

Sin embargo, el aseguramiento agrario en los EEMM es aún más diferente de lo que refleja el gráfico 2. En primer lugar, el aseguramiento existe con mucho apoyo público, en forma de subvenciones a las primas y servicios de reaseguramiento, y con nulo apoyo público, como una actividad más del sector asegurador. En segundo lugar, aunque el índice de penetración entre agricultores y ganaderos sea muy elevado eso no quiere decir que las coberturas lo sean también. En el gráfico 3 se representan tres variables claves para describir el aseguramiento agrario en la UE. En el eje vertical se representan las subvenciones a las primas, expresadas en porcentaje de subvenciones sobre primas comerciales totales. El eje horizontal muestra el cociente entre primas

GRÁFICO 2
PROPORCIÓN ASEGURADA DE PRODUCCIÓN VEGETAL Y PRODUCCIÓN GANADERA



Fuente: JRC (2006), Eurostat y elaboración propia.

pagadas sobre el total de la producción agraria asegurada. Y el tamaño del círculo es proporcional al cociente entre primas totales y producción agraria.

En el gráfico 3 se pueden identificar tres grupos de EEMM. Destaca el grupo de los países mediterráneos (excepto Grecia), situado a la derecha y en la parte superior. En estos países se subvencionan fuertemente las primas, y éstas equivalen en valor a una parte importante de la producción asegurada. Esto se explica porque las coberturas ofrecidas en los sistemas subvencionados son significativamente mayores que en los sistemas de seguros ofrecidos por el sector privado. En el otro extremo se encuentran países como Alemania, Dinamarca, Francia, Irlanda y Suecia. En ellos, las primas son reducidas proporcionalmente y las subvenciones casi nulas. Las primas son también reducidas con respecto al valor de las producciones aseguradas.

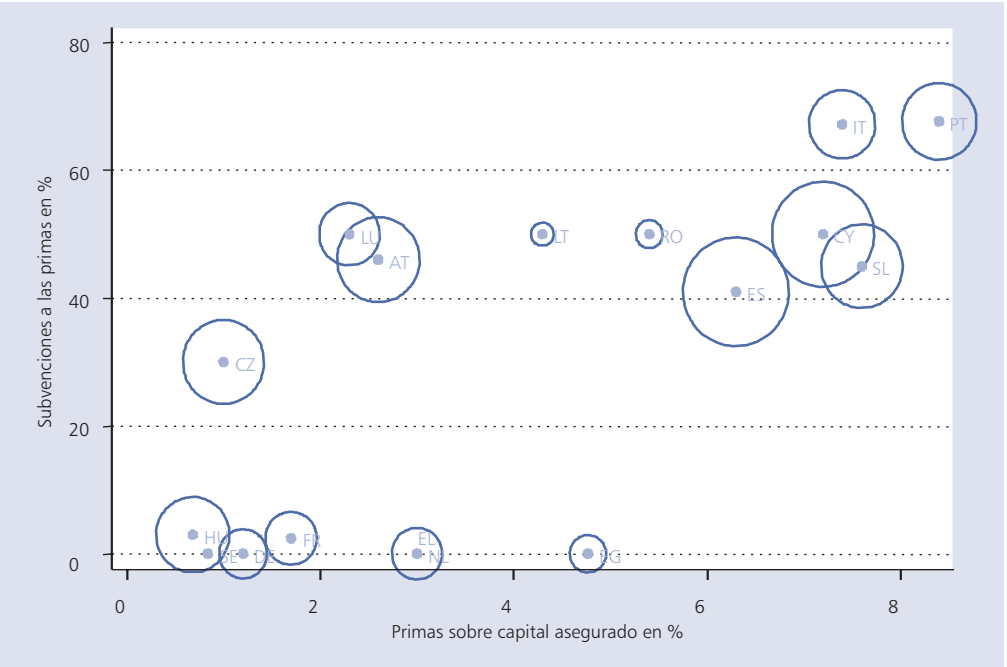
Los gráficos 2 y 3 muestran conjuntamente que, aunque más agricultores contraten seguros, ello no implica que tengan mayor protección. Ocurre más bien que los seguros contratados son mucho más baratos porque cubren menos riesgos; por tanto, el valor esperado de las indemnizaciones es menor. En los países mediterráneos, caso paradigmático de España, hay primas que sobrepasan el 10 por 100 del capital asegurado, especialmente en frutas y hortalizas, lo que indica amplias coberturas y mayor probabilidad de siniestro.

En síntesis, los gráficos 1, 2 y 3 muestran un panorama en la UE que se resume en la siguiente disyuntiva. Para que los agricultores dispongan de una amplia red de seguridad, un país puede recurrir a los pagos compensatorios y ayudas en casos de crisis o desastres, independientemente de cómo se definan o delimiten; alternativamente, puede desarrollar un sistema de seguros agrarios amplio y universalista, el cual sólo puede profundizar en sus coberturas si las primas se subvencionan para abaratar su coste.

V. EL ENFOQUE ESPAÑOL

Ya ha quedado claro que España sigue sin desviarse un milímetro de la senda del seguro

GRÁFICO 3
POLÍTICAS DE SEGUROS EN LOS ESTADOS MIEMBROS
(subvenciones a las primas y penetración evaluada como primas sobre producción asegurada)



Nota: el tamaño del círculo representa en porcentaje primas totales sobre valor total de la producción agraria.
Fuente: JRC (2006), Eurostat y elaboración propia.

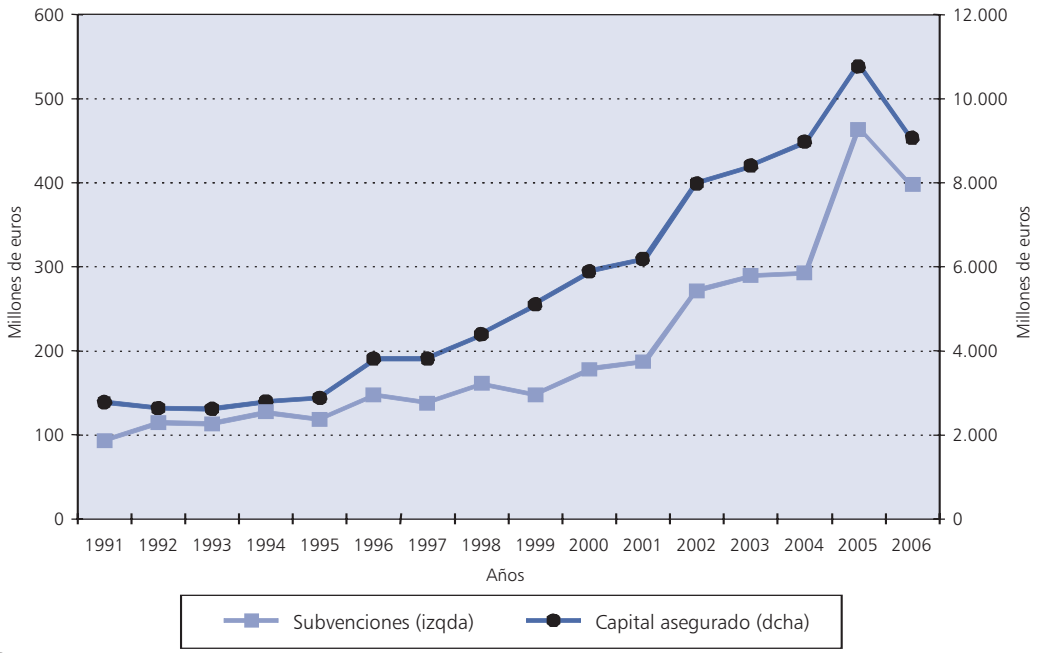
agrario, iniciada con la Ley de Seguros Agrarios de 1978. El crecimiento de primas, capital asegurado y subvenciones ha sido casi constante hasta 2006, año en el que se sobrepasaron los 9.000 millones de euros en capital asegurado y los 700 millones en primas totales (ver gráfico 4). El grado de penetración del sistema es muy variable, habiendo sectores con un porcentaje de penetración muy pequeño, como el sector del olivar, y sectores cono el del plátano, donde se alcanza el 100 por 100. En términos de capital asegurado, el empuje más notable desde el año 2000 ha venido de la mano de los seguros ganaderos, que representan en conjunto la mitad del capital asegurado. El sistema español cuenta con un ratio de pérdidas bastante equilibrado (en torno al 100 por 100), si bien una buena parte de las aportaciones vía primas es asumida por el Estado. La gran diversidad de primas, producciones y climas proporciona al sistema un alto nivel de dispersión de riesgos.

Además del seguro agrario, España cuenta con una completa red de alerta veterinaria y unos protocolos de actuación, prevención y trazabilidad que aseguran una adecuada defensa contra la aparición de brotes de enfermedades contagiosas.

En cuanto a los riesgos meteorológicos, sequías, heladas, vientos huracanados o inundaciones, en supuestos no cubiertos por los seguros, la política seguida recientemente ha sido condicionar la percepción de ayudas a la contratación de seguros en los años siguientes. No obstante, en los últimos años el Estado ha otorgado ayudas directas por valor de 6,5 millones de euros por adversidades climáticas, e indirectas mediante reducciones fiscales y de otras cargas.

Por último, cabe resaltar la total sintonía entre todas las organizaciones agrarias, el sector asegurador (encabezado por Agroseguro, S.A.), el Consorcio de Compensación de Seguros y los departamentos agrarios en las administraciones central y autonómicas (que financian aproximadamente el 40 por 100 de las subvenciones con sus propios presupuestos) en torno al sistema español de aseguramiento agrario.

GRÁFICO 4
CAPITAL ASEGURADO Y SUBVENCIONES EN ESPAÑA (1991-2006)



Fuente: ENESA.

De manera general, la principal debilidad del sistema es la dependencia de la subvención a las primas. Sin el crecimiento de las subvenciones, el sistema no se hubiera expandido como lo ha hecho. Surge así el reto de desacoplar la evolución del sistema de las aportaciones públicas. En cuanto a costes, se aprecia una ligera reducción de la ratio de costes administrativos sobre primas, que ha pasado de 5,5 por 100 en 2001 a 3,5 en 2006 (Agroseguro, 2007).

VI. LAS TRES OPCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA A EXAMEN

Recordemos las tres opciones que baraja la CE: el desarrollo de seguros para cubrir los riesgos de desastres naturales (tales como inundaciones, olas de calor); la creación de fondos de estabilización, o la provisión de medidas de apoyo ad hoc ante situaciones de crisis. Debe dejarse claro en esta discusión que las tres alternativas sirven para crear redes básicas de seguridad, no instrumentos para la gestión de riesgos ordinarios o empresariales. Éste es un matiz importante, porque en algunos países se considera que aquéllos deben ser asumidos por los propios agricultores o gestionados mediante instrumentos de mercado en los que el Estado no debe intervenir, mientras que en otros se considera que estos instrumentos de mercado no se desarrollan adecuadamente sin el apoyo público. Con esto en mente, pasamos a analizar cada una de las propuestas de la Comisión Europea.

1. Seguros para cubrir los riesgos de desastres naturales

En la UE hay países que decididamente han optado por no seguir el ejemplo de Francia o Italia, que tratan de reducir la dependencia de las ayudas ad hoc a costa de potenciar los seguros. La idea que se tiene en países como R.U., Suecia y Alemania, entre otros, y por algunos investigadores como Wright (2006), es que no existen fallos en el mercado de seguros, de lo que se deduce que subvencionarlos acarrea pérdidas de bienestar y efectos redistributivos no deseados derivados de la captación de rentas creadas por las subvenciones. Otros, dejando de lado España (que nunca dejó de apostar por el seguro), como Francia, Italia y Austria, han variado su estrategia con la idea de transferir parte del apoyo vía fondos de calamidad y ayudas ad hoc hacia los seguros.

El problema de los seguros de riesgos naturales es el riesgo sistémico. Si hay una sequía en Europa, como la vivida en 2003, las indemnizaciones serían elevadí-

simas. En su evaluación preliminar, la CE ha estimado que las primas de seguros para coberturas básicas para agricultores y ganaderos ascenderían a unos 1.500 millones de euros, y las indemnizaciones medias podrían alcanzar los 1.100 millones por año (JRC, 2006), frente a los 1.000 millones que se gastan anualmente en ayudas ad hoc. El coste de reaseguro de primas que cubrieran riesgos sistémicos es, de existir, muy elevado, dado que unas pérdidas totales de 6.000 millones no son descartables en un escenario de ola de calor como la de 2003. La opción de «titulizar» estos u otros desastres naturales y transferirlos al mercado de seguros está muy débilmente desarrollada, (si bien hay investigaciones en curso como la de López Zafra y Paz Cobo (López Zafra y Paz Cobo, 2007: 124) que inciden en ella.

En balance, los seguros agrarios han sido objeto tanto de evaluaciones negativas (Hueth y Furtan, 1994; Hazell *et al.*, 1986) como positivas (Burgaz Moreno y Pérez-Morales, 1996; Mishra, 1996). Las críticas las podemos agrupar del siguiente modo.

a) *Ausencia de competencia en el sector asegurador*

Se suele argumentar que la poca competencia en el sector asegurador facilita la captura de rentas creadas por las subvenciones (Wright, 2006). Sin embargo, en el caso español, por ejemplo, existe competencia entre las empresas en el sector minorista y mayorista no vía precios, sino vía calidad del servicio, el principal de los cuales es la información y el asesoramiento. Ya hemos comentado que Agroseguro, S.A., aun teniendo el monopolio que se deriva de su posición, ha reducido sus costes respecto al valor de las primas. La cuestión de la competencia se puede examinar cuantitativamente empleando los datos de European Commission (2006a). El cuadro n.º 4 muestra una comparación de medias de variables clave del sistema de seguros entre el grupo de países en el que no hay competencia en el aseguramiento y el grupo en el que existe. Asumimos que la hay cuando existe competencia a la hora de fijar las primas.

Los tests de comparación de medias muestran que sólo es diferente el porcentaje de producción agrícola asegurada (B), siendo mayor en el caso en el que no hay competencia. En todo lo demás, los parámetros no son estadísticamente diferentes.

b) *Recargos administrativos excesivamente elevados*

En presencia de mercados de capital eficientes, la opción del ahorro y el endeudamiento debería permitir a los productores suavizar su corriente de ingresos. De acuerdo con ello, los seguros serían instrumentos excesivamente

CUADRO N.º 4

IMPACTO DE LA COMPETITIVIDAD EN PARÁMETROS CLAVE DEL ASEGURAMIENTO AGRARIO ENTRE ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA. (MEDIAS, DESVIACIÓN *STANDARD*, Y T-TESTS, N: NÚMERO DE PAÍSES DE CADA GRUPO)

Variable	*Sin competencia*	*Con competencia*	*Comparación de medias (T-tests)*
(A) Porcentaje de producción ganadera asegurada	7,45 (10,4) n=7	7,65 (13,9) n=18	p>0,1
(B) Porcentaje de producción agrícola asegurada	28,03 (28,06) n=7	10,41 (12,3) n=18	p<0,05
(C) Porcentaje primas totales sobre capital asegurado	4,3 (2,1) n=6	3,7 (3,1) n=11	p>0,1
(D) Ratios de pérdidas	0,77 (0,22) n=6	0,71 (0,27) n=13	p>0,1
(E) Tipos de seguros (1,2,3) (a)	2,14 (0,9) n=7	1,72 (0,67) n=18	p>0,1

(a) Categorías 1 (seguros mono-riesgo); 2 (si 1+ seguros multi-riesgo) y 3 (si 2 +seguros de rendimientos) *p<0,05.
Fuente: JRC (2006), Eurostat, y Garrido y Bielza (2008). La lista de países incluida en el análisis es: 1) sin competencia: AU, CY, GRE, IR, LIT, LX, SP; 2) con competencia: BE, BU, CZR, DK, FIN, FR, GER, HU, IT, LAT, NL, PL, PR, RO, SLK, SLV, SW, UK.

caros para lograr este propósito, obligando a los estados que apoyan los seguros a subvencionar las primas de forma que el coste final del seguro se aproxime a las primas puras. Sin embargo, se olvida que la tecnología y el conocimiento creados mediante un sistema de seguros universal y extendido no habrían sido creados por el sector financiero, razón que obliga a imaginar el contrafacto de qué pasaría si no hubiera seguros allí donde los hay (casos de España, EE.UU. y Canadá, por ejemplo). En ausencia de este análisis, es admisible cuestionar el coste total (incluidas las subvenciones) del seguro, como también lo es pensar en los ahorros que suponen aumentar la utilización de los indexados, con costes de administración y peritación mucho menores.

c) *Costes de transacción elevados para prevenir los costes de información asimétrica*

Indudablemente, en los años ochenta y principios de los noventa, tanto en EE.UU. como en España las ratios de pérdidas sugerían una fuerte presencia de selección adversa y riesgo moral. Más recientemente, las ratios de pérdidas de estos países han tendido a equilibrarse, eso sí, gracias a las aportaciones del Estado, vía subvenciones.

d) *Los seguros subvencionados expulsan las iniciativas privadas para ofertar instrumentos de gestión del riesgo*

No se ha hecho un trabajo serio y riguroso que permita confirmar o refutar esta tesis. El trabajo de Morales *et al.* (2008) sugiere que los instrumentos tienden a ser sustitutivos y no complementarios, y algunos analistas consideran que la diversificación productiva y la obtención de rentas fuera del sector son el mejor camino para enfrentar los riesgos propios de la agricultura. Los estudios de demanda de seguros disponibles muestran una cierta inelasticidad con respeto al nivel de subvenciones (Garrido y Zilberman, 2008; Serra, Goodwin y Featherstone, 2003). Los primeros autores han demostrado, con datos de aseguramiento en España, que, a la hora de contratar un seguro, el efecto de las subvenciones tiende a decrecer a medida que un agricultor acumula años de experiencia con el seguro y, por tanto, la probabilidad de haber cobrado una indemnización.

En conclusión, la vía del seguro como instrumento de red de seguridad ante crisis y desastres no debería ser descartada, teniendo en cuenta experiencias pasadas que han sido manifiestamente mejoradas con tecnología y buen hacer, tanto en el caso de iniciativas privadas como públicas.

2. La creación de fondos de estabilización o fondos mutuales

La principal ventaja de los fondos de estabilización es que los pagos o rescates ante crisis y desastres se nutren de las propias aportaciones de los beneficiarios. Con todas sus diferencias y alcance, los modelos vasco y canadiense, antes comentados, coinciden en incluir aportaciones complementarias a las de los suscriptores por parte de las administraciones. Por tanto, no son fórmulas sin intervención pública, pues la tienen, y de importancia. Con todo, el principal problema de los fondos de estabilización es que las cuentas necesitan acumular suficientes sumas para enfrentar una situación de crisis. Según Cafiero *et al.* (2007) y Bielza *et al.* (2007), ese riesgo debe poder transferirse mediante titulización, con seguros o reaseguro, o eventualmente con aportaciones del Estado. De lo contrario, los fondos no se diferenciarían del modelo ahorro-endeudamiento salvo por las aportaciones complementarias del Estado.

Es significativo, no obstante, que la CE, en su propuesta de reforma de las medidas de apoyo, mencione el apoyo a los fondos de estabilización o mutuales para favorecer la gestión de riesgos ganaderos, y no los seguros. La razón fundamental es que los riesgos veterinarios se pueden acotar específicamente a cada sector o subsector. Por otro lado, pudiera considerarse que el riesgo de aparición de los brotes de epizootías puede ser parecido en toda la UE, y que los impactos económicos sobre el sector se transmitirían a gran velocidad, sin posibilidad de protegerse de ellos. De ahí que el fondo veterinario de la UE, que se diseñó con fines diversos, pueda servir de ejemplo y punto de partida para potenciar su efecto de estabilización de rentas.

3. Ayudas ad hoc ante crisis y catástrofes

Los defensores de esta medida, entre ellos Cafiero *et al.* (2005), sugieren que, ante cualquier crisis o catástrofe, recurrir a la solidaridad nacional y europea será siempre una alternativa inevitable, haya o no haya seguros agrarios u obligación de contratarlos. Sin embargo, tal apreciación, cierta en la medida que la experiencia de la UE muestra con claridad, no resuelve sus problemas específicos y otros propios de los seguros. Los problemas específicos son: 1) su lentitud a la hora de procesar las demandas y, en su caso, conceder las ayudas; 2) la dificultad de encontrar a los damnificados y evaluar sus pérdi-

das; 3) la falta de criterios para definir qué pérdidas son indemnizables. Cafiero *et al.* (2005) resuelven parte de estos problemas sugiriendo que se den ayudas sólo para la reposición del capital perdido, y aconseja a los estados medidas estructurales (como infraestructuras de defensa ante avenidas) para prevenir que los daños vuelvan a ocurrir.

Por su parte, los EEMM y la UE pueden contratar «bonos sobre catástrofes» para cubrirse de todas o parte las responsabilidades financieras derivadas de los pagos ante crisis o desastres. Sin embargo, estos activos no son fáciles de crear, se duda sobre su liquidez y no está claro qué instituciones podrían querer suscribirlos.

VII. CONCLUSIONES

Los riesgos y peligros a los que se enfrentan los agricultores europeos son muy diferentes. También lo es la percepción que tienen de ellos, así como las estrategias de prevención y gestión que predominantemente se aplican en cada estado miembro. España va a perseverar en su política de seguros, que goza de plena aceptación por parte de las organizaciones agrarias, del sector asegurador y de los gobiernos central y autonómicos, de cualquier signo político. Es difícil que el modelo español reciba apoyos suficientes en el ámbito comunitario, porque suscita reticencias serias por parte de países que no desean implicar al Estado en el mercado de los seguros y prefieren favorecer la diversificación productiva y de rentas, como medida básica de prevención de riesgos, y mantenerse como resorte final en el caso de desastres y crisis. En gran medida, el valor del seguro agrario reside, en nuestra opinión, en dos ventajas que tardan muchos años en ser una realidad. La primera es la información sobre los riesgos reales y específicos que afectan a todas y cada una de las cuadrículas (o teselas, en terminología SIG) de un territorio y cada posible producción, ya sea agrícola o ganadera. Está pendiente en España evaluar esta información, pero ningún país salvo EE.UU. y Canadá, posiblemente, cuente con un conocimiento tan preciso y sistemático de los riesgos y amenazas que sufre el sector agrario desde hace 25 años.

El segundo aspecto, ligado con el anterior, es la dificultad de lograr un alto nivel de compensación de riesgos entre los subsectores y las coberturas. En sus fases iniciales, todo sistema de seguros agrarios está fuertemente amenazado por riesgos sistémicos. Al tiempo que crece y se diversifica el portfolio de primas, las indemnizaciones máximas se reducen y se hacen menos probables, disminuyendo el coste de reaseguro.

Pese a esas ventajas, el coste presupuestario del sistema español, por encima de los 450 millones de euros anuales, constituye un indicador de alarma para muchos EEMM, que trabajan en la línea de reducir los pagos ad hoc y actuar sólo con ayudas en casos muy excepcionales. La CE, por su parte, ha acertado en regular tanto las ayudas ad hoc como las subvenciones a los seguros, entendiendo que son dos políticas nacionales que persiguen objetivos similares. En su documento *Health Check*, la CE plantea con claridad que los estados miembros empleen fondos del primer pilar, obtenidos de la modulación de las ayudas, para proporcionar redes de seguridad o financiar instrumentos de gestión del riesgo. Todo ello parece indicar que no habrá política de gestión de riesgos comunitaria, salvo quizás en el caso de la ganadería.

NOTA

(*) *Design and Economic Impact of Risk Management Tools for European Agriculture (Income Stabilisation)*, European Commissión (Wageningen University) Contract 6613. *Study on Agricultural Insurance Schemes*, Administrative arrangement N° AGRI-2005-0321 between DG AGRI and JRC.

BIBLIOGRAFÍA

AGRICULTURE AND AGRI-FOOD CANADA (2007), *New Business Risk Management Programs roll out under Growing Forward.* http://www4.agr.gc.ca/resources/prod/doc/pol/grow-croiss/brm-gre/agrista/pdf/brm_newsletter_rev_all_2008_03_04_fi-l_en.pdf (visitada el 20 de mayo de 2008).

AGROSEGURO, S.A. (2007), *Memoria anual,* Madrid. www.agroseguro.es

AGUADO MANZANARES, S., y A. GARRIDO (2008), «Valoración de un seguro agrario mediante opciones reales: Aplicación al Seguro de Ingresos en Patata en España», *Revista de Economía Aplicada*, próxima publicación.

ANTÓN, J., y C. LE MOUEL (2004), «Do countercyclical payments in the 2002 US Farm Act create incentives to produce?», *Agricultural Economics*, 31:277-284.

BIELZA, M.; A. GARRIDO, y J.M. SUMPSI (2004), «Revenue insurance as an income stabilization policy: an application to the Spanish olive oil sector», *Cahiers d' Economie et Sociologie Rurales*: 5-27.

— (2007), «Feasibility of a cash forward contract: An application to the French and Spanish potato sectors, *Agribusiness: An International Journal*, 23(2): 245-261.

BURGAZ MORENO, F., y M.M. PÉREZ-MORALES (1996), *1902-1992 Noventa Años de Seguros Agrarios en España*, Serie Estudios, Madrid, MAPA.

CAFIERO, C.; CAPITANIO, F.; CIOFFI, A., y COPPOLA, A. (2005), «Risks and crisis management in agriculture», *European Parlament Document (IP/B/AGRI/ST/2005-30).*

— (2007), «Risk and crisis management in the reformed European agricultural policy», *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 55: 419-41.

COMMISSION REGULATION (EC), Nº 1857/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to State aid to small and mediumsized enterprises active in the production of agricultural products and amending Regulation, (EC), Nº 70/2001.

ENESA (2004), *Barómetro sobre seguros agrarios*, Madrid, IKERFEL.

ESTAVILLO, J.; AGUADO, S.; BIELZA, M.; GARRIDO, A., y SUMPSI, J.M. (2005), «El nuevo segu-

ro de rentas de la patata: una evaluación preliminar», *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 5 (9): 139-164.

EUROPEAN COMMISSION (2005), «Communication from the Commission to the Council on risk and crisis management in Agriculture», Commission of the European Communities, Bruselas, 2 de febrero.

— (2006a), *Evaluation of the Community Animal Health Policy (CAHP) 1995-2004 and Alternatives for the Future*, Bruselas.

— (2006b), «Commission Regulation (EC) Nº 1857/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to State aid to small and medium-sized enterprises active in the production of agricultural products and amending Regulation (EC) Nº 70/2001», *Official Journal of the European Union*, 16 diciembre.

— (2008), «'Health Check' of the Common Agricultural Policy», http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm (visitada el 19 de mayo de 2008).

GARRIDO, A. y M. BIELZA (2008), «Review of historic, current and developing private, public and public-private risk management instruments», manuscrito, 80 páginas.

GARRIDO, A., y D. ZILBERMAN, (2008), «Revisiting the demand of agricultural insurance: the case of Spain», *Agricultural Finance Review*, 68: 43-66.

HAZELL, P.; C. POMAREDA, y A. VALDÉS (1986), *Crop Insurance for Agricultural Development: Issues and Experience*, IFPRI, Johns Hopkins University Press.

HUETH, D.L., y W.H. FURTAN (1994), *Economics of Agricultural Crop Insurance: Theory and Evidence*, Norwell, MA, Kluwer Academic Publishers.

INNES, R. (2003), «Crop insurance in a political economy: An alternative perspective on agricultural policy», *American Journal of Agricultural Economics*, 85 (2): 318-335.

JRC (2006), *Agricultural Insurance Schemes*, Joint Research Centre Report, Ispra.

LÓPEZ ZAFRA, J.M., y PAZ COBO, S. DE (2007), *El sector asegurador ante el cambio climático: riesgos y* oportunidades, Fundación Mapfre, Instituto de Ciencias del Seguro.

MANGEN, M.-J. J., y ALISON M. BURRELL (2003), «Who gains, who loses? Welfare effects of classical swine fever epidemics in the Netherlands», *European Review of Agricultural Economics*, 30 (2): 125-154.

MISHRA, P.K. (1996), *Agricultural Risk, Insurance and Income. A Study of in the Impact and Design of India's Comprehensive Crop Insurance Scheme*, Aldershot, UK, Avery.

MORALES OPAZO, C.; A. GARRIDO; P. PÁLINKAS, y C. SZÉKELY (2008), «Risks perceptions and risk management instruments in the European Union: Do farmers have a clear idea of what they need?», comunicación presentada en el *XII Congreso Europeo de Economía Agraria*, Gante, 26-29 de agosto.

OECD (2003), *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*.

— (2004), cit. en p. 11.

SERRA, T.; B.K. GOODWIN, y A.M. FEATHERSTONE (2003), «Modeling changes in the U.S. demand for crop insurance during the 1990s», *Agricultural Finance Review*, 63: 109-25.

TURVEY, C. (2007), «Weather risk contingent credit instruments. Presented at the Seminar of the EAAE», *Managing Climate Risks in Agriculture*, Berlin, 5-6 de julio.

VROLIJK, H.C.J.; K.J. POPPE y J.H. WISMAN (2008), «Volatility of farm incomes, prices and yields in the European Union», *Working Paper (WP2, Income Stabilisation)*, LEI-DLO, Den Haag.

WRIGHT, B. (2006), «Why government crop insurance?», en Cafiero, C. y A. Cioffi (eds.). *Income Stabilization in Agriculture. The Role of Public Policies*, Nápoles: ESI-Edizioni Scientifiche Italiane: 101-116.

EL RETO ENERGÉTICO Y SU IMPACTO SOBRE EL SECTOR AGRARIO

Carlos TIÓ SARALEGUI

Universidad Politécnica de Madrid

Resumen

El modelo agrario europeo, de carácter familiar/multifuncional, es incompatible con la expansión productiva que requiere atender a la doble demanda de materias primas para alimentación y para biocarburantes, al tiempo que se liberaliza el comercio mundial. Aunque la agroenergética puede llegar a constituir en el futuro una oportunidad para las zonas rurales en numerosos países, la súbita aparición de una nueva demanda de biocarburantes de primera generación en los países desarrollados tiene consecuencias sobre los mercados de materias primas agrícolas, principalmente cereales y oleaginosas, sobre los costes de producción de la ganadería, sobre la seguridad alimentaria mundial e impactos medioambientales negativos. Dada la rigidez de las estructuras agrarias en muchos países, un aumento significativo de la producción mundial sólo podrá lograrse a medio y largo plazo, ya que requerirá el diseño de nuevas políticas expansivas.

Palabras clave: agroenergética, biocarburantes, materias primas agrícolas, seguridad alimentaria.

Abstract

The European agricultural model, of a familial/multifunctional nature, is incompatible with the productive expansion required to meet the dual demand for raw materials for food and for biofuels, while at the same time world trade is liberalized. Although agricultural energetics may in the future eventually be an opportunity for the rural areas in numerous countries, the sudden appearance of a new demand for first generation biofuels in the developed countries has consequences on the agricultural raw material markets, mainly cereals and oil seed crops, on the production costs of stockbreeding, on world food safety, and negative environmental impacts. In view of the rigidity of the agricultural structures in many countries, a significant increase in world production may only be achieved in the medium and long term, as it will require the design of new expansive policies.

Key words: agricultural energetics, biofuels, agricultural raw materials, food safety.

JEL classification: Q16, Q18.

I. INTRODUCCIÓN

DESDE que, en el otoño de 1973, se desencadenara la primera crisis del petróleo, la investigación sobre el uso energético de la biomasa, incluidas distintas producciones agrícolas, ha sufrido muy diversos altibajos vinculados a la evolución de los precios de los carburantes fósiles. La utilización de la agricultura como suministradora de energía y de carburantes renovables es antigua, aunque es cierto que hasta muy recientemente tan sólo Brasil había desarrollado un importante sector productor de bioetanol, utilizado como combustible en automoción. Al obtenerse a partir de caña de azúcar, las diversas fases de la política brasileña en materia de etanol afectaron exclusivamente al mercado internacional del azúcar.

Es a partir de 2002 cuando Estados Unidos empieza a aumentar su producción de bioetanol a partir de maíz. El maíz es un cultivo clave en la alimentación humana de muchos países, y en Europa, en la fabricación de piensos para la ganadería. Siendo Estados Unidos el primer exportador de maíz, con una cuota actual del 67 por 100 del mercado mundial, la expansión de la producción de etanol en ese país no podía dejar de tener efectos notables en la evolución de los mercados. Pero realmente es a partir de 2005, con la aprobación de la Energy Policy Act, y de 2007, con la de la Energy Independence and Security Act, que incluyen diversas obligaciones de incorporación de biocarburantes a los de naturaleza fósil, cuando la situación ha desembocado en una fuerte expansión de la capacidad instalada por la industria del etanol en Estados Unidos.

Por su parte, la Unión Europea llevaba desde la reforma de la política agraria común (PAC) de 1992 fomentando los cultivos agroenergéticos, donde se autorizaba a sembrar en las superficies que obligatoriamente tenían que ser retiradas de la producción. Para gestionar dicho sistema, se establecía un contrato entre el agricultor y una industria utilizadora que garantizara el destino final de las materias primas obtenidas. Pero es realmente a partir de la Directiva 2003/30/CEE, y especialmente de las decisiones del Consejo Europeo de marzo de 2007, cuando la UE ha adoptado de un modo decidido el fomento de la utilización de biocarburantes en mezcla con las gasolinas y el diésel procedente del petróleo. Los límites contenidos en la denominada «hoja de ruta» de las energías renovables son del 5,75 por 100 en 2010 y del 10 por 100 en 2020.

No obstante, en la segunda parte de 2007, y a lo largo de 2008, se ha desencadenado un profundo debate sobre esta estrategia y, a la hora de redactar este trabajo, existe incertidumbre sobre una eventual rectificación en estos objetivos. Son muchas y de gran relevancia las cuestiones afectadas por la estrategia adoptada por los países desarrollados en materia de biocarburantes, así como variados los sectores económicos implicados. Simplificando, puede decirse que existe un vínculo direc-

to con el equilibrio en el abastecimiento energético, una interrelación de la producción de biocarburantes con el mercado de alimentación, unos efectos medioambientales y un posible impacto sobre el cambio climático, con un eventual ahorro en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI).

Entre los sectores involucrados se encuentra en primer lugar el sector agrario, aunque dividido entre productores de la materia prima (cereales, remolacha, caña, semillas oleaginosas, aceites de palma…) y utilizadores (ganaderos y otras industrias transformadoras de dichas materias primas). Pero también están afectados la propia industria productora de biocarburantes, que lógicamente se acoge al «efecto llamada» que implican las decisiones legales adoptadas a la hora de justificar sus inversiones, y el sector petrolero, el del automóvil, los consumidores, los grupos medioambientalistas y ecologistas, sin olvidar a la Hacienda pública, sin cuyo concurso nada de esto sería posible.

II. LOS BIOCARBURANTES Y EL ACTUAL MODELO AGRARIO EN LA UNIÓN EUROPEA

Para analizar el reto que los biocarburantes representan para la agricultura, conviene empezar aclarando a qué agricultura nos referimos. La situación en Brasil, en Estados Unidos y en la UE es diferente. Empecemos por la UE y en consecuencia España, con un consumo creciente en diésel, entre el 70-80 por 100 del total, y una política agraria muy definida.

Desde que a finales de la década de los años sesenta se renunció a aplicar el denominado Plan Mansholt, la estructura empresarial fomentada por la política agraria europea ha sido la de carácter «familiar», basada en explotaciones de tamaño pequeño/mediano. Desde entonces a la actualidad, se ha privilegiado este tipo de explotaciones en toda la extensa normativa europea. A partir de la década de los noventa, el modelo agrario objetivo se ha enriquecido con el concepto de «explotación multifuncional», que sería aquella que adopta sistemas productivos sostenibles medioambientalmente y que, con su actividad, genera «externalidades positivas» que le hacen sujeto de ayudas públicas para compensar su contribución al mantenimiento de un adecuado nivel de abastecimiento de estos «bienes públicos».

En definitiva, cuando aparece el nuevo objetivo agroenergético, posibilitando que la agricultura contribuya en la producción de carburantes renovables, la UE está en un avanzado estadio de realización de una estrategia que no fomenta las producciones y que vincula la política agraria con la medioambiental. Se trata de obtener objetivos cualitativos y no cuantitativos. Al menos desde la reforma de 1992, la UE persigue legitimar internacionalmente los «pagos agrarios» ante la Organización Mundial de Comercio (OMC), como ayudas de Caja Verde y, además, liberar recursos presupuestarios de la política agraria para poder financiar la política de conservación de los recursos naturales y de la biodiversidad, que surge con fuerza en los tratados de Maastricht (1992) y de Ámsterdam (1999). Pero esta nueva política europea carece de un fondo financiero propio, y por tanto se busca su vinculación a los fondos agrícolas a través de la estrategia de desarrollo rural. Después de un largo proceso, en el «Chequeo médico» de 2008 ya se plantea claramente el objetivo de un único pago al territorio, desvinculado completamente de los sectores productivos, más homogéneo entre regiones, sometido a exigencias de ecocondicionalidad, bienestar de los animales y seguridad alimentaria y que se aplicará a partir de 2013. Éste es un modelo agrario que se apoya en la explotación ideológicamente deseada, de carácter «familiar y multifuncional» y que, en teoría, permitiría mantener la población rural y un sector agropecuario basado en sistemas productivos sostenibles.

En realidad, el motor que ha impulsado este proceso, desde una agricultura generadora de excedentes a otra crecientemente dependiente del exterior, han sido las sucesivas rondas negociadoras del GATT-OMC (Ronda Uruguay y Doha). La UE es consciente de que alcanzar acuerdos internacionales de comercio requiere renunciar a una parte de su agricultura y abrir sus mercados a terceros países. La decisión venía reforzada por la presión de aquellas ONG que consideran la PAC tradicional como una de las causas del hambre en el mundo. Con la liberalización comercial, la UE abriría sus mercados de consumo a los países en vías de desarrollo, que podrían abastecernos a precios mucho más favorables al disponer de costes de producción más reducidos.

De este modo, la agricultura y el sector alimentario tenderían a especializarse en productos de alta gama para abastecer un modelo agroalimentario de calidad, con garantía plena de seguridad, sin productos transgénicos ni residuos indeseados por el exigente consumidor europeo.

En este contexto, la nueva estrategia de fomento de la producción de biocarburantes en gran escala es, en mi opinión, incompatible con el actual modelo agra-

rio europeo. Los biocarburantes y los combustibles que pueden obtenerse en una explotación del tipo de las descritas podrían dar lugar a una mayor independencia energética dentro de la explotación, tal vez contribuir a procesos de ahorro energético a escala local, pero en ningún caso a la consolidación de una industria de abastecimiento nacional y europeo.

Estados Unidos tiene un territorio muy extenso, más del doble del de la UE-27. La dimensión media de las explotaciones agrarias es de 180 hectáreas, frente a 12 en la UE-27. Su modelo agrario es de carácter empresarial, siendo una potencia mundial en maíz y en soja, y utilizando continuas innovaciones genéticas. En el sector lechero se están imponiendo las grandes «fábricas» debido a las economías de escala. Las empresas de más de 1.000 vacas representaban ya en 2006 el 37 por 100 del total, localizándose junto a las fábricas de bioetanol, para aprovechar los subproductos DDG (*dried distillers grains*) en la fabricación de piensos. En California, con clima y medio natural próximos a nuestro mediterráneo, algunas explotaciones tienen ya 8.000 vacas lecheras. Según Eurostat, en España el hato promedio es de 31 vacas, y en los países europeos con mayores dimensiones no alcanzan las 100 vacas de promedio.

A mi entender, la apuesta por la introducción de los biocarburantes en Europa tropieza además con un problema adicional, como es el de la secular dependencia exterior en soja y aceites vegetales distintos del de oliva. Éstas son las materias primas que se precisan para producir biodiésel y, por tanto, se precisaría importar hasta un 80 por 100 de las necesidades, caso de no disponer de biocarburantes de «segunda generación», en todo el horizonte hasta 2020 (1). Como ya se ha dicho, el diésel es el carburante fósil más ampliamente utilizado en Europa.

Por tanto, antes de incorporar otras cuestiones al análisis, la apuesta o no por la expansión de los biocarburantes en la UE es una cuestión de coherencia en las políticas públicas. Generar una nueva demanda energética para la agricultura exige una expansión agraria y requiere un nuevo modelo empresarial que es incompatible con las actuales orientaciones de la PAC y, en mayor medida aún, con el sistema de objetivos medioambientalistas que se pretende implantar a partir de 2013.

III. LOS BIOCARBURANTES Y EL MEDIO NATURAL

La utilización generalizada del término «bio» no es acertada, al tratarse de productos que no cumplen en sus procesos de fabricación con la normativa europea de productos «bio» o «eco». Sería más correcto hablar de «agrocarburantes». No obstante, he preferido mantener el término que se ha vulgarizado.

Como es sabido, los biocarburantes hoy día disponibles se denominan de primera generación, obteniéndose a partir de productos agrícolas destinados históricamente a la alimentación. Los sencillos procesos tecnológicos que se requieren para obtener bioetanol o biodiésel a partir de remolacha, caña de azúcar, cereales y aceites vegetales están plenamente disponibles y tan sólo existe un problema económico sobre su rentabilidad. Depende de múltiples variables, entre las que destacan los precios de los carburantes fósiles, los de las materias primas, las productividades en el proceso agrícola e industrial y las subvenciones públicas, incluidas principalmente las desgravaciones fiscales.

Se argumenta que muchos de los problemas que han suscitado este tipo de carburantes podrían quedar resueltos cuando estén disponibles tecnologías que permitan obtener biocarburantes a partir de materias primas que no tengan la doble utilidad alimentaria y energética. Se trata de los denominados biocarburantes de segunda generación, que podrían utilizar productos lignocelulósicos, algas, residuos industriales o urbanos…En la actualidad, se ha producido una auténtica explosión de investigaciones públicas y privadas para desarrollar auténticas «bio-refinerías» que permitan una utilización integral de la biomasa, incluidos los materiales lignocelulósicos, a través de procedimientos termoquímicos o bioquímicos (2). Sin entrar a efectuar valoraciones, no parece que se trate de una cuestión sencilla ni que puedan esperarse resultados a corto plazo (3).

De cualquier modo, aunque los biocarburantes de segunda generación eviten la competencia directa con los usos alimentarios y, seguramente, representen un avance en eficiencia energética y en ahorro de emisiones de GEI, supongo que su explotación industrial intensiva requeriría de auténticas plantaciones que competirían también por el uso de recursos naturales escasos, tierra y agua principalmente, que además en la UE están sometidos a una creciente protección. Obviamente, ello no sería cierto en el caso de aprovecharse residuos vegetales de las cosechas o materiales forestales hoy en día no utilizados. No obstante, aparentemente no parece que esos materiales pudieran ser el soporte de una industria de abastecimiento masivo y regular de biocarburantes. En cualquier caso, se trata únicamente de adelantar un problema que en su día habrá que resolver con evaluaciones más rigurosas que las efectuadas en la

actualidad, con los biocarburantes de primera generación.

El hecho de que los productos agrícolas constituyan materias renovables no garantiza que su producción tenga siempre efectos positivos o neutrales sobre el medio natural. De hecho, muchos sistemas productivos para la alimentación se consideran medioambientalmente no sostenibles. En definitiva, se trataría de alcanzar un equilibrio entre la utilización de sistemas productivos que aprovechen plenamente las tecnologías más avanzadas, pero garanticen la sostenibilidad de los recursos, y del medio natural: garantizar una alimentación suficiente y a precios populares, al tiempo que se mantiene el patrimonio natural que pueda garantizar un uso permanente de dichos recursos.

En mi opinión, la nueva demanda energética sobre la agricultura generará tensiones de carácter medioambiental. De hecho, ya han surgido tensiones en los mercados de alimentación. Sobre las tensiones medioambientales, analicemos el caso español en el uso del agua. La utilización del agua en los regadíos viene siendo contestada por los grupos de presión medioambientalista, que denuncian un despilfarro de un recurso escaso. La denominada «nueva cultura del agua» rechaza las inversiones en nuevas infraestructuras hidráulicas y de regadíos, que están prácticamente congeladas desde hace más de una década. La estrategia de expansión que requerirá la producción de biocarburantes vendrá a incrementar dicha tensión.

Por otra parte, la primera medida adoptada por la Unión Europea y por España para hacer frente a la situación de crisis en los mercados de cereales durante 2007 ha sido la eliminación de las exigencias impuestas en retirada de tierras y en el barbecho agronómico español. En este último caso, se rompe con una de las prácticas de mayor contenido conservacionista en la agricultura española, exigida por el medio ecológico en el que se desarrollan los cultivos de secano en gran parte de nuestro país.

La aparición de una nueva demanda de tierra para la obtención de biocarburantes de primera generación tiene efectos inevitablemente aditivos y, en consecuencia, afectará primariamente a las funciones medioambientales de la agricultura.

La Agencia Europea del Medio Ambiente viene evaluando desde 2006 (4) el potencial de producción de bioenergía que tiene la UE (5) compatible con sus actuales objetivos medioambientales. De sus últimos resultados se deduce que, en el horizonte de 2020, se podría atender, con materias primas propias, menos de un tercio de las necesidades en biomasa que se requerirán en esa fecha. Además, provendrían de materiales lignocelulósicos (25 por 100), pastos permanentes y producciones forestales de ciclo corto (40 por 100) y cultivos para la producción de biogás (35 por 100). En resumen, no se contemplan como compatibles los actuales cultivos agrícolas utilizados para la producción de biocarburantes de primera generación.

En consecuencia, la UE tendrá que importar de terceros países la mayor parte de las materias primas o, directamente, el etanol y el biodiésel que precisa si desea cumplir simultáneamente sus objetivos medioambientales y su mandato de incorporación de biocarburantes. Al menos, hasta que no pueda disponerse de los de segunda generación. De hecho, en abril de 2008 el comité científico de la Agencia Europea de Medio Ambiente ha recomendado la suspensión del objetivo europeo de incorporar un 10 por 100 de biocarburantes mientras no exista una evidencia sobre sus beneficios y riesgos. También la Agencia holandesa de Medio Ambiente presentó un informe ante el Parlamento Europeo, en marzo de 2008, en el que destacaba las contradicciones existentes entre los objetivos europeos en materia de biocarburantes y los de conservación de la biodiversidad y protección de la naturaleza. Según dicho informe, la UE tendría que dedicar entre 20 y 30 millones de hectáreas para alcanzar el objetivo del 10 por 100 de biocarburantes, o al menos 16 millones de hectáreas en un contexto de liberalización comercial, importando el resto (6).

Por su parte, el Joint Research Centre de la Comisión Europea (op. cit. en nota 1) estima que, para cumplir los objetivos fijados para 2020, la dependencia exterior de la UE sería de entre el 56-64 por 100 del total de biocarburantes necesarios, en el caso de no disponer de segunda generación, o entre el 32-39 por 100, caso de obtener un 30 por 100 con biocarburantes de segunda generación. La necesidad de importar sería muy superior en biodiésel que en bioetanol. Y también considera que el suministro provendría principalmente de Brasil (soja y etanol de caña) y de Indonesia y Malasia (aceite de palma), trasladándose los efectos medioambientales a dichos países.

Ante estas y otras muchas opiniones críticas que han ido expresándose, la Comisión Europea ha introducido la obligatoriedad de presentar los denominados «certificados medioambientales», que limitarán la producción o importación de biocarburantes que no garanticen el cumplimiento de determinadas exigencias medioambientales y un ahorro en emisiones de efecto invernadero de al menos

el 35 por 100. Estas normas se incluyen en las directivas de aplicación presentadas por la Comisión y aún pendientes de aprobación por el Consejo Europeo.

No obstante, a nadie se le oculta la complejidad de establecer los criterios y parámetros que deban utilizarse, así como la efectividad en los sistemas de control que, en cualquier caso, de ser estrictamente aplicados, dificultarían sustancialmente el abastecimiento en bioetanol y biodiésel en la UE. Según el Joint Research Centre (op. cit. en nota 1), el sistema sería muy complejo de aplicar, tardaría años en tener efectos positivos y tendría que aplicarse universalmente, y también a los alimentos importados, para evitar el desplazamiento de «certificados» entre unos y otros usos.

Sin embargo, tampoco debe ignorarse que, desde una perspectiva mundial, la utilización de tierras para la producción de biocarburantes podría tener efectos beneficiosos para el desarrollo rural a largo plazo. Por tanto, la producción de biocarburantes no debe ser desechada de un modo precipitado. Es muy posible que las nuevas demandas agroenergéticas puedan aportar nuevas oportunidades a las regiones rurales de muchos países, revitalizando el papel de la agricultura y de las economías rurales. Pero, después de la experiencia vivida en 2007-2008 y con los precedentes de los sistemas productivos aplicados en muchos países, un incremento súbito de la demanda agrícola exige un paralelo aumento de la oferta en el marco de una programación basada en planes nacionales de reforma agraria vigilados por los gobiernos, tal y como ha propuesto recientemente el gobernador del Banco Mundial, Robert Zoelick. Una expansión productiva abandonada a la libre iniciativa empresarial y estimulada por los elevados precios en los mercados de materias primas puede tener efectos nefastos sobre el medio ambiente y sobre la disponibilidad de alimentos, al menos en muchos países con escasos o inexistentes controles medioambientales y con equilibrios alimentarios frágiles.

IV. LOS BIOCARBURANTES DE PRIMERA GENERACIÓN Y EL AHORRO EN EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

La estrategia europea en materia de biocarburantes tiene como primer objetivo la reducción de las emisiones de GEI (7). También se han mencionado otros objetivos de diversificación en el abastecimiento energético y de apoyo al desarrollo rural y la innovación tecnológica, incluso se mencionan las oportunidades para los países en vías de desarrollo productores de azúcar. Pero es la lucha contra el cambio climático y la reducción de GEI la que se ha destacado como meta principal de la estrategia europea.

Lo cierto es que también este otro punto está sometido a un fuerte debate internacional. En numerosas investigaciones y estudios se obtienen resultados muy variados. Es un hecho que no debe causar extrañeza, debido a la propia naturaleza de los procesos que se analizan. Efectivamente, cada sistema productivo presenta resultados distintos, aunque válidos para cada caso, dependiendo de la materia prima utilizada, los sistemas de producción, transformación, transporte… En definitiva, se requiere un completo análisis del «ciclo de vida» del producto. Pero, un estudio exhaustivo tiene también que considerar la dedicación previa que tenían las tierras que se dediquen a producir materias primas para la obtención de biocarburantes. La sustitución de un bosque para iniciar un cultivo o plantación intensiva provoca la emisión a la atmósfera del carbono retenido por la masa forestal, dando lugar a la denominada «deuda de carbono», que tardaría un largo periodo de tiempo en recuperarse.

Las tierras agrícolas hoy día dedicadas a la producción de alimentos también generaron en su día la correspondiente «deuda de carbono», al ocupar terrenos vírgenes. Pero el problema que añade la expansión de la producción de materias primas para la obtención de biocarburantes es el de constituir una presión adicional y actual, supuesto que las necesidades alimenticias van a seguir siendo prioritarias.

En España, el CIEMAT (Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas) ha realizado las dos investigaciones más rigurosas sobre el análisis del ciclo de vida: la primera para el etanol de cereales comparado con la gasolina (8), la segunda para el biodiésel comparado con el gasóleo (9). Hay que resaltar que el rigor técnico de estos estudios no va acompañado por un análisis realista de la agricultura española.

El estudio del bioetanol ha considerado la utilización 100 por 100 de cereal nacional, aunque en el análisis de sensibilidad evalúa la influencia del uso de cereal importado. Se parte de un escenario de referencia en el que las materias primas se obtendrán en tierras retiradas de la producción, es decir, los cultivos para producir biocarburantes no sustituyen a otros para usos alimenticios. Se utilizarían trigo y cebada producidos en Castilla y León, excluyéndose el riego de las prácticas agrícolas que requiere el cultivo. El riego queda excluido también en el cultivo de la alfalfa para la pro-

ducción de heno, que se analiza como alternativa a la paja, considerados ambos como co-productos sustitutivos en la alimentación animal. Las producciones medias estimadas son de 3,4 tm/ha. en trigo y 2,97 tm/ha. en cebada.

Es cierto que en España se ha abandonado una superficie muy elevada en los últimos veinte años. Se trata de tierras muy poco productivas, marginales económicamente, con una dramática irregularidad interanual de rendimientos, que no podrían ser la base de abastecimiento de materia prima para una industria moderna como la de biocarburantes. Pero, en cualquier caso, sí conviene resaltar que ignorar el riego agrícola condiciona de modo decisivo los consumos energéticos del sistema analizado, los rendimientos y también la regularidad interanual de producciones.

Más allá de las anteriores observaciones, el análisis no tiene en cuenta que España es un país que importa anualmente un tercio de sus necesidades de cereales. Tras Bélgica y Holanda, somos los mayores importadores per cápita de cereales del mundo. En consecuencia, la producción de bioetanol con cereales nacionales, cultivados en barbechos y en tierras retiradas, es un supuesto fuera de la realidad de la agricultura española. Esa es, al menos, mi opinión.

La observación sobre el riego es importante, debido a lo ajustado de los resultados obtenidos en el estudio. Efectivamente, el resumen de éstos es:

— Mezclas de bioetanol al 5 por 100: reducen las emisiones de GEI en un 3 por 100, con un ahorro de energía primaria del 0,28 por 100 y de energía fósil del 1,12 por 100.

— Mezclas de bioetanol al 85 por 100: en este caso, el ahorro en emisiones de GEI se eleva al 70 por 100 y el ahorro en energía fósil al 36 por 100.

Es decir, sólo en mezclas de alto contenido en bietanol los resultados empiezan a ser favorables. Pero hay que tener en cuenta que, según cálculos del Ministerio de Agricultura, para abastecer con cereal nacional la industria de bioetanol para mezclas al 5 por 100, se tendrían que dedicar 1,3 millones de hectáreas, el 19 por 100 del total nacional destinado al cultivo de cereales. De ahí cabe deducir que las mezclas al 85 por 100 exigirían dedicar una superficie que no existe en nuestro país.

En definitiva, en España no hay materia prima para producir etanol y, además, para mezclas al 5/10 por 100 no representan ningún beneficio ni en emisiones ni en ahorro energético. En cualquier caso, de existir ahorro se trataría de una cantidad mínima que no justificaría las ayudas públicas, especialmente en desgravaciones fiscales, que otorga el Ministerio de Economía y Hacienda. Cualquier otra solución, por ejemplo, la adquisición de derechos de emisión en el mercado, sería mucho más económica.

La segunda fase del estudio resulta aun más irreal desde la perspectiva de la agricultura española. La industria española productora de biodiésel tendría que importar prácticamente toda la materia prima de otros países. Apenas producimos girasol, teniendo que importar aceite de Ucrania con fines alimenticios. Cualquier expansión de la producción de colza o de girasol tendría que efectuarse en tierras cerealistas y, por tanto, incrementando la necesidad de importar cereales. En consecuencia, tendríamos que importar más soja, más aceite de palma, colza y girasol.

El análisis del ciclo de vida del biodiésel ofrece resultados igualmente mediocres para mezclas al 5-10 por 100, aunque ligeramente superiores al bioetanol:

— Mezclas al 5 por 100: ahorro del 3 por 100 con aceites crudos, del 5 por 100 con aceites usados, todo ello en GEI.

— Mezclas al 10 por 100: ahorro del 6 por 100 con aceites crudos y del 9 por 100 en GEI, con aceites usados.

Como en el caso del bioetanol, hay que ir a mezclas con contenidos muy superiores, hasta con biodiésel al 100 por 100, para obtener resultados de ahorro energético y en GEI importantes. Pero también en este caso ni la agricultura española ni la europea pueden permitirse dedicar las tierras y los recursos naturales que precisaría tal desarrollo industrial.

Con biocarburantes de segunda generación, que utilicen otro tipo de materias primas agrícolas o forestales, seguramente los problemas serán similares: la escasez de los recursos naturales. No obstante, cuando las tecnologías estén disponibles será el momento de evaluar su eficiencia económica, energética y medioambiental. También hay que señalar que las investigaciones con otro tipo de materias primas, caso de las algas, que ya se están realizando en España, pueden abrir horizontes muy interesantes.

V. LOS BIOCARBURANTES Y LA CRISIS DE LOS MERCADOS ALIMENTARIOS

Otro de los temas de amplio debate en el año último ha sido el posible efecto de la producción de biocarburantes sobre los precios de las materias primas agrícolas y de muchos productos de alimentación. Como consecuencia del alza en estos precios, se ha

producido un efecto inflacionista, adicional al derivado de los precios del petróleo, con consecuencias variadas según países. Los efectos negativos son superiores en aquellos países en los que los gastos en alimentación representan un porcentaje elevado de los gastos totales, es decir, los países en vías de desarrollo. La FAO, el Banco Mundial y el FMI, han alertado sobre la gravedad de la situación.

Las estimaciones de las principales agencias internacionales de prospectiva confirman que no se trata de un fenómeno pasajero o coyuntural, sino que refleja un cambio estructural en los mercados mundiales de productos agrarios y de alimentación, y que, en consecuencia, para resolver el problema se requieren cambios en las políticas agrarias. La agricultura ha dejado de ser un sector estratégico en el desarrollo económico en las dos últimas décadas, y ahora se comprueba la necesidad de una nueva estrategia expansiva en la producción agraria mundial.

Durante la segunda parte de 2007 y los primeros meses de 2008, el alza en el precio de los cereales y de las semillas oleaginosas ha sido tan espectacular que ha llevado a la inactividad de la propia industria productora de biocarburantes, especialmente en España y en buena parte de la Unión Europea.

La OCDE había advertido hace más de dos años de los efectos que podrían provocar las estrategias de fomento de la producción de biocarburantes. Posteriormente, los principales organismos internacionales y agencias de prospectiva —FMI, Banco Mundial, FAO, FAPRI, USDA, Agencia Internacional de la Energía (10)—, han coincidido durante 2007 en atribuir un papel relevante en el alza de precios a la estrategia de expansión de los biocarburantes, cuyos efectos han venido a sumarse al precario equilibrio oferta/demanda que venía registrándose en los mercados agrarios internacionales desde hace algunos años.

No obstante, es cierto que no cabe atribuir a la expansión en la producción de biocarburantes la exclusiva responsabilidad de la evolución reciente en los mercados. Más bien puede decirse que la estrategia adoptada por los países desarrollados en esta materia ha sido «la gota que ha colmado el vaso», desencadenando una virulenta escalada de precios. Veámoslo con cierto detalle.

Un primer factor a considerar es la fuerte expansión económica en muchos países, que ha provocado un crecimiento de la renta en poblaciones con elevada propensión al consumo de alimentos. Es bien sabido que esos procesos de crecimiento van acompañados por cambios en los hábitos de consumo alimenticio, consecuencia también del fuerte proceso de urbanización e industrialización, que generan los fenómenos migratorios y que eleva la demanda alimentaria de la población. Cada emigrante a la ciudad son dos manos menos en agricultura y una boca más en la urbe.

No obstante, éste es un hecho consustancial al desarrollo económico, ni se puede ni se debe evitar. La tensión que provoca en los mercados de materias primas agrícolas se tiene que corregir con una expansión productiva equivalente.

También hay que añadir las expectativas de incremento de la población mundial, que pasará de 6.300 millones de habitantes en la actualidad a 9.100 en 2050.

Todo ello no tendría porqué ser una mala noticia para la agricultura, al revés. Pero debería impulsar políticas de modernización, de difusión de tecnologías avanzadas, de expansión de los regadíos y de formación del capital humano dedicado a la agricultura. En este sentido, hay que considerar lo inoportuno de la política de contención productiva adoptada por la Unión Europea.

Entre los hechos que contribuyen a frenar la oferta, al limitar los incrementos de productividad, también hay que considerar la presión medioambientalista en la Unión Europea y otros países desarrollados, aunque adquiere cotas especialmente preocupantes en la UE, en materias tan variadas como la autorización de OGM (organismos genéticamente modificados), las normas de bienestar de los animales, las limitaciones crecientes en materia de uso de fertilizantes y agroquímicos, y la presión para introducir restricciones en los regadíos.

En agricultura, también la metereología anual influye de modo decisivo en el nivel de la producción. Pero, en el caso del año 2007-2008, la cosecha mundial de cereales ha sido récord histórico de producción, con 1.673 millones de toneladas, esperándose otro récord en 2008-2009 de 1.726 millones de toneladas, según datos del USDA. Ello no significa que no se registren regionalmente efectos meteorológicos negativos, caso de Australia en 2007-2008. No obstante, la dependencia agrícola de la meteorología es también un hecho habitual e insoluble.

Las turbulencias en los mercados financieros han influido en la evolución de los mercados agrícolas, como, de hecho, en los de otras muchas materias primas. Pero la entrada de capital especulativo en los mercados de futuros agrícolas puede haberse visto esti-

mulada por las decisiones adoptadas en materia de biocarburantes. No son habituales compromisos gubernamentales estableciendo la obligatoriedad de utilizar un producto en proporciones crecientes a lo largo de la próxima década. Con ello se garantizan legalmente incrementos continuos en su consumo, sin adoptarse medidas paralelas de expansión en la oferta. Eso es lo que implican las medidas adoptadas legalmente por EE.UU., por la UE, Brasil, Argentina, Canadá, China, India, Indonesia, Malasia y Tailandia, países todos ellos que han aprobado normas de fomento en el uso de biocarburantes. En ese escenario, no es de extrañar que se hayan formado expectativas muy favorables respecto a la evolución en los mercados de cereales y oleaginosas.

Se ha provocado una sensación de escasez duradera. Incluso en el caso del azúcar, cuyos precios han atravesado una fase depresiva, Morgan Stanley ha pronosticado que pueden doblarse en los próximos dos años. En el caso del arroz, el incremento de precios no puede atribuirse a la producción de biocarburantes. En este caso, puede haberse producido un cierto efecto contagio, dada la incertidumbre que se vive en los mercados de materias primas, que se ha desbordado tras las medidas restrictivas de las exportaciones adoptadas en algunos de los principales países productores. Ello es consecuencia del carácter vital que tiene el abastecimiento en productos de primera necesidad.

Otro factor determinante en la evolución de los mercados ha sido la disminución de los *stocks*. En las últimas campañas se han ido acumulando pequeños pero continuos déficit de la oferta respecto a la demanda mundial. Pero también hay que evaluar el cambio adoptado en las políticas agrarias por parte de las grandes potencias en los últimos años. Tanto la UE, como EE.UU. y China han coincidido en aplicar medidas de reducción de *stocks* públicos. En esas decisiones han influido las presiones de la Organización Mundial de Comercio, y antes del GATT, en su filosofía de liberalización del comercio agrario mundial. Desde la Ronda Uruguay y en la actual Ronda Doha se persigue la supresión de los precios de intervención y de todas las ayudas que puedan estimular el fomento de producciones. Fueron calificadas como «ayudas de Caja Ámbar» y sometidas a desmantelamiento progresivo y, en la actualidad, a su definitiva eliminación.

La formación de *stocks* públicos de seguridad requiere de algún sistema de precios de garantía o regulación de mercados que, en la UE y en otros países, ha sido necesario suprimir. En este proceso de desmantelamiento de *stocks* coinciden los intereses de la OMC con el deseo de los gobiernos de disminuir el coste de mantenimiento de dichas existencias, dado lo gravoso de su sostenimiento a medio y largo plazo. En mayor o menor medida, se trata de productos perecederos, y a los costes financieros hay que añadir el deterioro de la calidad en periodos de largo almacenamiento.

En definitiva, el establecimiento de un sistema de *stocks* de seguridad requiere de algún tipo de intervención pública en la regulación del mercado, a lo que la OMC se ha opuesto frontalmente, confiando el equilibrio al juego de las fuerzas del mercado libre.

El encarecimiento de *inputs* es otro factor a considerar en el incremento de los precios. El alza en el precio del petróleo está encareciendo muy notablemente el consumo de *inputs* tan necesarios como los fertilizantes y el gasóleo agrícola. Por otra parte, los cereales y las semillas oleaginosas son una parte importante en la alimentación animal y, por tanto, la elevación de sus precios ha encarecido dramáticamente los costes de producción en ganadería, principalmente en los sistemas intensivos (11). Tampoco quedan libres los sistemas extensivos, como puede apreciarse en países como Argentina, ya que las superficies de pastos empiezan a ser sustituidas por cultivos anuales, ante el estímulo de sus elevados precios.

No obstante, no es evidente que los agricultores y ganaderos puedan trasladar el incremento de costes a sus precios de venta, al menos en todos los casos. La crisis ganadera que se está viviendo en España es un ejemplo de la incapacidad señalada.

Por último, cabe añadir la rigidez del sector agrario para adaptarse a cambios súbitos en la demanda. Esa rigidez puede tener muchas causas, aunque destacan la insuficiencia de las estructuras empresariales y la limitación de recursos naturales disponibles (tierra y agua) a corto plazo. Esta limitación del recurso tierra provoca un efecto contagio de las crisis entre cultivos sustitutivos en las siembras anuales. El ejemplo más reciente ha sido el desplazamiento de la soja y del trigo en EE.UU. ante la expansión del cultivo del maíz en 2007 (+15 por 100 en superficie y + 25 por 100 en producción), provocando una notable subida en el precio de la oleaginosa. El aumento en el precio del trigo también se ha debido a la corta cosecha europea, siendo la UE una gran potencia en este sector.

Como puede comprobarse, son muy numerosos los aspectos que están influyendo en el equilibrio oferta/demanda y sobre los precios en los mercados. Pero, desde una perspectiva de política agraria, hay que ser conscientes de cuáles son

los factores sobre los que se puede actuar a corto plazo, cuáles los que deben ser corregidos o alterados a medio o largo plazo, y cuáles los que no admiten intervención pública. Sobre el clima y la demanda para alimentación no puede actuarse políticamente. Si los chinos y los indios tienen posibilidades de comer más y mejor, en su derecho están.

Ante el «tirón» de la demanda, modificar las políticas agrarias para expansionar las producciones exige tiempo, aunque algunas medidas puedan ser adoptadas a corto plazo, caso de la eliminación de las medidas de restricción de la oferta adoptadas por la UE (cuotas, retirada de tierras, prohibición de nuevas plantaciones, etc.). Y también hay que ser conscientes de que la expansión productiva mundial no se hará a coste medioambiental cero. En España es evidente que una expansión en la producción de cereales y de oleaginosas no se logrará cultivando los barbechos en las tierras «de año y vez» o «al tercio».

Como puede apreciarse, son muchos los factores que están confluyendo en la actual situación de los mercados agrarios y de alimentos a escala internacional. Sobre la mayoría de ellos apenas se puede actuar a corto plazo. Tal vez sólo pueda actuarse sobre la producción de biocarburantes, debido a que ha sido precisamente un mandato de la política pública el que puede provocar su expansión en la UE. Respecto a las producciones de EE.UU. y Brasil, es evidente que seguirán su expansión en los próximos años, según se analiza a continuación.

VI. PERSPECTIVAS DE FUTURO PARA LOS BIOCARBURANTES DE PRIMERA GENERACIÓN

En estos momentos existen poderosas presiones de todas las partes implicadas en la estrategia de biocarburantes. Como consecuencia, el Consejo Europeo aún no ha adoptado las propuestas presentadas por la Comisión Europea. Ello se debe a que la evolución de los acontecimientos está siendo traumática, y aún no está descartado que pudiera producirse algún tipo de corrección o rectificación en las decisiones hasta ahora adoptadas por la UE. Influyen sin duda las opiniones ya mencionadas de la Agencia Europea de Medio Ambiente, cuyo comité científico ha recomendado una moratoria, así como la del Joint Research Centre que, en su informe citado en la nota 1, evalúa de forma muy negativa el coste del eventual ahorro de CO_2 a través de la producción y uso de biocarburantes. Su opinión es que existen otras vías mucho más baratas que lograrían ahorros similares de emisiones: compra de derechos de emisión, plantaciones forestales etc. El análisis coste/beneficio arroja una «pérdida de bienestar neto» espectacular, entre 33.000 y 65.000 billones de euros, con una probabilidad del 80 por 100, en el periodo 2007-2020.

No obstante, son también numerosos los argumentos para pensar que la estrategia de expansión del uso de los biocarburantes se va a mantener. En primer lugar, hay que tener en cuenta que así lo hará Brasil. Es país pionero en la utilización de bioetanol, que además se obtiene del modo más eficiente a partir de la caña de azúcar. También podrían argumentarse motivaciones medioambientales contra la expansión de los cultivos de la caña en este país, pero parece evidente que Brasil no va a modificar su estrategia expansiva en este sector, ni tampoco en soja ni en maíz. También ha establecido medidas de utilización obligatoria de biodiésel.

En EE.UU. la expansión en el uso de bioetanol tampoco se va a detener. Ha dado lugar al desarrollo de una potente industria que, al mismo tiempo, está provocando una elevada rentabilidad a la producción de maíz y de soja, cultivos de gran importancia social y económica en dicho país y amparados por potentes *lobbies*. EE.UU. nunca ha argumentado basándose en razones medioambientales ni de lucha contra el cambio climático para justificar esta estrategia. Más bien son razones de independencia y seguridad energética.

En ambos casos, EE.UU. y Brasil, se trata de países con un enorme territorio, con agriculturas basadas en estrategias empresariales intensivas y con productividades que multiplican por cuatro y por más de seis, respectivamente, las que puede alcanzar la UE en la producción de biocarburantes (12). La apuesta de ambos países por los biocarburantes es coherente con el hecho de ser líderes mundiales en la producción de maíz, soja y caña de azúcar y con el de estar decididos a desarrollar una estrategia expansiva, independientemente de los efectos colaterales que puedan producirse.

Llegados a este punto, hay que evaluar el hecho de que la Unión Europea no desea abandonar a EE.UU. la exclusiva tecnológica en materia de biocarburantes. No es evidente que el desarrollo de los biocarburantes de segunda generación (ligno-celulósicos, algas, etcétera…) exija un previo desarrollo de los actuales. Pero también es cierto que la reconversión gradual en el uso de carburantes fósiles afecta a tantos sectores (petrolero, automóvil, logística y distribución…) que encierra muchas dificultades prácticas, y que llevará tiempo ir solucionando. Obviamente, todo ello se facilita utilizando los biocarburantes hoy día disponibles, de modo que puedan ir desarrollándose las tecnologías de puesta a punto del conjunto del sistema.

Tampoco hay que ignorar las dificultades que encierra una «marcha atrás» en este momento. La capacidad instalada por la industria de biocarburantes está prácticamente parada y precisa de la confirmación de la estrategia europea para activarse. Una moratoria, o rectificación en los objetivos, tendría unos efectos devastadores sobre la industria, pero también sobre la credibilidad de la Unión Europea.

En resumen, me atrevería a decir que la UE vive un momento de gran confusión y podría llegar a flexibilizar la aplicación del actual mandato, o tal vez disminuir el objetivo del 10 por 100, o prolongar los plazos, pero no parece que vaya a suspenderlo o anularlo. En todo caso, podría ser necesario un pequeño aplazamiento, dado que parece que va a tropezarse con dificultades prácticas superiores a las previstas en diversas materias: calidad de los biocarburantes, sistemas de control y garantía, redes logísticas de distribución, efectos sobre los motores del actual parque automovilístico, etcétera.

VII. EL IMPACTO SOBRE EL SECTOR AGRARIO EUROPEO

Gran parte de la indecisión que se vive en la UE se debe a que lleva muchos años desmantelando la política agraria tradicional, sustituyéndola gradualmente por una política de desarrollo rural vinculada a la política de conservación de la naturaleza y la biodiversidad, según se analizó anteriormente.

Esta estrategia pretende lograr una «legitimación internacional» de los «pagos desacoplados» de la producción, como ayudas de Caja Verde. Para ello, queda tan sólo suprimir las referencias históricas individuales de los agricultores, así como los últimos vestigios de «acoplamiento» en algunas producciones ganaderas.

No obstante, esta política está generando una nueva contradicción, aún incipiente. La liberalización comercial internacional hará fuertemente dependientes a las explotaciones agrarias del nuevo sistema de ayudas y, en consecuencia, del mantenimiento de un elevado presupuesto que, por otro lado, se pretende disminuir drásticamente a partir de 2013. Para la agricultura empresarial y que puede ser competitiva en los mercados se tratará ya de una cuestión irrelevante, ya que no será ella la destinataria de las ayudas, que pasarán a tener objetivos de carácter territorial y medioambiental.

Con el actual modelo agrario de carácter «familiar/multifuncional», basado en explotaciones que cumplan la condicionalidad exigida y ofrezcan producciones de calidad y salubridad garantizadas, la UE piensa que podrá liberalizar sus mercados, finalizando la Ronda Doha, aunque aumenten las importaciones y la dependencia exterior en materia de alimentación.

En este escenario, la apuesta por la expansión de los biocarburantes fue contemplada por la Comisión Europea, inicialmente, como una nueva oportunidad para la agricultura y el mundo rural. Pero posteriormente su posición ha ido matizándose, según iban acumulándose los estudios e investigaciones con resultados muy variables. En mi opinión, si se prosigue con la estrategia de los biocarburantes, la agricultura europea tendría que cambiar radicalmente de modelo, y probablemente así ocurrirá en el futuro. Será sin ayudas públicas, con una radical transformación empresarial, en un proceso impulsado por la propia liberalización comercial internacional que la UE está persiguiendo con entusiasmo.

Para el sector agrario español, la adaptación a la nueva situación será muy complicada. La agricultura española ha vivido veinte años de una notable bonanza entre 1986 y 2006. Los fondos agrícolas de la PAC, unidos a los fondos estructurales y de cohesión, que en buena medida han beneficiado a las regiones más rurales del país, han provocado una transformación sin precedentes de buena parte de nuestra agricultura y de los espacios rurales. Ello se ha traducido en un saneado superávit comercial (agrario y agroalimentario) con el exterior. Los artífices han sido los sectores tradicionalmente exportadores (aceite de oliva, vino, frutas y hortalizas), a los que se ha añadido el sector cárnico. La agricultura española se ha especializado en productos de alto valor añadido, y sin embargo es poco competitiva en *commodities*.

Las sombras de este desarrollo provienen del sector cerealista, que apenas ha sido capaz de progresar. Ha sido el sector más subsidiado por la PAC —1.800 millones de euros anuales en ayudas directas—, pero las producciones medias no superan los 20 millones de toneladas, con una demanda interior que supera los 30 millones de tm. para alimentación humana y de la ganadería. Ha sido el fuerte auge ganadero el que ha provocado este déficit de cereales, previo a cualquier consideración en materia de biocarburantes.

Los más recientes cambios en la PAC tendrán consecuencias muy graves para algunas producciones agrícolas (azúcar, arroz, tabaco y algodón). La liberalización comercial terminará afectando al sector hortofrutícola español, al aumentar la competencia de terceros países en los mercados europeos. Si a ello añadimos el impacto negativo del alza de los precios de cereales y oleaginosas sobre los

costes de producción de la ganadería, nos enfrentamos a un escenario preocupante. Somos fuertes importadores de cereales, semillas oleaginosas, leche y azúcar, y podemos llegar a serlo en carnes si no se resuelve satisfactoriamente la actual crisis. Es decir, España está en riesgo de elevar su dependencia exterior alimentaria si no se modifica la actual estrategia agraria.

El sentido del cambio que se requiere es muy claro. Hay que retornar al fomento de la producción agraria, con una transformación estructural de la empresa. En el campo español ya no hay un problema social que aconseje el fomento público de un tejido empresarial familiar que es un freno para la expansión de la producción y la adaptación del sector a la nueva realidad de los mercados. Dichas estructuras familiares son viables tan sólo en un escenario de fuerte protección arancelaria, que está llamado a desaparecer.

El papel de los cereales es central en el complejo agroalimentario, y en España aún tiene margen de crecimiento, con nuevas estructuras empresariales y aplicando las más avanzadas tecnologías. El objetivo no sería tanto el de producir cereales para hacer biocarburantes como el de corregir el actual déficit alimentario, que será muy costoso mantener con precios mundiales elevados. Producir o no biocarburantes es un problema absolutamente secundario para España. El principal objetivo debe ser adaptar a nuestras agricultura y ganadería a la nueva situación de los mercados mundiales.

También debe estar clara la estrategia a seguir, que no es otra que reforzar la capacidad de reservas hidráulicas y una expansión razonable del regadío. El cambio climático refuerza la necesidad de aprovechar al máximo las épocas de fuertes precipitaciones estacionales que se registran periódicamente en muchas regiones españolas. Sin agua, la agricultura española no podrá abordar los retos del futuro.

VIII. CONCLUSIONES

1ª. El modelo agrario europeo, de carácter familiar/multifuncional, es incompatible con la expansión productiva que requiere atender a la doble demanda de materias primas para alimentación y para biocarburantes.

2ª. Pero dicho modelo empresarial también es incompatible con la liberalización comercial que se pretende alcanzar tras los acuerdos de la Ronda de Doha. Mantener su viabilidad económica requeriría de elevados presupuestos públicos, que, por otro lado, se pretende recortar drásticamente a partir de 2013.

3ª. Aunque la nueva demanda agroenergética pueda llegar a constituir en el futuro una oportunidad para las zonas rurales en numerosos países, la súbita aparición de una nueva demanda de biocarburantes en los países desarrollados tendrá consecuencias medioambientales negativas, especialmente en los países con mayor potencial productivo.

4ª. El objetivo de ahorro energético y disminución en la emisión de gases de efecto invernadero no queda garantizado, al menos con los biocarburantes de primera generación y para mezclas al 5-10 por 100, tal y como está previsto en el actual mandato europeo. En España, los estudios realizados por el CIEMAT arrojan ahorros mínimos, que quedarían sobradamente anulados a poco que se modificaran los escenarios considerados, poco representativos de la agricultura española.

5ª. El fuerte incremento en el precio de los productos agrícolas y de alimentación experimentado a lo largo de 2007 puede no ser transitorio y reflejar un cambio estructural en los mercados. Sus causas son múltiples, aunque se concretan en un desequilibrio oferta/demanda que ha generado expectativas en los mercados de futuros de las materias primas agrícolas, en un momento en que las políticas públicas estaban desmantelando los tradicionales *stocks*. El alza en los precios de los *inputs* derivados del petróleo encarece los costes de producción agrícolas y ganaderos, aunque tal alza no siempre puede ser trasladada a los precios de venta.

6ª. De las medidas políticas que pueden adoptarse para corregir este encarecimiento en los precios de la alimentación, sólo una moratoria o suspensión en la obligatoriedad de incorporar biocarburantes a los carburantes fósiles podría tener efectos a corto plazo, disminuyendo la demanda e influyendo sobre las expectativas de los operadores financieros.

7ª. No obstante, dicha moratoria tendría que ser aceptada internacionalmente, principalmente por EE.UU., donde se encuentra la raíz de los problemas en los mercados de cereales. Como ello no tiene posibilidades prácticas, una decisión exclusivamente europea apenas tendría efectos que no fueran los de no aumentar los desequilibrios futuros.

8ª. Dada la rigidez de las estructuras agrarias en muchos países, un aumento significativo de la producción mundial sólo podrá lograrse a medio y largo plazo, ya que requerirá el diseño de nuevas políticas expansivas. Además, dada la limitación de recursos naturales, dicha expansión no se producirá con costes medioambientales nulos.

9ª. El eventual ahorro de CO_2 a través de la producción y el uso de biocarburantes en la Unión Europea resulta muy caro para las haciendas públicas, existiendo otras vías mucho más baratas que lograrían ahorros de emisiones similares: compra de derechos de emisión, plantaciones forestales, etc. El análisis coste/beneficio arroja una «pérdida de bienestar neto» espectacular.

10ª. Para asumir estos nuevos retos, la UE debe modificar su actual política agraria, adoptando una nueva estrategia productiva expansiva. En España ello significa un aumento significativo en la producción de cereales para cubrir el actual déficit. Producir o no biocarburantes en España será un objetivo secundario frente a la necesidad de alcanzar un mayor grado de autoabastecimiento que cubra nuestra economía agroalimentaria de las turbulencias que se anuncian en los mercados internacionales de materias primas agrícolas.

NOTAS

(1) JOINT RESEARCH CENTRE (2008), *Biofuels in the European Context: Facts and Uncertainties*, Ed. De Santi, European Communities.

(2) PASTY, Jean Claude (2004), *Les debouches non alimentaires des produits agricoles: un enjeu pou la France et L´Union Européenne*, Rapport du Conseil Économique et Social. Paris.

(3) GARCÍA OLMEDO, Francisco (2007), «A favor y en contra de los biocombustibles», *Revista de Occidente*, n.º 113, junio.

(4) EEA (European Environment Agency) (2006), *How much Bioenergy can Europe Produce without Harming the Environment?*, Copenhague.

(5) EEA (European Environment Agency) (2008), *Estimating the Environmentally Compatible Bioenergy Potential from Agriculture*.

(6) THE NETHERLANDS ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY (2008), *Local and Global Consequences of the EU Renewable Directive for Biofuels. Testing the Sustainability Criteria*.

(7) COMISSION EUROPÉENNE (2006). *Fact Sheet*, «Les biocarburants dans l´Union Européenne: une perspective agricole»: 7.

(8) LECHÓN *et al.*, Yolanda (2005), *Análisis del ciclo de vida de combustibles para el transporte. Fase I. Análisis del ciclo de vida comparativo del etanol de cereales y de la gasolina. Energía y cambio climático*, CIEMAT.

(9) LECHÓN *et al.,* Yolanda (2006), *Análisis del ciclo de vida de combustibles para el transporte. Fase II. Análisis del ciclo de vida comparativo del biodiésel y el diésel. Energía y cambio climático*, CIEMAT.

(10) FMI (Fondo Monetario Internacional), OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico), FAO (Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), USDA (Departamento de Agricultura de Estados Unidos), FAPRI (Instituto de Investigación en Política Agraria y Alimentación, de las Universidades de Iowa y Missouri).

(11) TIÓ SARALEGUI, Carlos (2007), *Análisis de la actual estrategia europea en materia de biocarburantes. Otras verdades incómodas*, ASOPROVAC, Madrid.

(12) «La cantidad de 'biofuel' que puede producirse por acre de tierra varía desde 100 galones con colza UE a 400 galones con maíz en de EE.UU. y 660 galones por acre con caña de azúcar en Brasil. Con etanol celulósico podrían alcanzarse hasta 1.000 galones por acre» (William Coyle, *The Future of Biofuels: A Global Perspective*. Amber Waves, Economic Research Service, USDA).

AGRICULTURA Y POLÍTICA AGROAMBIENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Ernest REIG

Universitat de València e IVIE

Resumen

La agricultura interactúa ampliamente con el medio natural, generando importantes impactos ambientales. En el presente trabajo se contempla la creciente integración entre la política agraria común y los criterios de política ambiental de la Unión Europea y se describen los principales instrumentos que se utilizan al respecto. Entre ellos se presta una atención singularizada a la condicionalidad (*primer pilar*), y a las ayudas agroambientales y a zonas menos favorecidas (*segundo pilar*). Finalmente, se señalan los riesgos que presenta, desde el punto de vista ambiental, el rápido desarrollo de los cultivos energéticos.

Palabras clave: política agraria común europea, medio ambiente, medidas agroambientales, condicionalidad, áreas desfavorecidas, integración de políticas

Abstract

Agriculture interacts extensively with the natural environment, generating considerable environmental impacts. In the present study we consider the growing integration between the common agricultural policy and the criteria of European Union environmental policy and we describe the main instruments that are used in this respect. Amongst these singularized attention is attached to conditionality (*first pillar*) and to agri-environmental subsidies and to grants for less favoured areas (*second pillar*). Finally, we point out the risk presented from the environmental point of view by the rapid development of energy crops.

Key words: European common agricultural policy, environment, agricultural and environmental measures, conditionality, less favoured areas, policy integration.

JEL classification: Q01, Q18, Q24.

I. LA AGRICULTURA EUROPEA Y EL MEDIO AMBIENTE

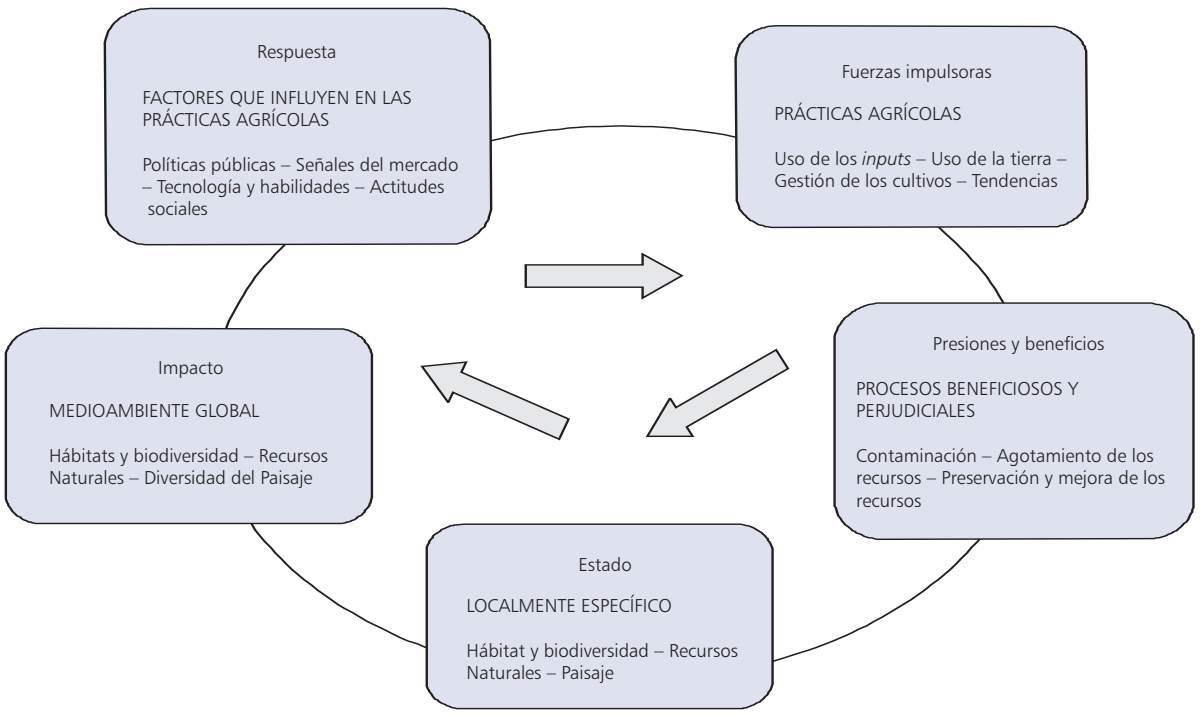
LA agricultura representa el principal uso del suelo para aproximadamente el 50 por 100 de la superficie de la Unión Europea de 27 miembros. Debido a ello, la actividad agraria es una influencia clave para el medio ambiente en Europa, tanto a través de sus efectos sobre los recursos naturales —agua, tierra, biodiversidad— como por la forma en que las actividades agrarias y forestales afectan a la presencia en la atmósfera de gases de efecto invernadero. Los principales riesgos que se derivan en la actualidad de la elevada interacción entre la agricultura europea y el entorno natural tienen que ver con la polución —a través de la salinización del suelo, de la acumulación de nitratos y otros residuos minerales, de la presencia de residuos de pesticidas en los alimentos y de las emisiones de metano y amoníaco— y también con la pérdida de suelo por la erosión y el agotamiento de acuíferos. Pero la agricultura ofrece también oportunidades para combinar el desarrollo económico y la protección del medio a través de la preservación de la calidad del paisaje y de los hábitats naturales, y de la producción de energías renovables. Por ello, en la actualidad resulta cada vez más evidente que existe un vínculo entre la actividad económica en las áreas rurales y el atractivo del entorno ambiental que la agricultura puede ayudar a crear, y que este vínculo opera principalmente a través del turismo rural y de las nuevas pautas de asentamiento de la población. No resulta extraño por ello que desde la última década del siglo pasado haya ido ganando en popularidad una visión del sector agrario que lo define como *multifuncional*, y en que, junto a sus aspectos estrictamente productivos, se valora también su aportación de bienes públicos al conjunto de la sociedad (OECD, 2001). Es asimismo lógico que, en manos de las autoridades comunitarias, la concepción multifuncional de la agricultura haya devenido ocasionalmente en un instrumento de defensa de su modelo agrícola en los foros internacionales, y en particular en las negociaciones comerciales de carácter multilateral (Burrell, 2003, Massot, 2003). Paralelamente, un caudal importante de investigación académica ha explorado las posibilidades y límites de la producción conjunta de bienes públicos y privados —alimentos, materias primas— por parte de la agricultura, y su relación con los planteamientos más recientes de política agraria en los países desarrollados. Una obra reciente, coordinada por Gómez-Limón y Barreiro (2007) ofrece un análisis pormenorizado del caso español.

Las funciones específicamente ambientales de la agricultura revisten una importancia fundamental, dada la enorme importancia del sector como gestor de los recursos naturales. En este sentido, es alentador que algunas de las tendencias más recientes registradas por indicadores básicos de calidad ambiental en relación con la agricultura europea muestren me-

joras significativas en los últimos años. Es el caso del balance de nitrógeno, de las emisiones de gases de efecto invernadero y también del logro de un cierto freno a la intensificación de la producción, al menos en los países de la UE-15. Otros datos, en cambio, relacionados con el declive de la diversidad de especies de aves en las áreas de agricultura intensiva, o la expansión continuada de la transformación en regadío en el Sur de Europa, dan menos motivo al optimismo. En general, el problema es que los valores medios por países de los indicadores, que son aquellos que suelen recibir mayor atención, pueden ser muy poco representativos de los impactos ambientales reales de la agricultura en un momento dado, ya que los problemas más serios suelen presentarse a escala regional. Éste es, por ejemplo, el caso del lixiviado de nitratos, que suele ser elevado en zonas donde se producen fuertes concentraciones de ganadería intensiva (como en el Oeste de Alemania, la Bretaña francesa, Cataluña o el valle del Po en Italia), aunque el balance medio del nitrógeno en los estados respectivos sea aceptable (EEA, 2005).

La amplísima gama de interrelaciones que vincula las actividades productivas agrarias con los ecosistemas naturales ha estimulado diversos intentos de sistematización. Actuando en esta dirección, la Agencia Europea del Medio Ambiente ha desarrollado un enfoque analítico, basado en trabajos previos de la OCDE, que intenta recoger las interrelaciones entre las actividades económicas y el medio ambiente, y lo ha aplicado específicamente a la agricultura (ver gráfico 1). Este enfoque se basa en la conexión entre diversos indicadores que responden al esquema de *Fuerzas Impulsoras - Presión - Estado - Impacto - Respuesta*, y en la actualidad se apoya en una ambiciosa operación conjunta, desarrollada por la Agencia y por varias direcciones generales de la Comisión Europea, y denominada IRENA, o *Indicator Reporting on the Integration of Environmental Concerns into Agriculture Policy*, que incluye la construcción de bases de datos, a nivel de las unidades administrativas NUTS 2 y 3, para 35 indicadores agroambientales, y la elaboración de informes basados en el seguimiento e interpretación de dichos datos (EEA, 2006).

GRÁFICO 1
EL ESQUEMA *FUERZAS IMPULSORAS-PRESIÓN-ESTADO-IMPACTO-RESPUESTA* SEGÚN LA AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE



Los factores que influyen en las tendencias de desarrollo de la agricultura, y que a través de ellas ejercen presión sobre el medio ambiente en la forma expuesta en el gráfico 1, son muy diversos, puesto que tienen que ver con la evolución de los mercados y las actitudes sociales, así como con los cambios en la tecnología, y mientras algunos de ellos pueden considerarse relativamente externos al sector agrario —las preferencias de los consumidores, el modelo de relaciones comerciales internacionales—, otros actúan de forma mucho más directa. Entre estos últimos factores, internos al sector, figuran la tendencia a la especialización y la intensificación de las explotaciones agrarias, el cambio en las técnicas agrícolas y la introducción de nuevos *inputs* de producción, así como la difusión de los métodos de producción integrada o de la agricultura orgánica.

Las políticas públicas, y en este caso la política agraria común (PAC), no constituyen por tanto sino una más entre las diversas líneas de fuerza que influencian el patrón de uso de *inputs*, la gestión del suelo y del ganado y las prácticas agrícolas, y que acaban determinando el carácter positivo o negativo de los impactos ambientales de la agricultura. Su contribución específica no es fácil de separar del resto de fuerzas operantes, máxime en presencia de un abanico enormemente variado de sistemas de cultivo y de explotación del ganado como el que ofrece la agricultura europea. El objetivo de los siguientes apartados de este trabajo es ofrecer un panorama de la forma en que paulatinamente la PAC ha ido adquiriendo un carácter cada vez más *verde*, y describir los principales instrumentos de que ha hecho uso para conseguirlo, algunos de los cuales pertenecen al denominado primer pilar de la PAC —intervención en los mercados y ayudas de sostenimiento de rentas—, mientras que al resto habría que enmarcarlo en el segundo pilar, es decir, en lo que hoy genéricamente se denominan políticas de desarrollo rural. Antes de ello, conviene contemplar, siquiera sea sucintamente, cuáles son los principios que inspiran las intervenciones de las instituciones comunitarias y de los gobiernos europeos en esta materia.

II. LAS BASES DE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL EUROPEA

La PAC ha evolucionado notablemente en los últimos veinte años. Su concepción inicial, la del Tratado de Roma, centrada con carácter casi exclusivo en el apoyo a las rentas agrarias, se ha visto progresivamente erosionada a medida que se han venido poniendo de relieve determinadas consecuencias distributivas poco deseables y una falta general de eficiencia en la transferencia de recursos al sector. Por ello, la PAC inicial, meramente productivista, ha perdido legitimidad social, y paralelamente ha crecido el interés de la sociedad europea por las funciones no directamente comerciales de la agricultura y por la corrección de sus externalidades negativas.

El enfoque clásico de la relación entre agricultura y medio ambiente parte de que la actividad agraria genera efectos externos positivos o negativos que representan fallos de mercado, y que ocasionalmente pueden justificar una intervención pública. Ahora bien, la distinción entre los bienes y los males públicos derivados de la producción agraria o relacionados con ella no es, contra lo que pudiera pensarse, una cuestión estrictamente técnica, sino que depende en gran medida de una evaluación política respecto a las responsabilidades y derechos asociados a la propiedad de la tierra de uso potencialmente agrícola. Una vez ambos se han delimitado en forma socialmente aceptable, resulta posible definir las políticas apropiadas para alcanzar la combinación deseada de actividad agraria y de protección al medio ambiente.

De este modo, cuando se introducen medidas agroambientales por las que se remunera al agricultor por llevar a cabo determinadas prácticas, o por renunciar a otras, se está dando implícitamente por supuesto que este agricultor goza de determinados derechos de propiedad en cuanto a la gestión de los recursos naturales que controla a través de su explotación. Como ha señalado un conocido especialista (Bromley, 1991):

> Los propietarios de la tierra han disfrutado de un amplio rango de derechos de propiedad reales y presuntos, que subyacen a las políticas medioambiental y agraria. Esta circunstancia sitúa automáticamente el peso de la prueba —y de la posible compensación— sobre el Estado siempre que resulta necesario: 1) mejorar las implicaciones medioambientales de la agricultura; 2) restringir la producción agraria en presencia de caros excedentes, o 3) modular las oscilaciones de los ingresos agrarios... La asignación de los derechos de propiedad sobre la tierra y los recursos naturales ha determinado el nivel de calidad ambiental que se considera «óptimo».

La sociedad suele reconocer en distinto grado derechos de propiedad al agricultor, en relación con la gestión de recursos naturales, en función del tipo de impacto que su actividad produce sobre el entorno. La agricultura afecta al entorno principalmente de tres modos: modificando el paisaje —es decir, los atributos vi-

suales del medio rural—, influyendo en el hábitat de las plantas y fauna silvestres, y afectando positiva o negativamente a las funciones ecológicas más allá de los límites estrictos de la explotación (Bromley, 1996). En general, las dos primeras esferas de influencia de la agricultura sobre el medio ambiente se han tratado, en mayor medida que la tercera, como si el agricultor gozara de derechos de propiedad que le permitieran actuar sin limitaciones, mientras que la legislación ha tendido en cambio a considerar que tales derechos no existían en lo concerniente a la polución del agua, el suelo o la atmósfera (procesos ecológicos).

Históricamente, los agricultores y el resto de la sociedad han estado de acuerdo en que los primeros podían modificar el entorno natural al objeto de incrementar la producción de alimentos. Pero, a medida que en las sociedades desarrolladas modernas se ha puesto de relieve la existencia de una plétora de alimentos y materias primas de origen agrícola en relación con un medio ambiente de calidad sometido cada vez a mayores presiones, la amplitud de los derechos sobre el medio tradicionalmente otorgados a los agricultores se ha puesto en discusión (Bromley y Hodge, 1990). La cuestión fundamental consiste entonces en determinar en la escena política cuál es el nivel de referencia en cada uno de los aspectos antes mencionados —paisaje, hábitats, funcionamiento de los ecosistemas— que puede socialmente aceptarse. Una vez establecido, dicho nivel servirá para determinar cuáles son las desviaciones, positivas o negativas, en las prácticas agrícolas que deberán ser recompensadas o penalizadas. Cuando el nivel de gestión medioambiental que sirve de referencia no se alcanza, entonces deberá aplicarse el principio de *quien contamina paga*, mientras que cuando es superado la implicación es que la gestión que los agricultores están llevando a cabo genera bienes públicos para la sociedad que merecen ser recompensados (Hodge, 2000). Sin embargo, es relativamente frecuente que los agricultores reciban compensaciones incluso cuando se trata de reducir emisiones contaminantes para el medio, como las que resultan de un exceso de fertilización por nitrógeno. Las razones de que el principio de *quien contamina paga* haya sido aplicado con tantas cortapisas en el caso de la agricultura son diversas, e incluyen el carácter no localizado de las emisiones, o *contaminación difusa*, la influencia de factores no controlables por el agricultor, como los de tipo climático, y desde luego el peso político de las organizaciones profesionales agrarias (Baldock, 1992).

En la práctica, se han utilizado dos vías principales, explícitas o implícitas, para establecer hasta dónde alcanzan los derechos otorgados a los agricultores (Ortíz-Miranda y Estruch-Guitart, 2004; Hodge y Ortíz-Miranda, 2007). La primera consiste en tomar como referencia los estándares que definen los niveles mínimos de protección ambiental, tal y como ocurre en la política europea de protección de la calidad de las aguas frente a la contaminación por nitratos de origen agrario, o el establecimiento de criterios que condicionan los pagos de la PAC al cumplimiento de ciertas condiciones. La segunda se basa en deducir indirectamente dicha referencia a partir de las medidas de política adoptadas por las autoridades. Éste es el caso cuando, por ejemplo, se establecen pagos compensatorios para los agricultores que deben enfrentarse a restricciones en las técnicas admisibles de explotación del suelo o de manejo del ganado en espacios naturales protegidos. Del mismo modo, el diseño de los programas agroambientales puede considerarse un buen reflejo del esquema prevaleciente de derechos de propiedad y de la forma en que las autoridades están dispuestas a remunerar la renuncia a hacer uso de algunos de ellos por parte de los agricultores.

Una vez determinados los niveles de referencia que sirven de demarcación para calificar los impactos medioambientales de las prácticas agrícolas prevalecientes, la gama de opciones en forma de instrumentos de política para internalizar las externalidades ambientales es bastante variada. Sin embargo, pueden básicamente agruparse en tres categorías: medidas institucionales y servicios de asesoramiento, medidas legales de regulación e instrumentos económicos (impuestos y subsidios medioambientales). Las primeras, en forma de códigos de buenas prácticas y de servicios de extensión agraria, han sido las más comúnmente empleadas para limitar la contaminación de origen agrario. En cambio, el carácter difuso de dicha contaminación ha limitado el uso de estándares, por ejemplo, sobre emisiones de residuos a efectos de regulación. Por lo que se refiere a los impuestos y tasas con finalidad medioambiental, su uso no se ha generalizado, aunque determinados países, sobre todo los escandinavos, los hayan empleado. Su escasa utilización, al menos en el caso de los pesticidas, parece obedecer a la elevada inelasticidad de la demanda del *input* correspondiente, que exigiría fuertes elevaciones del precio para que su utilización se viera realmente limitada. Por esta razón, suele admitirse que el empleo de gravámenes sobre los *inputs* variables potencialmente contaminantes resulta más efectivo cuando forma parte de un paquete completo de medidas, que debería incluir también apoyo técnico y regulaciones, y que serviría para que los produc-

tores respondieran con mayor intensidad ante cambios en los precios de dichos *inputs* (Pretty *et al.*, 2001).

III. LA CRECIENTE INTEGRACIÓN DE LOS TEMAS AMBIENTALES EN LA PAC: EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En la enumeración de objetivos de la política agraria que llevó a cabo originalmente el Tratado de la Comunidad Europea en 1957 (artículo 39) no figuraba ninguna referencia específica a la protección del medio ambiente. La primera generación de intervenciones medioambientales relacionadas con la agricultura europea fue bastante posterior, y tuvo que ver con regulaciones para evitar la polución. Entre ellas se cuentan las directivas de aguas que se han ocupado de la calidad del recurso para consumo humano, como la 75/440/CEE en 1975, y la 80/778/CEE en 1980, que introdujo límites superiores al contenido del agua potable en nitratos y pesticidas. Aunque estas directivas no se referían directamente a la agricultura, sí se ocupaban de las consecuencias del uso excesivo de materias, como fertilizantes y pesticidas, potencialmente contaminantes. También en los setenta se promulgaron una serie de directivas, relacionadas con el establecimiento de límites a la presencia de pesticidas en los productos agrícolas, la primera de ellas referida a las frutas y hortalizas (Directiva 76/895, CEE).

En los años setenta del siglo pasado, el componente estructural de la PAC, que con el tiempo acabaría dando lugar a complejas normativas de desarrollo rural con un fuerte componente agroambiental, apenas si estaba en sus comienzos. Aun así, cabe citar también como precedente de preocupación por los temas medioambientales la Directiva 75/268/CEE, que, al introducir un esquema de ayudas a los agricultores de zonas montañosas o, en general, poco favorecidas, mencionaba explícitamente el papel de la presencia humana en la conservación del medio natural, destacando la importancia de asegurar el mantenimiento de la actividad agraria en estas zonas. No hay ni que decir, sin embargo, que el objetivo principal de la Directiva se centraba en complementar los ingresos de los dueños de explotaciones ubicadas en áreas con condiciones relativamente desfavorables para la práctica de la agricultura, al objeto de frenar el éxodo rural.

En los años ochenta, el campo de acción de la política ambiental relacionada con la agricultura se extendió a los efectos de la actividad agraria sobre el paisaje, la fauna y la flora silvestre y la destrucción de los hábitats, y fue adoptando un enfoque contractual para poder compensar a los agricultores por las limitaciones que las nuevas regulaciones introducían en sus derechos de propiedad. La ley británica de 1981 sobre la vida silvestre y el medio rural (Wildlife and Countryside Act) introdujo la práctica de que las autoridades debían compensar a los agricultores por su renuncia a actuar de forma perjudicial para el medio ambiente en zonas protegidas que habían sido previamente clasificadas como *lugares de especial interés científico*. A partir de 1984 se introdujo la novedad de pagar a los agricultores por mantener sistemas de cultivo agrícola de baja intensidad. Este tipo de intervención marcó el inicio del reconocimiento de la amplitud de funciones que ahora se le reconocían a la agricultura; la conservación del entorno natural pasaba a considerarse como un bien producido conjuntamente con los bienes agrícolas destinados al mercado (Latacz-Lohmann y Hodge, 2003).

En 1985, este enfoque contractual pasó a aplicarse al conjunto de la Comunidad Europea, al permitir el Reglamento CEE 797/85 a los estados miembros aportar fondos propios para incentivar la adopción o el mantenimiento de prácticas agrícolas favorables al medio ambiente en áreas sensibles, que debían ser delimitadas por ellos mismos. En 1987 se acordó que, dentro de ciertos límites, la Sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria podría reembolsar a las autoridades nacionales hasta el 25 por 100 de los pagos agroambientales, y en 1991 el Reglamento CEE 2092/91 introdujo medidas de apoyo a la agricultura orgánica, promoviendo así técnicas de cultivo menos intensivas, mediante la limitación o la exclusión del uso de productos químicos de síntesis.

En 1992, la política agroambiental europea comienza a alcanzar su madurez, mediante la aprobación del Reglamento Agroambiental (CEE 2078/92), que forma parte de las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC emprendida en ese año. El Reglamento hizo obligatoria para los estados miembros la introducción de algún programa agroambiental. Además estableció la cofinanciación con cargo al FEOGA-Garantía y permitió que toda la tierra de uso agrícola, y no sólo la ambientalmente sensible, pudiera potencialmente verse incluida en los programas. Estableció por tanto el criterio, cada vez más popular, de remunerar a los agricultores por la gestión del medio natural.

Las actuaciones agroambientales vinculadas a la reforma de 1992 se vieron acompañadas en la misma época por determinados cambios en las organizaciones comunes de mercado que buscaban aumentar el grado de compatibilidad entre las regulaciones sectoriales dirigidas a apoyar las rentas agrícolas y la protección del me-

dio natural. Es bajo esta perspectiva como deben contemplarse la introducción de primas a la extensificación ganadera (Reglamento 2328/91) y el sistema de *set-aside* en el caso de los cereales, aunque su finalidad principal fuera frenar la tendencia a la producción de excedentes, así como la obligación por parte de las organizaciones de productores de frutas y hortalizas de emplear técnicas de producción respetuosas con el medio ambiente.

Posteriormente, el Tratado de Ámsterdam (1997) recogió el «desarrollo sostenible» como uno de los principios básicos de la Unión Europea, y la reforma de la PAC de 1999, vinculada al programa de reformas conocido como Agenda 2000, dio nuevos pasos en esa dirección en lo tocante a la agricultura. En primer lugar, estableció la utilización de indicadores agroambientales en la fase de evaluación y seguimiento de los programas financiados por los FFEE (Reglamento CE 1260/99). Además, en lo referente al primer pilar de la PAC, condicionó el pago de las ayudas directas a los agricultores al cumplimiento de determinados requisitos medioambientales (Reglamento CE 1259/99, sobre regímenes de ayuda directa). Sin embargo, esta primera versión de la *ecocondicionalidad* fue escasamente relevante en la práctica, dado que los estados miembros quedaban en libertad para decidir aplicarla o no. En lo que atañe al segundo pilar, la reforma dio amplia entrada al empleo de medidas agroambientales, indemnizaciones compensatorias en zonas con restricciones medioambientales, y acciones forestales y de ayuda a la silvicultura (Reglamento CE 1257/99, de desarrollo rural). Finalmente, se estableció el cumplimiento de normas mínimas ambientales derivadas de la aplicación de la legislación vigente (Reglamento CE 1750/99).

La reforma de 1999 potenció también varios de los elementos de la política de mercados que ya se habían tenido en cuenta en la reforma anterior. Así, se sometió a criterios ambientales más estrictos la aplicación del *set-aside* en los cultivos herbáceos, y se hicieron también más estrictos los umbrales de densidad de ganado bovino por hectárea aplicables para la concesión de primas especiales. Además, los gobiernos nacionales pasaron a gozar de un margen de actuación autónoma considerable para aplicar una parte de los pagos directos en el sector de ganadería bovina y de leche de acuerdo con criterios puramente nacionales, entre los que podían contarse requisitos específicos concernientes a los niveles de intensidad ganadera.

La última reforma de la PAC, iniciada en 2003, ha ampliado los instrumentos de intervención en materia agroambiental y ha buscado una mejora de su eficacia. Así, se ha establecido definitivamente la *condicionalidad* para percibir el *pago único por explotación*, mediante el respeto a los «requisitos legales de gestión» y el mantenimiento de las explotaciones en «buenas condiciones agrarias y medio-ambientales» (Reglamento CE 1782/2003, de disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa). Por otra parte, y en el marco de las políticas de desa-rrollo rural, se ha incorporado la posibilidad de que los estados miembros puedan usar la indemnización compensatoria para ayudar a implantar la Red Natura de espacios protegidos, y se han reforzado las medidas forestales, centradas en la gestión sostenible de los bosques, el mantenimiento y mejora de los recursos forestales y el aumento de las superficies forestales (Reglamento CE 1783/03).

Un apartado final digno de mención es la aplicación de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente mediante la aprobación de sucesivas directivas que regulan la evaluación del impacto ambiental de proyectos relacionados con diversas infraestructuras de uso agrario, y con la concentración parcelaria y la ganadería intensiva, a la vez que establecen la obligatoriedad de evaluar determinados planes y programas de actuación (Directiva 2001/42/CE). Asimismo, se han aplicado normas sobre residuos, lodos y contaminantes, y otras relacionadas con la protección de la naturaleza, como la Directiva de Aves (Directiva 70/409/CEE) y de Hábitats (Directiva 92/43/CEE), la Directiva de Nitratos (91/676 CEE), la Directiva de 1996 de Prevención Integrada de la Polución (CE 96/61), y la Directiva Marco de Aguas (2000/60, CEE).

IV. INSTRUMENTOS DE LA PAC PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ASPECTOS AMBIENTALES

1. Introducción

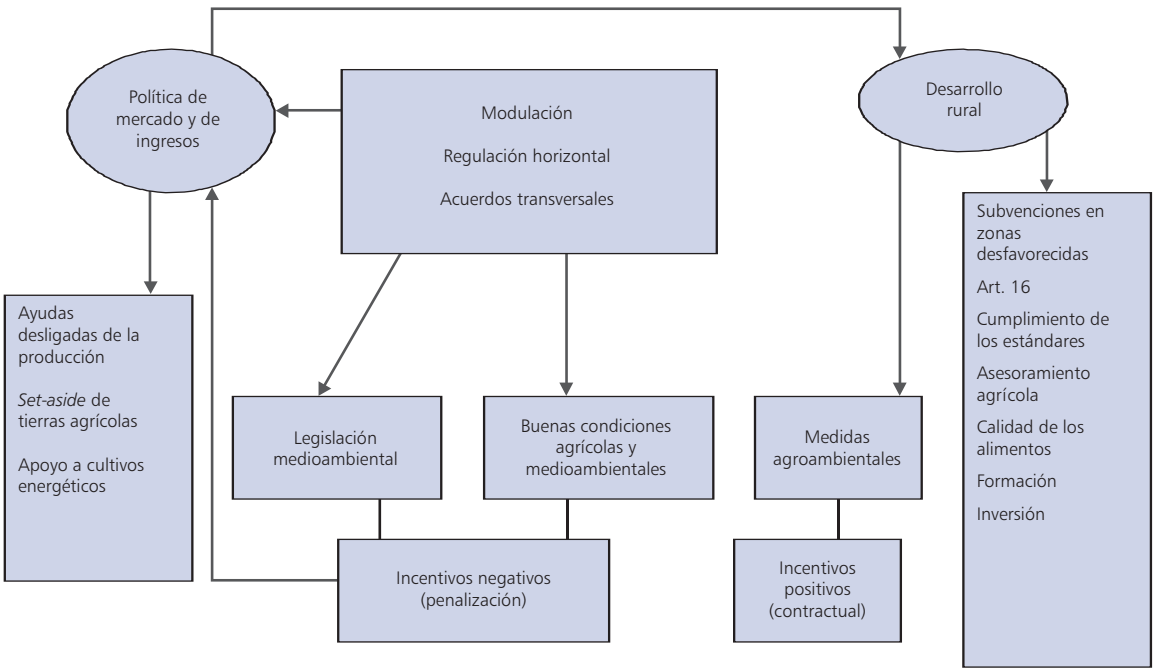
El artículo 6 del Tratado de la Comunidad Europea establece claramente que los requisitos que se derivan de la protección ambiental deben integrarse en la definición y en la aplicación de todas las actividades y políticas comunitarias. Dada la importancia de la agricultura en relación con sus impactos sobre el medio ambiente, resultaba evidente que la PAC había de constituir un objeto preferente de aplicación de este enfoque. Esto se puso de relieve desde el momento en que el Consejo Europeo de Cardiff (junio de 1998) estableció el principio de que cualquier propuesta importante de la Comisión Europea relacionada con una política comunitaria debía ir acompañada de una consideración de su impacto ambiental, y también desde que el Consejo de

Ministros de Agricultura de la Unión Europea pasó a definir en Helsinki (diciembre de 1999) su propia estrategia para el logro de la integración de las políticas medioambiental y agraria. En líneas generales, las instancias oficiales de la Unión Europea entienden que el punto de partida para la integración de la protección del medio ambiente y la sostenibilidad de la agricultura en la PAC es la promoción del denominado *modelo europeo de agricultura*, entendiendo por tal la defensa de un tipo de agricultura que contribuye al mantenimiento de la vitalidad del medio rural, a la conservación de la naturaleza y a dar respuesta a los intereses de los consumidores en cuanto a la calidad y la seguridad de los alimentos. Subyace en esta concepción lo que se ha calificado como un «modelo de *outputs*» para las relaciones entre la agricultura y el medio ambiente, en que la producción de alimentos y la calidad ambiental se contemplan como productos conjuntos que guardan, al menos para ciertos rangos de intensidad agrícola y ganadera, una relación de complementariedad (Hodge, 2000).

La «integración» presupone que es posible trazar una relación de causalidad entre las transformaciones inducidas por la PAC en la agricultura europea y sus efectos ambientales. Sin embargo, y como ya se ha señalado en el primer apartado de este trabajo, la PAC es sólo una de las fuerzas impulsoras de dichos efectos, y no siempre es posible separar su responsabilidad de la correspondiente a otras fuerzas, como los cambios en las preferencias de los consumidores, la transformación de las infraestructuras y de las comunicaciones, así como en las formas de vida, el desarrollo de nuevas tecnologías, y las modificaciones independientes, o sólo parcialmente endógenas, del medio natural, tales como el calentamiento global (Baldock *et al.*, 2002).

Centrando el análisis en los factores directamente relacionados con la PAC, puede decirse que, en conjunto, los cambios en los mecanismos de apoyo a través del mercado, ciertas medidas de desarrollo rural y la legislación medioambiental de orden general se han combinado para suministrar incentivos positivos y negativos a los agricultores, poniendo en marcha una dinámica de cambios que afecta a las técnicas de producción, las pautas de ocupación del suelo y la intensidad en el uso de los *inputs* variables, todo lo

GRÁFICO 2
MECANISMOS PARA LA INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN Y LA POLÍTICA AMBIENTAL



Fuente: Fuentes (2004).

cual incide en el estado del medio natural. La finalidad de los mecanismos de integración entre la política del medio ambiente y la política agraria común consiste, en definitiva, en encontrar la forma de potenciar los aspectos positivos de la interacción entre la práctica de la agricultura y el medio natural, e intentar reducir los negativos. El gráfico 2 muestra las vías fundamentales a través de las cuáles se produce, en la práctica, la integración de las consideraciones ambientales en la PAC; pero antes de pasar a considerar individualmente algunas de ellas en sus aspectos más relevantes, conviene tener en cuenta los principios básicos que inspiran la política agroambiental europea:

a) Los agricultores deben observar un nivel mínimo de referencia vinculado a las buenas prácticas agrícolas y a la legislación ambiental, y reforzado por la condicionalidad, como condición para beneficiarse de ciertos regímenes de apoyo. Se trata de la aplicación en la práctica del principio de que *quien contamina paga.*

b) Cuando la gestión ambiental va más allá del nivel de referencia, los agricultores están suministrando un servicio ambiental que debe ser remunerado teniendo en cuenta los costes resultantes y/o la pérdida de ingresos.

c) El seguimiento y la evaluación de las medidas y programas forman parte de los instrumentos de política que apoyan la integración de los temas medioambientales, ya que son esenciales a la hora de determinar la efectividad de medidas individuales o de una determinada combinación de políticas.

No siempre estos principios teóricos se han visto adecuadamente reflejados en la práctica. Desde que la reforma de 1992 dio paso a la aplicación sistemática de políticas agroambientales ha existido «el riesgo de que se diseñen programas agroambientales pensando más en una política de ayudas a las rentas agrarias que en un auténtico instrumento de conservación del medio ambiente y de la naturaleza», y no siempre se ha tenido en cuenta que «las actividades agrarias que provocan externalidades ambientales negativas no deberían ser objeto de ayudas para cambiar las técnicas y reducir o eliminar los daños ambientales, sino que deberían ser objeto de restricciones legales o de impuestos» (Sumpsi *et al.*, 1997). Como a continuación veremos, además de las restricciones legales o de los impuestos, las autoridades europeas cuentan ahora con un instrumento que no existía en 1992, la *condicionalidad* de las ayudas, para imponer el cumplimiento de normas respetuosas con el medio ambiente, pero, a pesar de ello y de otras innovaciones, las críticas mencionadas conservan aún su validez.

2. Instrumentos de integración que operan a través del primer pilar de la PAC

En relación con la integración de las preocupaciones ambientales en la PAC, el punto de vista de la Comisión Europea es que los pagos directos a los agricultores y ganaderos introducidos en la reforma de 1992 y los pagos desvinculados que caracterizan la reforma de 2003 constituyen, de por sí, una forma de responder a dichas preocupaciones, al eliminar los incentivos para seguir intensificando los procesos de producción. Ahora bien, más allá de esta perspectiva general, y un tanto complaciente, se hace necesario hacer referencia al instrumento fundamental en esta área que es la *condicionalidad*, o *cross-compliance*.

El Reglamento 1259/99 daba la opción a los estados miembros de la Unión Europea de establecer el carácter condicional de las ayudas percibidas por los agricultores en relación con el cumplimiento de diversos requisitos medioambientales, pero fue con la reforma de 2003, y en virtud del Reglamento 1782/2003, cuando la introducción de la condicionalidad pasó a ser obligatoria para los gobiernos de los países de la UE. En el preámbulo de dicho Reglamento se establecen con toda claridad las tres razones principales por las que el pago completo de las ayudas directas se subordina al cumplimiento de ciertas reglas. La primera es que dichas reglas deben servir para incorporar en las organizaciones comunes de mercado determinados estándares básicos en relación con el medio ambiente, la seguridad de los alimentos, la sanidad y el bienestar de los animales de granja, y con las buenas condiciones agrarias y ambientales. En este sentido, la condicionalidad se convierte en un elemento tendente a reforzar el cumplimiento efectivo de la legislación ya existente. La segunda razón consiste en evitar el abandono de la tierra de uso agrícola, que podría verse incentivado por el desacoplamiento de las ayudas, y asegurar que aquélla se mantiene en buenas condiciones agrarias y ambientales, permitiendo a los estados la adopción de estándares específicos que tengan en cuenta las características de cada área y de cada sistema agrícola, siempre en el marco de unas reglas generales definidas a escala comunitaria. La tercera estriba en preservar las tierras destinadas a pastos permanentes, evitando su conversión masiva en tierras de cultivo, ya que se considera que los pastos permanentes desempeñan una función medioambiental positiva.

Aparte de las medidas que se adopten para garantizar la pervivencia de las tierras destinadas a pastos permanentes, o su dedicación parcial a repoblación forestal bajo ciertas condiciones, el núcleo central de la condicionalidad consiste en la obligación para el agricultor beneficiario de pagos directos de la PAC de respetar dos tipos de requisitos básicos: los requisitos legales de gestión mencionados en el anexo III del Reglamento 1782/2003, y las buenas condiciones agrarias y medioambientales de las tierras de uso agrario que aparecen en el anexo IV. Los primeros hacen referencia a una lista de 19 normas de la legislación comunitaria, entre las que se encuentran las directivas relacionadas con la conservación de las aves silvestres y de los hábitats naturales, y las de protección de las aguas contra la contaminación, así como los reglamentos que establecen los sistemas de identificación y registro de los animales de la especie bovina y la prevención, control y erradicación de algunas de sus enfermedades. Los segundos establecen un marco general tendente a mantener en buenas condiciones todas las tierras agrarias, especialmente las que ya no se utilicen en la producción, mediante la referencia a estándares relacionados con la erosión del suelo, el contenido del suelo en materia orgánica y su estructura, y el nivel mínimo de mantenimiento de los hábitats (preservación de aspectos del paisaje, niveles correctos de carga ganadera por hectárea, evitar la invasión de malezas en tierras agrícolas, y otros aspectos). La definición concreta de los estándares aplicables a escala regional o nacional corre a cargo de las autoridades nacionales. Desde el 1 de enero de 2007, el principio de condicionalidad de los pagos rige también para los beneficiarios de diversas medidas de desarrollo rural (art. 51 del Reglamento 1698/2005), tales como las ayudas agroambientales, ayudas a zonas de montaña y de la Red Natura, y ayudas para la primera forestación de tierras agrícolas.

En el caso español, la traslación a la normativa nacional de las normas comunitarias de aplicación de la condicionalidad se efectuó por medio del Real Decreto 2532/2004, de 23 de diciembre, en cuyo anexo aparecen las normas comunitarias y españolas que son relevantes a efectos de los requisitos legales de gestión, como, por ejemplo, el Real Decreto 384/2000, por el que se incorporó al ordenamiento jurídico español la Directiva 98/58/CE relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas. En lo que atañe a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, se marcan referencias concretas allí donde el Reglamento 1782/2003 se limita a mencionar un área de interés. De este modo, y a guisa de ejemplo, se establece que en las superficies de cultivos herbáceos no deberá labrarse la tierra en la dirección de la pendiente cuando en el recinto cultivado la pendiente media exceda del 10 por 100, se prohíbe la quema de rastrojos salvo autorización especial y se obliga a las explotaciones ganaderas en régimen de estabulación a disponer de medios apropiados para el almacenamiento de estiércoles. También se dispone que no se puedan quemar ni roturar los pastos permanentes.

La condicionalidad ofrece ventajas prácticas como mecanismo potenciador del cumplimiento de la normativa medioambiental que afecta a la actividad agraria en relación con la mera sanción penal de su incumplimiento. Constituye además un instrumento importante a la hora de establecer los niveles básicos de respeto al medio ambiente y al bienestar de los animales de granja, o de salvaguardar los aspectos más atractivos del paisaje, y en consonancia con ello sirve para determinar los niveles básicos de referencia en la oferta de bienes públicos por parte de los agricultores. Después, a partir de esas referencias, pueden establecerse mecanismos compensatorios del exceso de costes o de la merma de ingresos que padezca el agricultor cuando voluntariamente oferte dichos bienes. Desde esta perspectiva, la condicionalidad constituye un eslabón fundamental en la formulación de objetivos para un desarrollo agrario sostenible, y puede incluso modificar los requisitos básicos de partida sobre los que algunos estados miembros han estado definiendo sus programas de medidas agroambientales, en la medida en que ciertos estándares voluntarios (y remunerados) pasen a convertirse en obligatorios y, consiguientemente, no remunerados. El aspecto positivo es que ello libera recursos para esquemas medioambientales más ambiciosos (Farmer y Swales, 2007).

En la actualidad, se comienza a disponer de información sobre la aplicación de la condicionalidad desde la entrada en vigor del Reglamento 1782/2003, y de algunos estudios de evaluación. (Varela-Ortega y Calatrava, 2004), aunque no resulta todavía posible evaluar plenamente su impacto directo sobre la sostenibilidad. Esta información ha puesto de relieve que existe un grado notable de heterogeneidad entre los estados miembros de la UE a la hora de definir las obligaciones a que deben atender los agricultores para cumplir con los requisitos legales de gestión, particularmente en lo referente a la protección de las aves y de los hábitats, control de la polución de las aguas subterráneas y legislación relacionada con la seguridad de los alimentos para consumo humano y ganadero. Se sabe también que muchos de

los estados miembros no han definido obligaciones para todos los aspectos incluidos en el mantenimiento de las buenas condiciones agrarias y medioambientales de las tierras de uso agrario, siendo las ausencias más frecuentes las concernientes a la estructura de los suelos agrícolas (Alliance Environment, 2007). Las infracciones más comunes se han estado registrando en las obligaciones referentes a la identificación y registro de las cabezas de ganado, por lo que hace al anexo III, y en lo que atañe al nivel mínimo de mantenimiento de las tierras y el freno a la erosión del suelo, en lo referente al anexo IV. La mayoría de los estados miembros han venido aplicando reducciones en los pagos situadas entre el 3 y el 5 por 100 para infracciones por negligencia no intencional.

3. Instrumentos de integración que operan a través del segundo pilar

Las ayudas agroambientales (art. 39) y las ayudas destinadas a compensar las dificultades naturales en zonas de montaña u otras zonas con dificultades (art. 37) son probablemente los dos instrumentos más importantes, en la actualidad, de entre la amplia panoplia con que cuenta el Reglamento CE 1698/2005, de desarrollo rural, para incidir en el desarrollo sostenible de las zonas rurales en su faceta medioambiental. Ello no implica olvidar la existencia de otros instrumentos que probablemente irán ganando en importancia con el tiempo, y que también ofrecen interesantes posibilidades a los gestores nacionales y regionales de los programas de desarrollo rural, como las ayudas compensatorias a los agricultores cuyas explotaciones se encuentren enclavadas en zonas calificadas dentro de la red Natura 2000, las ayudas para la implantación de sistemas que combinen la agricultura extensiva y la explotación forestal, las ayudas a favor del medio forestal, las subvenciones a inversiones no productivas relacionadas con la protección al medio ambiente, y el apoyo a la implantación y utilización de servicios de asesoramiento a los agricultores y silvicultores en relación con el cumplimiento de los requisitos a que se ha hecho antes mención al hablar de la condicionalidad. No es posible prestar aquí una atención particularizada a cada uno de estos aspectos, por lo que los comentarios que siguen a continuación se centrarán en las ayudas agroambientales y a zonas de montaña y desfavorecidas.

3.1. *Las ayudas agroambientales*

Las ayudas agroambientales constituyen pagos que remuneran unos compromisos asumidos voluntariamente por parte del agricultor, y que van más allá de la simple aplicación de las buenas prácticas agrarias habituales. Las ayudas se conceden anualmente, y su importe se basa en los costes adicionales en que incurren los agricultores y en los ingresos a que renuncian por participar en una medida agroambiental. En circunstancias debidamente justificadas, se puede pagar un incentivo adicional del 20 por 100. Aun siendo muy diversas en su concepción y en los compromisos que el agricultor debe asumir, obedecen al menos a uno de los dos siguientes objetivos: reducir los riesgos ambientales asociados con la agricultura moderna, y preservar la naturaleza y los paisajes cultivados.

Los principios básicos que inspiran las ayudas agroambientales que se han venido aplicando en la Unión Europea pueden sintetizarse del modo siguiente (European Commission, 2005).

a) Son opcionales para los agricultores, concediéndose a aquellos que voluntariamente suscriben compromisos («contratos») agroambientales, y son localmente específicas, pudiéndose adaptar a las diferentes circunstancias agronómicas y ambientales con mucha mayor precisión que los pagos que, por ejemplo, se ofrecen en las áreas desfavorecidas.

b) Los contratos agroambientales que se ofrecen a los agricultores compiten con usos más provechosos del suelo, por lo que la cuantía de los pagos debe ser la adecuada para atraer a los agricultores, y a la vez evitar la sobrecompensación.

c) Los pagos solamente deben corresponder a acciones medioambientalmente positivas por parte de los agricultores, que superen los niveles de referencia de los requisitos establecidos por los códigos de buenas prácticas agrícolas, al objeto de asegurar el respeto del principio de que *quien contamina paga.*

d) Los estados miembros disponen de un alto grado de discreción a la hora de aplicar las medidas agroambientales. Los aspectos institucionales y contextuales influyen en el grado de participación de los agricultores en los programas que aplican estas medidas y en su efectividad medioambiental. A su vez, son factores importantes en esta última la calidad de los fundamentos científicos, la adecuación al área seleccionada y el asesoramiento profesional recibido por los agricultores.

e) Los pagos se notifican a la Organización Mundial de Comercio bajo el anexo 2 del Acuerdo Final de la Ronda Uruguay, que los permite dentro de la «Caja Verde», siempre que se limiten a cubrir los costes extra o la pérdida de ingresos que represente para el agricultor su participación en un programa agroambiental.

El cuadro n.º 1 ofrece una síntesis de las principales medidas agroambientales aplicadas en la Unión Europea, indicando también el tipo de efectos que se espera de cada una de ellas. En la práctica, resulta bastante problemático conocer el impacto medioambiental de su adopción. Las razones son diversas, pero tienen que ver, entre otros aspectos, con el hecho de que las medidas no siempre estipulan un cambio en las prácticas agrícolas, sino que en ocasiones tan sólo pretenden preservar una situación que se juzga como favorable —agricultura o ganadería de baja intensidad—, pero que corre el riesgo de desaparecer, principalmente por abandono de la actividad. En esas circunstancias, puede ser difícil encontrar agricultores de la misma zona de aplicación que no participen en el esquema y que, por tanto, puedan servir como grupo de control. Incluso si dicho grupo existiera, es posible que sus prácticas agrícolas no difirieran sustancialmente de las de los beneficiarios del programa. Un segundo tipo de problemas de medición tiene que ver con la escala temporal del análisis. Muchos de los cambios de interés en la biodiversidad o en los valores escénicos del paisaje requieren períodos prolongados de tiempo para materializarse, por lo que los análisis de corto plazo pueden ser poco representativos y verse además sesgados por el efecto de variables distintas de las incorporadas en las políticas agroambientales. A pesar de estos obstáculos para llevar a cabo una evaluación correcta de los efectos de estas políticas, se han emprendido estudios de interés en varios estados miembros de la Unión Europea, que han puesto de relieve reducciones significativas en el uso de fertilizantes nitrogenados y de pesticidas en la mayor parte de las áreas estudiadas donde se han adoptado compromisos agroambientales por parte de los agricultores. Se han manifestado también mejoras en los indicadores concernientes a la densidad ganadera, el mantenimiento de la actividad ganadera, la diversidad de cultivos y la gestión de las tierras en barbecho (Primdahl *et al.*, 2003).

En España, el Real Decreto 708/2002, de 19 de julio, estableció que podrían ser beneficiarios de las ayudas agroambientales los titulares de explotaciones agrarias que se comprometieran por un período mínimo de cinco años a cumplir los compromisos de una o varias de las medidas agroambientales previstas en el anexo II de este RD. Igualmente, los agricultores que contrajeran un compromiso agroambiental en relación con una parte de la explotación debían respe-

CUADRO N.º 1

TIPOS DE MEDIDAS AGROAMBIENTALES APLICADAS EN LA UNIÓN EUROPEA, Y SUS EFECTOS ESPERADOS

MEDIDAS RELATIVAS A LA GESTIÓN DE LAS TIERRAS PRODUCTIVAS	
Reducción en el uso de *inputs* (fertilizantes, plaguicidas)	Calidad del agua, biodiversidad, calidad del suelo
Agricultura orgánica	Calidad del agua, biodiversidad, calidad del suelo
Extensificación ganadera	Calidad del agua, biodiversidad, calidad del suelo, conservación del paisaje
Conversión de cultivos a pastos y medidas de rotación de cultivos	Calidad y cantidad de agua, biodiversidad, calidad del suelo, conservación del paisaje
Cultivos de cobertera, linderos en los campos	Biodiversidad, calidad del suelo, freno a la erosión
Acciones en áreas de especial interés por su biodiversidad	Biodiversidad
Protección de la diversidad genética (por ejemplo, razas ganaderas autóctonas)	Diversidad genética, paisaje
Mantenimiento de sistemas sostenibles y extensivos	Biodiversidad, paisaje
Mantenimiento de cultivos con valor paisajístico	Paisaje
Reducción en el uso de agua	Conservación de recursos hídricos
MEDIDAS RELATIVAS A LA GESTIÓN DE TIERRAS NO PRODUCTIVAS	
Mantenimiento de superficies sin cultivar (*set aside*) con finalidad ambiental	Biodiversidad, calidad del agua, freno a la erosión
Gestión de tierras de cultivo abandonadas y de bosques	Biodiversidad, evitar riesgo de incendios y de erosión
Mantenimiento de las características del medio rural y del paisaje (setos, cercas de piedra, árboles aislados, estanques)	Paisaje, biodiversidad
Acceso público	Disfrute público de tierras agrícolas de interés ambiental

Fuente: Elaboración a partir de European Commission (2005).

tar en toda ella, como mínimo, las *buenas prácticas agrarias habituales* establecidas en el anexo I del RD. Entre dichas buenas prácticas se encontraba la conservación del suelo y la lucha contra la erosión (prohibición del laboreo convencional a favor de la pendiente), la utilización eficiente del agua, la conservación de la biodiversidad (conservación de los nidos de especies protegidas, prohibición de quemar rastrojos y restos de cosecha) y la racionalización del uso de fertilizantes, herbicidas y productos fitosanitarios, así como el respeto de la legislación medioambiental.

En función de ello, las siguientes medidas agroambientales se han venido aplicando en España durante el período 2000-2006, casi todas ellas desglosadas en varias submedidas:

— Extensificación de la producción agraria.

— Protección de variedades autóctonas vegetales en riesgo de erosión genética.

— Fomento de técnicas ambientales de racionalización del uso de productos químicos.

— Lucha contra la erosión en medios frágiles.

— Protección de flora y fauna en humedales.

— Sistemas especiales de explotación con alto interés medioambiental.

— Ahorro de agua de riego y fomento de la extensificación en la producción.

— Protección del paisaje y prácticas de prevención contra incendios.

— Gestión integrada de las explotaciones ganaderas.

3.2. *¿Constituyen las ayudas agroambientales un instrumento complementario de la condicionalidad?*

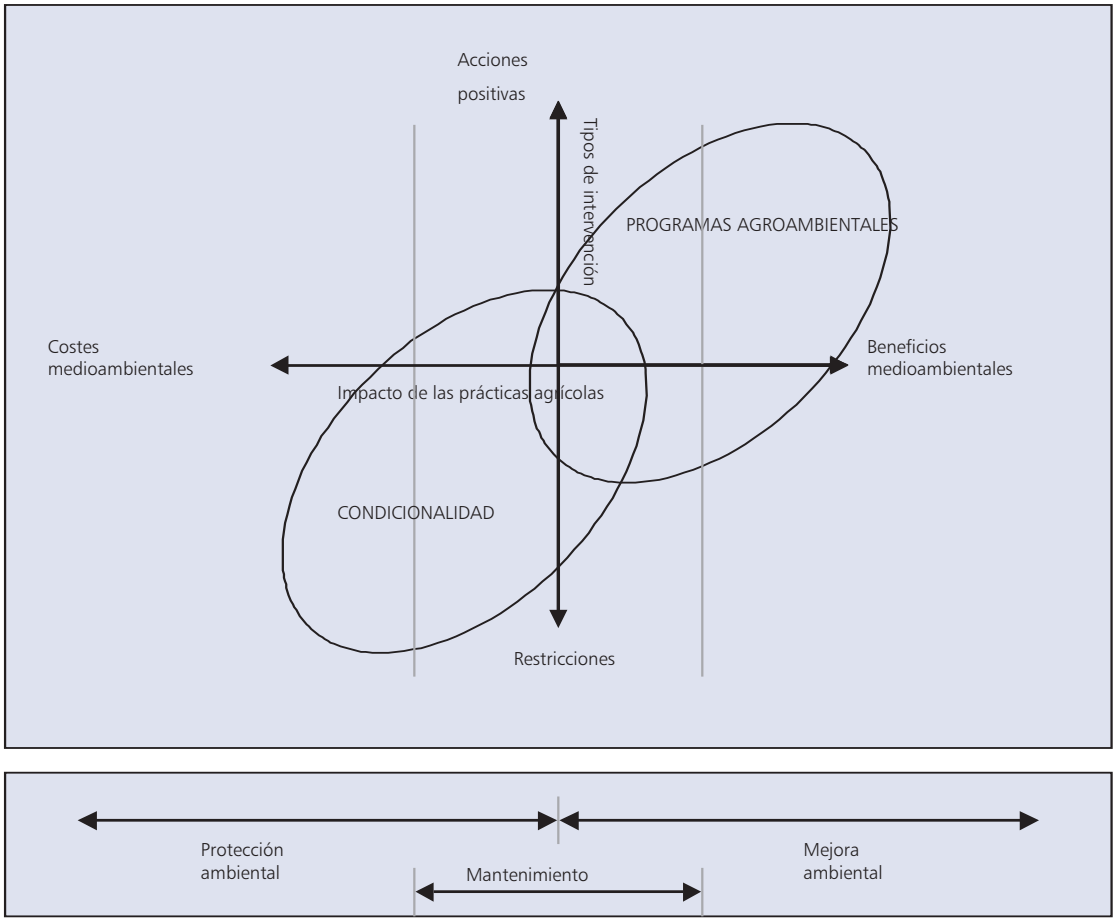
En general, las ayudas agroambientales que se ofrecen a los agricultores europeos responden a una triple clasificación: las que tienden a mantener determinadas prácticas agrarias que se consideran favorables desde el punto de vista medioambiental, las que promueven la eliminación de prácticas consideradas dañinas para el medio ambiente (disminución de externalidades negativas) y las que favorecen la provisión de bienes públicos a partir de la adopción de nuevas prácticas agrarias. Son múltiples las consideraciones que esta diferenciación sugiere, y entre ellas se encuentra la posibilidad de solapamiento entre los objetivos fijados en las medidas agroambientales y los requisitos exigibles en virtud de la condicionalidad. Aunque, en teoría, la condicionalidad establecería el umbral, o nivel de referencia básico, a partir del cual primar a aquellas actuaciones de los agricultores que contribuyen positivamente al medio ambiente, en la práctica ambos planos pueden llegar a confundirse. Así, una elevación significativa de las exigencias contenidas en la aplicación nacional del anexo IV del Reglamento 1782/2003 puede dejar fuera de juego a aquellos programas de ayudas agroambientales diseñados con exigencias muy reducidas, y que en realidad están remunerando la mera corrección de externalidades negativas.

La relación entre los estándares establecidos para la condicionalidad y los esquemas agroambientales puede plantearse a lo largo de dos ejes de referencia: el eje beneficios/costes ambientales, desde el punto de vista de los efectos sobre el medio, y el eje incentivos/restricciones, desde la perspectiva de la modalidad e intensidad de la intervención pública (ver gráfico 3). Los esquemas agroambientales se ubicarían principalmente en la dirección de los beneficios sobre el primer eje y de los incentivos sobre el segundo, mientras que la condicionalidad se orientaría a corregir o evitar los costes medioambientales empleando, principalmente, restricciones sobre las técnicas de producción admisibles. Pero resulta evidente que puede existir una superposición de ambos tipos de intervención cuando el objetivo principal es mantener un *statu quo* que se juzga favorable.

La reducción de la contaminación por nitrógeno es el área donde en mayor medida se ha producido en la práctica una superposición entre las medidas agroambientales y los requisitos para la condicionalidad. Algunos países, como Francia, han venido usando las ayudas agroambientales (AA) para conseguir alinear las prácticas de abonado con lo establecido en la Directiva de nitratos, mientras en otros casos las ayudas se han empleado para introducir restricciones adicionales, tales como la fijación de márgenes especiales de protección en las riberas de las superficies acuáticas, la reducción radical o la eliminación de la aplicación de nitrógeno en ciertas áreas o el uso de métodos específicos de aplicación de los fertilizantes. Ello es buena muestra del empleo de las AA para resolver problemas ambientales a los que se hubiera podido hacer frente mediante medidas regulatorias o a través de la condicionalidad (Kristensen y Primdhal, 2006).

En una segunda área donde se han producido solapamientos es en lo concerniente a proteger y evitar el abandono de las superficies de pastos permanentes, debido a que la protección de los

GRÁFICO 3
UNA MATRIZ DE POLÍTICA AGROAMBIENTAL



Fuente: Kristensen y Primdahl (2006).

pastos permanentes figura entre los requisitos para mantener las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales (anexo IV del Reglamento 1782/2003), y a la vez ha constituido un objetivo frecuentemente mencionado en los programas de AA. Es cierto que los estándares en que se basa la condicionalidad consisten en este caso en requisitos mínimos, tales como segar la hierba con determinada frecuencia, y no suele establecerse la necesidad de apacentar ganado. Sin embargo, también aquí hay casos en que la concesión de AA está subordinada a requisitos muy poco exigentes, que se confunden con los correspondientes a la condicionalidad.

Un tipo de problemas que afecta tanto a las medidas agroambientales como a la condicionalidad es el de la definición y selección de objetivos y la adecuación de la intervención pública, en forma más o menos directa, a ellos (*targeting*).

En el caso de las medidas agroambientales, las deficiencias en el *targeting* responden a que las ayudas se vinculan habitualmente al uso de ciertas técnicas o *inputs* de producción que, a priori, se consideran favorables al medio ambiente. De este modo, el agricultor puede percibir unos ingresos por hectárea en concepto de pago ambiental que son independientes del hecho de que dichas técnicas estén siendo aplicadas en una zona altamente sensible, donde pueden tener un efecto relevante en relación con otras técnicas alternativas, o en zonas donde el impacto ambiental de su uso es nulo. La alternativa sería establecer como objetivo de las AA la pro-

ducción cuantificable de servicios ambientales, lo que sin duda comportaría costes de transacción en la aplicación de esta política bastante más elevados, ligados a unas mayores exigencias de información. Disponiendo de información particularizada sobre los beneficios ambientales y sobre las compensaciones mínimas individualmente demandadas por los agricultores, se podría establecer un sistema más eficiente de aplicación de las medidas agroambientales, basado en pagos diferenciados por hectárea (Latacz-Lohman y Van der Hamsvoort, 1997). Hay que señalar que la orientación europea contrasta con la seguida por la política agroambiental en otras áreas del mundo desarrollado, como los Estados Unidos, donde los pagos (por ejemplo, en los programas de conservación del suelo) se vinculan más directamente al logro de objetivos ambientales, independientemente de los métodos usados para alcanzarlos (Baylis *et al.*, 2008).

En el caso de la condicionalidad, el problema del *targeting* es menos relevante, ya que podría entenderse que lo que se persigue es establecer unos niveles de referencia mínimos de tipo agronómico y ambiental de aplicación general. Sin embargo, este enfoque es poco satisfactorio desde el momento en que conduce a que en muchas zonas la condicionalidad sea redundante, por no representar ninguna restricción efectiva sobre las prácticas agrícolas imperantes, al tiempo que en otras áreas ambientalmente sensibles dichos requisitos mínimos pueden ser claramente insuficientes. Además, la condicionalidad tan sólo es operativa en aquellos casos en que el agricultor es dependiente del *pago único* para la supervivencia de su explotación, lo que deja fuera amplios segmentos de agricultura intensiva donde existe un riesgo real de contaminación por un uso excesivo o inadecuado de fertilizantes y pesticidas.

3.3. *Apoyo a las áreas menos favorecidas (AMF)*

Se trata de un tipo de medidas con larga tradición que fueron introducidas en 1975, en virtud de la Directiva 75/268, y que se han convertido en un instrumento para asegurar el mantenimiento de la actividad agraria en áreas donde determinados inconvenientes naturales ocasionan una productividad de la tierra relativamente baja, y donde la agricultura resulta vulnerable. Sirven, por tanto, para asegurar el uso continuado de la tierra para fines agrícolas, y también para apoyar los ingresos de los agricultores por la vía de compensarles de los efectos de tener que operar en condiciones relativamente desfavorables. También contribuyen a proteger los paisajes y hábitats que dependen de la agricultura. Precisamente, el Reglamento CEE 1257/99, de desarrollo rural, amplió los objetivos tradicionales de esta medida, hasta entonces muy centrados en asegurar la continuidad de la actividad agraria y en mantener un mínimo de población, para abarcar el mantenimiento de sistemas agrarios sostenibles que tengan en cuenta los requisitos de protección ambiental, introduciendo así la dimensión de mayor interés en el contexto del tema que venimos analizando. Los agricultores que se acogen a este tipo de ayudas deben comprometerse, al menos por cinco años, a seguir practicando la agricultura y a adherirse a los estándares de buenas prácticas agrarias tal y como los definan el Estado miembro o la región correspondientes.

En la actualidad, la medida AMF aparece recogida en el artículo 37 del Reglamento CE 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER, y el artículo 50 detalla las condiciones que deben reunir las zonas para ser clasificadas como beneficiarias de las ayudas. Estas condiciones son interpretadas en la práctica por los estados miembros, que son los encargados de delimitar las zonas y también de fijar, dentro de ciertos límites, el importe de los pagos compensatorios, que a su vez pueden variar en función de objetivos nacionales o regionales. Los indicadores que permiten la clasificación de una zona como elegible sólo necesitan ser comparados con los de otras áreas agrícolas dentro del mismo Estado miembro, y no con estándares definidos a escala europea, y probablemente por ello el Tribunal de Cuentas Europeo ha solicitado una mejor selección de las áreas que han de ser objeto de apoyo, que ya sumaban, antes de las dos últimas ampliaciones, el 56 por 100 de la superficie agrícola útil de la UE-15. El Tribunal también ha considerado bastante imprecisos los criterios de cálculo de la compensación de rentas, y considera que la Comisión Europea no ha contado con la información suficiente para detectar la existencia de sobrecompensación en algunos casos (Tribunal de Cuentas Europeo, 2003).

La tendencia histórica ha sido claramente favorable al aumento en la proporción de la superficie de cada país que es clasificada como desfavorecida por sus autoridades nacionales, correspondiendo generalmente el incremento a «otras áreas desfavorecidas no de montaña». No todas las explotaciones enclavadas en zonas AMF han sido, por otra parte, elegibles para recibir ayudas, dependiendo del establecimiento de una superficie agrícola mínima por explotación, de la edad de los posibles perceptores y de otros requisitos exigidos por los gobiernos, además de las normas establecidas a escala comunitaria, como el cumplimiento de las buenas prácticas

agrícolas, según el Reglamento 1257/99, o la condicionalidad, ya antes comentada, según el Reglamento 1698/2005. En el período 2000-2003, menos de la mitad de las explotaciones agrarias de las zonas AMF en la UE-15 eran beneficiarias de ayudas, porcentaje que caía al 15 por 100 en España y a menos del 10 por 100 en Italia, mientras superaba el 90 por 100 en Irlanda, Finlandia y Austria (IEEP, 2006).

En España, y a lo largo del período 2000-2006, para ser beneficiario había que ser agricultor a título principal, obteniendo al menos el 50 por 100 de la renta de las actividades agrarias ejercidas en la explotación y dedicando a estas actividades al menos el 50 por 100 del tiempo total de trabajo. El agricultor debía también comprometerse a utilizar métodos de buenas prácticas agrarias, ambientalmente compatibles; y las explotaciones debían tener una SAU mínima de 2 hectáreas (1 en Canarias) y una carga ganadera máxima de 1 UGM por hectárea de superficie forrajera (2 si la pluviometría excede los 800 mm.anuales). La ayuda se paga como indemnización compensatoria anual por unidad de superficie, pudiéndose priorizar las solicitudes de acuerdo con diversos criterios, tales como otorgar preferencia a los agricultores jóvenes o a las explotaciones ubicadas en la Red Natura 2000.

La diferenciación básica que establece la normativa europea a efectos de las ayudas por AMF es entre «zonas de montaña» y «otras zonas con dificultades especiales». Las zonas de montaña deben cumplir alguna de las siguientes condiciones generales, que se supone conducen a una fuerte elevación de los costes de producción o a limitaciones notables en la posibilidad de usar la tierra para fines agrícolas.

1) Existencia de condiciones climáticas rigurosas debido a la altitud.

2) Presencia de pendientes demasiado pronunciadas para el uso de maquinaria, o que requieran el empleo de equipos especialmente costosos.

3) Estar situadas al norte del paralelo 62, o en algunas áreas contiguas.

Por lo que se refiere a las otras zonas con dificultades especiales:

1) Estar afectadas por dificultades naturales relacionadas con la baja productividad de la tierra o un clima adverso, cuando la actividad agraria extensiva sea importante para una adecuada gestión de las tierras.

2) Estar afectadas por dificultades específicas, cuando la gestión de las tierras para usos agrarios deba mantenerse por razones turísticas, medioambientales o de conservación del medio rural. En este caso particular, se establece una cautela que limita al 10 por 100 la superficie máxima de cada Estado que puede clasificarse como desfavorecida.

En una perspectiva europea, debe reconocerse que la AMF ha sido por mucho tiempo la única medida de política estructural con una dimensión territorial significativa, que suele además coincidir bastante con los denominados *sistemas agrarios de alto valor natural*(*). En general, se aplica en zonas con una proporción relativamente elevada de pastos permanentes y bosques, lo que tiene de por sí un efecto medioambiental positivo al contribuir al mantenimiento de sistemas ganaderos extensivos. Sin embargo, la presencia de estos sistemas no siempre va acompañada del empleo de técnicas de producción favorables al medio ambiente, y en algunos casos las ayudas podrían incluso estar favoreciendo, aun sin pretenderlo, el aumento de la presión ganadera y la ampliación de la actividad productiva agraria a áreas frágiles. Por otro lado, la relación de esta medida con la cohesión económica y social a escala comunitaria es bastante débil, debido tanto a las diferencias nacionales en la proporción de agricultores beneficiarios en relación con los teóricamente elegibles, que supera el 80 por 100 en la mayoría de los países del Norte de la Unión Europea pero sólo alcanza el 9 por 100 en Italia, como al nivel mucho más elevado de los pagos por hectárea concedidos en las regiones más prósperas. En cuanto a la contribución de la ayuda por AMF a la renta agraria de las explotaciones beneficiarias, resulta ser bastante significativa en el caso de Finlandia, donde llega a alcanzar el 42 por 100, y también, aunque en menor medida, en Austria y Francia, pero en los países del Sur —Portugal, España, Italia y Grecia— su aportación relativa resulta muy modesta (Dax, 2005).

En relación con el Reglamento de Desarrollo Rural de 1999, el aprobado en 2003 da un paso adelante en la dirección de una justificación de las ayudas por AMF con base en la provisión de bienes públicos. En el apartado 3 del art. 50 del Reglamento 1698/2005, que se refiere a condiciones que deben cumplir las zonas distintas de las «zonas de montaña», las referencias son, como ya se ha señalado antes, a mantener la actividad agraria *en función* de que ello sea necesario para la gestión de las tierras, con el fin de preservar o mejorar el medio ambiente (entre otras consideraciones). Se sugiere por tanto que el objetivo es el de mantener o aumentar la provisión de bienes públicos producidos conjuntamente con la actividad agra-

ria. Ha desaparecido por tanto la mención a los objetivos socioeconómicos —población escasa o en riesgo de disminución, índices de resultados económicos inferiores a la media— que figuraban de forma clara en el art. 19 del Reglamento 1257/99 en relación con las zonas desfavorecidas que no cabe clasificar como de montaña. Sin embargo, la derogación de las disposiciones de este último Reglamento que hacen referencia a estos aspectos queda aplazada para cuando la Unión Europea decida proceder a una nueva reforma en profundidad de la medida AMF.

V. NUEVOS DESAFÍOS

El desarrollo de los cultivos energéticos constituye una de las líneas estratégicas con que la Unión Europea intenta frenar el cambio climático hacia el calentamiento global. En relación con ello, la Directiva de los Biocombustibles (Directiva 2003/30/CEE) estableció como valor de referencia que estos productos debían representar un 2 por 100 del mercado energético en 2005 y un 5,75 por 100 en 2010. Al buscar reducir la liberación de CO_2 a la atmósfera, derivada de la utilización de combustibles fósiles, y mejorar la seguridad del abastecimiento energético de Europa, el fomento de la producción de biocombustibles que han emprendido las autoridades europeas puede entenderse como un aspecto más de sus propuestas de integración entre las políticas ambientales y agrarias. Sin embargo, en el momento actual, las alzas de precios que, con extraordinaria intensidad, están experimentando a escala planetaria las materias primas agrícolas han puesto en cuestión la oportunidad de esta política.

Las razones de la actual carestía de los alimentos, que ha invertido una tendencia de décadas a la reducción en términos reales de los precios de las principales mercancías agrícolas, son diversas. Entre ellas aparece de forma prominente la rápida elevación de la renta por habitante en países como China o la India, que, además de impulsar fuertemente al alza la demanda global de alimentos, ha creado nuevas clases medias cuya dieta alimentaria se orienta cada vez más al consumo de productos ganaderos, como la carne y la leche, cuya demanda presiona a su vez sobre los precios de los alimentos para el ganado. También juegan otras razones, como el descuido de décadas en la inversión en tecnologías que mejoren la productividad agraria y que estén bien adaptadas a las condiciones específicas de cada una de las regiones del mundo en desarrollo, el encarecimiento del petróleo, que afecta a los precios de los fertilizantes y a los costes de transporte, y la reducción de los *stocks* internacionales de alimentos, consecuencia principalmente del cambio de orientación de las políticas agrarias de los países de la OCDE.

Aunque no sea la única fuerza impulsora de la elevación del precio de los productos agrícolas, el fomento de la producción agraria destinada a la obtención de biocombustibles en Estados Unidos y Europa ha contribuido significativamente a ello, dañando indirectamente la seguridad alimentaria de los países más pobres del mundo, que suelen coincidir con los que presentan una dependencia más acusada de las importaciones de alimentos para cubrir sus necesidades de consumo. De este modo, muchos de los consumidores de estos países, con muy bajos niveles de ingresos y niveles nutricionales insuficientes, se ven ahora desplazados del mercado por la competencia derivada de usos alternativos de las *commodities* agrícolas. Algunos expertos han estimado que la contribución de la demanda de biocombustibles a las alzas de precios de los cereales en el período 2000-2007 puede cifrarse en el 30 por 100 (Rosegrant, 2008). Por su parte, la FAO (2008) ha puesto de relieve la importancia del mercado de biocombustibles en la demanda de mercancías agrícolas como el azúcar, el maíz, la casava, las semillas oleaginosas y el aceite de palma. Así, por ejemplo, de los 40 millones de toneladas en que aumentó en 2007 el consumo global de maíz, 30 millones fueron absorbidos por las plantas de fabricación de etanol, y en la Unión Europea se estima que el sector del biodiesel ha absorbido alrededor del 60 por 100 de la producción comunitaria de aceite de colza, lo que viene a representar el 25 por 100 de la producción mundial.

La expansión acelerada de los cultivos energéticos tiene consecuencias que no se limitan a sus efectos sobre la oferta de alimentos. En el caso de la Unión Europea, preocupa también, aunque pueda resultar paradójico, su efecto sobre el medio ambiente. Ello se debe a que la agricultura comunitaria sigue manteniendo en la actualidad un carácter por lo general bastante intensivo, y un incremento en la producción de biomasa destinada a la obtención de energía supone una alta probabilidad de que se ejerza una presión adicional sobre la biodiversidad vinculada a la agricultura, así como sobre el uso del suelo agrícola, los recursos hídricos y la atmósfera. En la actualidad, la biomasa aporta alrededor del 4 por 100 del consumo europeo de energía primaria, y aproximadamente las dos terceras partes del total de energía renovable producida. Según la Agencia Europea del Medio Ambiente, en 2005 aproximadamente 3,6 millones de hectáreas de tierra agrícola en la UE-25 estaban dedicadas a culti-

vos energéticos, y el 83 por 100 correspondía a cultivos oleaginosos destinados a obtener biodiesel. A finales de 2006 la capacidad de procesamiento para biodiesel en la UE-27 alcanzaba 7,05 millones de toneladas, y se esperaba añadir 5,7 millones más para 2008, mientras que en el caso del bioetanol la capacidad existente era de 4,7 millones de toneladas, y se esperaba incorporar 7,4 millones de toneladas de capacidad para mediados de 2008.

Estas cifras revelan el rápido crecimiento de la capacidad de transformación bioenergética, basado en la construcción de plantas de gran capacidad que van a ejercer una influencia decisiva sobre la estructura de los cultivos en su zona de influencia, probablemente incentivando el monocultivo, con consecuencias negativas para la biodiversidad y un mayor riesgo de lixiviado de nutrientes. Por esta razón la Agencia Europea del Medio Ambiente ha considerado necesario determinar cuál es el potencial máximo de producción bioenergética europea compatible con la protección del medio ambiente y establecer un conjunto de cautelas en forma de restricciones ambientales (EEA, 2007). Entre ellas se incluye el lograr que al menos el 30 por 100 de la SAU de los estados miembros, excepto en unos pocos muy densamente poblados, se dedique a la práctica de la agricultura «orientada al medio ambiente», que incluye la suma de las superficies en sistemas agrícolas de alto valor natural [ver nota (*)] y de las dedicadas a la agricultura orgánica. Otras restricciones hacen referencia al establecimiento de «áreas de compensación ecológica» en zonas de agricultura intensiva, a evitar la conversión de los actuales pastos extensivos en campos de cultivo para productos energéticos y al desarrollo de combinaciones de cultivos ambientalmente sostenibles. En este último aspecto, se espera mucho de nuevas técnicas de conversión energética que permitan aprovechar para esta finalidad cultivos permanentes, y se ofrecen recomendaciones específicas para cada una de las principales zonas bioclimáticas de Europa.

Las recomendaciones referidas al área mediterránea tienen un interés especial para España. Para esta región, la evaluación ambiental conduce a recomendar los cultivos herbáceos como base para el aprovechamiento energético, y a tener muy en cuenta su eficiencia en el uso del agua. Se espera que estos cultivos incluyan los cereales, (excepto el trigo), el trébol y la alfalfa, con posibilidades más limitadas para algunos cultivos perennes. No se estima que el área mediterránea cuente con un alto potencial de producción bioenergética ambientalmente compatible, dado que la aridez de la región exige el regadío para obtener rendimientos elevados, lo que incrementaría la presión sobre un recurso ya de por sí escaso. Por esta razón, la Agencia presupone que el potencial energético en la zona debería obtenerse de una combinación de cultivos energéticos y del uso de residuos de biomasa procedentes de los bosques y de la maleza en tierras agrícolas abandonadas, lo que tendría beneficios colaterales, como la mejor prevención de incendios. Finalmente, la modelización desarrollada por la Agencia conduce a una estimación del potencial en términos de superficie disponible a la altura de 2030 para cultivos energéticos en la UE-25, del orden de 20 millones de hectáreas, aunque estas estimaciones son contingentes a diversos supuestos sobre rendimientos, impacto de las restricciones ambientales y grado de competencia con la producción alimentaria. En todo caso, es muy probable que la política bioenergética europea se vea revisada a consecuencia de sus efectos indirectos sobre los precios de los alimentos.

VI. CONCLUSIONES

La agricultura europea juega un papel vital como gestor de los recursos naturales, dando lugar a impactos tanto positivos como negativos sobre el medio ambiente. Aunque inicialmente la PAC no incluyó entre sus objetivos la protección del medio ambiente, o la oferta de bienes públicos —paisaje, biodiversidad— vinculados a la agricultura por procesos de producción conjunta, su evolución posterior ha ido remediando esta carencia.

Las primeras intervenciones medioambientales relacionadas con la agricultura tuvieron que ver con las directivas de aguas que en los años 1975 y 1980 intentaron proteger la calidad de los recursos hídricos frente a la polución, incluyendo la derivada del uso de nitratos y pesticidas. Tras diversas iniciativas, el *reverdecimiento* de la PAC se vio potenciado con la aprobación del Reglamento Agroambiental (CEE 2078/92), que formó parte de las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC emprendida en 1992. Más recientemente, la incorporación del principio de desarrollo sostenible en el Tratado de Ámsterdam y el enfoque de integración de los aspectos medioambientales en las distintas políticas comunitarias han dotado de una mayor sistematización al tratamiento de la compleja relación entre la PAC y el medio ambiente.

En líneas generales, la política agroambiental europea distingue entre el respeto por parte de los agricultores de un nivel de referencia ambiental básico, que en teoría no debiera de requerir de ningún tipo de subvención, y la

gestión ambiental que va más allá de dicho nivel de referencia. En este segundo caso, el agricultor estaría suministrando un servicio ambiental que debería remunerarse en función de los costes adicionales o de la pérdida de ingresos a que diera lugar. En la actualidad, el principal instrumento de política de que hace uso la PAC para asegurarse del cumplimiento de la legislación ambiental relacionada con la agricultura es la aplicación de la condicionalidad de las ayudas relacionadas con el *pago único por explotación*. Con la reforma de 2003, la condicionalidad de dichas ayudas en relación con determinados requisitos medioambientales ha quedado establecida con carácter obligatorio, contribuyendo así a delimitar con mayor claridad el alcance de los derechos de propiedad que la sociedad europea reconoce al agricultor como gestor del paisaje agrario y de los recursos naturales. La obligatoriedad de respetar determinadas restricciones ambientales, que está implícita en el uso de la condicionalidad, puede favorecer además que se liberen recursos presupuestarios para asignarlos a objetivos más ambiciosos —programas agroambientales, ayudas a explotaciones agrarias ubicadas en espacios protegidos de la Red Natura— que se enmarcan en las políticas de desarrollo rural, es decir en el segundo pilar de la PAC. Sin embargo, el riesgo de solapamiento está siempre presente, y puede poner en entredicho el carácter complementario de la condicionalidad en relación con los programas agroambientales. Algunos países comunitarios han tenido, de hecho, la tentación de utilizar dichos programas para incentivar la reducción de la contaminación por nitrógeno, desvirtuando así en la práctica el tratamiento de las externalidades negativas bajo el principio de que *quien contamina paga*. La precisión en la definición y selección de objetivos y la adecuación, en la forma más directa posible, de las intervenciones públicas a éstos constituye un área en la que aún deben producirse mejoras sustanciales que aumenten la eficacia de la política agroambiental europea.

Finalmente, en el terreno emergente del desarrollo de los cultivos energéticos, la Unión Europea se enfrenta a un doble dilema. Por un lado, la ruptura de la tendencia histórica a la reducción en términos reales de los precios de las mercancías agrícolas básicas plantea crudamente, a escala planetaria, la competencia entre el uso del suelo para producir alimentos o para obtener energías renovables que contribuyan a frenar el cambio climático. Por otro, no todas las consecuencias de la expansión de los biocombustibles son positivas desde el punto de vista ambiental, al existir riesgos de que contribuya a reforzar el carácter intensivo de buena parte de la agricultura europea y a favorecer la tendencia al desarrollo de monocultivos que limiten la biodiversidad, o de que incremente el estrés hídrico que ya padecen algunas regiones de la Unión. Por ello, las autoridades europeas deberán afinar en la determinación del potencial a largo plazo, en términos de superficie cultivable, que es posible dedicar a la producción de bioetanol o biodiesel en forma económica y ambientalmente sostenible.

NOTA

(*) Se trata de un concepto desarrollado para reflejar la importancia de la actividad agraria en ciertos ámbitos territoriales que contribuyen al mantenimiento de una elevada diversidad biológica en el territorio europeo, habida cuenta de la casi desaparición de los hábitats puramente naturales. Los pastos alpinos, las dehesas y las estepas cerealistas ibéricas, así como las marismas con cultivos o actividad ganadera extensiva serían ejemplos de este tipo de espacios. En general, los sistemas agrarios de alto valor natural combinan una intensidad relativamente reducida de uso del suelo —baja carga ganadera, uso limitado de nitrógeno, herbicidas y pesticidas—, la presencia de características seminaturales —pastos naturales, maleza, superficies acuáticas, márgenes sin cultivar— y una estructura en mosaico —altamente diversificada— de ocupación del suelo (IEEP, 2007).

BIBLIOGRAFÍA

ALLIANCE ENVIRONMENT (2007), «Evaluation of the application of cross compliance as foreseen under regulation 1782/2003», *Deliverable prepared for DG Agriculture,* Institute for European Environmental Policy.

BALDOCK, D. (1992), «The polluter pays principle and its relevance to agricultural policies in the EC», *Sociologia Ruralis*, 32 (1): 49-65.

BALDOCK, D.; DWYER, J., y SUMPSI, J.M.ª (2002), *Environmental Integration and the CAP. A Report to The European Commission, DG Agriculture.* Institute for European Enviromental Policy.

BAYLIS, K.; PEPLOW, S.; RAUSSER, G., y SIMON, L. (2008), «Agri-environmental policies in the EU and United States: A comparison», *Ecological Economics*, 65 (4): 753-764.

BROMLEY, D.W. (1991), *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy.* Blackwell: 201.

— (1996), «The environmental implications of agriculture», *Staff Paper Series. University of Wisconsin-Madison,* n.º 401, octubre.

BROMLEY, D.W., y HODGE, I. (1990), «Private property rights and presumptive policy entitlements: reconsidering the premises», *European Review of Agricultural Economics*, 17: 197-214.

BURRELL, A. (2003), «Multifonctionnalité, considerations non commerciales au cycle de Doha», *Economie Rurale*, 273-274: 13-29.

DAX, T. (2005), «The redefinition of Europe's Less Favoured Areas», consultado en http://mpra.ub.uni-muenchen.de/711/, *Munich Personal RePec Archive*, Paper No. 711.

EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY —EEA— (2005), «Agriculture and environment in EU-15 - the IRENA indicator report», *EEA Report,* 6/2005.

— (2006), «Integration of environment into EU agriculture policy - the IRENA indicator-based assessment report», *EEA Report* 2/2006.

— (2007), «Estimating the environmentally compatible bioenergy potential from agriculture», *EEA Technical report*, 12.Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.

EUROPEAN COMMISSION (2005), *Agri-environment Measures. Overview on General Prin-*

ciples, Types of Measures, and Application, European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Unit G-4, Evaluation of Measures applied to Agriculture, Studies.

FARMER, M., y SWALES, V. (2007), «Future policy options for cross-compliance: Background paper for the cross compliance policy seminar, Brussels April 27 2007», *Deliverable D23 of the CC Network Project*, SSPE-CT-2005-022727.

FAO (2008), «Soaring food prices: facts, perspectives, impacts and actions required», *High-level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy*, Roma, 3-5.

FUENTES, M. (2004), «Farm management indicators related to the policy dimension in the European Union», *OECD Expert Meeting on Farm Management Indicators for Agriculture and the Environment*, 8-12 marzo, Palmerston North, Nueva Zelanda.

GÓMEZ-LIMÓN, J.A., y BARREIRO, J. (coords.) (2007), *La multifuncionalidad de la agricultura en España. Concepto, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y Eumedia S.A.

HODGE, I. (2000), «Agri-environmental relationships and the choice of policy mechanism», *The World Economy*, 23 (2): 257-273.

HODGE, I., y ORTIZ-MIRANDA, D. (2007), «An institutional transactions approach to property-rights adjustment: an application to Spanish agriculture», *Environment and Planning A*, 39: 1735-1751.

INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY —IEEP— (2006), «An evaluation of the less favoured area measure in the 25 member states of the European Union», *A report prepared by the Institute for European Environmental Policy for DG Agriculture. Noviembre.*

—(2007), «Final report for the study on HNV indicators for evaluation», *Report prepared by the Institute for European Environmental Policy for DG Agriculture. Contract notice 2006-G4-04, octubre.*

KRISTENSEN, L., PRIMDAHL, J. (2006), «The relationship between cross compliance and agri-environment schemes», *Deliverable D13 of the CC Network Project*, SSPE-CT-2005-022727.

LATACZ-LOHMAN, U., y VAN DER HAMSVOORT, C. (1997), «Auctioning conservation contracts: a theoretical analysis and an application», *American Journal of Agricultural Economics*, 79 (3): 407-418.

LATACZ-LOHMANN, U., y HODGE, I. (2003), «European agri-environmental policy for the 21st century», *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 47 (1): 123-139.

MASSOT, A. (2003), «Le paradigme multifonctionnel: outil et arme dans la renégotiation de la PAC», *Economie Rurale*, 273-274: 30-44.

OECD (2001), *Multifunctionality. Towards an Analytical Framework*, OECD, París.

ORTÍZ-MIRANDA, D., y ESTRUCH-GUITART, V. (2004), «The role of agri-environmental measures in the definition of property rights», en *Role of Institutions in Rural Policies and Agricultural Markets*, G. van Huylenbroek, W. VERBEKE y L. LAUWERS (eds.): 335-348.

PRETTY, J.; CRAIG, B.; GEE, D.; HINE, R.; MASON, C.; MORISON, J.; RAYMENT, M.; VAN DER BILJ, G., y DOBBS, T. (2001), «Policy challenges and priorities for internalizing the externalities of modern agriculture», *Journal of Environmental Planning and Management*, 44 (2): 263-283.

PRIMDAHL, J.; PECO, B.; SCHRAMEK, J.; ANDERSEN, E., y OÑATE, J.J. (2003), «Environmental effects of agri-environmental schemes in Western Europe», *Journal of Environmental Management*, 67: 129-138.

ROSEGRANT, M.W. (2008), «Biofuels and grain prices: Impacts and policy responses», *Testimony for the U.S. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs*, 7 de mayo, International Food Policy Research Institute.

SUMPSI, J.M.ª; GARRIDO, A., e IGLESIAS, E. (1997), «La política agroambiental de la UE: un análisis desde la perspectiva económica», *Revista Española de Economía Agraria*, 179: 227-265.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2003), «Informe especial n.º 4/2003 sobre el desarrollo rural: apoyo a las áreas desfavorecidas, acompañado de las respuestas de la Comisión», *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 151, 27 de junio.

VARELA-ORTEGA, C., CALATRAVA, J. (2004), «Evaluation of cross compliance: perspectives and implementation», *EU Concerted Action: 'Developing Cross Compliance in the EU: Background, Lessons and Opportunities (QLK5-CT-2002-02640). Report of Seminar 4: Granada, Spain (19-20 April 2004).*

COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

ALBISU, Luis Miguel. Ph. D. en Economía Agraria por la Universidad de Cornell (Estados Unidos) y doctor Ingeniero Agrónomo por la Universidad Politécnica de Madrid. Jefe de la Unidad de Economía Agroalimentaria y de los Recursos Naturales del Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (CITA). Miembro del Comité Editorial de las revistas *Agribusiness: An International Journal*, *International Journal of Wine Business Research*, *Agroalimentaria* y *Revista Mexicana de Agronegocios*. Las líneas de investigación son: análisis de las cadenas agroalimentarias, comportamiento del consumidor, industria agroalimentaria, estrategias empresariales y productos típicos. Asesor científico del Instituto Agronómico Mediterráneo de Zaragoza (IAMZ).

ARNALTE ALEGRE, Eladio. Es catedrático de Universidad en el Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Politécnica de Valencia. Un tema central dentro de su trayectoria investigadora es el análisis de los procesos de cambio y ajuste estructural en la agricultura, materia sobre la que ha dirigido diversos proyectos de investigación y en la que cuenta con publicaciones nacionales e internacionales.

ATANCE MUÑIZ, Ignacio (Madrid, 1972). Doctor Ingeniero Agrónomo por la Universidad Politécnica de Madrid (2001). Profesor en el Área de Economía, Sociología y Política Agraria de la Escuela Técnica Superior de Ingenierías Agrarias de Palencia (Universidad de Valladolid) entre los años 2001 y 2005. Es funcionario del Cuerpo de Ingenieros Agrónomos y trabaja desde el año 2006 en el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, en la actualidad como Coordinador de la Unidad de Análisis y Prospectiva (UAP). Dentro del campo de la economía agraria, ha investigado y publicado en las áreas de: política agraria europea, política agroambiental, política de desarrollo rural y comercialización agraria, con una atención especial a los sistemas agrarios extensivos y la dimensión medioambiental y social de la actividad agraria.

BARDAJÍ AZCÁRATE, Isabel. Es catedrática de Economía y Política Agraria en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Politécnica de Madrid. Sus investigaciones se han centrado en los campos de la economía agraria española y en el desarrollo rural, y es autora de numerosas publicaciones en revistas de prestigio, tanto nacionales como internacionales, sobre distintos aspectos relacionados con estas materias.

BIELZA DÍAZ-CANEJA, María. Doctora Ingeniero Agrónomo por la UPM (2004) e investigadora en el Instituto para la Protección y la Seguridad del Ciudadano del Centro Común de Investigación de la UE en Ispra (Italia). Ha trabajado para la UE, la OCDE y la Entidad Estatal de Seguros Agrarios en diversos proyectos. Es autora de más de diez publicaciones sobre la gestión de riesgos y seguros agrarios, y ha sido coautora del informe "Agricultural insurance schemes", Joint Research Centre Report, Ispra JRC.

CALDERÓN GARCÍA, Haydeé. Es doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Valencia; profesora titular del Departamento de Comercialización e Investigación de Mercados, y vicedecana de la Facultad de Economía de la Universidad de Valencia. Ha sido autora de numerosos artículos, ponencias y capítulos de libros en el ámbito del comercio exterior y la estrategia de *marketing*.

EZCURRA, Roberto. Es profesor contratado doctor del Departamento de Economía de la Universidad Pública de Navarra y doctor en Economía por la Universidad Pública de Navarra (Premio Extraordinario). Sus principales líneas de trabajo están relacionadas con la distribución espacial de la renta y los desequilibrios territoriales existentes en la Unión Europea. Algunas de sus contribuciones han sido publicadas en *Regional Studies*, *International Regional Science Review*, *Urban Studies*, *Environment and Planning A* y *Annals of Regional Science*.

FAYOS GARDÓ, Teresa. Es doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Valencia y profesora asociada del Departamento de Estructura de dicha Universidad. Asimismo, es profesora y vicedecana en la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir. Fue directora de información y formación del Instituto Valenciano de la Exportación (IVEX) en el período de 1996 a 2001. Ha sido autora de numerosos artículos y ponencias en el ámbito del comercio exterior.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, José María. Nació en México D.F. en 1958. Desde 1998, es catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Politécnica de Valencia (UPV). En 1991, fue investigador visitante del Instituto Internacional para la Investigación de Política Alimentaria (IFPRI, Washington, D.C.). Ha sido presidente del Grupo de Trabajo de Frutas y Hortalizas de la OCDE, París. Ha colaborado como asesor e investigador para instituciones europeas (Comisión y Parlamento), FAO (América Latina y Próximo Oriente), Comunidad Andina y otras instituciones europeas y americanas. Entre 2001 y 2007 fue presidente de la Asociación Española de Economía Agraria. Ha sido propuesto como miembro del Comité de Evaluación Científica del Instituto Nacional de Economía Agraria (INEA, Roma).

GARCÍA AZCÁRATE, Tomás. Doctor Ingeniero Agrónomo. Jefe de Unidad de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea. *Maître de Conférence* del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas, diplomado en Alta Dirección de Empresas de la Cadena Agroalimentaria (ADECA-2005) por el Instituto San Telmo, y vicepresidente de la Asociación Española de Economía Agraria

GARCÍA GRANDE, M.ª Josefa. Es profesora titular de Economía Aplicada en la Universidad de Alcalá. Ha sido profesora de Economía en la Universidad de Valladolid, en la Universidad Carlos III de Madrid, profesora e investigadora en la Universidad Jonh F. Kennedy de Buenos Aires, directora del doctorado en Integración Económica y Monetaria de Europa y del máster en Globalización y Desarrollo Económico, ambos impartidos en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de Madrid, del que actualmente es subdirectora. Ha sido miembro de la Comisión de Estudio sobre la Situación Actual y Perspectivas de la Administración General del Estado, nombrada

por el Ministerio de Administraciones Públicas. Ha publicado diversos libros y artículos sobre economía agraria y economía industrial.

GARRIDO COLMENERO, Alberto. Doctor Ingeniero Agrónomo por la UPM (1995) y máster por la Universidad de California, Davis (1992), y desde 1999 profesor titular de Economía Agraria en la Universidad Politécnica de Madrid. Es autor de más 85 publicaciones en el ámbito de la economía del agua, la gestión de riegos y sequías, y el análisis de riesgos en la agricultura. Ha trabajado para OCDE, FAO, Banco Inter-Americano de Desarrollo, UE y los ministerios de Agricultura y Medio Ambiente. Actualmente es secretario del recién creado CEIGRAM (Centro de Estudios e Investigación para la Gestión de Riesgos Agrarios y Ambientales, www.ceigram.upm.es), iniciativa de la UPM, el Ministerio de Agricultura y Agro-Mutua.

GÓMEZ-LIMÓN, José Antonio. Es doctor Ingeniero Agrónomo por la Universidad de Córdoba y profesor titular de Universidad de Economía Agraria en la Escuela Técnica Superior de Ingenierías Agrarias de Palencia (Universidad de Valladolid) desde 1998. Ha desarrollado preferentemente su actividad docente e investigadora en temas relacionados con la modelización de la actividad agraria y su aplicación al análisis de políticas agrarias y ambientales. Prueba de la calidad de los trabajos realizados son sus publicaciones en revistas internacionales de gran prestigio, como *Journal of Agricultural Economics*, *Agricultural Economics*, *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, *Environmental and Resources Economics* y *Journal of Policy Modeling*.

GRACIA, Azucena. Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Zaragoza. Investigadora en la Unidad de Economía Agroalimentaria y de los Recursos Naturales del Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (CITA) del Gobierno de Aragón desde 1994. Sus líneas de investigación son: análisis de la demanda y comportamiento del consumidor de alimentos, estudios del consumo de nuevos alimentos, análisis de la industria agroalimentaria y de las cadenas agroalimentarias y modelización del sector agrario.

IRÁIZOZ, Belén. Es profesora titular de Economía Aplicada en el Departamento de Economía de la Universidad Pública de Navarra. Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Zaragoza y doctora en Economía por la Universidad Pública de Navarra. Sus áreas de interés son la economía de la producción agroalimentaria, el análisis de eficiencia y productividad, la política agraria y la economía regional.

JORDÁN GALDUF, Josep Mª. Es catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia y máster en Estudios Europeos por la Universidad de Reading (Reino Unido). Ha sido profesor visitante en la Universidad de Reading, en la Universidad Autónoma de Barcelona, en la Universidad Libre de Bruselas, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), en la Universidad Hebrea de Jerusalén y en la Universidad de Marrakech. Autor de numerosos artículos y diversos libros. Ha sido presidente ejecutivo del Patronato Sur-Norte. Solidaridad y Cultura de la Fundació General de la Universitat de València, es miembro del Consejo Asesor del Instituto Europeo del Mediterráneo (con sede en Barcelona) y del Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo.

LAMAS ESTÉVEZ, Rocío (Madrid, 1977). Ingeniera Agrónoma por la Universidad Politécnica de Madrid (2002), en la especialidad de Industrias Agrarias. Es funcionaria del Cuerpo de Ingenieros Agrónomos desde 2003 y trabaja desde el año 2007 en el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, en la actualidad como técnica de la Unidad de Análisis y Prospectiva (UAP).

LAMO DE ESPINOSA, Jaime. Economista y doctor Ingeniero Agrónomo. Catedrático de Economía Agraria (UPM) y catedrático "Jean Monnet" (Unión Europea). Premio Rey Jaime I de Economía, de la Academia de Agricultura de Francia y de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras. Autor de numerosos libros y artículos sobre temas agroalimentarios. Además, fue Ministro de Agricultura.

LORENZANA FERNÁNDEZ, Roberto. Doctor Ingeniero Agrónomo por la Universidad de Santiago de Compostela, es actualmente profesor interino en el Departamento de Economía Aplicada de esta Universidad. Su investigación se centra en el cambio estructural en la ganadería de bovino y sus relaciones con las políticas agrarias y el territorio.

MARTÍNEZ GÓMEZ, Víctor D. Nacido en Valencia en 1974, es Ingeniero Agrónomo con la especialidad de Economía Agraria por la Universidad Politécnica de Valencia, y desde 2007 doctor en Economía Agroalimentaria y del Medio Ambiente por la misma Universidad. Desde 2001 es profesor del Departamento de Economía y Ciencias Sociales y miembro del Grupo de Economía Internacional de la Universidad Politécnica de Valencia. Sus campos de actividad son el comercio internacional agroalimentario y las políticas de competitividad internacional, dentro de los cuales ha participado en proyectos de investigación y ha escrito diversos artículos.

MASSOT MARTÍ, Albert. Doctor en Derecho y máster en Dirección y Administración de Empresas (MBA) por ESADE. Funcionario del Parlamento Europeo desde 1986, donde ha trabajado en la Dirección General de Estudios, el Secretariado de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, y actualmente adscrito al Departamento de Estudios - Agricultura de la Dirección General de Políticas Internas. Es autor de monografías y numerosos artículos en revistas españolas y extranjeras sobre la evolución de la PAC, los mercados mundiales y el sector agroalimentario español y comunitario.

MIR PIQUERAS, Juan. Es doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de València y profesor asociado del Departamento de Comercialización e Investigación de Mercados. Es subdirector de ANECOOP S. COOP y fue director general del Instituto Valenciano de la Exportación (IVEX) en el período del 1993 a 1997. Ha colaborado en diversas publicaciones del sector agroalimentario y cooperativo.

MORENO PÉREZ, Olga Mª. Es Ingeniera Agrónoma por la Universidad de Córdoba y actualmente profesora ayudante de la Universidad Politécnica de Valencia. Su investigación se centra en las áreas de la multifuncionalidad agraria y las estrategias de los agricultores. Asimismo, ha participado en diversos proyectos y cuenta con publicaciones en el ámbito del cambio estructural en la agricultura española.

MOYANO ESTRADA, Eduardo. Doctor Ingeniero Agrónomo (Sociología Rural) por la Universidad de Córdoba (1982).

Licenciado en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (1983). Desde 1992 forma parte de la plantilla investigadora del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) como profesor de investigación (catedrático) en el área de Sociología. Sus trabajos de investigación versan sobre acción colectiva y articulación de intereses, desarrollando análisis comparados a escala internacional de las organizaciones de naturaleza representativa (sindicatos, asociaciones patronales y profesionales, federaciones de cooperativas,...) y su participación en la formulación de las políticas públicas (especialmente en la agricultura, el desarrollo rural y el medio ambiente). Ha recibido la Orden del Mérito Agrícola de la República Francesa (2001). En 2006 fue elegido miembro correspondiente de la Academia Francesa de Agricultura.

OLIVEIRA BAPTISTA, Fernando. Es catedrático en el Departamento de Economia Agraria e Sociologia Rural del Instituto Superior de Agronomia / Universidade Tecnica de Lisboa. Sus trabajos de investigación han estado orientados, fundamentalmente, al estudio de los sistemas agrarios y las políticas agrarias y, más recientemente, a la dinámica de los espacios rurales, tema sobre el que ha dirigido una investigación referida al conjunto del rural del Portugal continental. También ha trabajado en análisis comparados sobre la agricultura y el medio rural en el Sur de Europa. Sobre estos temas tiene numerosas publicaciones portuguesas e internacionales.

ORTIZ MIRANDA, Dionisio. Doctor Ingeniero Agrónomo por la Universidad de Córdoba, es actualmente profesor titular de Escuela Universitaria en el Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la Universidad Politécnica de Valencia. Parte de su labor investigadora se centra en la relación entre la actividad agraria y los procesos de cambio rural, así como la incidencia de las políticas públicas en dicha relación.

PASCUAL, Pedro. Es doctor en Economía. Ha sido profesor de economía de las Universidades de La Laguna, Zaragoza y actualmente en la Universidad Pública de Navarra. También ha sido decano de la Facultad de Ciencias Económicas. Su actividad docente y sus líneas de investigación se enmarcan en el campo de la economía pública y regional. Ha participado en varios proyectos de investigación y publicado más de cincuenta artículos en revistas tales como *Applied Economics*, *Environment and Planning A*, *European Planning Studies*, *European Urban and Regional Studies*, *Growth and Change*, *Internacional Regional Science Review*, *Public Choice*, *Regional Studies*, *Urban Studies* y PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

RAMOS REAL, Eduardo. Es doctor Ingeniero Agrónomo y profesor titular de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes de la Universidad de Córdoba. Su especialidad se centra en las políticas y estrategias de desarrollo rural y en el análisis de las políticas agrarias, habiendo centrado su labor de docencia, investigación y publicaciones sobre estos temas en países tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Es director académico del Programa Oficial de Postgrado en Desarrollo Rural de la Universidad de Córdoba, que incluye un máster oficial, integrado en el programa *Erasmus Mundus* de la Unión Europea, y el Doctorado.

RAMOS REAL, Fernando. Es doctor Ingeniero Agrónomo y profesor titular de Economía y Política Agraria de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos y Montes de la Universidad de Córdoba. Su especialidad se centra en el análisis de las *políticas agrarias* y en las estrategias de diversificación de actividades para el desarrollo rural. Concretamente, en la incorporación de valor añadido remontando la cadena de valor del *sistema agroalimentario* y en el desarrollo del *turismo rural*. En todas estas líneas cuenta con múltiples publicaciones y proyectos de investigación. Además participa activamente en el Programa Oficial de Postgrado en Desarrollo Rural de la Universidad de Córdoba.

RAPÚN, Manuel. Es catedrático de Economía Aplicada en el Departamento de Economía de la Universidad Pública de Navarra. Doctor en Economía por la Universidad de Alcalá. Master of Science en Economía Agraria por el Instituto Agrónomo Mediterráneo de Montpellier y diplomado en Desarrollo Económico por la Universidad de París Pantheón Sorbonne. Áreas de interés: economía de la producción agroalimentaria, política agraria y economía regional.

REIG MARTÍNEZ, Ernest. Nacido en Valencia, en 1951. Licenciado y doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia y catedrático de Economía Aplicada en la Facultad de Economía de dicha Universidad, en cuyo Departamento de Economía Aplicada II fue director. Research Scholar en la London School of Economics en 1983-84 e investigador del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas desde su fundación, en 1990. Ha sido editor de la *Revista de Economía Agraria y Recursos Naturales*, y en la actualidad es miembro del Consejo Asesor de la *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* y del consejo de redacción de *Investigaciones Regionales*. Sus líneas actuales de investigación comprenden el análisis del desarrollo económico de las regiones españolas, la multifuncionalidad de la agricultura y el cálculo de la eficiencia productiva de empresas industriales y explotaciones agrarias en presencia de efectos medioambientales.

SÁNCHEZ GARCÍA, Mercedes. Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco y doctora en Gestión de Empresas por la Universidad Pública de Navarra, donde es profesora titular de Universidad. Labor docente de grado en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos, en las asignaturas de Organización de Empresas y Marketing Agroalimentario, y de post-grado en Gestión y Valoración Medioambiental. Principales líneas de investigación: comportamiento del consumidor en alimentación, riesgo percibido, estrategias de diferenciación de la oferta agrolimentaria, valoración económica de bienes ambientales. Ha participado en libros de investigación sobre estructura productiva y política comercial de la industria agroalimentaria, potencial de mercado de diversos productos agroalimentarios y seguridad alimentaria. Además ha publicado en las siguientes revistas: *Economía, Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, *Journal of Food Products Marketing, British Food Journal, Revista Española de Investigación de Marketing, International Journal of Wine Marketing, Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, Hacienda Pública Española, Revista de Estudios Regionales, Economía Agraria y Recursos Naturales, International Journal of Consumer Studies, International Food and Agribusiness Management Review, and Applied Economics.* Miembro del consejo editor de la revista *Economía Agraria y Recursos Naturales* (2003-2008) y presidenta de la Asociación Española de Economía Agraria desde septiembre de 2007.

SIERRA ANDRÉS, Javier (Zaragoza, 1966). Licenciado en Veterinaria por la Universidad de Zaragoza. MBA por el Instituto

de Empresa (2000) y máster y diplomado en desarrollo rural y desarrollo local por distintas organizaciones. Desde 1992 hasta 2000 ha estado vinculado profesionalmente al desarrollo local, ocupando la dirección de una agencia de desarrollo en Huesca (1994-2000) y coordinando distintos programas de desarrollo local relacionados con las nuevas tecnologías, la cultura emprendedora, el patrimonio cultural y el desarrollo rural. Desde 2001 es funcionario del Cuerpo Nacional Veterinario y en la actualidad es subdirector de Análisis, Prospectiva y Coordinación en el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

SINEIRO GARCÍA, Francisco. Es profesor titular de Universidad en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Santiago de Compostela. Su trayectoria investigadora se ha dirigido primero al desarrollo de sistemas productivos con vacas y ovejas de carne y, posteriormente, a los procesos de ajuste y cambio estructural en la ganadería de bovino, materias sobre las que ha dirigido diversos proyectos de investigación y realizado las correspondientes publicaciones.

TIÓ SARALEGUI, Carlos. Doctor Ingeniero Agrónomo por la Universidad Politécnica de Madrid. Catedrático de Economía Agraria y director del Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Politécnica de Madrid. Coordinador del Programa de Doctorado sobre Economía Agraria y de los Recursos Naturales de la Universidad Politécnica de Madrid. Años 1983 y 1984: director del Gabinete Técnico del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación y miembro del equipo negociador de España en su adhesión a la Unión Europea. Entre septiembre de 1994 y mayo de 1996: secretario general de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza (Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, Instituto para la Conservación de la Naturaleza y presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales).

VEGA CRESPO, Josefa. Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Valladolid. Ha trabajado en temas relacionados con las empresas y los sectores productivos de Castilla y León, y ha colaborado en diversos proyectos y artículos sobre la especialización de la industria europea y el sector agrario español. Actualmente es profesora del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid.

CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

BANCAJA (Caja de Ahorros de Valencia, Castellón y Alicante). Castellón.
BBK (Bilbao Bizkaia Kutxa). Bilbao.
CAJA INMACULADA (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 GIRONA (Caixa d'Estalvis de Girona). Gerona.
CAIXA DE MANLLEU (Caixa d'Estalvis Comarcal de Manlleu). Manlleu (Barcelona).
CAIXA LAIETANA (Caixa d'Estalvis Laietana). Mataró (Barcelona).
CAIXA MANRESA (Caixa d'Estalvis de Manresa). Manresa (Barcelona).
CAIXA ONTINYENT (Caja de Ahorros y M.P. de Ontinyent). Ontinyent (Valencia).
CAIXA PENEDÈS (Caixa d'Estalvis del Penedès). Villafranca del Penedès (Barcelona).
CAIXA SABADELL (Caixa d'Estalvis de Sabadell). Sabadell (Barcelona).
CAIXA TARRAGONA (Caixa d'Estalvis de Tarragona). Tarragona.
CAIXA TERRASSA (Caixa d'Estalvis de Terrassa).Terrassa (Barcelona).
CAIXANOVA (Caixa de Aforros de Vigo, Ourense e Pontevedra). Vigo (Pontevedra).
CAJA CANARIAS (Caja General de Ahorros de Canarias). Santa Cruz de Tenerife.
CAJA CANTABRIA (Caja de Ahorros de Santander y Cantabria). Santander.
CAJA CÍRCULO (Caja de Ahorros y M.P. del Círculo Católico de Obreros de Burgos). Burgos.
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 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 DUERO (Caja de Ahorros de Salamanca y Soria). Salamanca.
CAJA ESPAÑA (Caja España de Inversiones, C.A. y M.P.). León.
CAJA GRANADA (Caja General de Ahorros de Granada). Granada.
CAJA MADRID (Caja de Ahorros y M. P. de Madrid). Madrid.
CAJA MURCIA (Caja de Ahorros de Murcia). Murcia.
CAJA NAVARRA (Caja de Ahorros y M.P. de Navarra). Pamplona.
CAJA RIOJA (Caja de Ahorros de La Rioja). Logroño.
CAJA SEGOVIA (Caja de Ahorros y M.P. de Segovia). Segovia.
CAJASOL (M.P. y Caja de Ahorros de San Fernando de Huelva, Sevilla y Jerez). Sevilla.
CAJASTUR (Caja de Ahorros de Asturias). Oviedo.
CAJASUR (Caja de Ahorros y M.P. de Córdoba). Córdoba.
CAM (Caja de Ahorros del Mediterráneo). Alicante.
CCM-CAJA CASTILLA LA MANCHA (Caja de Ahorros de Castilla La Mancha). Cuenca.
COLONYA CAIXA POLLENÇA (Caja de Ahorros de Pollença). Pollença (Islas Baleares).
IBERCAJA (Caja de Ahorros y M.P. de Zaragoza, Aragón y Rioja). Zaragoza.
KUTXA (Caja de Ahorros y M.P. de Gipuzkoa y San Sebastián). San Sebastián.
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.
SA NOSTRA (Caja de Ahorros y M.P. de las Baleares). 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

Últimos números publicados:

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

N.º 115. Competencias, financiación y gestión de los entes locales
N.º 116. El sector exterior: Desequilibrio y tendencias en una economía global

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

N.º 92. Operaciones fuera de balance
N.º 93. Seguros y fiscalidad

PANORAMA SOCIAL

N.º 6. La reforma de la Universidad: Vectores de cambio
N.º 7. Las claves de la sanidad futura: Investigación y gestión

ECONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

N.º 22. Galicia y Norte de Portugal. Claves económicas de una eurorregión

CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

N.º 204. La situación económica: examen de junio
N.º 205. La economía, primer problema de los españoles

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

En INTERNET: http://www.funcas.es/

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid. Teléf. 91 596 54 81
suscrip@funcas.es

AÑO 2008

Deseo suscribirme a:

	Euros
☐ *Papeles de Economía Española*	55,00
Números sueltos	17,00
☐ *Perspectivas del Sistema Financiero*	48,00
Números sueltos	17,00
☐ *Cuadernos de Información Económica*	66,00
Números sueltos	13,00
☐ *Panorama Social* (dos números)	25,00
Números sueltos	15,00
☐ *Estudios de la Fundación* (un ejemplar)	13,00

(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 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: 91 596 57 96