

La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España

Raúl Compés López
José María García Álvarez-Coque

Documento de Trabajo 40/2009



Raúl Compés López

Doctor Ingeniero Agrónomo por la Universidad Politécnica de Valencia. En la actualidad es profesor Titular de Universidad. Su actividad está centrada en la economía del sector agroalimentario, sobre todo en las áreas de comercio internacional, logística, transporte, organización, desarrollo y políticas públicas. Ha trabajado en numerosos estudios y proyectos para entes privados e instituciones públicas, en particular el Parlamento Europeo y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Es Vocal de la Comisión de Asuntos Marítimos de la Cámara de Comercio de Valencia y Vicepresidente de la Asociación Española de Economía Agraria.

José María García Álvarez-Coque

Catedrático de Economía Aplicada y Profesor de Economía y Política Agrarias 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.). En los últimos 20 años, ha dirigido proyectos de investigación y cursos de postgrado para organismos internacionales relacionados con el comercio, el desarrollo y las políticas relacionadas con la agricultura. En 1993-94, fue Presidente del Grupo de Trabajo de Frutas y Hortalizas de la OCDE París. Ha colaborado como asesor o consultor de Instituciones Europeas (Comisión y Parlamento), FAO (América Latina y Próximo Oriente), Comunidad Andina y otras instituciones europeas y americanas. En el ámbito Mediterráneo es frecuente colaborador del Centro Internacional de Estudios Avanzados del Mediterráneo (CIHEAM, París). Entre 2001 y 2007 fue Presidente de la Asociación Española de Economía Agraria.


Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Raúl Compés López, José María García Álvarez-Coque

ISBN: 978-84-92424-82-5

Depósito Legal: M-29960-2009

Impreso en papel ecológico 



Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo	7
1. Introducción	9
2. La situación actual de la PAC y la agricultura española	12
2.1 El sector agrario en España	12
2.2 La PAC actual	31
2.3 Consecuencias del Chequeo Médico para España	53
3. Escenarios de reforma. Alternativas para España	62
3.1 Condicionantes internos y externos	62
3.2 La necesaria evolución de los pagos de la PAC	67
3.3 Una “agenda positiva” frente a una reforma radical	72
4. Epílogo: La política agraria como política de estado para España	78
4.1 Antecedentes	78
4.2 Una posición negociadora coherente para España	81
5. Bibliografía	88
6. Índice de Gráficos y Tablas	91

Siglas y abreviaturas

CCAE	Confederación de Cooperativas Agrarias de España
CEE	Comunidad Económica Europea
DOP	Denominación de Origen Protegida
EAP	Estimación del Apoyo al Productor
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEGA	Fondo Europeo de Garantía Agrícola
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
IGP	Indicación Geográfica Protegida
IFOP	Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca
INE	Instituto Nacional de Estadística
LEADER	Lieçons Entre Activités du Developement de la Economie Rurale
LIC	Lugares de Interés Comunitario
MAPA	Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación
MARM	Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMG	Organismos Modificados Genéticamente
PAC	Política Agrícola Común
PAND	Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación
PFA	Producción Final Agraria
PIB	Producto interior bruto
PNC	Preocupaciones No Comerciales
PRODER	Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de zonas Rurales
PSE	Producer Support Estimate (Estimación del Apoyo al Productor)
PU	Pago Único
SAU	Superficie Agraria Útil
UE	Unión Europea
UTA	Unidad de Trabajo Anual
ZEPA	Zona Espacial de Protección de Aves

Abstract

Este documento tiene como principal objetivo contribuir al debate sobre la posición española en relación con el proceso de reformas de la Política Agrícola Común (PAC) cuyo último hito ha sido el Chequeo Médico. Aunque no existe todavía un calendario preciso para próximas reformas, la propia dinámica de la Unión Europea, los problemas actuales de la agricultura europea y los retos globales futuros a los que se enfrenta la UE anticipan una nueva y sustancial reforma de la PAC entorno al año 2013. El modelo actual basado en dos pilares y un pago único desacoplado precisa de una revisión profunda, ya que es heredero de un modelo de apoyo basado en la producción que no se ajusta a las necesidades actuales de la agricultura ni de lo que la sociedad espera de ella. Por tanto, siendo España el segundo beneficiario de los pagos procedentes de los fondos agrícolas, no debería apoyar el mantenimiento del *statu quo*. Por el contrario, le conviene apostar por un modelo que apoye de manera directa las funciones no comerciales de la agricultura, pero al mismo tiempo contribuya a consolidar una agricultura competitiva e innovadora. Para ello España puede proponer el mantenimiento del gasto agrícola y alimentario, pero con un cambio en el pago único, un aumento de fondos del segundo pilar 2 y una convergencia de las medidas de fomento de nuevas actividades en el medio rural con la política regional. Internamente debe promover una política agroalimentaria de estado basada en cinco ejes: competitividad, rentas, agricultura sostenible, diversificación agrícola e innovación.

El trabajo se estructura en tres partes. La primera parte se inicia con un análisis de la situación del sector agrario español, continúa con la valoración de los efectos de la PAC y concluye con un análisis del Chequeo Médico y sus implicaciones para España. La segunda parte aborda las restricciones internas y externas a las que se

enfrenta la Reforma de la PAC, analiza las posibilidades de mejorar la situación actual dentro del sistema de pago único y explora una PAC más allá del PU. La tercera y última indaga en los fundamentos para redefinir la posición del estado en materia agrícola y expone las bases de una nueva política agraria, entendida como agenda positiva.

This paper addresses the policy issues that appear relevant to define the Spanish position with respect the current process of reforms affecting the Common Agricultural Policy (CAP). After the Health Check, the schedule for further CAP reforms remains yet to be defined, but the own EU political dynamics, the unsolved problems of EU agriculture and its challenges for the future are setting the basis for a substantial reform after 2013. The current model of support, based on two pillars and decoupled payments, is not responding to the actual needs of the Spanish agriculture and to what society is expecting from it. Consequently, while Spain remains to be one of the main financial beneficiaries of CAP transfers, defending the statu quo should not be an option. Instead, Spain might consider supporting alternative policy scenarios that explicitly address non-commercial functions of the agricultural areas, as well as contribute to strengthening a competitive and innovative agri-food system. In order to justify the amount of CAP-related funds transferred to Spain, a substantial reform is needed including the review of the single farm payments, the shifting of funds to pillar 2 policies, and the progressive convergence of rural development policies with regional policies. From the view point of domestic policies, the Spanish strategy could actively address five areas: competitiveness, income, environment, farm diversification and innovation.

The paper is structured in three sections. The first section explains the situation of food and agriculture in Spain and assesses the CAP and the implications of the Health Check on Spanish agriculture. The second part undertakes the study of the domestic and international constrains on CAP reform, in the light of future reforms, including the review of the direct payment system. The third part explores the foundations to redefine the Spanish position towards CAP reform and discusses the basis for a new agricultural policy, in the framework of a positive agenda.

Resumen ejecutivo

La Política Agrícola Común (PAC) está abocada a una nueva reforma en los próximos años, probablemente en 2013, coincidiendo con el inicio de un nuevo ejercicio presupuestario. La próxima reforma puede suponer un punto de inflexión con respecto a las reformas de 1992 y 2003. Además de cambios en el sistema de pago único, podría producirse también una reducción sustancial del presupuesto agrícola, tal y como vienen demandando algunos países miembros.

El pago único está desacoplado no sólo de la producción sino también del resto de funciones de la agricultura, ya que su cuantía se deriva de criterios históricos y su distribución apenas modifica los desequilibrios tradicionales de la PAC entre explotaciones y países. La condicionalidad de las ayudas al cumplimiento de diversos estándares ambientales no las convierte en un pago que estimule las funciones no comerciales de la agricultura. El desarrollo rural, por su parte, consiste en un conjunto heterogéneo de programas cuya dotación presupuestaria es todavía un porcentaje reducido del gasto agrícola total. Los últimos cambios introducidos en 2008 a raíz del denominado “chequeo médico”, no han aportado soluciones de entidad a estos problemas.

La agricultura española arrastra debilidades a pesar de su buena adaptación al mercado único europeo y del intenso proceso de reestructuración vivido desde la adhesión a la CEE. En especial destacan su fragilidad en materia de agua y suelo, la escasa dimensión media de las explotaciones, el envejecimiento y la desprofesionalización de la mano de obra, la baja productividad, la caída de la inversión en capital y la insuficiente organización vertical y horizontal de la cadena productiva. A esto se suman las oportunidades que todavía existen en materia de calidad e internacionalización, todavía por aprovechar.

En el contexto europeo, España debería apoyar su posición negociadora en una actitud reformista basada en cuatro ejes:

- Conversión del pago único actual (basado en criterios históricos) en un pago o conjunto de pagos ligados a objetivos no comerciales.
- Reducción de las desigualdades de apoyo entre sectores y explotaciones.
- Aumento del gasto del pilar 2 y clarificación de sus distintos componentes, derivando paulatinamente las inversiones no agrícolas de desarrollo rural hacia la política regional.
- Incorporación a la PAC de medidas para aumentar la transparencia de los mercados, incluyendo acciones externas comunes en materia de control de calidad de los productos importados y apertura de nuevos mercados.

Para que la estrategia negociadora española en Bruselas sea consistente es necesario modificar el planteamiento de la política agraria internamente, otorgando al sector agroalimentario en este tiempo de crisis una relevancia económica y social que ahora no tiene. El cambio que se propone incide en tres ámbitos:

- Institucional: la política agraria como política de estado debe procurar mecanismos de coordinación efectivos entre comunidades autónomas.
- Operativo: basando los esfuerzos en cinco grandes ejes: competitividad, rentas, agricultura y medio ambiente, diversificación de rentas y empleo e innovación.
- Presupuestario: con más recursos para los programas que ahora se financian con cargo al segundo pilar.

Es tiempo para que cobren relevancia nuevos conceptos como el estímulo a la creación de empresas, formación del capital humano, inserción de los productores en las cadenas de valor, energías renovables y administración eficaz, entre otros. Esta nueva conceptualización de la política agraria supone plantear una agenda positiva, que implique no sólo una posición reformista defendida con convicción en Bruselas (algo tiene que cambiar para alejar el escenario “no-PAC”), sino también una estrategia activa, a nivel interno. Es necesario, además, que desde las administraciones públicas españolas se ayude a modificar el papel del sector agrario en la cultura y el imaginario popular, otorgándole un prestigio del que ahora carece.

1. Introducción

Este Informe tiene como principal objetivo aportar ideas para contribuir a formar una posición española en relación con la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE); adicionalmente, pretende impulsar el desarrollo de una política agraria más ambiciosa para España. Aunque no existe todavía un calendario preciso, la dinámica reciente de la PAC, los problemas actuales de la agricultura europea y los retos globales futuros a los que se enfrenta la UE anticipan una nueva y sustancial reforma de la principal política comunitaria entorno al año 2013. En una UE más amplia, heterogénea y compleja, cuyo proceso de integración política se encuentra estancado actualmente, las negociaciones a las que dará lugar serán especialmente duras. España, como cuarta potencia agrícola europea en 2008 y segundo país receptor de fondos agrícolas comunitarios se juega mucho en ella, por lo que debería tener una participación especialmente activa¹.

Hasta ahora, el proceso de reformas de la PAC iniciado en 1992 ha mantenido una coherencia interna. Básicamente, ha tratado de modificar los instrumentos de intervención manteniendo el nivel de apoyo global y su distribución entre sectores, explotaciones y países. Esta dinámica encaja con dos principios no escritos de la actuación política comunitaria: por un lado, su compromiso con el mantenimiento del sistema multilateral de comercio y, por otro, con la defensa del interés nacional, entendido éste como la mejora o mantenimiento del *statu quo* presupuestario por parte de los países miembros.

¹ El valor de la producción agrícola española fue en 2008 de 39.197 millones de euros (el 11,3% del total de la UE-27); España recibió en 2008 6.479,8 millones de euros (el 13,4% de la UE-27) –aproximadamente el 0,7% del PNB- y en el conjunto del período presupuestario 2000-2006 un total de 48.651.1 millones (Fuente: *Member States Fact Sheets 2009. European Commission*).

Si, como creemos, la PAC actual está abocada a una nueva reforma, sería de esperar que ésta se ajustase a la senda generada por los anteriores cambios; sin embargo, hay razones para pensar esta vez puede suponer un punto de inflexión. Por un lado, el presupuesto agrícola va a estar sometido a fuertes presiones a la baja, lo que se va a comprobar en la revisión “*completa y en profundidad*” de todos los gastos de la Unión Europea, incluidos los de la PAC (así como el denominado “*cheque británico*”) que lleva a cabo la Comisión Europea²; por otro, es probable que se revise el actual modelo de pago único desacoplado, con el telón de fondo de una clara posición contraria a la existencia de una política agrícola común por parte de algunos países.

Al margen de estas dos grandes fuerzas internas, hay razones para pensar que el ciclo de reformas iniciado en 1992 está agotado, ya que el modelo de política agraria que ha generado encaja mal tanto con la crisis internacional actual –con implicaciones políticas, financieras, económicas, sociales, medioambientales y energéticas– como con la previsible rectificación del modelo de globalización neoliberal aplicado desde comienzos de la década de los noventa. No parece por ello demasiado aventurado especular que, con ocasión de la finalización de las actuales Perspectivas Financieras en 2013, sea necesario reconsiderar en su integridad el modelo de política agraria que la UE necesita. Este escenario probable está generando un gran número de estudios y foros de debate (Bureau y Mahé, 2008). A este respecto, la UE cuenta con una larga tradición en este campo, siendo los más notables antecedentes el conocido como Plan Mansholt y, más recientemente, el Informe Sapir³.

En España, el debate sobre políticas agrarias tiene un perfil bajo, táctico y sesgado hacia lo que se gana o pierde con las distintas reformas. Esta situación obedece a diversas causas. En primer lugar, la agricultura viene perdiendo peso desde hace décadas, ya que a su natural retroceso económico se ha sumado un claro declive social y político. En segundo lugar, la actividad agrícola está poco valorada; el relevo generacional es muy reducido y, para los inmigrantes que pueblan cada vez más los campos españoles la agricultura es, en general, el sector de llegada ...y de partida ante la primera oportunidad de empleo en otro sector. En tercer

2 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).

3 Las tesis de Sicco Mansholt quedaron plasmadas en la carta de Mansholt de 1972 y en Agricultura 1980, que era mucho más que un panfleto anti-agrarista, como a menudo se las ha presentado. El Informe Sapir, más amplio, propuso en 2003, entre otros ambiciosos cambios, reducir sustancialmente el gasto agrícola. Ambos manifiestos quedaron formalmente olvidados en los despachos comunitarios, pero sus ideas están más presentes que nunca en el debate político actual.

lugar, la intervención de las administraciones públicas ha perdido relevancia y consistencia, ya que se ha centrado en la gestión de la PAC y el desarrollo de las respectivas normas autonómicas.

Pero esta situación podría cambiar. La intensa crisis económica que nos azota, unida a las necesidades crecientes de alimentos en los mercados mundiales, constituyen una oportunidad para que España otorgue a la política agraria un carácter estratégico. La crisis interna exige promover un nuevo modelo de desarrollo menos dependiente de la construcción y el turismo y la crisis internacional revela que la agricultura –junto con la energía– es un sector estratégico en un mundo que camina hacia los 9.000 millones de habitantes a mitad de siglo⁴.

En esta tesitura es deseable que el gobierno español lidere un proceso de reflexión que permita explorar todas las alternativas que tengan algún grado de factibilidad, identificar sus intereses estratégicos y sus potenciales alianzas y (re)definir un nuevo pacto con el sector agrario. La próxima reforma de la PAC exige un elevado nivel de protagonismo; sin propuestas a un tiempo atrevidas y realistas existe el peligro de perder una parte sustancial de los fondos agrícolas y de limitar la capacidad de la PAC hacia responder a los desafíos de la agricultura.

El trabajo se estructura en tres partes: en la primera se realiza un diagnóstico de la situación actual, en la segunda se desarrollan algunos escenarios de futuro y en la tercera se presentan propuestas para fortalecer la posición agrícola de España. La primera parte se inicia con un análisis de la situación del sector agrario español, continúa con la valoración de los efectos de la PAC y concluye con un análisis del chequeo médico y sus implicaciones para España. La segunda parte aborda las restricciones internas y externas a las que se enfrenta la Reforma de la PAC, analiza las posibilidades de mejorar la situación actual dentro del sistema de pago único (PU) y explora una PAC más allá del PU. La tercera y última indaga en los fundamentos para una posición más activa del estado en materia agrícola, expone las bases de una nueva política agraria y ofrece propuestas para hacer de la agraria una política de estado en España.

Los contenidos del Informe se han estructurado siguiendo un formato de preguntas y respuestas, intentando recoger las cuestiones clave expresadas de la forma más eficaz y estimulante para la discusión.

4 Un indicio de que nos encontramos en un nuevo tiempo político para la agricultura es la celebración de la primera cumbre agrícola de la historia del G8 –EEUU, Reino Unido, Francia, Alemania, Canadá, Italia, Japón y Rusia– en Siracusa (Sicilia, Italia).

2. La situación actual de la PAC y la agricultura española

2.1. El sector agrario en España

Para poder contribuir al debate sobre qué posición estratégica le conviene a España en la reforma de la política agraria es necesario conocer, en primer lugar, cuáles son sus fortalezas y debilidades, ya que de ellas se derivan las medidas más idóneas para mejorar su posición social y económica.

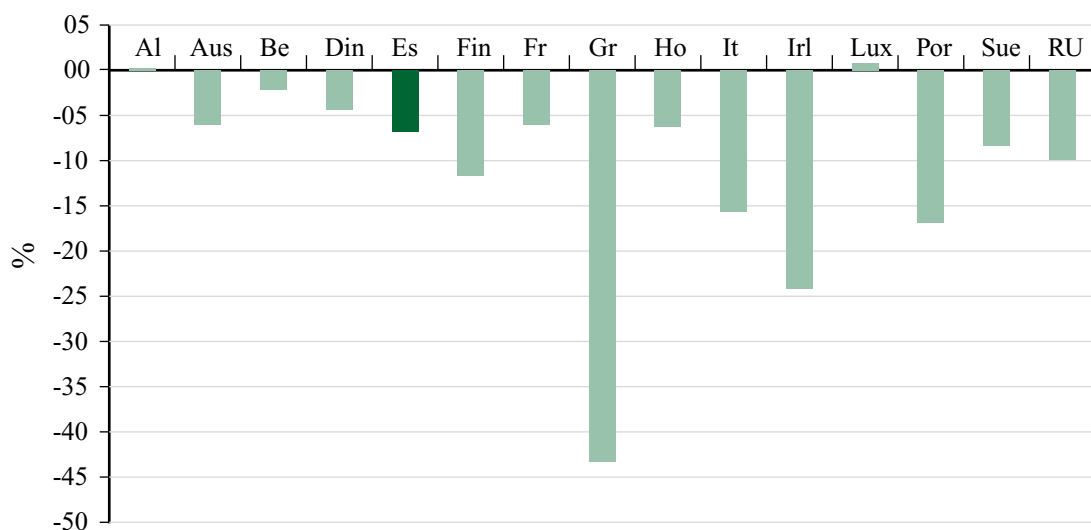
Aunque la agricultura es un sector muy heterogéneo, y las diferencias entre territorios son muy importantes, en este apartado vamos a realizar un diagnóstico de la situación y el comportamiento del sector agrícola en España teniendo como referencia el de otros países miembros de la UE, en especial de los 15.

A) Capacidad productiva

España es uno de los países desarrollados en los que más ha aumentado la producción agrícola durante los últimos años. Entre 1990-92 y 2002-2004 su crecimiento ha sido el tercero más importante de los países de la OCDE, tras Nueva Zelanda y México y por delante de grandes potencias agrícolas como Estados Unidos y Francia. El crecimiento ha sido además equilibrado, ya que se ha producido tanto en producciones vegetales como animales (OECD, 2008).

España es uno de los países que mayor porcentaje de su territorio emplea para uso agrícola. El incremento de la producción ha ido de la mano de una reducción del uso del factor tierra. La capacidad productiva, medida por la Superficie Agraria Útil (SAU), se ha reducido un 6,8% entre 1986 y 2006; se trata de una reducción

Gráfico 1: Evolución de la SAU en los países de la UE 15 (1986-2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de "Comisión Europea" (varios años).

Notas: para los países que siguen, los datos de origen no son de 1986 sino del año indicado a continuación.

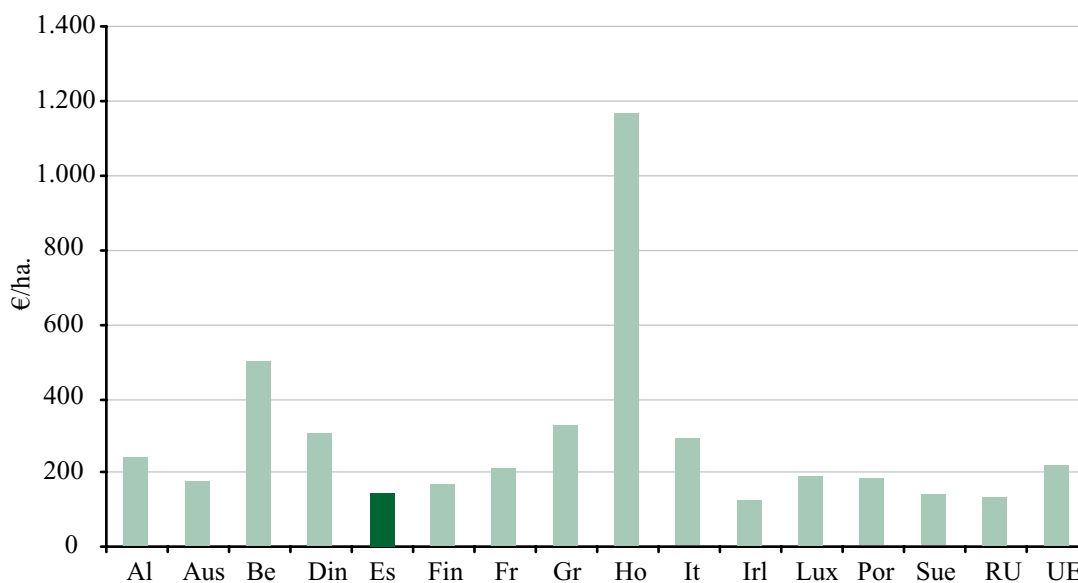
Al: 1992, Aus: 1995, Fin: 1994, Sue: 1994.

moderada en términos relativos si se compara con las de Francia y Holanda -6 y $6,2\%$ respectivamente, y mucho más si se tiene en cuenta a Italia $-15,7\%$, Portugal $-16,9\%$ o Grecia $-43,3\%$ ⁵ (Gráfico 1). La pérdida de superficie cultivada se ha concentrado en el secano, habiéndose producido incluso un ligero incremento en el caso del regadío, que en España tiene un peso mayor que en el conjunto de la UE -19% frente a $9,4\%$.

La capacidad productiva depende no sólo del suelo agrícola sino también de la calidad agronómica de las tierras de cultivo, la cual está relacionada con múltiples factores internos y externos que van de las prácticas agrícolas a la incidencia de las condiciones ambientales. Considerando este factor, la situación empeora, ya que entre el 40% y el 50% de los suelos de cultivo presentan tasas de erosión medias o altas⁶, lo que hace de España el país más árido de Europa y el más vulnerable a la desertificación.

5 Si se utilizan datos de 1975 a 2005 (*European Commission*, 2007), la superficie apenas ha variado.

6 Dependiendo de las fuentes: Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación (PAND) del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino; OCDE; Atlas europeo de los suelos y Atlas de la contaminación Agroquímica.

Gráfico 2. Productividad de la tierra en la UE-15 (2006)

Fuente: Elaboración propia a partir de "Comisión Europea" (varios años).

Aunque hay importantes diferencias entre sistemas agrarios, los indicadores disponibles convergen en señalar la baja productividad de la tierra y el bajo nivel de intensificación de la agricultura española. España representa el 13,9% de la SAU comunitaria (UE-27) pero tan sólo aporta el 11,4% de la Producción Final Agraria (PFA, cifras de 2006), siendo el ratio resultante entre la aportación de la agricultura española al producto total comunitario y la aportación a la superficie uno de los más bajos de toda la UE. Este dato es consistente con el gasto total en insumos por unidad de superficie (ha. de SAU), que es el más bajo de toda la UE-15 (600 € por ha.)⁷.

En definitiva, las características de suelo y el clima, unidas a los bajos niveles de inversión e intensificación hacen que la productividad de la tierra en España sea en promedio relativamente baja (Gráfico 2).

Por subsectores es posible precisar mejor esta situación. Las producciones vegetales se caracterizan por la baja productividad de los cultivos herbáceos en comparación con la observada en el resto de la UE⁸, la necesidad de implantar el regadío para aumentar los rendimientos físicos de cultivo y la elevada especialización de la superficie en los

7 Si utilizamos el consumo relativo de fertilizantes y pesticidas, éste encuentra en el 9,4% y 8,1% de la UE respectivamente.

8 Véase García Álvarez-Coque y Atance (2007).

cultivos mediterráneos (frutas y hortalizas, olivar y viñedo). Además, en numerosas zonas de secano es necesario recurrir a la práctica del barbecho, que implica dejar una proporción de la tierra sin cultivar cada cierto número de años. Esta reducida productividad comporta serios problemas de competitividad y hace que cualquier reforma que disminuya las ayudas a la agricultura española obligue a valorar el riesgo de abandono de la producción agrícola en las zonas marginales. Una respuesta a estos problemas ha sido el regadío, ahí donde ha sido posible. Sin embargo, las posibilidades de conversión en regadío resultan cada vez más limitadas debido a los elevados costes de las infraestructuras requeridas (incluidos los ambientales), y no siempre resultan viables dada la creciente competencia internacional en los cultivos de regadío. Por su parte, las producciones ganaderas españolas presentan claros contrastes. Por un lado, el vacuno de cría, el ovino y el caprino se desarrollan en sistemas extensivos, con pastos poco productivos y cargas ganaderas muy inferiores a las medias de la UE. Por el contrario, el vacuno de engorde, el porcino, la avicultura y una parte sustancial de la producción láctea contribuyen de manera importante a la producción ganadera española, con sistemas más intensivos, cuya viabilidad depende de la disponibilidad de materias primas para la alimentación animal a precios razonables.

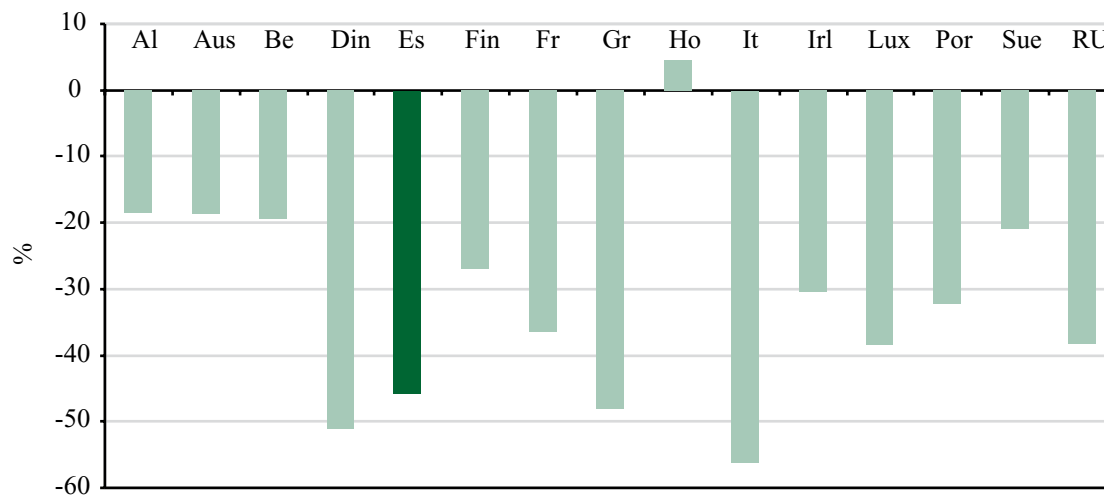
En cuanto a cultivos no tradicionales, se ha producido una expansión notable de la agricultura ecológica, aunque el total de la superficie (988.323 ha) nos sitúa aún por debajo de la media europea. En cuanto a biocombustibles de origen agrícola, España es la cuarta productora en la UE-27 (detrás de Alemania, Francia e Italia), con un volumen de producción de 234,3 KToe (miles de toneladas de aceite equivalente) en 2005. Existe también una producción de energía renovable de origen agrícola que representa el 2,7% del total de la producción de renovables en España. En transgénicos, la superficie dedicada en España en 2008 es de 79.269 hectáreas (Amigos de la Tierra, EuropaBio, ISAAA)⁹.

B) Comportamiento de la mano de obra

En el proceso de desarrollo económico es habitual que se produzca un ajuste estructural que conlleva la expulsión de fuerza de trabajo hacia otros sectores. En el caso de España, este fenómeno se activó con intensidad hacia mediados del siglo XX y no se ha detenido desde entonces, siguiendo una tendencia relativamente constante e independiente del régimen de política agraria aplicado¹⁰.

9 Para 2009 se espera que la superficie de cultivos transgénicos en España alcance las 110.000 hectáreas.

10 La población rural sigue un patrón distinto al de la población activa agraria. En España el porcentaje de población que vive en zonas predominantemente rurales es del 12,7%, frente al 9,7% en la UE-15 (Eurostat); los valores más altos se dan en los países nórdicos como Finlandia, Suecia y Dinamarca.

Gráfico 3. Evolución del empleo agrícola en la UE 15 (1986-2006)

Fuente: Elaboración propia a partir de "Comisión Europea" (varios años).

Notas: para los países que siguen los datos de origen no son de 1986 sino del año indicado a continuación.

Al: 1994, Aus: 1995, Fin: 1995, Sue: 1995

La población activa se ha reducido de forma casi lineal en las últimas décadas, con una caída aproximada del 50% cada 15 años –del 21,9% en 1976 al 11,1% en 1990, y de esa cifra al 5% en 2005–. Se trata de un ajuste intenso e, incluso, dramático, que está haciendo converger a España muy deprisa con el promedio de las naciones más desarrolladas¹¹. Como hemos señalado, es una evolución que depende en mayor grado del crecimiento del conjunto de la economía que de las políticas agrarias aplicadas.

La magnitud del ajuste queda corroborada cuando se comprueba que entre 1986 y 2006 –seguramente el período de la historia en el que la agricultura española más apoyo público ha recibido–, la caída del trabajo agrícola ha sido del 45,8%, una de las mayores de los países de la UE-15 (Gráfico 3). Si se utilizan para la comparación datos de la Comisión Europea (2007) de 1975 a 2005, resulta que la tasa anual de reducción de la mano de obra en la agricultura española ha sido del -2,7% anual, uno de los más altos de la UE.

11 No es fácil conocer con exactitud el número de personas que se dedican a la actividad agraria en España ya que las fuentes disponibles no son coincidentes. Los datos aportados corresponden al INE.

Conforme ha discurrido el tiempo, el trasvase de mano de obra hacia otros sectores económicos ha ido perdiendo peso como factor explicativo del descenso de la ocupación agraria, a la vez que han adquirido un mayor protagonismo otros procesos como el envejecimiento, conllevando la jubilación o la retirada de la actividad.

Una característica del empleo agrario en España que se ha mantenido con el paso del tiempo es su marcado carácter familiar, como demuestra el hecho de que en 2005 unos dos tercios del trabajo agrario correspondía todavía al titular de la explotación y a miembros de su familia. Sin embargo, las tendencias observadas desde la segunda mitad de la década de los noventa apuntan hacia un lento declive del trabajo familiar, como consecuencia de la extensión de la agricultura a tiempo parcial y el aumento del trabajo asalariado (relacionada en parte con la disponibilidad de fuerza de trabajo procedente de la inmigración). Según datos de la Comisión Europea (2007), sólo el 50% del trabajo agrícola en España corresponde a personas dedicadas a tiempo completo a la actividad agraria, lo que contrasta con el 73% de Francia, el 63% de Holanda o el 58% del Reino Unido.

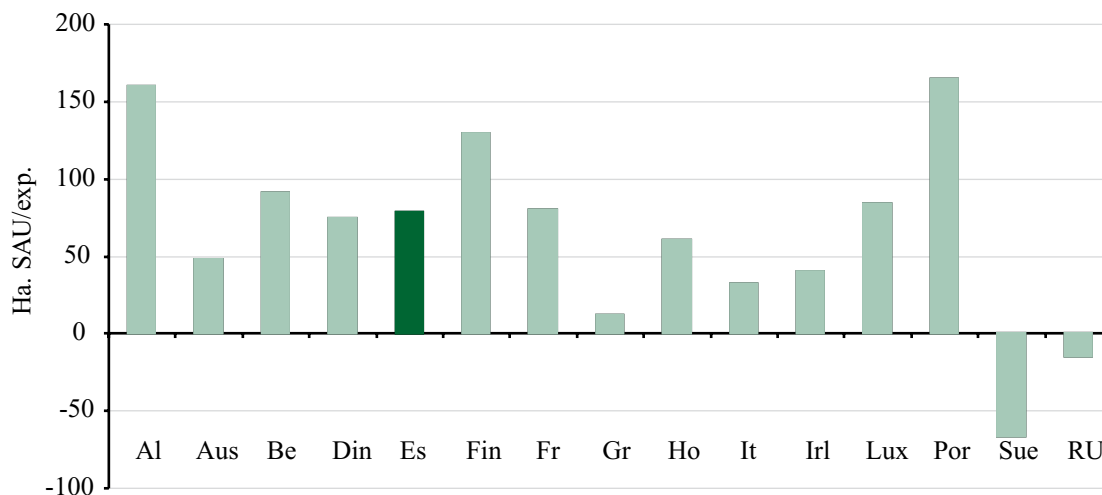
En conjunto, el envejecimiento de la población agraria, la extensión de la agricultura a tiempo parcial y la presencia creciente de población eventual inmigrante para la realización de algunas labores (en especial, la recolección) definen un mercado de trabajo en la agricultura cuyas características invitan a una reflexión sobre la complejidad social de la agricultura en España y el riesgo de pérdida de profesionalización y capital humano.

C) Reestructuración

La salida de mano de obra del campo que acompaña a los procesos de desarrollo puede realizarse según dos grandes modelos de reestructuración: a) uno consistente en el cese de la actividad por parte del titular –por venta, alquiler o abandono de la tierra– (modelo “duro”) o b) un modelo blando de continuación de la actividad por medio de un sistema de explotación indirecta o a tiempo parcial (modelo “blando”). Como se ha comprobado en A), la reducción de la superpie de cultivo en España durante las dos últimas décadas ha sido moderada, por lo que el ajuste ha producido, por un lado, una reducción del número de explotaciones –y el aumento consiguiente de la superficie de las restantes por compra o alquiler– y, por otro, un aumento de la agricultura a tiempo parcial.

El modelo de ajuste y reestructuración tiene importantes consecuencias sobre la competitividad del sector. Si básicamente se realiza por medio de la reducción del

Gráfico 4. Variación del tamaño medio de las explotaciones en la UE-15 (1985-2005)



Fuente: Elaboración propia a partir de “Comisión Europea” (varios años).

Notas: para los países que siguen los datos de origen no son de 1986 sino del año indicado a continuación.

Al: 1992, Aus: 1993, Fin: 1993, Sue: 1993, Es: 1982 y Por: 1979.

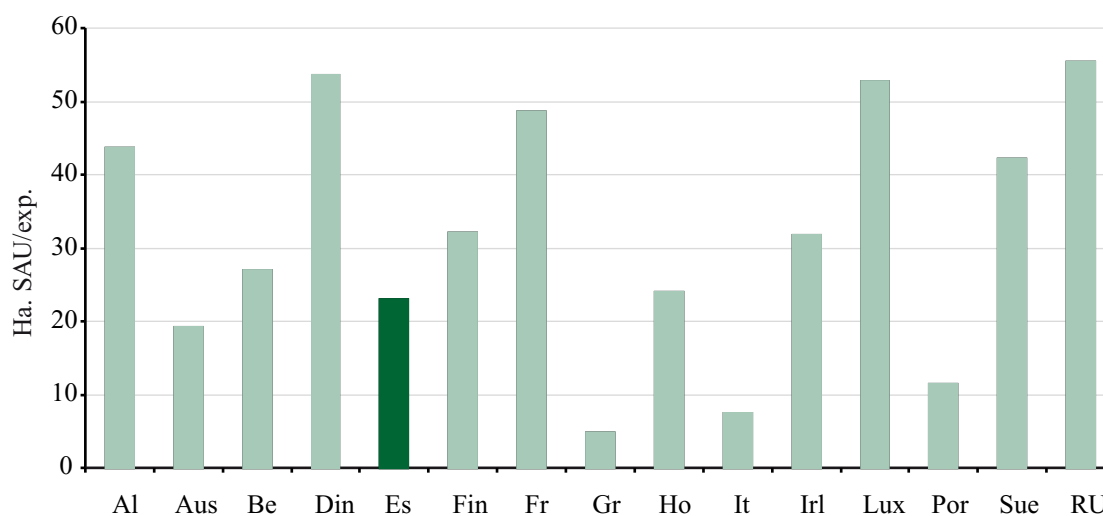
número de explotaciones, es probable que aumente la viabilidad económica de las que quedan. Si por el contrario se realiza mediante un aumento de la agricultura a tiempo parcial, la oferta total apenas se ve afectada, y las explotaciones encuentran más dificultades para aumentar sus márgenes totales¹².

En España se han dado los dos modelos, con el resultado de una reestructuración “dura” intensa (aumento del 78% del tamaño medio de las explotaciones), aunque inferior a la de otros países como Bélgica, Francia o Portugal (Gráfico 4), lo que resulta consistente con una reducción anual del número de explotaciones del 2,8% entre 1975 y 2005, frente al 2,9% de Francia, el 3,2% de Bélgica y el 4% de Portugal (European Commission, 2007).

Sin embargo, la dimensión de muchas explotaciones es todavía insuficiente para asegurar su viabilidad en un mercado cada vez más competitivo. La dimensión media de las explotaciones españolas –23 ha. de SAU en 2005– sigue encontrándose entre las más pequeñas de la UE-15, junto con las de Austria (19,1),

¹² La agricultura a tiempo parcial suele ir asociada a un cambio de actividad profesional por parte del titular de la explotación y esto suele suponer un cambio de objetivos del titular.

Gráfico 5. Tamaño medio de las explotaciones UE 15 (2005)



Fuente: Elaboración propia a partir de “Comisión Europea” (varios años).

Portugal (11,4), Italia (7,4) y Grecia (4,8) (Gráfico 5)¹³. Este dato es un indicador de debilidad estructural que limita la competitividad del sector en su conjunto.

En los últimos años se aprecia una desaceleración del proceso de ajuste estructural ya que, de una tasa de crecimiento de la dimensión media de las explotaciones agrarias del 4,4% anual entre 1987 y 1997, se ha pasado a otra del 1,0% entre 1997 y 2005. Este hecho denota un cambio en el modelo de ajuste productivo, en el que el aumento del rendimiento de las explotaciones no depende tanto del aumento de la dimensión como de su desplazamiento hacia orientaciones con mayor productividad¹⁴.

La estructura de las explotaciones es muy heterogénea, y predominan las pequeñas y medianas, muchas de ellas de dudosa viabilidad como empresas agrarias. Un 22 por ciento no alcanza las 2 UDEs –esto es, 2.400 euros¹⁵– y nada menos que

13 Aunque hay utilizar estos datos con prudencia porque no todos los países tienen la misma estructura productiva, y las distintas actividades tienen requerimiento de tamaño distintos.

14 Arnalte et al. (2008).

15 El Margen Bruto Total constituye una medida del valor monetario del *output* agrario que se sitúa como una magnitud intermedia entre el Valor Añadido Bruto y el valor de la Producción Agraria. Una

el 75 por ciento no supera las 16 UDEs –19.200 euros–, que podría considerarse el umbral para su plena viabilidad económica. En el otro extremo están las explotaciones de más de 40 UDEs, que no representan más del 10 por ciento del total pero generan el 34 por ciento del empleo y hacen uso del 47 por ciento de la superficie agrícola española¹⁶. El porcentaje de explotaciones con una dimensión superior a 16 UDE es mayor que el español en todos los países de la UE-15 excepto, Italia, Grecia y Portugal.

El elevado peso de las pequeñas y medianas explotaciones se ve corroborado por los datos correspondientes a la distribución de ayudas directas a los productores. En el año 2006, el 87,3% de los agricultores recibieron ayudas inferiores a los 1.250 € que, en total, representaron tan sólo el 32,8% de los pagos totales recibidos por España en ese concepto (*European Commission*, 2006). De nuevo esta situación de minifundismo solamente es más acusada en Portugal, Grecia e Italia.

D) Inversión en capital físico

El capital disponible en un sector –que determina la capacidad de los trabajadores para aumentar su producto– depende de los niveles de inversión. Hasta mediados de los ochenta, la inversión en el sector primario español no sólo fue suficiente para reponer la pérdida de valor de los activos de capital derivada de su obsolescencia técnica y económica sino que permitió, además, ampliar la dotación neta, llegando a representar el 3,7% del stock de capital de la economía española, según datos del BBVA-IVIE.

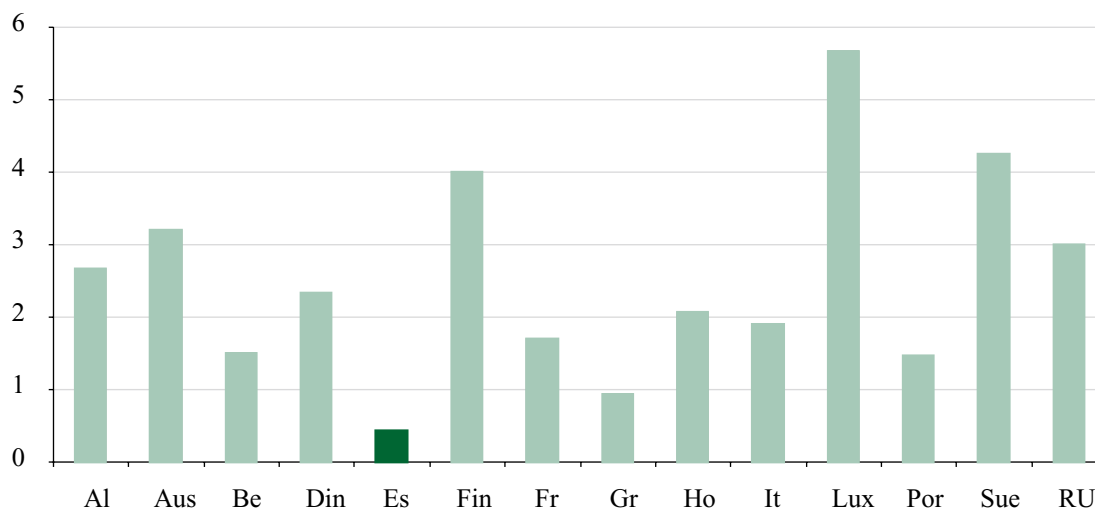
En los años posteriores, el capital agrario redujo su ritmo de crecimiento, llegando a ser negativa la evolución del stock entre los años 1990 y 2000 (-0,17% anual según BBVA-IVIE), período de alta actividad inversora en España. En la década actual se ha producido un ligero incremento de la inversión, aunque inferior al resto de sectores, cayendo la participación del stock de capital agrario en el conjunto de la economía al 2,4% en 2005.

Este peor comportamiento de la inversión en el sector primario español se ve corroborado por la comparación con otros países de la UE-15. El dato de España es el peor de todos, con un ratio entre el peso de la inversión en capital agrario en el conjunto de la inversión y el peso de la agricultura en el PIB del 0,4, resultado muy inferior al 1,7 de Francia, el 1,9 de Italia o el de países nórdicos como Suecia y Finlandia (Gráfico 6).

UDE equivale a 1200 euros de Margen Bruto Total.

16 García Álvarez-Coque, Picazo y Reig (2008).

Gráfico 6. Peso de la inversión agrícola en la total en relación con el peso de la agricultura en el PIB (2005)



Fuente: Elaboración propia a partir de “Comisión Europea” (varios años).

Además de la inversión en capital fijo, el proceso de modernización de la agricultura española ha ido acompañado de un incremento del uso de insumos procedentes de la industria y del sector servicios. A partir de los años sesenta, las explotaciones comenzaron a incorporar de manera creciente insumos intermedios como carburantes, fertilizantes, productos fitosanitarios o piensos para la alimentación animal. El gasto agregado realizado por las explotaciones agrarias españolas en concepto de insumos intermedios aumentó ampliamente en todas las categorías de factores consideradas, aunque los incrementos más destacados corresponden al consumo de energía –acorde con la intensidad de la mecanización de las explotaciones– y también al de productos fitosanitarios y de los farmacéuticos para el cuidado del ganado. En los próximos años, la función de producción agraria deberá reajustarse de nuevo ante el encarecimiento relativo previsible de la energía y otros factores –como el agua– afectados por el cambio climático.

E) Productividad y renta del trabajo

Como consecuencia de la salida de mano de obra de la agricultura, la pérdida de superficie, la menor inversión y la menor productividad del trabajo, el peso del sector agrario en la economía se ha reducido sustancialmente, situándose

en el 2,3% en 2006, el segundo valor más alto de la UE-15. Entre 1986 y 2006 este porcentaje se redujo un 62,3%, porcentaje similar al de los demás países comunitarios.

Este proceso de ajuste suele ir asociado a una elevación de los niveles de productividad y de renta *per cápita* en el sector. En efecto, la productividad del trabajo agrario en términos reales se multiplicó por un factor algo superior a cuatro en el período 1974-97¹⁷, con un crecimiento particularmente intenso hasta mediados los años ochenta muy vinculado al aumento de la superficie cultivada por unidad de trabajo anual (UTA)¹⁸. A partir de 1986 cobró protagonismo el cambio hacia un modelo más intensivo de producción estimulado por la PAC, como lo revela un aumento de los consumos intermedios por unidad de superficie de un 30% entre 1985 y 1996. A partir de entonces, y tras la aplicación de la reforma MacSharry en 1992, se atenuó la intensificación de la agricultura española, con el resultado de un incremento anual de la productividad del trabajo, medida en términos de valor añadido bruto por UTA en términos reales, de tan sólo el 0,3% para ese período.

En la actualidad, la productividad del trabajo agrícola en España sigue siendo baja en relación con el resto de países de la UE-15. Así lo refleja, por un lado, que España aporta el 16,8% del trabajo agrícola total pero su actividad sólo genera el 13,5% del producto y, por otro, que el valor de la producción por unidad de trabajo agrícola es de 39.541 € anuales, una cifra únicamente superior a la de Austria, Finlandia, Grecia y Portugal (Gráfico 7).

Como veremos más adelante (secciones 2.1.8 y 2.2.3), la PAC ha supuesto un monto de fondos considerable para la agricultura española, pero esto no ha servido de estímulo suficiente para la modernización de la misma, de modo que la productividad del trabajo en la agricultura sigue siendo menor que en el resto de la economía¹⁹.

F) Competitividad exterior

La balanza exterior de productos agrícolas y alimenticios ha tenido un comportamiento irregular durante los últimos años en España, alternando saldos positivos con negativos. Esto significa que su competitividad en los mercados

17 Reig y Picazo (2007).

18 Una UTA equivale al trabajo equivalente que realiza una persona a tiempo completo a lo largo de un año (228 jornadas o 1826 horas según el Censo de 1999).

19 Aunque hay que señalar que esto ocurre prácticamente en todos los países.

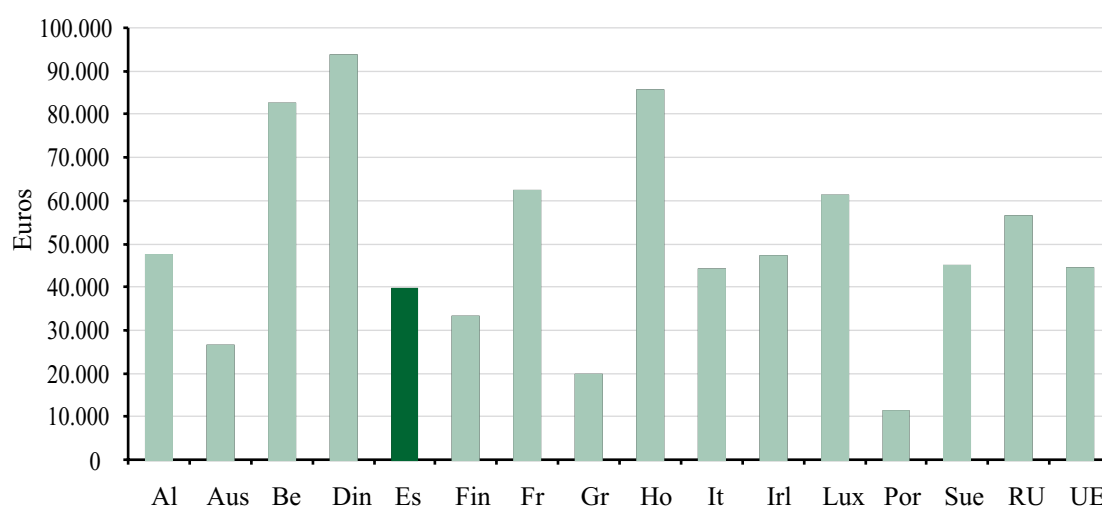
internacionales ha sido variable. Desde el año 2004 arroja cifras negativas, lo que aumenta el déficit de la balanza comercial española.

La relación real de intercambio agraria, que se define como el crecimiento relativo del índice de precios percibidos por los productores con respecto al índice de precios del conjunto de bienes y servicios producidos en la economía, se ha deteriorado a un ritmo medio anual del 3% en el período 1973-98 y del 2% en el período 1998-2006, reflejando así la pérdida continuada de poder de compra relativo de los productos agrarios. No se trata, sin embargo, de un hecho sorprendente, en particular si se consideran la reducida elasticidad renta de la demanda de alimentos en los países desarrollados y, también, la progresiva liberalización de los mercados agrarios acometida desde los acuerdos de la Ronda Uruguay, a mediados de los noventa.

G) Organización del sector agrario

En un mercado crecientemente globalizado, en el que el poder de negociación se ha ido desplazando desde el origen hasta el destino, el modelo de organización de las actividades productivas se ha convertido en un factor de competitividad de

Gráfico 7. Producción por trabajador empleado agrícola (2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de "Comisión Europea" (varios años).

primer rango para el sector primario. Los consumidores demandan productos con más servicios y atributos (a menudo intangibles) incorporados, lo que contribuye a que descienda la proporción que las materias primas representan en el precio final.

La gran distribución se ha convertido en el centro de la cadena de valor, y el agricultor ha quedado relegado al último plano. A ello han contribuido importantes cambios sociológicos –urbanización en los modos de vida, modificaciones en los ritmos de trabajo, incorporación de las mujeres a la vida laboral, nuevos modelos alimentarios, población inmigrante, etc.–, y grandes inversiones del sector de la distribución. Los circuitos tradicionales han perdido cuota de mercado y el 70% de las compras de alimentos en los hogares se realizan en los supermercados e hipermercados.

El asociacionismo productivo ha sido un intento de reacción a este proceso, pero su intensidad ha sido insuficiente, bien por las dificultades de adopción por parte de las cooperativas y otras formas societarias similares de métodos modernos de gestión, bien por la desconfianza que muchos productores siguen teniendo hacia ellas. A este respecto, es ilustrativo el hecho de que no hay ni una sola empresa cooperativa agraria española entre las 30 más grandes de la UE, lo que resulta inexplicable siendo España, tras Francia e Italia, la tercera economía agrícola de la UE²⁰. Esto significa que las cooperativas españolas tienen una implantación menor y un tamaño económico más reducido, superando tan sólo a las griegas por facturación.

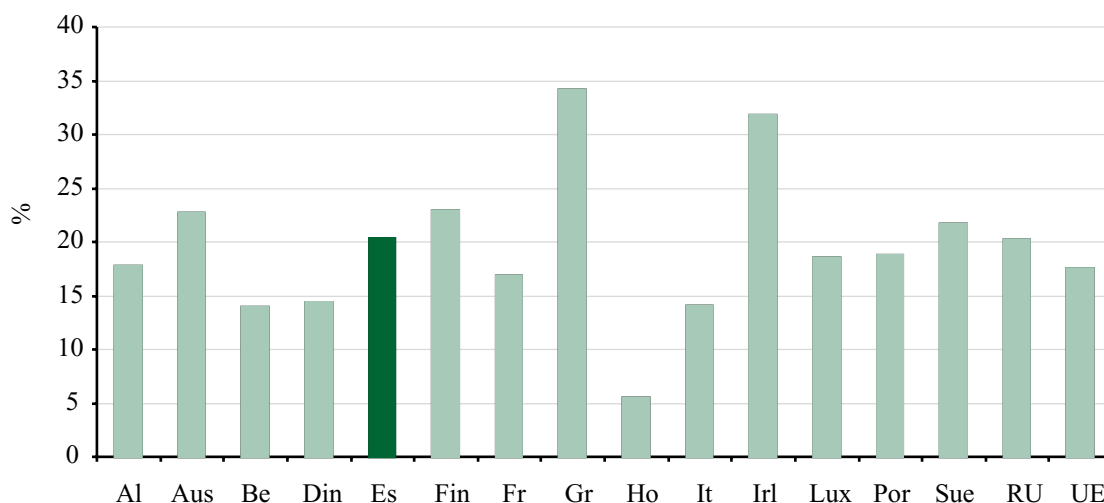
Si el análisis se realiza por subsectores, las conclusiones son similares. En el caso de frutas y hortalizas, primer sector por valor de la agricultura española, sus organizaciones de productores tan sólo comercializan el 33% de la producción, porcentaje muy inferior al 86% de Bélgica o al 79% de Holanda.

H) Dependencia de las ayudas y el apoyo a través de la PAC

Las políticas agrarias de los países desarrollados generan transferencias a favor del sector agrario procedentes de consumidores y/o contribuyentes. Si el monto de las transferencias en relación con el valor de la producción es muy elevado el sector es muy dependiente de los cambios en las políticas.

20 A nivel de la UE-25, las cooperativas representan casi el 50% de la producción agraria (CCAE, 2007).

Gráfico 8. Pagos del FEOGA con respecto a la producción agrícola total en la UE-15 (2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de "Comisión Europea" (varios años).

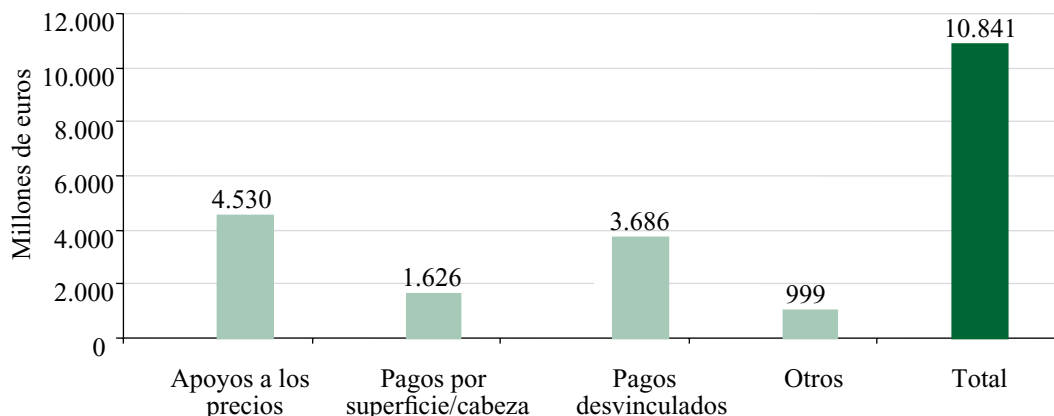
Uno de los indicadores para medir la dependencia de la producción agrícola comunitaria de la política agraria es el volumen de gasto que genera. En este sentido, la relación entre pagos de la PAC y valor de la producción en España es del 20,3%, porcentaje muy similar al del Reino Unido (20,2), y superior al de Francia (16,8), Italia (14) y al promedio para la UE (Gráfico 8).

Esta forma de cuantificar el apoyo a la agricultura no recoge las transferencias que ésta recibe a través de los mecanismos que modifican los precios ni las ayudas nacionales no incorporadas a la PAC. Para poder disponer de un cómputo global la OCDE ha definido un indicador que se denomina Estimación del Apoyo al Productor (*Producer Support Estimate*), que incluye no sólo las transferencias de carácter presupuestario sino también las financiadas por los consumidores que no se reflejan debidamente en el gasto público.

Con esta metodología, estimaciones del Grupo de Economía Internacional de la Universidad Politécnica de Valencia para el Observatorio de Apoyo Público a la Agricultura Española, proyecto financiado por el MARM²¹, indican que la EAP

21 Resultados publicados del proyecto pueden encontrarse en García Álvarez-Coque y Andrés (2007) y Andrés y García Álvarez-Coque (2009).

Gráfico 9. Estructura de la EAP en España (2007)



Fuente: García Álvarez-Coque et al. (2008) y elaboración de los autores.

en España ascendió en 2007 a 10.841 millones de euros²². El Gráfico 9 muestra la composición del PSE según la forma de apoyo: pagos directos no vinculados a la producción (3.686 millones de euros), intervenciones de precios (4.530 millones de euros) y pagos por superficie o por cabeza (1.626 millones de euros).

Como se deduce de estos datos, el apoyo a los precios –que es una forma de apoyo vinculada a la producción instrumentalizada a través de medidas de protección en frontera y otras intervenciones en los mercados internos– es superior a los pagos desvinculados de las decisiones productivas de los agricultores. Como veremos más adelante, las reformas recientes de la PAC están cambiando la forma de apoyo hacia este tipo de pagos que no incentivan la producción.

En cualquier caso, el apoyo total es todavía superior al apoyo presupuestario, y por ello las transferencias globales a la agricultura española derivadas de la PAC representan un porcentaje del ingreso de los productores del 28%, porcentaje similar al promedio de la OCDE, mientras que para el conjunto de la UE es del 34%.

22 El PSE es un indicador del valor anual de las transferencias brutas a nivel de explotación agraria, originadas por políticas de apoyo a la agricultura, independientemente de su naturaleza, objetivo o impacto en la producción agraria, las rentas o el medioambiente. La medición del apoyo recibido por los agricultores se publica anualmente en OECD (varios años). *Los cálculos de la OCDE no suministran una estimación para España, lo que ha sido objeto del proyecto del Observatorio del Apoyo Público a la Agricultura Española.*

D) Funciones no agrarias de la agricultura

En teoría, las funciones no agrarias más importantes de la agricultura en España son su contribución al mantenimiento del medio rural y el medio ambiente. Sin embargo, en la práctica esa contribución no es fácil de medir y resulta cambiante. En lo que se refiere al medio rural, en el que la actividad agraria es muy importante²³, la salida de mano de obra agrícola ha provocado un grave problema de despoblación en numerosas áreas. En lo que respecta al medio ambiente, allí donde se ha producido un aumento de la intensificación han aparecido algunos efectos externos negativos, y en cuanto a los efectos positivos relacionados con el paisaje y la biodiversidad, la evidencia disponible es todavía poco consistente. En conjunto, no parece aventurado adelantar que la agricultura española ha perdido capacidad para atender esas funciones sociales.

El medio rural en España sigue siendo importante, aunque tiene mucho más peso en términos de superficie –90%– que de población –20%–²⁴. Su situación socioeconómica es peor que en el resto del país, ya que su PIB *per cápita* es inferior al de las zonas predominantemente urbanas y su nivel de desempleo mayor²⁵. Estructuralmente, cada vez es menos dependiente de la agricultura; según los censos de población, el empleo agrícola en las poblaciones menores de 10.000 habitantes ha pasado del 27% en 1991 al 15% en 2001. Paralelamente, se ha producido un crecimiento significativo de otras actividades; así, según datos del INE, el número de casas rurales se ha multiplicado por más de 6 desde 1994.

En cualquier caso, más allá de los rasgos generales, la situación del espacio rural es muy heterogénea. En las áreas periurbanas, su mayor grado de diversificación económica y la conectividad con las zonas urbanas posibilitan un mayor dinamismo económico. Sin embargo, las zonas de montaña o periféricas son caracterizadas como “zonas rurales a revitalizar” y representan un 10% de la población, casi más de la mitad de los municipios y más del 50% de la superficie total.

En conjunto, y como tendencia, se adivina un escenario de transformación lenta pero radical del medio rural en España. Si bien en muchas zonas rurales

23 Supone el 15,1% del empleo en las regiones predominantemente rurales, 7,8% en las intermedias y 2,9% en las predominantemente urbanas (frente al 8,4%, 4,8% y 1,7% respectivamente para la UE-15) (*European Commission, 2007*).

24 El 35% si se incluyen las áreas periurbanas (Ley 45/2007 LDSMR).

25 Siendo el 100 el valor índice de la *renta per cápita* en la UE-27, en España, la renta por habitante en las zonas predominantemente rurales es de 81, en las intermedias 94 y en las predominantemente urbanas 114 (*European Commission, 2007*).

el sector agrario va a seguir desempeñando un papel esencial, en unos casos de tipo cuantitativo (número de empleos) y otros de tipo cualitativo (determinación de los rasgos identificativos de un territorio), no puede negarse que el desarrollo rural va a ser cada vez más independiente de la actividad agraria, lo cual va a tener importantes consecuencias para el papel de la política de desarrollo rural en relación con la política agrícola.

En el ámbito ambiental, aunque los problemas no alcanzan la dimensión de otros países europeos porque el consumo de insumos es en promedio inferior, en las dos últimas décadas se ha producido un aumento de la intensificación que hace que la agricultura consuma el 60% del agua y el 3% de la energía, y genere el 11% de las emisiones de gases y el 93% de las de amonio (OECD, 2008), lo que provoca daños puntuales. Por ello, la política agraria del futuro tendrá que contemplar necesariamente la reducción de los impactos negativos y la contribución de la agricultura a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Paralelamente, se dan las condiciones para que cada vez más la sociedad valore las funciones ambientales positivas de la agricultura, lo que incluye la captación de CO₂ o el mantenimiento de la biodiversidad, por citar dos casos importantes²⁶. La magnitud de este fenómeno viene reflejada por la evolución de los espacios naturales protegidos, que ocupan un porcentaje de territorio superior al promedio comunitario UE-25. Uno de los datos más relevantes es que la Red Natura 2000 afecta al 28% del territorio español (más de 14 millones de has., de las cuales casi el 25% de superficie agraria útil), en la cual hay 561 ZEPA (Zona Espacial de Protección de Aves) y 1.381 LIC (Lugares de Interés Comunitario), que una vez declaradas pasan a ser Zonas Especiales de Conservación, siendo el territorio que recibe mayor protección el situado por encima de los 1.500 metros de altitud. España cuenta además con 38 Reservas de la Biosfera, tan solo por detrás de EEUU, con 47, y la Federación Rusa, con 39. Si consideramos el valor integral de los paisajes, muchos de ellos de origen agrícola, España disfruta de una riqueza paisajística notable, tal y como se indica en el Atlas de los Paisajes de España, que recoge 1.262 unidades del paisaje situadas en gran parte en las zonas rurales de nuestro país.

La declaración de un espacio protegido supone un paso más hacia la gestión del territorio como espacio ambiental. Sin embargo, muchos actores rurales interpretan dicha protección como una pérdida de oportunidades en los territorios en los que

26 España es el país con mayor biodiversidad del continente europeo.

se produce, lo cual demuestra que en ocasiones hay conflictos entre agricultura y medio ambiente.

J) Diferenciación por la vía de la calidad

La agricultura ha sido considerada tradicionalmente el paradigma de la competencia perfecta: un sector con muchas empresas y productos homogéneos. En estas condiciones, los agricultores tienen que aceptar el precio (único) del mercado y sus beneficios en el largo plazo no superan los beneficios del promedio de los sectores económicos. Para superar esta limitación “natural” característica de numerosos mercados agrícolas, una estrategia posible consiste en introducir innovaciones en el producto que permitan su diferenciación entre los consumidores, de forma que los productores puedan aplicar precios más altos. La diferenciación conlleva cambios en el producto y un sistema de identificación vía marcas privadas y/o colectivas –denominaciones de origen, producción ecológica etc.–. Esta estrategia proviene de la agroindustria y/o la gran distribución, por lo que sólo suelen participar en ella las explotaciones agrícolas integradas en cadenas de valor.

España tiene una producción agroalimentaria cada vez más diferenciada y heterogénea. Las innovaciones en el producto son numerosas y diversas: van desde la aparición de productos enfocados a recuperar los sabores tradicionales (pe. tomates Raf o Marmande), a productos adaptados a los nuevos estilos de vida de los consumidores (pequeñas botellas de aceite, ensaladas de fruta preparada). Un caso especial de este grupo de productos son los llamados productos típicos. Éstos se definen como productos locales con fuerte identidad territorial y reputación, o productos basados en modos de producción específicos y cuya calidad, reputación y características generales son atribuibles esencialmente a su origen geográfico.

Si se exceptúa a los vinos, para los que la vinculación entre calidad y territorio tiene una larga tradición y está en el origen de la cultura vitivinícola mediterránea, para el resto de productos agroalimentarios el crecimiento de las D.O.P e I.G.P. ha sido espectacular²⁷, especialmente en quesos, productos cárnicos, aceite de oliva y frutas y hortalizas. Desde 1993 hasta el 2005, el valor económico de esta producción se ha multiplicado por más de 5, superando los 880 millones de euros.

Sin embargo, el sector agroalimentario español todavía tiene un largo camino que recorrer en materia de calidad en un mercado crecientemente globalizado. A modo de ejemplo, en el sector del vino, en España existen 119 vinos de

27 DOP: Denominación de Origen Protegida. I.G.P.: Indicación Geográfica de Procedencia.

calidad producidos en regiones determinadas, frente a 431 en Italia y 490 en Francia. Lo mismo ocurre con los vinos de mesa con Indicación Geográfica, de los que en España existen 43, frente a los 166 de Francia y los 123 de Italia²⁸. Adicionalmente, la producción agroalimentaria española adolece de estrategias de diferenciación distintas a las marcas oficiales y colectivas, a través de marcas privadas y certificación.

Conclusiones

El proceso de cambio y modernización de la agricultura española desde su entrada en la actual UE ha sido muy intenso, aunque asimétrico, afectando más a unos factores que a otros. La superficie cultivada apenas ha variado, pero el ajuste de la mano de obra ha sido dramático; su impacto sobre la estructura de las explotaciones se ha visto mitigado por el aumento de la agricultura a tiempo parcial, a pesar de lo cual el tamaño de las explotaciones ha aumentado significativamente. El resultado de este proceso es una estructura sectorial muy heterogénea en la que coexisten explotaciones potencialmente competitivas –por su tamaño y/o especialización– con otras muchas cuya viabilidad es más que dudosa. En lo que se refiere al factor humano, se está produciendo una descapitalización por la falta de relevo generacional, el aumento de la mano de obra eventual inmigrante y la pérdida de peso de la explotación familiar.

Los resultados económicos de la agricultura española son mediocres. La producción ha aumentado más que la media comunitaria, pero la productividad de la tierra y el trabajo se encuentran entre las más bajas de la UE. A esto se suma que el potencial competitivo en el medio y largo plazo se encuentra amenazado por la pérdida de potencial agronómico, la menor profesionalización en la gestión de las explotaciones, la escasa inversión, la debilidad de la organización horizontal y vertical del sector, la insuficiente producción de calidad y la escasa internacionalización.

Esa situación debería permitir identificar adecuadamente los intereses estratégicos de España en materia de política agraria. Por un lado, la fragilidad de los factores productivos y las estructuras agrarias, la escasa capitalización y los bajos niveles de organización convierten en prioritaria la política socio-estructural. Por otro lado, la baja productividad de la agricultura desaconseja la utilización de medidas de política vinculadas directa o indirectamente con la producción presente o

28 La producción de estos vinos en España es del 10%, frente al 40% de Portugal e Italia y el 70% de Francia (Estrategia para el vino en España 2007-2010. MAPA).

pasada, haciendo recomendables, por el contrario, los instrumentos que premian la superficie, la extensificación, la calidad, el desarrollo sostenible, la biodiversidad y los paisajes rurales.

A pesar del intenso proceso de ajuste y reestructuración vivido en las últimas décadas, la agricultura en España sigue siendo económica y socialmente importante, por lo que la Administración española no debería diluir los problemas agrícolas en organizaciones heterogéneas. Si dos potencias agrícolas mundiales como Estados Unidos y Francia siguen teniendo un Ministerio de la Agricultura, ¿por qué no España?

2.2. La PAC actual

A) Recursos e instrumentos de la PAC

La PAC actual está dividida en dos pilares, según una clasificación de medidas de política agraria que cada vez resulta más confusa y arbitraria. El primer pilar contiene los instrumentos de intervención en los mercados y de apoyo a la renta, y está financiado por el Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEGA) que absorbe el 81% de los créditos de la PAC; por su parte, el segundo pilar, conocido como Desarrollo Rural, está financiado desde el 1 de enero de 2007 por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) que recibe el 19% restante²⁹.

La dotación presupuestaria de la PAC, al igual que la del resto de políticas comunes, se fija en las denominadas Perspectivas Financieras o Marco Financiero Plurianual. En el anterior, 2000-2006, el gasto total de la PAC ascendió a 333.604,1 millones de euros. Para la determinación del actual, 2007-2013, la negociación agrícola fue específica y se adelantó a la negociación global. En el Consejo Europeo de Bruselas de 2002 se decidió establecer un techo para los gastos del primer pilar durante el período 2007-2013, con el fin de evitar riesgos presupuestarios –derivados, en parte, de la ampliación hacia los países del centro y el este de Europa. El límite fijado es el gasto del 2006 –49.852,9 millones de euros³⁰– incrementado en un 1% nominal anual.

El resultado es que el Marco Financiero Plurianual para el período 2007-2013 prevé una dotación (créditos de compromiso) de 330.085 millones de euros corrientes para la PAC. Esto supone que, si se cumplen las previsiones, el gasto

29 Se trata de programas cofinanciados por los Estados miembros.

30 Fuente: 2007 *Financial Report*

de la PAC pasará del 44% en 2007 al 40% del presupuesto total en 2013. Para este año 2009, el techo presupuestario previsto en la Rúbrica 2 (Conservación y gestión de los recursos naturales, en la que se inserta las PAC) es de 59.639 millones y el presupuesto de 56.121 millones; de los cuales 41.131 para “Gastos de mercado y pagos directos” y 13.651 para “Desarrollo rural”³¹.

En cuanto a instrumentos, la PAC cuenta con un gran instrumento horizontal y varios instrumentos específicos. El primero son las ayudas directas, que comportan el 62,8% del presupuesto agrícola, y el resto son medidas de intervención en los mercados –absorben el 14,9%³²– y programas para el desarrollo rural –el 22%–.³³

Las recientes reformas de la PAC adoptadas en 2003 y 2008 han consolidado el sistema de Pago Único (PU) como el mecanismo más importante de apoyo a los agricultores. Según este sistema, los agricultores son beneficiarios hoy en día de unos derechos de ayuda que son independientes de sus niveles actuales de producción. El PU ha sustituido a las intervenciones en los mercados y a los pagos directos acoplados a la producción, que eran predominantes en los años 80 y 90 respectivamente.

Una ventaja del pago único es que hace compatible la defensa de las rentas agrarias con una mayor liberalización del comercio, evitando así algunos de los efectos indeseables que la protección implicaba sobre la estabilidad y nivel de los precios internacionales. Con este sistema, agricultores y ganaderos reciben ayudas independientemente del nivel de producciones presentes o futuras, de su rendimiento o de los precios mundiales. Uno de sus inconvenientes es que consolida la distribución asimétrica de las ayudas generada por los sistemas de apoyo anteriores.

Las ayudas directas pueden revestir varias modalidades. En el momento de su establecimiento, en la reforma de 2003, se estableció un modelo “a la carta”³⁴ que ha permitido a los países elegir el porcentaje de desacoplamiento y el cálculo del monto de las ayudas. El resultado es, por un lado, que hay países que han

31 Fuente: Presupuesto General de la UE para el ejercicio 2009. Resumen de datos. Comisión Europea. Enero 2009.

32 Los más importantes las restituciones a la exportación, los gastos de compra y almacenamiento de excedentes, y medidas sectoriales diversas –ayudas al algodón, al aceite de oliva, a los fondos operativos de frutas y hortalizas, destilación de vino y otras–.

33 Los más importantes son el cese anticipado de la actividad agraria, los pagos agroambientales, la reforestación de tierras agrícolas y las Ayudas a las Zonas más Desfavorecidas.

34 Para los países incorporados a la UE a partir de 2004 rige otro sistema, denominado SAPS (*Single Area Payment Scheme*, frente al SPS (*Single Payment Scheme*) de la UE 15.

desacoplado completamente las ayudas y otros no y, por otro, que se han creado varios modelos de pago único –histórico, híbrido estático, híbrido dinámico y regional–.

España eligió el sistema histórico, lo que significa que la base de cálculo del PU se basa en los pagos realmente recibidos por los agricultores en el período de referencia 2000-2002. Este método traslada la inercia y las desigualdades de los sistemas anteriores de apoyo a los tiempos actuales. Es decir, lo que se percibe en el presente es función de lo que se percibía en el pasado, lo que no tiene por qué estar relacionado con las funciones que se espera de la agricultura en el momento actual.

El Pago Único (PU)

El pago único proporciona unas ayudas estables a los agricultores, ya que saben que el importe de la ayuda que van a recibir es el mismo, independientemente de lo que produzcan, lo que les permite decidir qué producir atendiendo únicamente a los precios. Para poder acogerse a este régimen, el agricultor tiene que poseer derechos de ayuda. Éstos se calculan en función de los pagos recibidos durante el periodo de referencia (modelo histórico) o sobre la base del número de hectáreas admisibles con que cuente el agricultor el primer año de aplicación de este régimen (modelo regional).

Los diez nuevos estados miembros han adoptado un régimen simplificado que conlleva el pago de importes uniformes por hectárea admisible de tierras agrícolas, sujetos a un límite nacional estipulado en los acuerdos de adhesión. La heterogeneidad de opciones conduce a una considerable desigualdad en la asignación de pagos entre estados.

Fuente: Comisión Europea. DG Agri.

B) El PU como principal instrumento de la PAC y su relación con las funciones de la agricultura

Las ayudas directas, y en especial el PU, representan la última etapa del proceso de reformas iniciado en 1992 con el desmantelamiento progresivo del modelo previo de apoyo vía precios vigente hasta entonces. El principal objetivo del citado proceso fue reducir las distorsiones externas generadas por la PAC y evitar los ataques de países terceros en las negociaciones agrícolas de la OMC.

Si bien el origen y la lógica que conduce al PU es inapelable, su funcionalidad actual es muy discutible, ya que no promueve directamente ninguna de las funciones atribuidas

a la agricultura en el marco de la multifuncionalidad: no garantiza ni el abastecimiento de alimentos ni la estabilidad de los mercados –al menos en su concepción estricta–, no contribuye a mantener el medio rural y no incide en la conservación del paisaje agrícola, la biodiversidad y el medio ambiente, ya que no está calculado en función de la aportación de las explotaciones a estos objetivos. A esto hay que añadir que distorsiona la competencia entre explotaciones –tanto en el interior de cada país como entre países, aunque la intensidad de la distorsión depende del modelo aplicado– y genera abundantes costes y problemas de gestión y control.

En realidad, analizado fríamente, el sostenimiento de un instrumento tan tosco e inicuo como principal baluarte de la política agraria de la UE sólo es posible por la confluencia de varios factores: a) su utilidad como herramienta de “deconstrucción” de la PAC; b) su compatibilidad con el objetivo de mantenimiento del *statu quo* distributivo y presupuestario; c) la fuerte aversión al riesgo y los intereses creados de sus beneficiarios –muchos de ellos opuestos a él pero temerosos, en un contexto de reducción presupuestaria, a desencadenar cambios que puedan a la postre perjudicarlos–; d) el desinterés tradicional de la opinión pública por los temas agrícolas; e) la eficacia de la propaganda desplegada desde las administraciones para legitimarlo.

C) Apoyo que genera la PAC

La evolución reciente de la PAC ha conllevado cambios sustanciales en los instrumentos de apoyo al sector, sobre todo en aquellos que más efectos externos negativos generan. Esto se refleja sobre todo en la “caja ámbar”, definida en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial de Comercio (OMC) como el conjunto de medidas de apoyo interno que tienen efectos de distorsión en la producción y el comercio, lo que incluye instrumentos como los precios de intervención o las ayudas directamente vinculadas con las cantidades producidas.

Las reformas que ha realizado la Unión en las últimas décadas han eliminado o reducido sustancialmente los precios de intervención y de las ayudas directas vinculadas a la producción. El resultado es que se ha pasado de un nivel de “caja ámbar” de 48 mil millones de euros en la campaña 1999/2000 a poco más de 30 mil millones de euros en la campaña 2004/2005, de acuerdo con las notificaciones presentadas por la UE ante la OMC, y se puede llegar con facilidad a 20 mil euros tras el ciclo actual de reformas de la PAC.

Esto no significa que haya caído sustancialmente el apoyo a los agricultores, sino que han variado los instrumentos para hacerlo, descansando en la actualidad en

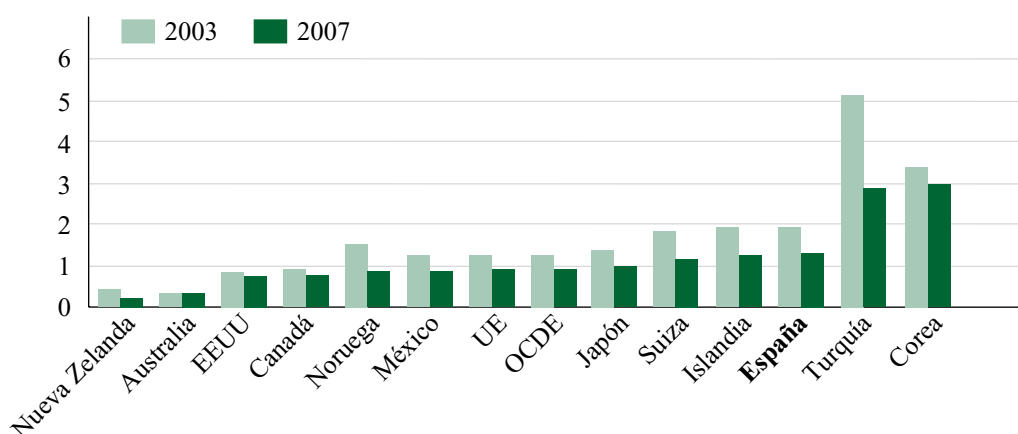
el PU, que es un sistema de ayudas directas que ha venido a reemplazar a los sistemas anteriores y que la UE notifica como “caja verde”, es decir, apoyo que no genera distorsión en el mercado y que no está sometido, por ello, a presiones para su reducción.

Este cambio en el modelo de apoyo también se refleja en el indicador EAP presentado en el apartado H) del capítulo anterior. Según los cálculos del Observatorio de Apoyo Público a la Agricultura, los apoyos vinculados a la producción a la agricultura española (incluida la protección en frontera) han bajado su participación en las transferencias totales del 64% en 2004 al 44% en 2007. Mientras tanto, lo que han ido aumentando significativamente son los pagos directos, en particular los apoyos disociados de la producción tras la revisión intermedia de la PAC aprobada en 2003.

El crecimiento del PIB en España en el periodo de estudio, unido a una ligera reducción del apoyo total en términos nominales, ha conllevado una caída significativa de las transferencias totales a la agricultura, medidas en porcentaje del PIB, del 1,95% al 1,23%, situándose en España todavía por encima del nivel promedio de la UE (0,9 por ciento) que se encuentra en la media de la OCDE, como se desprende del Gráfico 10.

Una de las consecuencias metodológicas de este cambio de modelo derivado de las reformas recientes de la PAC es que hace que el apoyo sea más transparente y

Gráfico 10. Apoyo total a la agricultura en porcentaje del PIB



Fuente: García Álvarez-Coque, J.M. et al. (2008) con base en OCDE Database 1986-2007.

el gasto agrícola resulte más útil que en el pasado para determinar la dependencia de la agricultura de las transferencias generadas por la política agraria.

D) Impactos redistributivos de la PAC

La desigualdad del apoyo entre explotaciones y su concentración en los grandes propietarios es uno de los puntos más débiles de la PAC. Aunque los estudios sobre política agraria y algunas organizaciones profesionales llevan tiempo cuantificando y denunciando esta circunstancia, hasta hace muy poco tiempo ha permanecido casi en secreto para la opinión pública. Primero fue porque el sistema de apoyo vía precios (1962-1992) encubría la magnitud de las transferencias y sus beneficiarios, y después ha sido porque las administraciones públicas no hacían pública la información sobre el destino de las ayudas. Hoy las cosas han cambiado mucho, y si bien la política sigue beneficiando en particular a unos pocos –se sigue cumpliendo que, aproximadamente, el 20% de los titulares reciben el 80% de las ayudas– existe mucha más información e interés público sobre este tema.

Parte del éxito corresponde a iniciativas como *Farmsubsidy.org* o *Follow the Money EU*, que se han visto acompañadas por cambios institucionales para lograr una mayor transparencia en el destino de las ayudas agrícolas. El resultado ha sido una nueva regulación de la financiación comunitaria que obliga a los estados miembros a hacer públicos los nombres de los perceptores y las cuantías de las ayudas. La fecha límite para cumplir esta obligación fue el pasado 30 de abril. Esta nueva política permite saber, por ejemplo, que el primer beneficiario de la PAC en Francia en 2008 fue la empresa Doux, con más de 62 millones de euros.

En realidad, la PAC tiene efectos distributivos de varios tipos:

- **Transferencias de los consumidores y los contribuyentes a los productores**
El proyecto citado (Observatorio del apoyo público a la agricultura española) permite reflejar que tanto los consumidores como los contribuyentes han financiado transferencias económicas a la agricultura. La transferencia total en 2007 se estimaba, siguiendo la metodología de la OCDE, en unos 12 mil millones de euros, incluyendo las políticas de apoyo a los precios, las ayudas directas y otras transferencias presupuestarias al sector. Con los cambios recientes de tendencia en los mercados mundiales de productos básicos, con una elevación de los precios internacionales, unida a la creciente apertura gradual de los mercados exteriores, la proporción del apoyo total a la agricultura en la UE financiada por los contribuyentes ha ido creciendo y ya representaba más del 50 por ciento en 2003. Esta tendencia se ha acentuado con la aplicación de

la revisión intermedia de la PAC, alcanzando más de 2/3 de la transferencia total a los productores, siendo los consumidores los responsables del resto.

- **Transferencias internas entre tipos de explotaciones**

En el año 2006, la PAC otorgó un monto de pagos directos a agricultores españoles por un total de 4.465 millones de euros, para un total de 896 mil perceptores y un importe medio de ayudas de unos 4.983 euros. La mitad de los perceptores obtienen una ayuda inferior a 1.250 euros, que en conjunto equivalen a tan sólo un 4,2% del importe global. Otro 27% de ellos obtienen entre 1.250 a 5.000 euros, con un 14,3% del importe. Hay un 18% de perceptores con ayudas entre 5 y 20 mil euros, por un importe del 35% de las ayudas. El grupo de grandes perceptores, con más de 50 mil euros (aunque entre ellos hay algunas solicitudes de tipo colectivo), equivale al 1,1% de ellos, pero concentra un 22% de las ayudas. El grado de disparidad existente entre el importe recibido con relación al número de perceptores es evidente para los grupos extremos por estratos de ayuda. Los que reciben más de 50 mil euros son unos 9.810 y reciben poco más de 982 millones de euros, una cantidad que es superior a los 824 millones recibidos por los 692.350 perceptores con menos de 5 mil euros. Esta gran desigualdad en la distribución de los perceptores de las ayudas directas en España es similar a la existente en el conjunto de la UE-15 (Tabla 1).

- **Transferencias interregionales**

Las diferencias interregionales en la percepción de apoyo público a la agricultura son apreciables. Para comprobarlo podemos examinar algunos resultados obtenidos por el Observatorio. Así, más de la mitad de la Estimación del Apoyo al Productor a la agricultura española se concentra en sólo tres CCAA –Andalucía, Castilla y León y Cataluña–, que aglutinan el 22, 18 y 11 por ciento del mismo respectivamente. Si medimos este indicador como porcentaje de los ingresos de los productores es interesante observar las diferencias regionales: la parte de los ingresos de los productores que procede de transferencias de la política agraria es mucho más elevada para los productores del norte y el oeste que para los del sur y este de España, siendo la especialización productiva de cada región la responsable de las diferencias (Gráfico 11). Las transferencias son, por tanto, muy dependientes del modelo histórico de apoyo de la PAC y tienen poco que ver con una remuneración de las funciones de la agricultura por los bienes públicos que ofrece en el momento actual.

Las diferencias interregionales también se observan en la percepción de ayudas directas. Los cálculos de la Universidad de Santiago de Compostela para el Observatorio para el año 2006 indican que hay una considerable desigualdad en

Tabla 1. Distribución del importe de las ayudas directas en España y en la Unión Europea. Año 2006 (en millones de euros)

Miles euros/perceptor	España	Francia	UE-15	UE (+10)
> 0 a < 1,25	187,7	34,9	1.078,8	632,3
1,25 a < 2	135,2	34,8	674,0	130,8
2 a < 5	501,1	174,2	2.468,1	178,6
5 a < 10	645,1	440,4	3.506,6	107,4
10 a < 20	914,8	1.226,9	5.560,5	114,1
20 a < 50	1.098,7	3.332,3	9.153,8	155,3
≥ 50	982,4	2.373,8	8.943,1	426,5
Total	4.465,0	7.617,3	31.384,9	1.745,0
Importe medio (miles €)	4,98	17,96	6,03	0,82

Fuente: Sineiro y Lorenzana (2008), con base en datos de la Comisión Europea

el importe medio recibido por beneficiario (Sineiro y Lorenzana, 2008). Según los autores citados, once provincias casi duplican la media española de ayudas directas por perceptor, con importes más elevados en el sur (Sevilla y Cádiz), en el oeste (Cáceres y Salamanca), en el centro y noroeste de Castilla y León y provincias limítrofes como Álava, Rioja y Zaragoza. Las provincias con un menor importe por beneficiario están situadas en dos zonas: en el área mediterránea –que se extiende desde Tarragona a Alicante, a las que se añade Almería– y en el área norte –que comprende tres provincias gallegas (A Coruña, Pontevedra y Ourense) y dos vascas (Vizcaya y Guipúzcoa) –. La distribución del importe de ayudas por SAU es relativamente más homogénea, teniendo tres cuartas partes de las provincias valores próximos al medio de unos 172 euros por hectárea. Tan sólo hay cuatro provincias con valores medios superiores a 300 euros (Jaén, Córdoba, Sevilla y Tenerife), mientras que otras ocho tienen bajos importes, por debajo de 100 euros, y se sitúan sobre todo en el mediterráneo, desde Castellón a Almería a las que se añaden Teruel y Huelva (Tabla 2).

Gráfico 11. Estimación del Apoyo al Productor (EAP) por CCAA: porcentaje de los ingresos de los productores (promedio 2002-2007)



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE, MAPA y FEAGA.

Tabla 2. Distribución provincial del importe medio por SAU de las ayudas de pagos

Estrato (euros)	Nº provincias	Importe (mill €)	Imp medio (€/ha)	SAU (miles)
< 100	8	235,3	88	2.674,2
100 a < 200	30	2.611,2	143	18.258,1
200 a < 300	8	575,7	229	2.512,4
≥ 300	4	1.108,9	386	2.872,0
Total	50	4.531,2	172	26.316,7

Fuente: Sineiro y Lorenzana (2008) con base en microdatos FEAGA.

E) PAC y mantenimiento del medio rural

El tratamiento de “lo rural” en el seno de la PAC se presta a equívoco, y la confusión ha ido creciendo con el tiempo a medida que ha evolucionado el contenido de la política de desarrollo rural. En la actualidad se trata de una política que corresponde al segundo pilar de la PAC y comprende un conjunto variopinto de medidas que van de lo estrictamente rural –diversificación de la economía rural a través de programas e iniciativas como la LEADER– a lo ambiental –programas agroambientales o reforestación–, incluyendo lo socio-estructural –cese anticipado–. En definitiva, es una política que combinar medidas de desarrollo estrictamente agrícola con medidas de desarrollo global.

La política de desarrollo rural se centra en tres grandes ejes u objetivos:

1. La mejora de la competitividad de la agricultura y la silvicultura, que se corresponde con lo que se conoce como política socioestructural: incluye 16 medidas y recibe el 49% del presupuesto.
2. La protección del medio ambiente y el paisaje, que encaja con la política ambiental: incluye 13 medidas y recibe el 32% del presupuesto.
3. El apoyo a la calidad de vida y la diversificación de las áreas rurales, que constituye la esencia de una política rural autónoma de la agricultura: consta de 8 medidas y absorbe el 10% del presupuesto.

A estos tres ejes se suma el apoyo a la Iniciativa Comunitaria LEADER y los programas de diversificación económica rural (PRODER), que pretenden convertir a la comunidad local en el actor principal de los proyectos para mejorar la situación de las áreas rurales.

En realidad, hay dos formas directas de valorar la aportación de la PAC al sostenimiento del medio rural; la primera es a través del desarrollo agrícola y la segunda a través del de otros sectores. En el primer ámbito, si en el pasado la orientación productivista de la PAC garantizaba el desarrollo agrícola y rural, el sistema de ayudas desacopladas a la renta no tiene esa función, limitándose a garantizar una renta al titular de la explotación. En el segundo, la parte de la PAC que se destina estricta y directamente a desarrollo rural no agrícola la componen el Eje 3 del segundo pilar y la Iniciativa LEADER/PRODER.

En conjunto, y a pesar de la denominación de Desarrollo Rural al segundo pilar, la PAC actual carece de instrumentos potentes y específicos en materia de desarrollo rural, lo que explica los desiguales resultados en esta área y lo que hace parecer exagerada la afirmación de la Comisión de que el segundo pilar retribuye los bienes públicos generados por la agricultura³⁵. En efecto, si se sitúa el “problema rural” en sus debidas coordenadas, esto es, en el deterioro y despoblamiento de numerosas áreas rurales, la agricultura y la PAC han perdido eficacia para resolverlo.

La economía de las áreas rurales de la UE, como las urbanas, depende mucho más de los servicios y la industria que de la agricultura: la agricultura, la pesca y la explotación forestal aportan el 4% del Valor Añadido Bruto en las áreas rurales de la UE-27, frente al 1% en las urbanas³⁶. Como el porcentaje de población activa o empleada en la agricultura ésta en retroceso en casi todas las zonas rurales, la PAC hace una función social amortiguando el coste del éxodo agrícola, proceso que en la mayoría de los países todavía va a continuar. En el futuro, el medio rural va seguir aumentando su dependencia del sector servicios, lo que no significa que no vayan a existir regiones en las que el complejo agroalimentario sea muy importante, como es el caso de La Rioja y Navarra en España, sobre todo si son capaces de contar con una oferta especializada.

La dinámica del medio rural es, por tanto, cada vez más independiente de los avatares del sector agrícola. Es por eso que en algunos de los países más desarrollados de la UE –como Finlandia, Dinamarca, Suecia o Irlanda–, el medio rural sigue siendo fuerte, y su evolución responde a otro modelo de ocupación y gestión del territorio.

En suma, la PAC no aborda correctamente el “problema rural”, ya que lo sitúa en el ámbito de la política agrícola y lo junta con los problemas estructurales y ambientales. Estrictamente, el problema rural es el resultado de una combinación de factores entre los que destacan el ajuste del trabajo agrícola, la falta de alternativas en otros sectores y/o la escasez de servicios públicos adecuados para dar a los habitantes de las zonas rurales un nivel de vida adecuado.

Antes él sólo caben dos enfoques: o verlo como un problema de desarrollo agrícola –enfoque agrarista tradicional– o como un problema de desarrollo territorial integral –enfoque moderno– en el cuál el desarrollo rural tiene autonomía con

35 Ver: *New perspectives for EU rural development. European Commission. Factsheets 10/2005.*

36 *The importance and contribution of the agri-food sector to the sustainable development of rural areas. European Commission. 3 September 2007.*

respecto a la política agraria y se alinea con la política regional y territorial (Compés, 2006a). Por el momento, la PAC se encuentra a medio camino de ambos enfoques. Sin embargo, si continúan las tendencias actuales, quizá en algún momento la UE deba plantearse un enfoque más ortodoxo y estricto de la política de desarrollo rural, separando y clarificando sus distintos componentes, lo que al final puede que conduzca a que la adquiera autonomía con respecto al presupuesto agrícola y se acabe integrando en el seno de la política regional.

En el camino deberá enfrentarse a algunas cuestiones complejas y controvertidas como quiénes deben ser los beneficiarios de las medidas –¿sólo los agricultores?–, cuál es la definición de zonas desfavorecidas en una Europa territorial muy heterogénea (*Court of Auditors, 2003*) o quién y cómo debe financiar las medidas de desarrollo rural.

F) PAC y medio ambiente

Una de las características de la PAC actual es la gran importancia que concede al medio ambiente, lo que se utiliza como uno de los principales argumentos para justificar el apoyo de la PAC a la agricultura europea. Aunque la incorporación de instrumentos ambientales a la PAC arrancó en 1992, fue a partir de la Cumbre de Goteborg (2001) y de la aprobación de la Estrategia Interna de Desarrollo Sostenible cuando los objetivos ambientales adquirieron rango de componente básico de las políticas sectoriales europeas³⁷.

De forma genérica, los objetivos medioambientales en relación con la PAC consisten en fomentar prácticas agrícolas que protejan el medio ambiente y el espacio rural, y aumenten la sostenibilidad de los ecosistemas agrarios, y prevenir la degradación y contaminación del medio ambiente de origen agrícola. En particular pretenden:

1. Preservar la biodiversidad agrícola.
2. Proteger el medioambiente de posibles riesgos derivados de la utilización de organismos modificados genéticamente (OMG).
3. Proteger el suelo (materia orgánica y estructura) y evitar la erosión.
4. Reducir al mínimo la repercusión perjudicial de los plaguicidas en el medio ambiente.

37 Ver *Agriculture and the environment. European Commission. DG for Agriculture. Fact sheet 12/2003.*

5. Reducir la contaminación del agua por nitratos de origen agrícola y prevenirla en el futuro.
6. Mejorar el estado de las infraestructuras de regadío y permitir a los agricultores adoptar técnicas de regadío mejoradas.
7. Diseñar instrumentos para evaluar la cambiante interacción entre la agricultura y el medio ambiente.
8. Convertir las tierras de labranza en bosques y zonas arbóreas y mantener la estabilidad ecológica de los bosques y la restauración de los bosques dañados.

Para alcanzar estos objetivos medioambientales, la PAC ha ido incorporando un amplio abanico de instrumentos directos e indirectos. Aunque no se presenta como tal, el primer instrumento ambiental (indirecto) es el cambio de modelo de política agraria iniciado en 1992, que, al pasar del apoyo a los precios al apoyo desacoplado a las rentas, elimina los incentivos a la intensificación. El segundo es la eco-condicionalidad, principal herramienta para que los agricultores cumplan una serie de requisitos básicos en materia, entre otras, de medio ambiente si quieren recibir el pago único en su totalidad³⁸. El tercero son los programas y ayudas agroambientales, que fomentan los métodos de producción respetuosos con el medio natural. A estos hay que añadir un conjunto de medidas específicas en materia de biodiversidad, OMG, suelo, plaguicidas, nitratos, agua y silvicultura.

La evaluación de la dimensión ambiental de la PAC es compleja y la información empírica escasa (IEEP, 2002)³⁹; esto es debido a la variedad de los instrumentos, las dificultades de medir su efecto, las diferencias que existen entre unos países y otros y el poco tiempo transcurrido en el caso de algunos programas. Dicho esto, los dos principales instrumentos ambientales –ayudas agroambientales y eco-condicionalidad– están todavía lejos de haber alcanzado sus objetivos.

Los programas agroambientales son en principio exitosos, ya que absorben un tercio del presupuesto comunitario de desarrollo rural y abarcan el 27% de las

38 Los denominados Requisitos Legales de Gestión –en general preexistentes– se dividen en 5 grandes grupos: medio ambiente, salud pública y sanidad de los animales e identificación y registro de los mismos, salud pública y cuestiones sanitarias y fitosanitarias, notificación de enfermedades y bienestar de los animales. A estas se suman las denominadas Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales que afectan a la erosión del suelo, la materia orgánica del suelo, la estructura del suelo y el nivel mínimo de mantenimiento.

39 Por eso nace el Proyecto IRENA (Informe sobre los indicadores de integración de las consideraciones medioambientales en la política agrícola).

tierras de cultivo. Sin embargo, la cuantía de las ayudas, que creció casi sin interrupción entre los años 1993 y 2000, se ha estancado, y las diferencias de aplicación entre países son muy importantes: así, en Austria el porcentaje de suelo agrícola integrado en estos programas es del 82% y en Finlandia del 99% (2002), mientras que en España es del 9%, muy por debajo de la media comunitaria UE-15 (24%).

En cuanto a la eco-condicionalidad, se la utiliza para sostener que el PU al que va ligada es la retribución a los productores por los servicios externos ambientales positivos que prestan a la sociedad. Sin embargo, esta posición es muy discutible. Por un lado, el cálculo del pago único por explotación no se hizo en función de la aportación ambiental de cada explotación. En segundo lugar, y según un Informe reciente del Tribunal de Cuentas (2008) la condicionalidad no es eficaz debido a que sus objetivos y ámbito no están bien definidos, el marco legal presenta dificultades de aplicación por su complejidad, no existe adaptación entre la condicionalidad y el desarrollo rural, los estados miembros no han asumido su responsabilidad en lo que respecta a la puesta a punto de sistemas de control y sanción eficaces, los datos suministrados por los estados miembros no son fiables y el control de los resultados por la Comisión es deficiente. En suma, no está claro cuáles son las obligaciones de las explotaciones y los controles son defectuosos y poco fiables.

Dicho esto, existen resultados claramente positivos en materia de agricultura y medio ambiente. En primer lugar, ha aumentado la superficie dedicada a la agricultura orgánica, que alcanza el 3,7% de la superficie agrícola útil de la UE-15 (2002), aunque las diferencias entre unos países y otros son significativas, destacando Austria e Italia con más de un 7%, mientras que España está por debajo de la media comunitaria. En segundo lugar, en la década de los noventa se redujo el porcentaje de explotaciones que practican agricultura intensiva y aumentó el de las que siguen métodos de agricultura extensiva. Finalmente, ha disminuido el consumo de abonos nitrogenados y fosforados, aunque ha aumentado el de pesticidas (EEA, 2005)⁴⁰.

G) La PAC y su relación con la producción de agrocombustibles y con el problema energético

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

40 *The European environment - State and outlook 2005. European Environment Agency.*

2003/30/CEE) estableció como valor de referencia que estos productos debían representar un 2% del mercado energético en 2005, un 5,75% en 2010 y un 10% en 2020.

Según estimaciones de la Comisión Europea, el objetivo del 10% supondría la utilización de un 15% de la superficie destinada a cultivos herbáceos⁴¹. En el marco de esta estrategia, la Comisión venía otorgando una ayuda específica de 45 euros por ha. a los cultivos energéticos. Pero tras la crisis de precios de las materias primas en 2007 y 2008 existen razones para una mayor cautela en la promoción de cultivos energéticos, siendo las más importantes la interrelación entre producción para alimentos y producción para energía y el carácter intensivo de la agricultura europea, de modo que un incremento en la producción de biomasa destinada a la obtención de energía puede ser costoso en términos de energía utilizada, contaminación, y presión sobre la biodiversidad y los recursos hídricos.

Estas consideraciones han llevado a la Comisión Europea a excluir del pilar 1 de la PAC, tras el Chequeo Médico, al apoyo específico a los cultivos energéticos. Sin embargo, la Comisión insiste en metas obligatorias de adición de agrocombustibles a los combustibles minerales. Esto lleva a contradicciones entre los objetivos europeos en materia de biocombustibles y los de conservación de la biodiversidad y protección de la naturaleza.

Según un informe de la Agencia Holandesa para el Medio Ambiente presentado al Parlamento Europeo, la UE tendría que dedicar entre 20 y 30 millones de hectáreas para alcanzar el objetivo del 10% de biocombustibles, o al menos 16 millones de hectáreas en un contexto de liberalización comercial, importando el resto. Por ello, y teniendo en cuenta los costes internos y externos de la producción de biocombustibles, la UE podría revisar su objetivo del 10%⁴². Para atenuar el conflicto entre producción de alimentos y producción de energía, la Unión eliminó las exigencias impuestas en retirada de tierras.

En el caso español, de acuerdo con el profesor Tió (2008), esta política rompió con una de las prácticas de mayor contenido conservacionista en la agricultura

41 *The impact of a minimum 10% obligation for biofuel use in the EU-27 in 2020. European Commission. 30 April 2007.*

42 Hay tres tipos de biocombustibles: de primera, segunda y tercera generación. Los primeros utilizan materias primas de uso alimentario –como pueden ser el maíz, la caña de azúcar o la soja–, los segundos utilizan materias primas que no se utilizan normalmente en alimentación –como el *Panicum virgatum* o el álamo–, mientras que los terceros se extraen de determinadas algas cultivadas por métodos transgénicos y destinadas exclusivamente a la producción energética o de residuos lignocelulósicos.

española, exigida por el medio ecológico en el que se desarrollan los cultivos de secano en gran parte de nuestro país.

H) Impacto de la PAC sobre los países terceros

La PAC no tiene una dimensión comercial específica, pero desde que en Stressa (1958) se incorporó el principio de preferencia comunitaria, la política comercial agraria puede ser considerada parte integrante de una denominada política agrocomercial común. Desde esta perspectiva, la PAC influye sobre los países terceros a través de dos vías complementarias: la primera, indirecta, a través de los mecanismos de apoyo interno, y, la segunda, directa, a través de las barreras (arancelarias y no arancelarias) al comercio y las subvenciones a la exportación. La mayor parte de los efectos negativos de la PAC sobre los países terceros se dirimen en las negociaciones comerciales de la OMC.

En lo que se refiere al impacto del apoyo interno sobre los países terceros, las reformas de la PAC desde 1992 han reducido las distorsiones sobre los precios y han aproximado la PAC a los principios del sistema de comercio multilateral. La transformación del modelo de apoyo, con menor énfasis en las ayudas de “caja ámbar” y “caja azul”, y la introducción del PU desvinculado de la producción en la “caja verde”, han logrado que la agricultura europea gane en compatibilidad con un posible acuerdo en la Agenda Doha de negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la OMC. En este sentido, la UE se ha adelantado a un posible acuerdo y, por esta vía, la OMC no resultará un condicionante fundamental en las decisiones que se adopten sobre gasto público en la agricultura.

En lo que respecta a la protección en frontera, hay que señalar que el respeto de la preferencia comunitaria, desde los orígenes de la PAC, ha sido variable según producto o país⁴³, y que la protección exterior de la agricultura europea –y su contrapartida, el acceso al mercado comunitario– se ve mermada por los acuerdos comerciales que la UE firma con países terceros, en los que uno de los principales alicientes es la concesión de importantes beneficios en materia agrícola. Esto significa que, como consecuencia de esta política, hay países beneficiados y países perjudicados por la acción comercial exterior de la UE, llegándose a crear conflictos entre países terceros por esta causa –siendo uno de los más claros y paradigmáticos el del plátano– (Compés, 2006b).

43 En el plano multilateral, la preferencia comunitaria nació condicionada por los Acuerdos de la Ronda Dillón del GATT y, en el regional, por los Acuerdos de Yaundé, antecedente de Lomé, Cotonou y la política desplegada con los países ACP.

El acceso al mercado es el aspecto más sensible de la posición negociadora europea en las negociaciones actuales de la Agenda de Doha de la OMC. El arancel consolidado promedio de los productos agrícolas en la UE era del 23,8% en 2004 de acuerdo con Jean y Laborde (2008). Sin embargo, existe un número importante de productos que se mantienen protegidos con elevados equivalentes arancelarios (niveles máximos de arancel admisible según los compromisos de la UE en la OMC). Según el trabajo citado, un 6,8% de las líneas arancelarias (a 8 dígitos) en la Unión tienen equivalentes arancelarios superiores al 75%. Los niveles altos de protección en frontera (Tabla 3) se concentran especialmente en algunos capítulos como el azúcar (arancel promedio del 129%), carnes (67.5%), productos lácteos (55.9%) y productos de molinería (44.4%), con algunas líneas. En frutas y hortalizas, el sistema aplicado de precios de entrada a algunos productos desencadena aranceles adicionales en determinado período de la campaña que protegen la producción comunitaria de la competencia exterior (García Álvarez-Coque, Martínez y Villanueva, 2009). En este capítulo, la UE ha ofrecido una reducción sustancial de los aranceles, con un mínimo de reducción del 50%, aunque quedan aspectos pendientes muy concretos, pero no menos importantes, como la selección de productos sensibles, que se verán sujetos a una reducción arancelaria inferior (a cambio de un aumento de los contingentes de importación).

Tabla 3. Niveles arancelarios por producto (en términos ad valorem, 2004)

	Arancel promedio consolidado (%)	Arancel máximo consolidado en el capítulo (%)
Animales vivos	1,7	114,1
Carnes	67,5	407,8
Productos lácteos	55,9	264,3
Hortalizas	25	118,9
Frutas	25,2	117,1
Cereales	78,4	93,6
Productos de molinería	44,4	100,8
Oleaginosas	0,3	179,1
Grasas	11,9	118,7
Preparados de carne o pescado	28,4	87,6
Azúcar	129,1	218,1
Preparados de cereales	16,6	50,1
Preparados de hortalizas	27,2	217,4
Bebidas y licores	8,4	136,8
Lana	0	0
Algodón	0	0

Fuente: Jean y Laborde (2008). Elaboración de los autores.

En cuanto a las restituciones a la exportación, la forma de subvención a las exportaciones mayormente empleada por la PAC, y cuya distorsión sobre los mercados mundiales es incontestable, la UE ya ha anunciado su disposición a eliminarlas en 2013 si todos los países aceptan compromisos similares y la Ronda de Doha concluye con éxito.

En conjunto, todos estos cambios reducirán el impacto negativo de la PAC sobre países terceros, lo que resulta un deber ineludible del que la UE es consciente. De hecho, 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. 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 la Unión Europea ha asumido explícitamente poniendo sobre la mesa de las negociaciones de la OMC una oferta generosa.

Sin embargo, el futuro es más incierto que nunca, y no es fácil predecir las consecuencias que la crisis actual va a tener sobre la Ronda de Desarrollo de Doha. Las negociaciones actuales se encuentran estancadas, y no parece que las repetidas llamadas del Director General de la OMC para concluir las sirvan de estímulo suficiente para un relanzamiento del proceso de liberalización al comercio. Una conclusión exitosa de la Agenda Doha de negociaciones comerciales multilaterales puede contribuir a hacer más transparente y eficiente el funcionamiento de los mercados globales, aunque sus efectos sobre los precios mundiales pueden ser contradictorios. La mayor 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. Unos buenos acuerdos internacionales (de carácter multilateral o bilateral) en el ámbito agrario serán fuente de notables beneficios para los países en desarrollo, sobre todo en sus productos de exportación (Banco Mundial, 2008). Ciertamente, no todos los países ganarán de igual modo con una liberalización del comercio agrícola. 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.

La pregunta clave es cómo la UE puede realizar reformas a un ritmo gradual que sean compatibles con unas reglas de comercio más justas al nivel internacional.

Desde la perspectiva interna, para la UE es prioritario el cambio en el modelo de apoyos internos y es quizás aquí donde la UE tiene más que ofrecer a países terceros. La reducción de la protección en frontera es también factible cuando las perspectivas a medio plazo de la demanda mundial de alimentos son de crecimiento. Sin embargo, la inestabilidad creciente en los mercados internacionales obliga a acometer la liberalización de manera gradual. No hay que olvidar, además, que muchos países en desarrollo que se benefician de preferencias arancelarias podrían verse afectados negativamente de la erosión de las preferencias que implicaría una reducción multilateral drástica de la protección agrícola europea. En cualquier caso, no es la liberalización del comercio lo que se debe poner en cuestión sino los ritmos, plazos y ámbitos de la reducción arancelaria, que deben ser fruto de una evaluación a fondo de sus probables impactos sobre la Unión y sobre países terceros.

D) Nivel de esfuerzo de los estados miembros en materia de política agraria

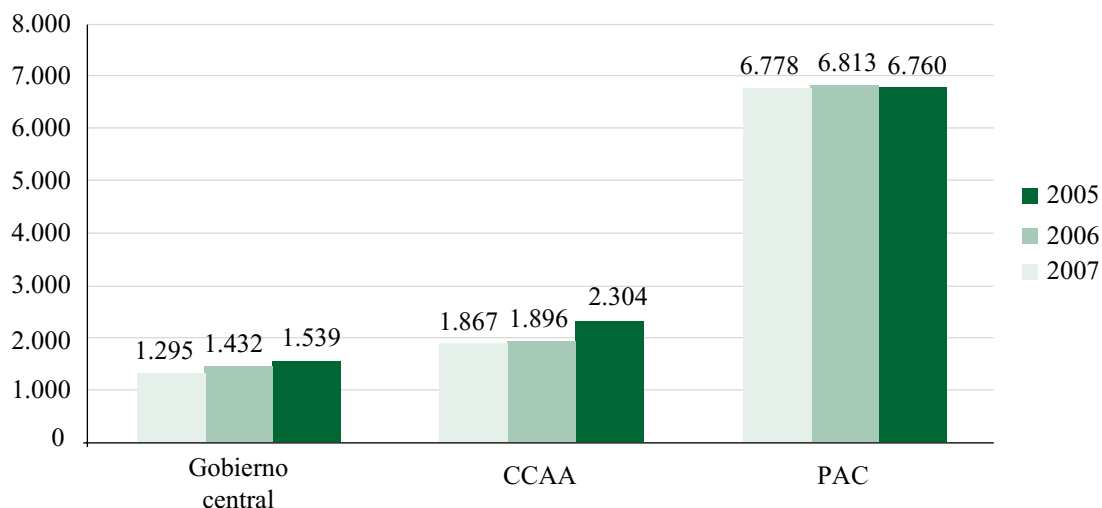
Los gobiernos de los países miembros de la UE pueden conceder ayudas nacionales en el marco legal previsto al respecto por la legislación comunitaria. Las diferencias son muy importantes entre unos países y otros. Los países que más gastan en este apartado son Alemania, Francia y Finlandia.

Sería inexacto pensar que la Política Agrícola Común obliga a una absoluta pérdida de soberanía de los estados miembros en materia de ayudas a la agricultura. Los estados pueden diseñar sus propios sistemas de ayuda, pero siempre condicionados, bien por los Reglamentos agrícolas comunitarios, bien por las reglas de competencia del propio Tratado CE. ¿Cuáles son los límites normativos de su actuación?

Los estados miembros no están autorizados a otorgar ayudas cuyo objetivo sea simplemente mejorar la situación financiera de los productores, tomando como base para su concesión únicamente el precio, la cantidad, la unidad de producción o la unidad de los medios de producción. La autonomía es mayor para aquellos productos que carezcan de Organización Común de Mercado, donde la única obligación se reduce a informar a la Comisión.

Los Estados miembros tienen la posibilidad de otorgar ayudas nacionales antes del inicio de una actividad. Pero para ello deben someterse a la normativa comunitaria. Si se trata de medidas comprendidas en los reglamentos de desarrollo rural, los Estados deben someterse a las directrices comprendidas en los mismos. En todos los casos existe una obligación de notificación anticipada, bien mediante un

Gráfico 12. Gasto público agrario, pesquero y alimentario en España por nivel de administración (suma de transferencias + inversiones). Millones de euros.



Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado, Presupuestos de las CCAA, FEOGA e IFOP. Los gastos nacionales corresponden a la suma de los capítulos presupuestarios 4, 6 y 7.

procedimiento de petición de autorización de la ayuda, bien a través del proceso de programación del desarrollo rural en ayudas cofinanciadas por la Comunidad⁴⁴.

Para tener un indicador del esfuerzo específico de los estados en materia de ayudas a la agricultura, se ha realizado el ejercicio de comparar el gasto público agrario del Gobierno Central y de las CCAA con los gastos de la PAC originados en el UE, de acuerdo con la información proveniente de presupuestos consolidados. El Gráfico 12 muestra los resultados por nivel de administración, contando la suma de transferencias (corrientes y de capital) y las inversiones públicas.

Podemos observar en el gráfico que las transferencias de la PAC siguen teniendo un papel fundamental en el gasto público a la agricultura. Así, por cada euro gastado por el Gobierno Central, la PAC gasta 4, y por cada euro gestionado por las CCAA por el mismo concepto (fondos nacionales), la PAC gasta 3. Además, muchos de los gastos autonómicos y del gobierno central en agricultura son

⁴⁴ En la terminología de la OMC, los Estados Miembros tienen prácticamente anulada la capacidad de otorgar ayudas nacionales tipo “caja ámbar” o “caja azul”, excepto en muy contados productos. Los Estados Miembros sí pueden adoptar medidas de “caja verde” pero siempre bajo ciertas condiciones y con la obligación de notificar e informar.

cofinanciados por Bruselas. La UE es, por tanto, pieza central de las políticas agrarias en España.

A partir de 2003, el modelo de disociación de los pagos directos ha sido aplicado a través de “sobres nacionales”, con montantes muy distintos según los estados miembros de la UE, lo que plantea dudas sobre la calificación de la PAC como política común. Un paso más en la renacionalización podría ser el derivado de la aplicación de las recomendaciones del informe Sapir. Este informe se pronunció a favor de “*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*”.

Una aportación adicional sobre esta cuestión proviene de la “revisión presupuestaria” que está efectuando la Comisión Europea en el marco del examen de todas las políticas de gasto de la Unión, incluida la agraria. Sus resultados podrían conducir a escenarios de una mayor renacionalización de la PAC, con un recorte sustancial de los pagos directos y un mayor esfuerzo de los estados miembros en la financiación de las políticas, bajo la excusa de que muchos de sus objetivos no son de interés para la Unión en su conjunto. Se trataría de una PAC “a la carta” (como indica Albert Massot, 2008), bajo el principio de flexibilidad en la gestión a favor de los estados, sin unos principios mínimos sobre el apoyo a la agricultura a medio plazo.

Conclusiones

La PAC ha cambiado profundamente durante los últimos años. Desde 1992, las reformas realizadas han modificado radicalmente el modelo de apoyo a la agricultura europea. El objetivo principal de esta serie de reformas ha sido propiciar una mayor orientación de la agricultura al mercado a través de un sistema de ayudas (incluidas en el primer pilar) desacopladas de las decisiones productivas de los agricultores, sin alterar en lo sustancial la distribución del apoyo entre ellos. De forma complementaria, las reformas han potenciado las medidas (incluidas en el segundo pilar) para promover el desarrollo rural, el medio ambiente y la calidad agroalimentaria.

Este cambio de modelo arroja resultados positivos y negativos. En el lado positivo, la nueva PAC no distorsiona tanto los mercados como lo hacían los instrumentos de apoyo (a la producción) utilizados con anterioridad y es más eficaz como

mecanismo de transferencia de rentas a favor del sector agrario. En el lado negativo, las ayudas a la renta del primer pilar, convertidas en el instrumento principal de la PAC, dejan fuera de su alcance algunos de los objetivos fundacionales de ésta y no contemplan específicamente las funciones no alimentarias de la agricultura: no aseguran los aprovisionamientos, no están vinculadas al desarrollo del medio rural, su contribución al fomento de prácticas respetuosas con el medio ambiente es modesta, no reducen las desigualdades entre explotaciones –dos explotaciones del mismo tamaño no reciben las mismas ayudas dependiendo de la región o el cultivo–, no resuelven el problemas de rentas de los pequeños y medianos agricultores y no estabiliza los mercados agrarios. Adicionalmente, con la nueva política comunitaria sobre transparencia va a ser más difícil que antes mantener el statu quo, ya que el conocimiento de las identidades de los beneficiarios y las cuantías percibidas por ellos va a aumentar la presión sobre un sistema que transfiere ingentes cantidades de dinero público a grandes empresas y propietarios de terrenos agrícolas.

Los efectos ambivalente de las ayudas del primer pilar son extensibles a España, con la particularidad de que en nuestro país la agricultura es globalmente menos productiva y está sometida a mayores riesgos externos, lo que aumenta el desafío de los agricultores para sobrevivir en un mercado más competitivo y con menores ayudas que en otros países miembros. Por el contrario, la potenciación del segundo pilar la beneficia, no sólo porque es el primer receptor de fondos de la política de desarrollo rural sino porque sus medidas encajan bien con las necesidades de su sector agrario. Sin embargo, no se han aprovechado debidamente algunos programas comunitarios –como es el caso de las ayudas ambientales–, lo que es debido a la necesidad de aportar fondos propios.

Globalmente, la nueva orientación de la PAC es una gran oportunidad para España, aunque la tendencia lenta pero inexorable hacia su re-nacionalización supone un desafío de primer orden que obligará a la Administración española, más pronto que tarde, a adoptar una decisión estratégica. Mantener el statu quo actual la puede beneficiar financieramente, pero supone aceptar un marco rígido, desigual y poco adaptado a las necesidades de su agricultura. Apostar por el cambio le puede dar más flexibilidad para ajustar la política a sus necesidades, pero puede obligarla a aportar más recursos presupuestarios.

2.3. Consecuencias del Chequeo médico para España

A) Por qué ha impulsado la Comisión y aprobado el Consejo el Chequeo Médico

Las ayudas a la agricultura que concede la UE están cada vez más desvinculadas de la producción, lo que asegura su compatibilidad con las reglas del sistema multilateral de comercio en materia agrícola y la tendencia de las negociaciones actuales en la Ronda de Doha. Este es el resultado de una serie de cambios que se inician en 1992, prosiguen en la Agenda 2000 y culminan en las decisiones tomadas en la Revisión Intermedia de 2003, completadas con las reformas emprendidas a partir de 2004 en varias OCMs. El Chequeo Médico se inserta en este proceso de cambios y supone un apuntalamiento de la reforma de 2003, con algunas correcciones en los desajustes que ésta puede haber generado.

El Chequeo Médico está también ligado a las perspectivas financieras y sus implicaciones en materia de política agrícola. Como se ha indicado en la introducción a este Informe, la revisión del marco financiero fue acordada por el Consejo Europeo para 2009, en el seno del acuerdo de perspectivas para 2007-2013. Esta revisión, con especial atención al denominado “cheque británico”, se está haciendo inminente para muchos gobiernos, incluidos Reino Unido y Alemania, en el marco de la crisis económica y presupuestaria actual. El Chequeo Médico no puede entenderse sin este marco donde la PAC comienza a ser una política prescindible en un momento de déficits fiscales crecientes, y donde la reducción del gasto agrícola empieza a resultar un objetivo creíble de la política económica europea. Ante este panorama, la Comisaria de Agricultura y Desarrollo Rural, Mariann Fischer Boel, tomó la iniciativa de lanzar el Chequeo Médico de la PAC. Este paquete ha contribuido a minimizar el riesgo, al menos a corto plazo, de que el gasto agrario pueda ser recortado antes de 2013. Desde esta perspectiva, el Chequeo Médico ha sido parte de una estrategia para consolidar el presupuesto agrícola y prepararse para mitigar las presiones que abogan por recortar el gasto agrícola a partir de 2013 de cara a su práctica desaparición a partir de 2020.

B) Cuáles son los principales cambios de la PAC derivados del Chequeo Médico

Formalmente, el Chequeo Médico ha permitido un ajuste de compromisos previamente adquiridos por los Ministros de Agricultura, con ciertos pasos hacia la simplificación de la PAC, y la introducción de nuevos objetivos como “nuevos retos” relacionados con el cambio climático, la biodiversidad, la energía y la gestión del agua.

En el ámbito externo, con el Chequeo Médico la Unión avanza en la incorporación de productos al sistema de ayudas desacopladas, lo cual fortalece el margen de negociación de la Unión Europea en la Agenda Doha. Se trata, en definitiva, de maximizar y dejar fuera de compromisos de reducción el PU como tipo de pagos considerados como “caja verde”, es decir, como ayuda con efectos mínimos o nulos de distorsión en la producción y el comercio. Adicionalmente, se fortalece la contribución de la UE en el ámbito medioambiental, aunque muchas de las propuestas ya estaban subsumidas dentro de las exigencias de la condicionalidad que se encuentran insertas en el segundo pilar de la PAC.

En el ámbito interno, el Chequeo Médico comporta⁴⁵:

- Una simplificación legislativa, que viene enmarcando la aplicación del sistema de PU. Se simplifica la eco-condicionalidad retirando las normas no relevantes o no vinculadas a la responsabilidad del agricultor.
- Una revisión de instrumentos que ya estaba prevista desde la reforma anterior en relación con el régimen de cultivos energéticos, la condicionalidad de las ayudas, la utilización de tierras en el régimen regional de disociación para el cultivo de frutas y hortalizas, la supresión de la retirada de tierras, la desaparición de las cuotas lácteas en el 2015, el régimen de forrajes desecados, el sistema de asesoramiento de explotaciones, la aplicación de planes estratégicos de desarrollo rural y la revisión de la política vitivinícola, entre otras políticas.
- Una ampliación del margen de maniobra de los estados para establecer apoyos específicos a determinadas producciones (las llamadas “medidas del Artículo 68”). Estas ayudas podrán servir para ayudar a los agricultores que producen arroz, leche, carne de vacuno, caprino y ovino en las regiones desfavorecidas o en tipos vulnerables de actividades agrarias; también podrán utilizarse para apoyar medidas de gestión del riesgo, lo que puede tener cierta importancia para España, dado el énfasis que los sucesivos gobiernos han puesto en los sistemas de seguros agrarios.
- Un incremento del porcentaje de modulación para las explotaciones que perciben más de 5.000 euros de ayudas directas de hasta el 10% en 2012. En la anterior reforma de 2003, el Consejo de Ministros de Agricultura había desposeído a este

45 Véase un análisis detallado de las propuestas en Massot (2008) y un análisis de impacto en *European Commission (2008)*.

mecanismo de toda progresividad, estando fijado el porcentaje de modulación en un 5% lineal del total de los pagos que percibían las explotaciones, con una franquicia general de 5.000 €. El Chequeo Médico introduce, además del aumento del porcentaje de modulación, un recorte adicional del 4% a los pagos superiores a los 300.000 euros al año y una limitación a los pagos directos inferiores a 250 € (o a 1 ha.). La recaudación podrá ser utilizada por los estados miembros para fortalecer los programas relacionados con el desarrollo rural y los “nuevos retos”, siempre en régimen de cofinanciación. Con la incorporación de estos elementos de progresividad se persigue corregir, todavía de manera muy limitada, la desigualdad en la distribución de los pagos entre estratos de explotaciones. El límite interior puede afectar a un 20% de los beneficiarios en España que perciben menos de 250 euros al año, lo cual implica una reducción en la renta de microexplotaciones, pero con un impacto muy limitado en términos de empleo, como sugiere el análisis de impacto realizado por la Comisión (*European Commission*, 2008). En cuanto al impacto del recorte adicional a las ayudas para las grandes explotaciones, serán pocas las afectadas (un par de centenares en España y unas cuatro mil en la UE).

En realidad, el Chequeo Médico tiene bastante de intento de apuntalar el *statu quo*. No introduce cambios en profundidad en la PAC y tampoco marca una nueva dirección para el futuro. No hay una estrategia clara a largo plazo –¿será el mantenimiento del *statu quo* presupuestario? – y son muchos los caminos posibles para después de 2013. Destaca el hecho de que se diseña para responder a las presiones en la OMC y proseguir la dinámica interna de la PAC, y no como una respuesta a las crisis diversas que se vienen sucediendo desde 2007. La rigidez institucional de la PAC sigue siendo apreciable y su lógica sigue siendo independiente de la evolución de los mercados internacionales de productos agroalimentarios y de criterios globales como el cambio climático.

C) Cómo van a afectar estos cambios a las limitaciones principales de la PAC

El Chequeo Médico supone un conjunto de medidas que complementan algunos aspectos de la revisión intermedia de la PAC, con algunas ligeras innovaciones. Es, por tanto, difícil de valorar el Chequeo Médico de manera separada a la PAC diseñada tras la revisión intermedia de 2003. La pregunta es si este ciclo de reformas contribuye a resolver los problemas de la PAC.

Comencemos, en primer lugar, con las ventajas de las reformas. No es poco importante la de hacer compatible la PAC con un mercado internacional cada vez

más abierto. Las ayudas a la agricultura que concede la UE están, en gran medida, desvinculadas de la producción (“caja verde” en la terminología de la OMC), lo que asegurará su compatibilidad con el sistema multilateral de comercio. En cuanto al capítulo interno, relacionado con los límites presupuestarios, el Chequeo Médico consolida el marco presupuestario de la PAC, al menos hasta 2013, aunque no es evidente que los recursos se asignen de la manera más eficaz.

Las ventajas del desacoplamiento de las ayudas, mediante la introducción del PU, son evidentes. Este sistema representa, de lejos, un modo más eficiente para transferir recursos al sector agrario que el viejo sistema de apoyo a los precios aplicado en el pasado. El desacoplamiento permite a los agricultores tomar decisiones en función de las señales del mercado y, al mismo tiempo, contribuye a reducir el riesgo y proporcionar recursos financieros que posibilitan las inversiones. Es preciso valorar este mérito, puesto que una política debe ser evaluada también en función de las distorsiones que contribuye a corregir. Es claro que el PU no es un instrumento adecuado a medio plazo, pero las intervenciones en el mercado de antaño tampoco lo eran, e incluso ayudaron a crear una agricultura europea acostumbrada a vivir bajo un paraguas proteccionista.

Ahora bien, con el desacoplamiento de las ayudas públicas aparecen dos problemas principales en el modo en que el PU se aplica actualmente. Por una parte, la opinión pública en general tendrá cada vez más problemas para entender los niveles de ayuda actuales y las diferencias existentes entre tipos de explotación, estados miembros e incluso regiones dentro de un estado. Así, por ejemplo, el valor medio del PU en Andalucía es tres veces más alto que en Madrid, y no parece que esto tenga mucho que ver con el valor de los bienes públicos que la agricultura ofrece en cada región. En realidad, los pagos directos responden a datos históricos, lo que tiene poco que ver, por ejemplo, con las demandas sociales sobre servicios medioambientales. Las nuevas demandas sociales exigen medidas más directas que incluyan objetivos específicos. En algún momento, habrá que debilitar la carga de la historia en la definición de los montos de ayuda pública, los cuales tienen que responder a las necesidades actuales y no a las del pasado.

Adicionalmente, hay que considerar cuatro riesgos potenciales en la evaluación del desacoplamiento de la producción. El primero es el de apuntalar un modelo de agricultura poco competitiva, muy dependiente de ayudas públicas cuyo objetivo de facto es el de suavizar los costes sociales del ajuste estructural en la agricultura. El segundo riesgo se deriva de su timidez a la hora de abordar las desigualdades en la distribución de las ayudas, entre regiones y/o estratos de explotaciones. El tercer riesgo es el de la degradación medioambiental que los pagos disociados pueden

acarrear más que a resolver. El cuarto riesgo es que se produzcan abandonos en ciertas regiones que, si bien presentan unos niveles de producción relativamente bajos, desempeñan un papel fundamental desde el punto de vista económico y medioambiental. El Chequeo Médico introduce algunos mecanismos correctores de algunos de los riesgos citados, en particular de los tres últimos, a través del fortalecimiento de la modulación, la introducción de “nuevos retos” para el segundo pilar, y las medidas del artículo 68 dirigidas a sistemas productivos vulnerables. El primer riesgo, ciertamente importante, queda sin abordar, y es quizás el momento de que España reflexione sobre el mismo si cree en la existencia de una política agrícola común, si bien actualizada, antes que incurrir en el riesgo de la “no-PAC” que podría sobrevenir de una constatación de su ineficacia para adaptar el sector agrario al nuevo contexto económico y social.

En realidad, con el Chequeo Médico la PAC no asume todavía una dirección clara. Se trata de una PAC sin estrategia. Algunos de los objetivos de la PAC que incorporaba el tratado de Roma se han quedado desfasados. Por ejemplo, un objetivo como “garantizar la seguridad de los abastecimientos”⁴⁶ ya no resulta relevante en la sociedad europea actual cuando existe una disponibilidad suficiente de alimentos en nuestro continente (Schimidhuber, 2006) y los problemas de seguridad alimentaria se concentran en las bolsas urbanas de pobreza. La PAC del futuro tendrá que ser más selectiva y evitar el “café para todos” en la concesión de ayudas públicas, orientándose hacia objetivos de interés comunitario, de carácter ambiental, de calidad de los alimentos, de lucha contra el cambio climático, de mantenimiento de un tejido social y económico en las zonas agrícolas más vulnerables, y de una mayor competitividad internacional.

El debate se abre en el futuro en relación con lo que la OCDE contempla como la “reconexión” de las ayudas. Ello supondría trabajar en dos direcciones. La primera, lograr una ayuda selectiva basada en criterios territoriales, prestando atención a sistemas de cultivo extensivos y de alto valor natural. La segunda, incorporar una lógica de proyecto, con un énfasis en la diversificación económica, la generación de valor añadido y la ganancia de competitividad del sector agrario.

46 Artículo 33 del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas, apartado d)

D) Cómo afecta a España la reforma de la PAC

Resulta difícil evaluar las reformas de la PAC de manera independiente de su contexto político y económico. El nuevo modelo de apoyo introducido en la Revisión Intermedia de la PAC en 2003 tiene impactos sobre las decisiones de los agricultores y ganaderos. Pero no es menos cierto que los cambios en los mercados alimentarios y energéticos han sido tan dramáticos que han podido condicionar a la agricultura española en mayor medida.

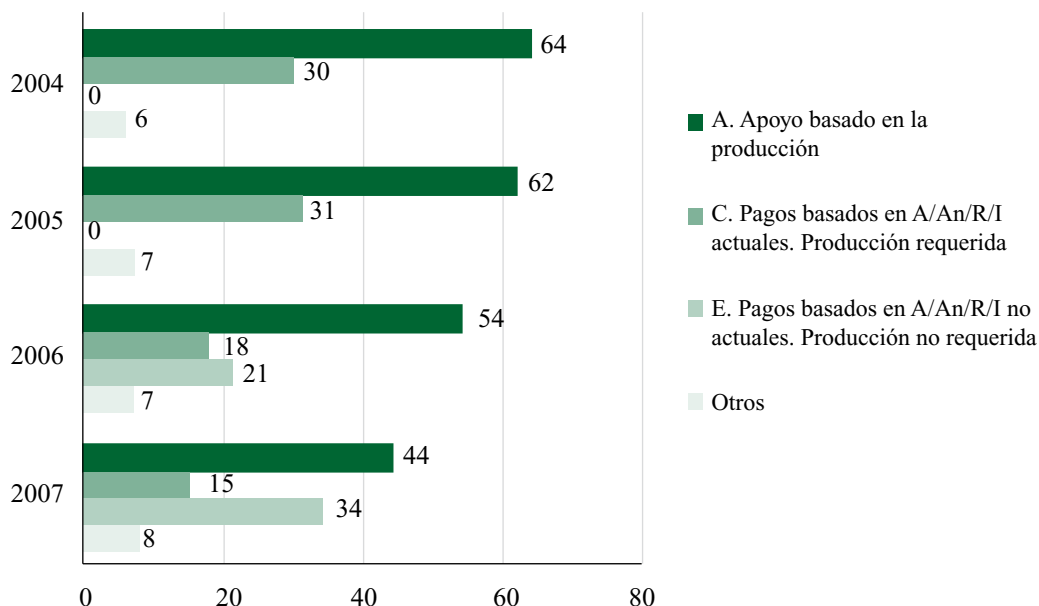
La reforma fundamental en los últimos años ha sido la Revisión Intermedia. Como hemos sugerido anteriormente, con el Chequeo Médico la Comisión sólo ha introducido ajustes puntuales sin realizar cambios en profundidad, aunque abre algunas posibilidades interesantes para la política agraria española.

¿Qué podemos decir de esos cambios realizados con esa reforma en profundidad, es decir, con la Revisión Intermedia? Siguiendo la metodología de la OCDE (ver apartado H) de 2.1), el Observatorio de Apoyo Público a la Agricultura española estima que los apoyos vinculados a la producción en España se han reducido en 20 puntos porcentuales entre 2004 y 2007. Sin embargo, todavía suponen casi un 45% de la Estimación del Apoyo al Productor en España y se encuentran 7 puntos porcentuales por encima de la media europea estimada por la OCDE.

Hay que tener en cuenta, por un lado, que en 2007 el sistema de PU por explotación todavía estaba en fase de implantación en nuestro país, y por el otro, que el grueso del apoyo de algunos productos importantes (por ejemplo, frutas y hortalizas, lácteos) todavía se basa en la protección en frontera, es decir, en un tipo de apoyo vinculado a la producción. Los pagos directos vinculados por hectárea y cabeza de ganado (pagos de la llamada “caja azul”) se han reducido 15 puntos, quedando para el 2007 en el 15%, algo por debajo de la media europea. La aplicación del PU comenzó en España en el 2006, y un año después ya suponía dicha categoría de ayuda un tercio del apoyo total.

En general, lo más destacado al evaluar los primeros efectos de la Revisión Intermedia es la fuerte caída de los apoyos vinculados a la producción, que alcanzaron un máximo en 2003 para después tender a reducirse, intensificándose dicha reducción en el 2006 y 2007. Sufren también una importante caída los pagos vinculados por hectárea y por cabeza de ganado, que se incrementaron sucesivamente a lo largo del periodo considerado por aplicación de la Agenda 2000 para descender bruscamente en 2006 con la llegada del pago único (Gráfico 13).

Gráfico 13. Evolución de las formas de apoyo a la agricultura española, siguiendo la metodología de la OCDE. Participación porcentual



Fuente: Observatorio de apoyo público a la agricultura española (Andrés y García Álvarez-Coque, 2009).

En consecuencia, nos encontramos en España con una política agraria más orientada al mercado, con instrumentos de apoyo crecientemente basados en pagos directos y menos ligados a la producción; sin embargo, como sugiere el trabajo de Andrés y García Álvarez-Coque (2009), estos cambios no están sucediendo a la misma velocidad en todas nuestras CCAA. A nivel regional, la mayor parte de las CCAA se desenvuelven como la media española. Por otro lado, las diferencias existentes entre CCAA tienden a reducirse a medida que se avanza en la aplicación del *pago único*. Este nuevo pago se ha introducido en España en dos fases. La primera fase, en 2006, incluyó a diez CCAA⁴⁷; en la segunda, un año después, se sumaron ya todas las regiones excepto Canarias. La España norte y la España interior (Galicia, País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón, las dos Castillas y Extremadura), coincidiendo prácticamente con la primera fase del pago único, conforman el conjunto de regiones que más se acerca a la media española en cuanto a la composición porcentual de su EAP y la evolución de éste. En ellas, las desviaciones respecto a la media nacional que más llaman la atención corresponden a Extremadura, las dos Castillas y Galicia. En Extremadura y las dos Castillas debe destacarse el peso reducido de los apoyos basados en la producción,

47 Se trata de Galicia, Asturias, Navarra, Castilla y León, La Rioja, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía.

con porcentajes que pueden llegar a situarse en el 25%; este hecho se compensa con porcentajes algo más elevados en los pagos directos por hectárea y cabeza de ganado, que superan el 20%, y también en el pago único que puede llegar a superar el 40% del EAP. Galicia representa la situación contraria⁴⁸, sus pagos basados en la producción son los más altos del grupo, superando el 50%, mientras que en el pago único no alcanza el 20%.

El nuevo modelo de apoyo basado en pagos desconectados no sólo está cambiando el grado y las formas de apoyo a la agricultura. Los efectos del pago único se irán notando con el paso del tiempo por sus efectos sobre el comportamiento de los empresarios agrarios. El pago único admite un gran margen para que los productores puedan tomar decisiones. Algunos agricultores podrán abandonar la producción utilizando los ingresos generados por la ayudas para abrir otros negocios. Otros podrán seguir empleando las ayudas para reinvertirlas en sus explotaciones. Un problema o externalidad negativa de la reforma es el riesgo de abandono de las tierras, que debe ser aminorado por el obligado cumplimiento de los requisitos de eco-condicionalidad y buenas prácticas agrícolas para la percepción de las ayudas. En todo caso no parece razonable forzar a un productor a realizar actividades que abandonaría a la primera ocasión en presencia de alternativas. En todo caso, los primeros datos disponibles de asignación de superficies cultivadas de herbáceos después de la adopción del pago único mostraron un nivel de abandono limitado, caracterizado por un reajuste de determinadas producciones que contaban en el pasado con instrumentos específicos de apoyo muy superiores a los del resto de cultivos (trigo duro, maíz, algodón, remolacha; ver también al respecto MAPA, 2006).

Con respecto a la situación actual, la modulación supondrá una retención adicional, en el año 2012, de 340 millones, mientras el límite superior añadirá 11 millones y el del inferior de 21 millones, lo que supone el 8,4% del total de ayudas directas. Vemos, por tanto, que los límites introducidos tienen un impacto muy limitado sobre el presupuesto y más bien representan un precedente para próximas reformas, estableciendo que los pagos directos no pueden acentuar la desigualdad en la distribución de la renta entre explotaciones.

Es evidente que la agricultura es una actividad sometida a un gran conjunto de riesgos. A medida que se abre al mercado mundial, incrementa su exposición a las fluctuaciones de precios mundiales. Los actores con más aversión al riesgo pueden no querer participar en un mercado sometido a perturbaciones inesperadas, aspecto que podría justificar la intervención. Algunos actores de la UE consideran que ésta debería estar

48 Debido a su especialización láctea.

en posición de poder aplicar ciertos instrumentos que le permitan hacer frente a crisis de mercados. Algunos instrumentos de estabilización están en proceso de eliminación, como está sucediendo con los subvenciones a la exportación. Otros instrumentos como los pagos desacoplados desempeñan un papel estabilizador de ingresos y reducen la vulnerabilidad de los agricultores. Otras posibles soluciones incluyen las ayudas al almacenamiento, las ayudas a la contratación de seguros de producción y de renta, entre otras posibles opciones. Además, deben promoverse mecanismos de índole privado para hacer frente a las crisis de mercados, tales como coberturas de riesgos para ciertos productos en mercados de futuros, también con opción a varios grados de integración vertical que van desde contratos entre agricultores e industria a procesos de integración vertical total. Un estudio reciente de Garrido y Bielza (2008) sugiere que España se encuentra en el grupo de países con un conocimiento preciso y sistemático de los riesgos y amenazas que sufre el sector agrario desde hace 25 años. El Chequeo Médico permite 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. Ello abre interesantes posibilidades para España, en forma de política nacional.

Conclusiones

Como fue la Agenda 2000 con respecto a la reforma de 1992, el Chequeo Médico consiste en la adaptación y desarrollo de la reforma del 2003. No hay en él ningún elemento o instrumento nuevo que apunte a un cambio del modelo de apoyo actual. Sus dos grandes objetivos son perfeccionar el instrumento del pago único y proteger el gasto agrícola en una situación de crisis. Adicionalmente introduce algunos ajustes, profundiza en algunos mecanismos complementarios de gestión de las ayudas –desacoplamiento, modulación, límites superior e inferior, eco-condicionalidad–, prosigue con la reducción de los instrumentos de gestión de mercados y refuerza el segundo pilar. Lo más novedoso es la incorporación de la gestión del agua, la protección de la biodiversidad y la contribución de la agricultura a la lucha contra el cambio climático.

El Chequeo Médico no implica cambios sustanciales para España, aunque los nuevos retos que incorpora encajan bien en las características y necesidades de nuestra agricultura. La modulación y los límites a las ayudas suponen un trasvase reducido de fondos del pilar 1 al 2, pero habrá más recursos del eje 1 para la adquisición de maquinaria y equipos que permitan economizar agua, energía y otros recursos y para la producción de energías renovables; y del eje 2 para que las ayudas agroambientales puedan orientarse al mantenimiento de la biodiversidad, la gestión del agua y la lucha contra el cambio climático.

3. Escenarios de reforma, alternativas para España

3.1. Condicionantes internos y externos

Los debates sobre el futuro de la agricultura acaban derivando hacia el papel de la política agraria. Esto se debe tanto al peso creciente de la regulación como a la confianza del público en la capacidad del estado para influir sobre su estructura y desempeño⁴⁹. Sin embargo, aunque es innegable que la intervención pública lleva décadas conformando la agricultura en los principales países desarrollados, la situación del sector está también determinada por factores históricos, culturales, tecnológicos y sociales que no siempre la política puede contrarrestar. Salvo cuando la intervención reviste formas duras –v. gr. una cuota de producción– y/o conlleva importantes dotaciones presupuestarias –v. gr. generosas primas para el arranque del viñedo o para el cultivo del tabaco–, el efecto de la política suele ser insuficiente para alterar su dinámica interna, sin contar con que, a menudo, las políticas tienen efectos inesperados.

Esta advertencia preliminar sobre los límites de la política agraria es tanto más importante en el caso de la PAC, por cuanto se trata de una política comunitaria que, además de los objetivos clásicos de cualquier otra política, debe cumplir aquellos derivados de su papel interno en el seno de la Unión Europea. Por tanto, un análisis de escenarios de reforma de la PAC debe comenzar examinando los factores internos y externos que condicionan su evolución.

49 Por este motivo sorprende la escasa atención que la formación en política agraria está recibiendo en la reforma de planes de estudios de naturaleza agraria y agroalimentaria ante la implantación de grados y masters en el marco actual de implantación del proceso de Bolonia en la educación superior.

El primer elemento a considerar es que el proceso de reformas de la PAC iniciado a principios de los noventa ha mantenido una lógica interna definida por las siguientes características:

1. Aumento del apoyo desacoplado y reducción del apoyo acoplado –a la producción, la superficie o las cabezas de ganado–.
2. Aumento de los gastos en políticas de desarrollo rural.
3. Participación creciente de los estados miembros tanto en la gestión como en la financiación.
4. Reducción del gasto agrícola total en términos reales.
5. Aumento del apoyo directo a las rentas.
6. Traspaso del coste del apoyo del consumidor al contribuyente.
7. Aumento de la transparencia del apoyo.
8. Recortes y presión creciente sobre los grandes beneficiarios.
9. Simplificación.
10. Mantenimiento del (desequilibrado) *statu quo* entre sectores, explotaciones, países y regiones.

¿Va a mantener el proceso de reformas en el futuro esta dinámica? En principio es razonable pensar que sí, que las próximas reformas van a mantener la trayectoria de la senda seguida hasta ahora. Sin embargo, esto va a depender de cómo actúen las fuerzas internas y externas que vienen influyendo sobre la PAC desde su origen.

La PAC tiene más restricciones que cualquier otra política agraria en el mundo, y el rango de políticas factible viene delimitado por ellas. Externamente debe encajar, como la de cualquier país miembro de la OMC, con los Acuerdos del sistema multilateral de comercio pero, internamente, está condicionada por los intereses políticos de la integración europea y los equilibrios presupuestarios entre los países miembros. En definitiva, la PAC es más que una política sectorial, y los problemas de la agricultura no son el único factor que determina su diseño institucional.

Las restricciones internas son un legado del modelo de desarrollo del proceso de integración europea. La UE, además de no ser una nación o estado al uso, nació marcada por el enfrentamiento entre las tesis nacionalistas/confederales y las federalistas, sin que éstas últimas se hayan acabado de imponer con todas sus consecuencias en la cultura política comunitaria. Esta dialéctica generó una cultura de la negociación y el regateo en la que se confundía la defensa de los intereses nacionales con la búsqueda del bien común. Con la rivalidad histórica franco-alemana de fondo, el conflicto de visiones e intereses se fue decantando a favor de las tesis de Francia; de no ser por ello, previsiblemente no sólo no hubiese nacido la PAC sino tampoco el mercado común europeo⁵⁰. Hoy las cosas han cambiado mucho, y la Francia actual no tiene el poder de la de los años cincuenta y sesenta, pero si bien ahora no puede dictar la política agrícola común, tampoco ésta puede hacerse en su contra, y con las sucesivas ampliaciones y el debilitamiento del espíritu europeo, la defensa de los intereses nacionales se ha convertido en la estrategia dominante de todos los países miembros. Por ello, y pesar de lo que creen y demandan algunos, la UE no ha tenido ni tendrá, en un horizonte cercano, una política agraria “convencional” como la de los Estados Unidos que se guía únicamente por las necesidades del sector y por los grupos de interés.

El avance hacia un mercado verdaderamente común ha venido lastrado por la asimetría en el desarrollo de políticas comunes. La PAC creció en el ámbito de precios y mercados, pero las grandes diferencias estructurales de las economías de los países miembros quedaron en un segundo plano. Este desequilibrio tradicional ha venido distorsionando la competencia al ofrecer el mismo nivel de apoyo a las explotaciones eficientes y a las que no lo son, beneficiando a los países con una estructura productiva moderna y una organización más desarrollada. A pesar de la potenciación del segundo pilar, las cosas no han cambiado mucho, y las acciones comunes en materia socio-estructural son comparativamente escasas. Para los países fundadores no es prioritario revertir esta situación.

Sin embargo, el terreno donde mejor se plasma la dificultad de la UE para diseñar políticas comunes y actuar con criterios de “racionalidad funcional” es el presupuestario. La PAC es el principal mecanismo de redistribución de renta entre los Estados miembros y, por ello, cualquier cambio sustancial en sus instrumentos puede afectar a los saldos netos de los países miembros. Pues bien, la pérdida de

50 En realidad, De Gaulle no estaba en contra de impulsar políticas comunitarias en otra áreas, pero sus objetivos estratégicos eran —además de crear un proyecto anti-atlantista que rechazaba la hegemonía de los Estados Unidos sobre Europa— modernizar la estructura industrial francesa y que Francia fuera compensada en materia agrícola por lo que supuestamente iba a perder en la industria con Alemania.

peso relativo de la PAC en el presupuesto comunitario⁵¹ y las políticas comunes se han hecho de forma tal que no se han modificado sustancialmente los flujos económicos y presupuestarios de los países más poderosos de la UE, que son Francia, Alemania y Reino Unido. Esto significa que hay una resistencia política profunda para introducir cambios en las políticas que alteren sustancialmente el *statu quo* de los grandes. Por ello, la negociación del presupuesto agrícola es la clave de bóveda del conjunto de alternativas de reforma viables.

Esto se constató en la negociación del gasto agrícola 2007-2013, que se desgajó de la discusión de las Perspectivas Financieras globales para ese período, seguramente con el fin de evitar las amenazas que pendían sobre él. Durante 2009 se ha iniciado un examen del sistema presupuestario de la UE, ya que así lo prevé el Acuerdo Interinstitucional para el marco financiero 2007-2013 (artículos 79 y 80 del Acuerdo del Consejo Europeo de diciembre de 2005). Aunque no se trata de modificar el marco financiero acordado 2007-2013, sino de realizar una reflexión estratégica que vaya más allá de las actuales perspectivas y que se oriente hacia la definición de los futuros marcos financieros –con una perspectiva de 2014 e incluso 2020–, los debates abordan la revisión en profundidad de los gastos de la PAC como el cheque británico, dos de los elementos más polémicos del presupuesto comunitario⁵². Del resultado de esta batalla presupuestaria dependerá en buena medida el futuro de la PAC. Y si finalmente se reduce el gasto agrícola, debería haber una presión más fuerte para utilizar mejor y más eficazmente los recursos disponibles.

Los polos tradicionales que encarnan las principales diferencias sobre el futuro de la Unión y la PAC son Francia y el Reino Unido. La vieja rivalidad entre las dos grandes potencias europeas no ha muerto, pero ahora discurre por otros cauces. El resto de países europeos acaban posicionándose, casi siempre, con relación a uno de ellos. Pero la situación ahora es más compleja, porque la actitud de los nuevos países miembros del centro y el este de Europa ante las políticas comunes crea nuevas incógnitas y alianzas. Para acabar de complicar el panorama, las negaciones se van a iniciar en una situación de fuerte crisis económica, con muchos estados ahogados por el aumento del desempleo, los elevados déficits públicos y los altos niveles de endeudamiento.

Las restricciones externas vienen dadas por la posición de la UE en el mundo. Se dice que la UE es un gigante económico y un enano político. De hecho se ha

51 En el año 1975 era del 75,2%; en 1980 del 73%, en 1985 del 70,8%, en 1990 del 57,7%; en 1995 el 51,6%, en 2000 del 44,5% y en 2004 del 43%.

52 Ya el Informe Sapir califica el presupuesto comunitario de “reliquia histórica”.

convertido en primer actor económico mundial –tanto en producción como en comercio– pero su política de defensa y seguridad común es testimonial. Desde sus orígenes, su debilidad política le ha obligado a negociar y ceder para conseguir avanzar hacia la integración. En lo que se refiere a la PAC, las concesiones se han negociado en el tablero del sistema multilateral de comercio. Desde la Ronda Dillon (1961-1962) hasta la Ronda Uruguay del GATT (1986-1984), la UE ha acabado respondiendo positivamente a los requerimientos exteriores, demostrado su compromiso con el espíritu del GATT y la OMC. En el caso de la actual Ronda de Doha, su voluntad de llegar a acuerdos comerciales no ha variado pero su estrategia es distinta, adelantándose a realizar reformas en la PAC antes de ser presentada como la máxima responsable de la falta de acuerdo y tener así más margen de maniobra (García Álvarez-Coque, Jordán y Martínez, 2008).

Esto ha permitido que las actuales negociaciones de la Ronda de Doha, que en el pasado hubieran aparecido como la restricción externa más importante, hayan pasado en la actualidad a un segundo plano. Sea cual sea su futuro, ya están en parte descontados sus efectos para la PAC, ya que la UE ha modificado su modelo de apoyo –del “ámbar” y el “azul” al “verde”–, ha mostrado su disposición a acabar con las restituciones a la exportación y está dispuesta a reducir sustancialmente sus aranceles agrícolas (entorno a la mitad del nivel actual). Sin embargo, hay que estar atentos porque si bien la PAC actual del Pago Único –con los compromisos citados– podría superar la prueba de la Ronda Doha, la UE debería prepararse ante la OMC para la PAC después de 2013, que podría crear unos pagos multifuncionales cuyo encaje en el sistema multilateral de comercio podría ser controvertido. Adicionalmente, los factores externos más determinantes pueden venir de la mano de la situación en los mercados internacionales de materias primas y los intereses estratégicos de la UE en el mundo. La situación mundial de incertidumbre y crisis global –ambiental, energética, alimentaria, financiera y económica– exige de la UE un liderazgo en materia de política agraria.

Aunque desarrollar escenarios en este entorno incierto es sumamente arriesgado, entendemos que dada la historia y los condicionantes internos y externos caben dos grandes planteamientos para la PAC de la próxima década:

- o bien se continúa, con los correspondientes ajustes, con el modelo actual basado en dos pilares y el Pago Único como instrumento de apoyo principal (escenario continuista a corto y medio plazo⁵³),

53 En realidad, se trata de una huida hacia adelante hasta que las contradicciones generadas por esta política estallen por si solas, o hasta que llegue el momento de abordar una reforma en profundidad.

- o bien se modifica completamente todo, transformando el Pago Único, reconfigurando la estructura del gasto, superando la estructura basada en los dos pilares actuales (escenario rupturista a medio y largo plazo).

3.2. La necesaria evolución de los pagos de la PAC

La columna vertebral de la PAC actual la constituyen sus dos pilares y el Pago Único, por lo que cualquier alternativa de reforma en profundidad debe considerar ambos elementos. Comenzando por el PU, que consume dos tercios del presupuesto agrícola, se trata de un instrumento de política agraria que no es funcional. Es en realidad el heredero de una época en la que la política agraria era productivista, pero ese tiempo ya ha pasado, y el nuevo paradigma es la agricultura y la política agraria multifuncional.

Lo cierto es que no es fácil imaginar en otro país del mundo un instrumento como el PU tal y como se ha aplicado en la UE –a la carta para los países miembros: con unas ayudas acopladas y otras desacopladas, con países concediéndolo según criterios históricos y otros regionales–. Pero su utilidad para seguir desmontando la PAC anterior a 1992, unido a su aparente inocuidad interna –no es muy contestado por la opinión pública ni por las organizaciones profesionales– y externa –encaja en la filosofía de la OMC–, y su conformidad con el *statu quo*, explican su existencia. En otro lugar puede que estos motivos fuesen suficientes para darlo por muerto, pero tratándose de la UE no hay que descartar que la inercia y la dependencia de la senda le permitan sobrevivir un nuevo ejercicio presupuestario 2013-2020, aplazando su reforma sustancial al siguiente marco presupuestario, quizá con nuevos ajustes en la línea de lo que ha supuesto el Chequeo Médico de 2008.

En cualquier caso, cambiar el pago único es hoy el principal reto de política agraria en la UE a medio plazo. Las dificultades son numerosas, porque la dirección del cambio sólo puede ser hacia una PAC que remunere la provisión de los servicios sociales y ambientales de la agricultura que el mercado no valora adecuadamente. Este enfoque “contractual” de pagos directos entre la UE y los agricultores no sería fácil, desde luego, de poner en práctica, debido a factores políticos, económicos y administrativos. Sin ser exhaustivos, un nuevo sistema de ayudas podría modificar la distribución del apoyo entre países, sectores y explotaciones, exigiría un compromiso presupuestario mayor por parte de los Estados y requeriría un sistema de gestión y control más complejo que el actual.

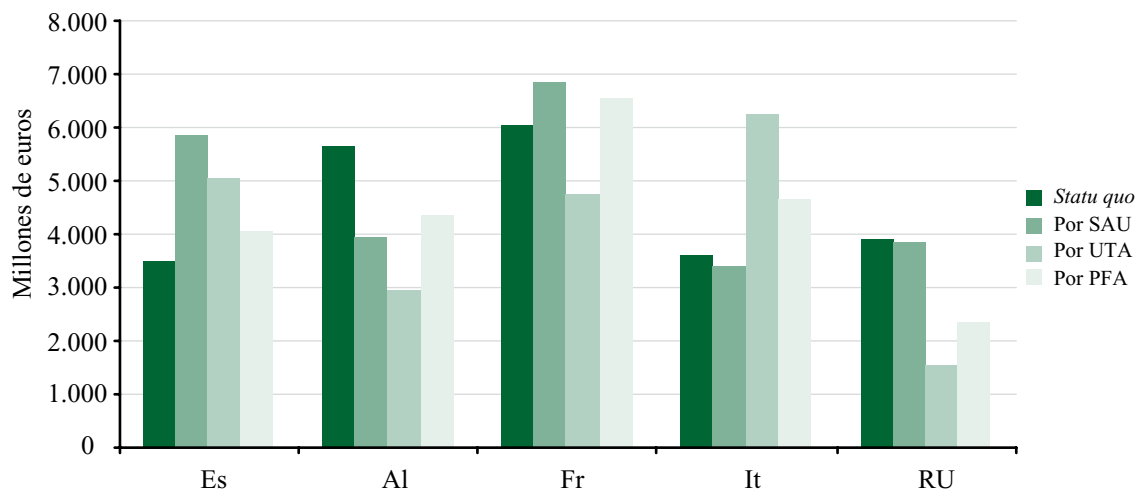
Si bien el diseño concreto de estos pagos requiere un estudio en profundidad, en este apartado vamos a reflexionar sobre algunos conceptos que pueden ayudar a

clarificar la situación y los intereses de España⁵⁴. Como primera aproximación al problema vamos a considerar que los nuevos pagos directos debieran orientarse a retribuir tres funciones básicas de la agricultura: a) seguridad de abastecimiento alimentario, b) conservación del ecosistema agrario y c) mantenimiento del medio rural. De las tres funciones citadas, la primera es quizás la más discutible, toda vez que la Europa del siglo XXI no parece tener un problema grave de seguridad de abastecimiento alimentario. No obstante, incluimos dicho objetivo dado que los gobiernos pueden seguir valorando el carácter estratégico de mantener un nivel mínimo de producción doméstica de productos básicos, al tiempo que la distribución actual de ayudas se basa en criterios históricos de distribución de la producción. Simplificando al máximo para entender la filosofía de nuevos instrumentos alternativos, podría concebirse una nueva ayuda, que sustituyera a la actual, y que estuviera relacionada con la contribución de los sistemas agrarios a la producción, a la superficie y al empleo. Una regla posible (aunque no la única), aplicada al ámbito país, podría ser que la parte de los fondos agrícolas recibida por cada estado miembro fuera relacionada con el promedio entre su aportación a la producción, a la superficie y al trabajo.

¿Le perjudica este enfoque a España? No en principio, ya que su aportación a la producción final comunitaria –que es la base del sistema actual–, es menor que su aportación a la superficie agrícola útil y al empleo agrícola total. De hecho, si el “sobre nacional” con el PU actual se repartiese en función de alguno de los criterios citados, España saldría ganando en todos los casos. En efecto, comparando la distribución nacional actual del PU, a partir de los techos presupuestarios fijados en 2006 (*statu quo*), con la que resultaría si se distribuyera esa cantidad en función de la superficie agrícola útil –lo que por cierto correspondería a un modelo regional europeo–, el trabajo –un modelo social– o incluso la producción agraria –un modelo “productivista” puro–, resulta que la situación actual es la peor posible, lo contrario de lo que, por cierto, ocurre en Alemania y Reino Unido (Gráfico 14). El mejor resultado financiero se obtiene utilizando como criterio de reparto la superficie, lo que resulta lógico considerando que España tiene la segunda superficie agrícola de la UE-15, después de Francia. Esto significa que, si no hubiera restricciones internas, a España le conviene un modelo regional a escala comunitaria.

54 Se podría simular también una reducción del presupuesto agrícola, pero para ello sería aconsejable disponer de los resultados de la Revisión del sistema presupuestario.

**Gráfico 14. El Pago Único en los principales países receptores
Pagos en distintos supuestos**



Fuente. Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea.

Tabla 4. Porcentajes de reparto de los fondos comunitarios con un criterio basado en el promedio simple del peso en la producción, la superficie y el empleo en la UE-15

País	% empleo agrícola	% superficie agrícola	% producción agrícola	Promedio simple	Distribución FEOGA G actual	Diferencia
Ale	13,5	13,1	14,5	13,7	14,5	-0,8
Aus	3,5	2,5	2,1	2,7	2,8	-0,1
Bel	1,3	1,1	2,5	1,6	2,1	-0,5
Din	1,4	2,1	2,9	2,1	2,6	-0,5
Esp	15,1	19,6	13,5	16,1	14,8	1,3
Fin	1,8	1,8	1,4	1,7	1,8	-0,1
Fr	15,6	22,8	21,9	20,1	22,3	-2,2
Gr	8,5	2,5	3,8	4,9	6,8	-1,9
Hol	4,1	1,5	8	4,5	2,7	1,8
Ita	15,7	11,4	15,6	14,2	12,1	2,1
Irl	1,9	3,3	2	2,4	3,8	-1,4
Lux	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0
Por	9,7	2,9	2,4	5	2,1	2,9
Sue	1,6	2,4	1,6	1,9	2	-0,1
RU	6,1	12,9	7,8	9	9,5	-0,5
UE	100	100	100	100	100	

Fuente. Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea.

Sin embargo, más realista y, sobre todo, más alineado con nuestra visión de política agraria multifuncional o contractual, es la propuesta de que el porcentaje de los fondos agrícolas sea el promedio simple del peso en la producción, la superficie y el empleo respectivamente. Así España gana un 1,3% en el reparto, como también lo hacen, incluso en un porcentaje mayor Holanda, Italia o Portugal (Tabla 4).

Es verdad que este planteamiento tendría serias dificultades para abrirse paso. En primer lugar, porque tiene importantes consecuencias redistributivas entre países, con el añadido de que los países que ganan son menos que los que pierden; en segundo lugar, porque surgen importantes problemas administrativos para su aplicación a nivel micro y, en tercer lugar, porque estos pagos podrían verse como una “reconexión” de la ayuda a la agricultura –ya que la producción entraría como criterio de cálculo– cuyo encaje externo conlleva una negociación sobre las preocupaciones no comerciales en el seno de la OMC⁵⁵.

Conviene destacar que un pago contractual como el descrito no reduciría la desigualdad en la percepción de los pagos entre explotaciones⁵⁶, ya que éstos serían la retribución por los bienes públicos suministrados por cada explotación teniendo en cuenta su producción, la superficie que ocupa y el trabajo que crea, aunque esto no obsta para que se siguiera aplicando la modulación.

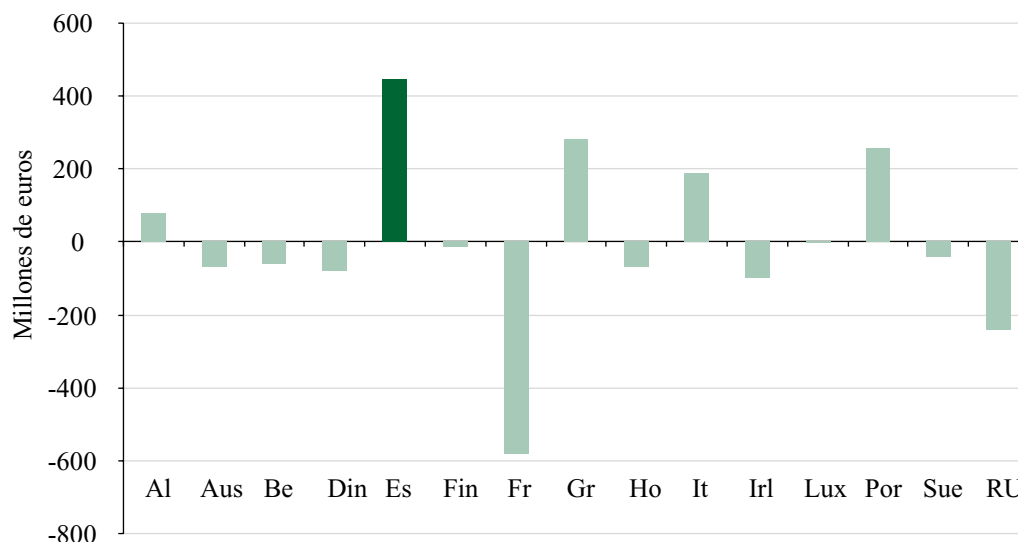
No obstante, lo que pretendemos mostrar en este trabajo, al margen de la plausibilidad de este u otro tipo de pago directo, es que España no debería aferrarse a ultranza a la defensa del *statu quo* que se deriva del actual PU. Por ello, la figura de los sobres nacionales, que podría resultar de un apuntalamiento de la distribución presupuestaria actual entre los estados miembros, es muy peligrosa, ya que neutraliza cualquier efecto redistributivo que pudiera producirse como consecuencia de un cambio, aunque fuese modesto, en el modelo de apoyo hacia las funciones no comerciales de la agricultura.

La segunda parte de nuestro análisis se centra en la conveniencia o no de mantener los dos pilares actuales con su correspondiente reparto. Dados los desequilibrios actuales de los pagos del primer pilar –concentrados en unas pocas grandes explotaciones– y su escasa incidencia en las funciones sociales de la agricultura, y dada la insuficiencia de los fondos de desarrollo rural para atender las necesidades estructurales de la agricultura española, nos inclinamos por transferir recursos de un pilar a otro para llegar progresivamente a un 60/40, bien a través de una modulación más progresiva o bien directamente.

55 Siempre habría que sacar o reducir el peso del factor producción, lo cual incluso beneficiaría a España, ya que su peso en la superficie y el empleo es mayor que en la producción.

56 Si que podría reducir las diferencias de apoyo entre sectores.

Gráfico 15. Cambio en los pagos totales en caso de duplicar los fondos del pilar 2 (UE 15)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión, 2006.

A modo de ejemplo, duplicar los fondos dedicados al pilar 2 costaría aproximadamente 4.200 millones de euros. Si para financiar esa cantidad se reduce el pilar 1 en la misma cuantía, de forma que cada país soporte esa reducción en función de su peso, España es el país que más sale ganando (Gráfico 15), lo cual es normal dado que es quién más fondos recibe de esa política. La cuantía de esta ganancia es tanto mayor cuanto más se aumente proporcionalmente el pilar 2 con ese mismo criterio.

Por último, en relación con el segundo pilar (llamado de desarrollo rural), España debe apostar por clarificar y depurar su contenido, ya que en realidad es la suma de un programa socio estructural, otro ambiental y uno estrictamente rural de diversificación de rentas. Teniendo en cuenta todo lo anterior, y considerando además que puede haber programas que no encajan con propiedad en ninguna

Tabla 5. Estructura de la PAC multifuncional

Funciones	Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3
Producción de alimentos de calidad	Pagos directos vinculados a servicios externos	Programas socio-estructurales (y de competitividad)	Programas conexos y/o transversales
Mantenimiento del medio ambiente		Programas agroambientales	
Mantenimiento del medio rural		Programas de diversificación de rentas	

Fuente: Elaboración propia.

de las categorías anteriores –v. gr. bienestar de los animales–, se podría crear un tercer pilar (Tabla 5)⁵⁷.

3.3. Una “agenda positiva” frente a una reforma radical

Hay varias razones para plantearse, al menos en el medio y largo plazo, un nuevo modelo de PAC, con una visión tan ambiciosa como la que guió las reformas de 1992 y 2003. La primera, por la necesidad de sustituir el PU por un modelo de apoyo más específico y adaptado a las funciones de la agricultura; la segunda, por la necesidad de mantener algún tipo de apoyo a los precios a través de la política comercial y, la tercera, por la imposibilidad de atender todos los objetivos incorporados a la PAC desde 1992 con la estructura actual. Si las ayudas directas acopladas de 1992 tuvieron una vida útil de poco más de una década, quizás al PU del 2003 le ocurra lo mismo, ya que es más útil como instrumento de cambio que como instrumento de apoyo para una agricultura moderna en tiempos de crisis.

Una de las posibilidades para la PAC a partir del 2013 es un escenario de reforma radical que algunos interpretan como una política agraria con recursos financieros

57 La PAC hace un uso equívoco e impreciso del adjetivo rural, ya que o lo rural es todo –porque a priori todo lo que promueve la agricultura es bueno para el medio rural– o lo rural se separa de lo agrícola para conformar una política transversal alineada o convergente con la regional, reservando en este último caso la denominación rural a los incentivos específicos no-agrícolas para que los agricultores sigan vinculados al medio rural.

y niveles de apoyo a la agricultura con tendencia a la baja. Este resultado podría tener una lógica desde el punto de vista neoliberal que podría implicar la retirada del estado de la agricultura. Según este enfoque, tan defendido por algunos estados miembros del Norte de Europa, la “vieja política agraria” no se convertiría en una “nueva política agraria”, sino más bien en la “ausencia de política agraria”, o en la PAC que Massot (2008) califica como “*low cost*”.

¿A qué escenario nos enfrentaríamos a partir de 2013 si este escenario de reforma radical tuviera éxito? En principio, un escenario de reforma radical profundizará en un ajuste de los sistemas de apoyo:

- Reducción más intensa de los recursos disponibles para las políticas agrarias.
- Nivel de apoyo a la agricultura decreciente.
- Regionalización de los pagos directos (disminuidos).
- Pagos directos condicionados al cumplimiento de requisitos ambientales, aunque si los pagos se reducen sustancialmente es posible que dichos requisitos se relajen (como ya sugiere el Chequeo Médico).
- Algunos programas voluntarios de pagos adicionales a los agricultores a cambio de la provisión de bienes públicos.
- Flexibilidad a los estados miembros para la aplicación de las escasas políticas agrarias definidas al nivel de la Unión.
- Posible desarrollo de nuevos instrumentos de gestión de riesgos, aunque no es evidente que eso incluya los programas de seguros agrarios que defiende España.
- Tendencia a la renacionalización de las políticas agrarias.

Un escenario de reforma radical como el dibujado podría conllevar el simple debilitamiento de la política agraria sobre la base del camino ya iniciado en los últimos años. El proceso podría incluso transmitir la sensación de que no hace falta una política agraria o que ésta se reduce a las políticas de desarrollo rural, por lo que la reforma radical se podría “vender” como un reequilibrio de instrumentos de política agraria. Sin embargo, lo que la reforma radical de “bajo coste” no parece resolver son los desafíos reales que el sector agrario español tiene que enfrentar, como son:

- Los problemas de dimensión de un número importante de explotaciones y de las organizaciones de productores.
- La necesaria diferenciación cualitativa de los productos, como medio de generar valor vinculado al territorio.
- La escasa capacidad de innovación del sector agrario, debido a la estructura sociológica de la población agrícola, a su mejorable nivel de formación y a la ausencia de mecanismos de transmisión de tecnologías apropiadas.

Este escenario radical es por tanto peligroso para España. Dado que la marcha atrás no es concebible –el apoyo a los precios está actualmente muerto–, la alternativa es un enfoque de reforma basado en lo que la OCDE denomina la “*agenda positiva*”, es decir, el “*establecimiento de instrumentos que permitan alcanzar los objetivos perseguidos, evitando al mismo tiempo consecuencias negativas no intencionadas*” (OECD, 2003). Una agenda positiva requiere que las políticas estén orientadas directamente a los problemas, intentando minimizar sus efectos sobre el comercio y los países terceros. El enfoque que España debería darle a esta agenda podría estar centrado en tres conceptos que entroncan con grandes principios de las políticas comunitarias actuales: competitividad, sostenibilidad y cohesión.

Con respecto a la competitividad, habría que alinear la política agraria con la propia Estrategia de Lisboa, que señala que “*La Unión se ha fijado hoy un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social...*”⁵⁸ ¿Por qué la política agraria no se define plenamente como una política económica que acepta estos principios congruentes con los de la sociedad europea? Los principios rectores de la contribución de la PAC a la Estrategia de Lisboa, confirmados en las conclusiones sobre la Estrategia de Lisboa en Salónica en junio de 2003, son: “*un alto rendimiento económico*” (que nos atrevemos a interpretar tanto en términos de mercado como en términos sociales) junto al “*uso sostenible de los recursos naturales*”. Lamentablemente, estos principios han tenido un efecto menor en las últimas reformas de la PAC. Así, programas recientes como las “directrices “estratégicas comunitarias de desarrollo rural” (Consejo de 20 de febrero 2006), el Plan Estratégico Nacional que se elaboró en España en abril de 2007 y la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural son más continuistas que innovadores en este campo.

58 <http://www.europarl.europa.eu/highlights/es/1001.html>.

Con respecto al medio ambiente y la sostenibilidad, una línea argumental que frecuentemente se ha utilizado a favor de las ayudas de la PAC es que están ligadas a bienes públicos provistos por la agricultura (en terminología relacionada con el concepto de la multifuncionalidad agraria) tales como la conservación de los paisajes agrícolas, el medio ambiente y otros aspectos sociales y culturales vinculados a las actividades agrícolas (a estos efectos externos positivos de la agricultura se les denomina, en la terminología de la OMC, preocupaciones no comerciales –PNC–). Pero los vínculos entre los pagos directos y estos efectos no están claros. Ciertamente, los requisitos que tienen que cumplir los agricultores para recibir tales pagos se encuentran cada vez más vinculados a una serie de condiciones medioambientales y de la utilización del suelo (condicionalidad obligatoria). Pero sin embargo su cuantía no obedece al valor o al coste de satisfacer tales PNC.

Finalmente, en materia de cohesión y equidad, es difícilmente defendible ante la sociedad que las transferencias a la agricultura distribuyan ayudas en función de criterios discrecionales, basados en derechos históricos y, frecuentemente, en beneficio de actores poco necesitados de ayuda pública. El Chequeo Médico ha seguido la senda de la modulación iniciada con la Revisión Intermedia de la PAC, pero tememos que los porcentajes de modulación y las retenciones a los grandes beneficiarios se hayan quedado cortos, y como es habitual, las propuestas de la Comisión eran algo más ambiciosas de lo acordado en el Consejo. Como se ha señalado anteriormente, un 1% de los perceptores recibe el 20% de los pagos directos. Es verdad que muchas grandes explotaciones desempeñan un papel de fomento de las externalidades ambientales positivas de la agricultura, pero para respaldar esta función deberían introducirse otros instrumentos distintos de la política de sostenimiento de rentas. La Comisión proponía aumentar el porcentaje de modulación hasta el 13%, en vez del 10% acordado, mientras que llegó a sugerir que las retenciones a grandes beneficiarios se comenzaran a efectuar a partir de los 100 mil euros, con recortes progresivos del 10% a partir de los 100 mil euros, del 25% a partir de los 200 mil euros, y de 45% a partir de los 300 mil euros. Aún más sencillo habría sido limitar los pagos a un máximo de 100 mil euros por explotación, lo que supondría unos ahorros de más de 3 mil millones de euros (*European Commission, 2008*). Nótese que la medida afectaría en España a menos del 0,5% del conjunto de beneficiarios de ayudas directas.

La PAC del futuro –incluidas las políticas agrarias nacionales–, deberá reivindicar este planteamiento positivo para dotar a las zonas rurales europeas de instrumentos adecuados para fomentar las externalidades positivas y la competitividad en sentido amplio. El planteamiento de nuevos instrumentos más específicos, como

las ayudas a proyectos de inversión privada, los pagos a buenas prácticas de cultivo sostenibles –los contratos territoriales de explotación–, conlleva una mejor aproximación a los problemas de la agricultura, con una mayor eficiencia del gasto y mayor eficacia que si el mismo volumen de fondos se gastara de modo indiscriminado.

No se defiende en el presente documento que los recursos empleados en la PAC sean simplemente trasladados a la política regional o a otras políticas europeas. Lo que planteamos es que la política agraria debería admitir otro tipo de gastos públicos, con otros objetivos y otro tipo de programas que los que vienen consumiendo en la actualidad más del 90% de los gastos del primer pilar.

España tiene margen de maniobra en este terreno. Debe luchar por convertir el sistema de pago único en un sistema de pagos vinculados a los servicios externos generados por la agricultura, pero si no puede evitar la reducción de las ayudas directas del primer pilar puede buscar el apoyo comunitario para aumentar la dotación de los programas del segundo pilar. Los nuevos programas no deberían estar centrados sólo en la diversificación económica de las zonas rurales o en la provisión de bienes públicos ambientales sino también en la mejora de la competitividad del sector agrario. Se trata, por tanto, de una reasignación de fondos dentro de la agricultura. Esta reasignación no impide que puedan otorgarse algunas ayudas para suavizar los efectos del ajuste en determinadas áreas con un alto valor ambiental.

De algún modo, la reforma en profundidad debería desvincular el apoyo público de la simple condición de agricultor o de “guardián de la naturaleza”, para pasar a “reconectarlo” a proyectos que, bien estén vinculados a la producción objetivamente verificable de bienes públicos ambientales, o bien a la remoción de los obstáculos que limitan la competitividad de la empresas del sector (o de incluso todos los agentes de la cadena de valor). No es la retirada del estado lo que proponemos. Es una redefinición de su papel, con objetivos claros y metas específicas. España puede defender este planteamiento a nivel de Unión. Pero España debería estar dispuesta a adoptar estas políticas aunque fuera con sus propios recursos nacionales (Gobierno Central y CCAA). El diseño de pagos específicos en materia de medio ambiente requiere también un horizonte de largo plazo.

Conclusiones

Los augurios relativos a las grandes dificultades para reformar la PAC no se han cumplido. En un período de 15 años, la política común más importante ha experimentado cambios muy importantes. Por un lado, para atender las demandas externas en el marco de las negociaciones de la OMC y, por otro, para responder a las presiones presupuestarias de los países miembros. Todo ello ha generado un proceso de reformas que ha respetado algunos principios básicos.

El pago único es hoy el principal instrumento de apoyo de la PAC. No es fácil concebir un instrumento de apoyo similar en ningún otro país del mundo, aunque Estados Unidos aplicó uno similar entre 1986 y 2002. ¿Es sostenible el pago único más allá del 2013? Entendemos que no es posible ni deseable; en primer lugar por las presiones presupuestarias que se van a ejercer sobre la PAC con motivo de la próxima negociación de las nuevas perspectivas financieras 2013-2020 y, en segundo lugar, porque el pago único, aunque es económicamente más eficiente que otros instrumentos, no encaja con las necesidades de la agricultura actual. Ahora bien, si el pago único debe cambiar ¿cómo y hacia adonde debe hacerlo? ¿Existe energía política en la UE para un cambio radical de política agraria?

En el corto plazo a España le conviene un sistema de ayudas basados no en la producción histórica sino en la superficie, un trasvase creciente de fondos al segundo pilar, y un refuerzo de las medidas orientadas a mejorar la competitividad y corregir los déficits estructurales. En el largo plazo España debe apostar por corregir los graves desequilibrios de la PAC por medio de un sistema de pagos específicos independientes del pasado y el establecimiento de mecanismos de estabilización de precios y rentas.

4. Epílogo: la política agraria como política de estado para España

4.1. Antecedentes

Más de veinte años después de nuestro ingreso en la actual UE, la opinión mayoritaria es que la PAC ha sido positiva para España. Estando de acuerdo con ella, un análisis detallado pormenorizado muestra la aparente paradoja de que ha sido más beneficiosa para el estado que para el sector agrario en *stricto sensu*. Esto se debe a que una de las principales aportaciones de la PAC ha sido propiciar la llegada a las arcas públicas españolas de una importante partida presupuestaria, de la cual sólo una parte ha servido para corregir los puntos débiles del sector que son, en general, estructurales y sociales.

En su haber, la PAC ha contribuido a sostener y estimular algunas producciones, transferir rentas a los medianos y grandes agricultores y favorecer inversiones que, en su ausencia, no se hubieran realizado. En el debe, no ha reducido las grandes desigualdades entre explotaciones, no ha evitado el éxodo ni el declive del medio rural, no ha compensado a los agricultores sometidos a restricciones ambientales, no ha fomentado la reestructuración, no ha evitado la degradación de los recursos naturales y no ha sido eficaz para promover mayores niveles de organización. Como consecuencia, la lluvia de millones que la PAC ha traído a nuestro país ha suavizado los costes políticos y sociales del ajuste de la agricultura española pero no ha servido para garantizar un sector agrario sostenible y competitivo a medio y largo plazo.

Conociendo su historia, esto tampoco debería resultar extraño, ya que la PAC fue diseñada para promover un modelo de agricultura –básicamente francés y alemán–

con un gran potencial productivo y, en el caso de Francia, con el añadido de una larga tradición en la adopción de enérgicas políticas socioestructurales propias para sustentarlo. En el caso de España, sin embargo, pocas veces las políticas agrarias han vencido las dificultades estructurales, culturales e institucionales que hipotecaban el desarrollo agrícola, y la consecuencia es que, históricamente, el sector agrario no se ha modernizado al ritmo marcado por el resto.

Las grandes reformas agrarias han tenido poco éxito, fracasando tanto las desamortizaciones del XIX como la Reforma de la Segunda República, habiendo sido necesario esperar hasta la segunda mitad del siglo XX para asistir a un proceso modernizador digno de tal nombre, con períodos de alta y acertada intensidad reformista como el que va de 1979 a 1982. Las causas de este fracaso han sido múltiples, desde el abandono secular del campo a las malas reglas aplicadas a la actividad agraria⁵⁹. A este respecto, y si bien la situación no es comparable porque nuestra agricultura compite con éxito en varios sectores en un gran mercado como el comunitario, todavía resuenan algunas voces del pasado: sigue habiendo “manos muertas” y hemos pasado de la “*muchedumbre de leyes*” que denunciaba Jovellanos en su propuesta de Ley Agraria a la complejidad y regulación desbordante de la PAC actual, con la existencia en la España autonómica de 45.000 normas con disposiciones en materia de política agraria.

Con esto no queremos criticar toda la labor desarrollada por las administraciones públicas desde 1986. Los grados de libertad que deja la PAC para las políticas nacionales han sido aprovechados para mantener vigorosos programas de apoyo a los seguros agrarios e inversión en infraestructuras –en especial relacionadas con el agua y el riego–. Además, la política agraria comprende determinadas medidas de carácter fiscal –para abaratar algunos insumos, como la energía, y modular el pago de impuestos a las características de la actividad agraria– y disposiciones específicas en materia de Seguridad Social.

Dicho esto, tanto el gobierno central como las comunidades autónomas se han acomodado a una cultura agrarista basada en la filosofía asistencial de la ayuda y la subvención, dejando en un segundo plano la dimensión empresarial y competitiva de la agricultura. La distribución de las ayudas, tanto del primero como del segundo pilar, ha sido frecuentemente evaluada bajo criterios de intereses políticos, pero no sobre la base de su eficacia económica, ambiental o social. El cambio de nombre del Ministerio de Agricultura, con la consiguiente fusión de Agricultura y Medio

59 Habiéndose cometido importantes errores como la protección al trigo.

Ambiente, nos ha acercado nominalmente a la moderna visión multifuncional de la agricultura, pero está lejos de asegurar el impulso de un nuevo proyecto modernizador para el sector agrario y el medio rural. Además, no es fácil vencer la inercia de dos décadas de política continuista de la PAC –y de Francia– y sólo una combinación de crisis interna y externa parece capaz de alterar esta inercia⁶⁰.

Estas circunstancias ya han llegado. A nivel mundial, la crisis alimentaria supone una oportunidad para el sector agrario español. A nivel europeo, no hay perspectivas de incrementos presupuestarios (más bien de lo contrario), lo que supone que hay que pensar como gastar más eficazmente los recursos disponibles, con el añadido de que España no va a beneficiarse tanto como en el pasado de las políticas comunes. A nivel interno, la crisis económica ha clausurado un período de crecimiento inédito en la historia reciente y ha dado la puntilla a un modelo de desarrollo centrado en la construcción y el turismo. Hoy es más importante que nunca impulsar actividades dinámicas y competitivas, y en el sector agroalimentario español existen algunas, pero su fomento exige una política agraria de estado, consensuada y de visión a medio y largo plazo.

Esta estrategia se enfrenta a un importante reto institucional: no es fácil hacer políticas de estado donde las comunidades autónomas tienen las competencias cedidas y, al menos hasta ahora, todos los intentos realizados se han saldado con un fracaso. Las dificultades existentes son de dos tipos: en primer lugar, se ha instalado en España una dinámica política similar a la de la UE en la que tiende a primar la defensa del *statu quo* presupuestario entre comunidades y, en segundo lugar, el Ministerio carece de competencias efectivas para ampliar su capacidad de actuación. Con estas restricciones, todo intento de hacer una política de estado pasa por el liderazgo y la voluntad de cooperación de los gobiernos autonómicos.

Aunque se trata de una expresión manida, estamos en un momento histórico en el que la necesidad y la oportunidad convergen para dar un nuevo rumbo a la forma de concebir la política agraria. El reto es encontrar un nuevo *mix* de políticas que, sin renunciar a la caja de herramientas de la PAC, sea más ambicioso en la solución de las debilidades del sector agrario.

Las posibilidades y tentaciones de hacer demagogia política con estas cuestiones pueden ser insuperables y su efecto, de no resistirse a ellas, catastróficos. Pero

60 Tampoco la presión social ha sido excesiva, y eso que en España es, tras Italia, el segundo país de la UE con más trabajo agrícola (equivalente a poco menos de un millón de personas), pero esto es debido a la elevada proporción de trabajo a tiempo parcial y la consiguiente menor profesionalización y dependencia de las rentas agrarias.

es necesario volver a situar los problemas de la agricultura y la política agraria en el terreno de la economía política que les pertenece, y no en aquél que los convierte en cartas de una partida político-presupuestaria entre estados y regiones. Este no es un problema sólo de España. Y si esto no lo asumen todos los países, en la situación de crisis actual la PAC está llamada a ser cada vez más irrelevante en relación con las necesidades reales del sector agrario.

4.2. Una posición negociadora coherente para España

España debe dar una respuesta activa a los desafíos a los que se enfrenta la agricultura y el medio rural. El sistema actual de ayudas ha sido necesario para facilitar la transición de un modelo de apoyo a los precios a un nuevo modelo de política agraria todavía no definido en su totalidad, pero en su formato actual no es un instrumento eficaz para contribuir al cumplimiento de las funciones modernas de la agricultura. Las energías políticas y administrativas se han concentrado estos años en deconstruir la PAC anterior a 1992, y se ha prestando poca atención a las inconsistencias que se estaban creando. El resultado es una política incoherente porque lo que dice no se corresponde con lo que hace. La PAC necesita, por tanto, refundarse y sincerarse, dando entrada a instrumentos orientados específicamente a los nuevos objetivos que se plantean.

Para ser coherente con las consideraciones anteriores, España debería defender, en el marco de la UE, y de cara a una próxima reforma de la PAC en el horizonte del año 2013, que:

- La agricultura es una actividad estratégica y el estado debe seguir interviniendo para que pueda cumplir sus funciones sociales –ello implica apartarse de un enfoque de “no-política agraria”–. Política y económicamente es deseable además que siga existiendo una política agraria común –lo que significa alejarse de un enfoque “no-PAC”–.
- El presupuesto comunitario debe negociarse de forma integrada, abordando sin complejos todas las distorsiones y situaciones excepcionales actuales. Es decir, España no debería afrontar con inmovilismo procesos como la revisión presupuestaria del gasto comunitario.
- Para mantener el gasto agrícola global quizá el precio a pagar sea un cambio en su estructura y una mayor eficiencia en el gasto. España no tiene por qué perder con cambios en el Pago Único y con un mayor trasvase de fondos del pilar 1 al pilar 2, de modo que éste pudiera representar hasta el 40% del gasto agrícola para el año 2020.

- Si España no puede evitar una reducción sustancial del gasto agrícola debe defender que toda reducción en la rúbrica correspondiente a los gastos de la PAC debería servir para dotar un programa comunitario de I+D+I específico para el sector agroalimentario, con énfasis en la formación y la transferencia de tecnología.
- Es necesario clarificar de una vez las funciones de las ayudas directas de la PAC y ser consecuentes con ello. En los documentos oficiales es frecuente leer cosas como que las ayudas retribuyen al agricultor por las externalidades que generan o que les permiten mantener la renta, ambas justificaciones no pueden ser ni son ciertas a la vez.
- El Pago Único debe ser modificado progresivamente –como se hizo con los precios garantizados a partir de 1992– para convertirlo en una ayuda directa regionalizada a nivel comunitario o en un pago reconectado a objetivos específicos en el marco de una agricultura multifuncional en el horizonte del año 2020.
- Si no se puede modificar el PU hay que aumentar los porcentajes de modulación y reducir los límites superiores del PU. Hacia 2020 sería razonable alcanzar un porcentaje de retención del 15% y la aplicación de límites individuales o reducciones progresivas de los pagos directos para las explotaciones que perciben 100 mil euros o más. Si el PU evoluciona hacia un pago multifuncional habría que reconsiderar estos límites.
- La transición hacia la “conexión” de las ayudas con las funciones sociales de la agricultura podría basarse, a partir de 2013, en (i) un trasvase progresivo de fondos hacia políticas de desarrollo rural con énfasis en los nuevos desafíos (calidad, inocuidad, gestión del agua, cambio climático); (ii) una reclasificación de los pagos directos subsistentes según su objetivo: apoyo a la renta (en regresión), apoyo a subsistemas con *hándicaps* productivos, y apoyo a servicios ambientales.
- Hay que clarificar el papel y el modelo de política agraria que viene dado por los “sobres nacionales”, ya que existe el riesgo de que acaben conformando una inaceptable política agraria de cuotas presupuestarias.
- Los mercados comunitarios pueden orientarse hacia a una liberalización progresiva de los intercambios comerciales con un enfoque gradual. Ello implica una selección cuidadosa de productos sensibles que conlleve un

reequilibrio de los niveles de protección entre unos productos y otros. Y todo ello basado en una conclusión exitosa de la Ronda Doha que permita (i) consolidar unos sistemas de ayuda interna con efectos mínimos de distorsión en el comercio; (ii) una mejora gradual del acceso al mercado de los productos de los países en desarrollo; (iii) un funcionamiento efectivo de los mecanismos comunitarios relacionados con el control de calidad en frontera; y (iv) una mejora del acceso de los productos de exportación de la UE en países terceros.

- Lo anterior conlleva una nueva estructura de la PAC, que redefina la actual subdivisión entre pilar 1 y pilar 2 poco adaptada a las nuevas categorías de programas agrarios y rurales que los nuevos tiempos demandan.
- Lo anterior está relacionado con la necesidad de clarificar el contenido del segundo pilar, dividiéndolo claramente en sus distintos componentes, y sacando lo que es estrictamente fomento de otras actividades en las zonas rurales para integrarlo en la política regional.
- Las políticas rurales en España deben favorecer la consolidación de las redes de desarrollo rural que permitan explotar al máximo las sinergias entre experiencias locales. El estado puede hacer mucho para fortalecer las redes de desarrollo rural existentes, que pueden convertirse en un vivero de buenas prácticas. Las buenas prácticas en experiencias territoriales tienen que ver con actividades de la gestión del conocimiento, la formación y la transferencia de tecnología, el fomento de las PYMES, la adecuada gestión del gasto y, muy especialmente, la gobernanza del desarrollo rural, que tiene que ver con la participación de todos los actores del medio rural, con unas reglas de juego estables y transparentes.
- En un momento de crisis económica, la política de desarrollo rural puede ser funcional para la aplicación de paquetes fiscales de reactivación, pensando en infraestructuras públicas.
- La PAC debe adoptar nuevas funciones como la de garantizar la transparencia de los mercados agrarios e incentivar la organización del sector agrícola, también debe incorporar los seguros agrarios como principal instrumento de estabilización de las rentas a través del segundo pilar.
- Los nuevos retos en materia de biodiversidad, cambio climático, gestión de los recursos hídricos e innovación en el ámbito de la agricultura exigen diseñar un sistema de incentivos específicos.

Para ser coherente y utilizar de forma eficiente los recursos existentes, internamente España debería definir una política agraria nacional de forma coordinada entre el gobierno central y las comunidades autónomas. Esta política debería basarse en cinco grandes objetivos:

1. Aumentar la competitividad del sector, con programas específicos en los siguientes ejes:
 - recursos naturales (agua y suelo)
 - reestructuración de las explotaciones
 - organización de los productores
 - energía y nuevas tecnologías
 - formación y transferencia (sistema de asesoramiento)
 - diferenciación y calidad agroalimentaria
 - internacionalización y promoción de exportaciones
2. Reducir los riesgos, estabilizar las rentas y mejorar las condiciones del trabajo agrario, dedicando más recursos a los seguros agrarios.
3. Fomentar y reconocer la producción sostenible y multifuncional, aumentando la superficie agrícola protegida y los incentivos para que los agricultores adopten prácticas respetuosas con el medio ambiente.
4. Promover la diversificación de las rentas de los agricultores, con ayudas a la inversión.
5. Impulsar la innovación, convirtiendo al actual Ministerio de MARM en el polo de coordinación de todos los centros públicos y privados dedicados a la producción de ideas al servicio del sector agroalimentario y el medio rural.

A nuestro juicio, esta estrategia es deseable y posible, pero exige de las administraciones públicas españolas un cambio de planteamientos políticos a nivel interno y externo. Este cambio consiste en:

- Identificar correctamente los intereses de la agricultura española; dado que en general es menos productiva y más frágil ambiental y empresarialmente, la posición negociadora no puede ser la misma que la de los países donde es más productiva.

- En un mundo interconectado y en una cadena de la oferta gobernada por la distribución, el primer problema es el de la competitividad, y ésta pasa por el binomio mayor tamaño y/o más calidad; de modo que sin explotaciones rentables no habrá un sector agrario sostenible.
- La agricultura que no es ni puede ser competitiva requiere un enfoque socio-estructural para dignificar la salida de la mano de obra y evitar la pérdida del capital productivo, por lo que se debería gestionar el ajuste estructural incentivando la constitución de explotaciones viables.
- Si se defiende en Bruselas una política agrícola común, hay que ser consecuente internamente, lo que exige establecer un sistema de coordinación y toma de decisiones común, ahora inexistente, que asegure una mayor consistencia de las políticas adoptadas por los distintos gobiernos autonómicos⁶¹.
- No ha sido ni será fácil hacer política agraria en España, porque la agricultura española es muy heterogénea, pero en todos los territorios y en todos los sectores urge que la Administración dignifique la actividad agraria.
- Un nuevo modelo de política agraria exige vencer la cómoda inercia del *statu quo* administrativo y presupuestario, dedicando más recursos a la agricultura.

A este respecto sería un error defender la forma actual del primer pilar sólo porque beneficia presupuestariamente a España y no exige cofinanciación, cuando una reducción y mejor utilización de las ayudas directas del primer pilar podría liberar fondos para el segundo pilar que podrían contribuir a dinamizar realmente al sector (Tabla 6).

61 A este respecto, no sirve el actual foro de discusión y coordinación que constituyen las Conferencias Sectoriales.

Tabla 6. Ayudas al desarrollo rural en España (millones de euros)

	Ejercicio 2007		
	Ayuda pública total	Ayuda Nacional	% concofinanciación UE
Programas agroambientales	189,18	103,25	39,35
Agricultura ecológica	29,91	18,14	39,35
Reducción insumos (agricultura integrada)	30,39	18,43	39,35
Rotaciones de cultivos	8,11	4,92	39,35
Extensificación	20,22	12,26	39,35
Paisaje/naturaleza	83,48	39,14	53,12
Protección de variedades de plantas de interés	0,64	0,39	39,35
Ayudas al bienestar animal	12,51	7,59	39,35
Razas animales en peligro utilizadas en ganadería	3,93	2,38	39,35
Medidas de DR	1.699,52	741,41	
Inversiones en explotaciones agrarias	206,84	111,49	46,10
Primera instalación de agricultores jóvenes	87,52	44,31	49,37
Ayudas a la transformación y comercialización	234,67	95,22	59,42
Formación profesional agraria	3,91	1,94	50,38
Ayudas a utilización de servicios de asesoramiento	0,64	0,41	35,94
Ayudas al aumento del valor añadido en la explotación	87,85	26,35	70,01
Ayudas a zonas desfavorecidas	143,66	68,95	52,00
Forestación de tierras agrarias	95,86	46,31	51,69
Ayudas a silvicultura	110,25	36,63	66,78
Jubilación anticipada	100,15	44,77	55,30
Infraestructura de gestión de recursos hídricos (P. N. de Regadíos y P. Choque)	411,05	190,71	53,60
Medidas de diversificación y mejora de vida en áreas rurales	139,99	51,77	63,02
LEADER	39,50	34,17	13,49
Desarrollo de infraestructuras de apoyo	77,13	22,55	70,76
TOTAL	3.627,72	1.620,24	55,34

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MARM.

El objetivo podría ser duplicar en un plazo de 4 años los incentivos para algunas de estas medidas, en particular las de reestructuración y organización, calidad, internacionalización y contratación de seguros agrarios.

En la situación de crisis actual, la magnitud de los retos y la complejidad de los problemas obligan a hacer de la política agraria una política de estado, con objetivos realistas a medio y largo plazo orientados a mantener las funciones de la agricultura y abordados a través de programas coordinados entre las distintas administraciones implicadas; de lo contrario, el declive de la agricultura y el medio rural en España mantendrá su curso lento pero irreversible, con la excepción de aquellas producciones en las que España mantiene ventajas comparativas naturales –por recursos y por situación–, pero en las que incluso la peor consideración del trabajo agrícola puede resultar un importante *hándicap* para garantizar su futuro.

Conclusiones

En las condiciones actuales, España está obligada a reconsiderar las bases sobre las que se viene diseñando y aplicando la política agraria desde nuestra adhesión a las comunidades europeas en 1986. Es probable que el modelo de política agraria que hemos conocido hasta ahora tenga fecha de caducidad próxima. Por un lado, la PAC se dirige hacia una nueva reforma sobre la que penden dos graves amenazas para España –la re-nacionalización y la reducción del presupuesto agrícola– y a las que urge dar la debida respuesta. Por otro lado, el sector agrario español necesita un revulsivo, una acción más enérgica que aborde sus puntos débiles.

En esta tesitura, la única opción responsable es asumir un nuevo liderazgo interno y externo. En el ámbito comunitario, España debe apostar por mantener el gasto agrícola y alimentario, un cambio en el pago único, un aumento de fondos del segundo pilar 2 y una convergencia de las medidas de fomento de nuevas actividades en el medio rural con la política regional. Internamente debe promover una política agroalimentaria de estado basada en cinco ejes: competitividad, rentas, agricultura sostenible, diversificación agrícola e innovación.

Esta estrategia requiere no sólo un nuevo discurso sino también un nuevo planteamiento político que pasa por recuperar el Ministerio de Agricultura y establecer un mecanismo de coordinación y toma de decisiones entre comunidades autónomas y gobierno central.

5. Bibliografía

- Andrés, S. y García Álvarez-Coque, J.M. (2009), Distribución regional del apoyo de la PAC a la agricultura española tras la Revisión Intermedia, *Investigaciones Regionales*, 14, 27-59.
- Arnalte, E., Ortiz, D. y Moreno, O. (2008), Cambio estructural en la agricultura española: Un nuevo modelo de ajuste en el inicio del siglo XXI, *Papeles de economía española*, 117, 59-73.
- Banco Mundial (2008), Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008. Agricultura para el desarrollo. Madrid, Mundi-Prensa.
- Bureau J. C. y Mahé L. P. (2008), La réforme de la PAC au delà de 2013 – Une vision à plus long terme, Notre Europe, <http://www.notre-europe.eu/fr/nous-signalons/publication/> (extraído en mayo de 2009).
- Comisión Europea (varios años), La situación de la agricultura en la Unión Europea. Bruselas, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Compés R. (2006a), Los principios básicos de la reforma intermedia (Cap. 2). En García Álvarez-Coque J.M. (coord.), La reforma de la Política Agraria Común. Madrid, Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Compés R. (2006b), Reformas y futuro de la PAC (Cap. 8). En García Álvarez-Coque J.M. (coord.), La Reforma de la Política Agraria Común. Madrid, Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Court of Auditors (2003), Special Report N° 4/2003 concerning rural development: support for less-favoured areas, together with the Commission's replies. Official Journal of the European Union.
- European Commission (2006), Report on the Distribution of Direct Aids to the Producers, http://ec.europa.eu/agriculture/fin/archive_en.htm (extraído en mayo de 2009).
- European Environment Agency - EEA (2005), Agriculture and environment in EU-15- the IRENA indicator report. EEA Report No 6/2005, http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2005_6 (extraído en mayo de 2009).

La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España

- European Commission (2007) Situation and Prospects for EU agriculture and rural areas. Directorate G. Economic Analysis, Perspectives and Evaluations, Brussels, AGRI G.2/BT/FB/LB/PB/TV/WM/D.
- European Commission (2008), Impact Assessment, Commission Staff Working Document, Brussels, 20.5.2008 SEC (2008) 1885.
- García Álvarez-Coque, J.M. et al (2008), Observatorio del Apoyo Público a la Agricultura. Estudio del apoyo público, presupuestos autonómicos y sistema de seguimiento. Ejercicio 2008, Universidad Politécnica de Valencia. Informe técnico para el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.
- García Álvarez-Coque, J.M. y Andrés González-Moralejo, S. (2007), Estimación del apoyo comunitario a la agricultura de las comunidades autónomas, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 213, 179-206.
- García Álvarez-Coque, J.M. y Atance, I. (2007). Los retos de la política agraria en España, *Papeles de Economía Española*, 113, 125-137.
- García-Alvarez-Coque, J.M.; Martínez-Gomez, V. y Villanueva, M. (2009), A trade model to evaluate the impact of trade liberalisation on EU tomato imports, *Spanish Journal of Agricultural Research* 2009 7(2), 235-247.
- García Álvarez-Coque, J.M., Picazo, A. y Reig, E. (2008), La agricultura española. En Martínez Chacón, E. y García Alonso (coordinadores), *Economía Española*. Madrid, Ed. Ariel (en prensa).
- Garrido, A. y Bielza, M. (2008), Las políticas de seguridad de ingresos, *Papeles de economía española*, 117, 2008 (Ejemplar dedicado a: Economía agroalimentaria. Nuevos enfoques y perspectivas), 243-257.
- Institute for European Environmental Policy-IEEP* (2002), Environmental Integration and the CAP. A Report to the European Commission. DG. Agriculture, Brussels.
- 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*. Geneva, WTO Switzerland, 12 March 2008. <http://www.ictsd.org/dlogue/2008-03-12/2008-03-12-doc.htm> (extraído en Mayo de 2008).
- Lamo de Espinosa J. (1997). La década perdida. Madrid, Mundiprensa.
- Massot, A. (2008), La PAC tras el “Health Check”, *Papeles de Economía Española*, 117, 210-226.
- Organization for Economic Co-operation and Development-OECD (varios años), Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook y Agricultural Policies in OCDE countries. Monitoring and Evaluation, Paris, OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Development-OECD (2003), Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda. Paris, OECD Policy Brief, June.
- Organization for Economic Co-operation and Development-OECD (2008), Environmental Performance of Agriculture in OECD Countries since 1990: Main Report. Paris, OECD.
- Reig, E y Picazo A.J. (2002), La agricultura española: crecimiento y productividad. Alicante, Caja de Ahorros del Mediterráneo.

Schimidhuber, J., (2006), The EU diet-evolution, evaluation and impacts of the CAP. Rome, FAO.

Sineiro F. y Lorenzana (2008), Informe Observatorio Ayudas Públicas. Año 2008. Distribución social, productiva y territorial del apoyo público. Universidad de Santiago de Compostela, IDEGA, Informe técnico para el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.

Tió, C. (2008), El reto energético y su impacto sobre el sector agroalimentario, *Papeles de economía española*, 117, 258-269.

Tribunal de Cuentas (2008), ¿Constituye la multifuncionalidad una política eficaz? Informe Especial nº 8/2008.

5. Índice de Gráficos y Tablas

Gráficos

Gráfico 1. Evolución de la SAU en los países de la UE 15 (1986-2006).....	13
Gráfico 2. Productividad de la tierra en la UE-15 (2006).....	14
Gráfico 3. Evolución del empleo agrícola en la UE 15 (1986-2006)	16
Gráfico 4. Variación del tamaño medio de las explotaciones en la UE-15 (1985-2005).....	18
Gráfico 5. Tamaño medio de las explotaciones UE 15 (2005)	19
Gráfico 6. Peso de la inversión agrícola en la total en relación con el peso de la agricultura en el PIB (2005)	21
Gráfico 7. Producción por trabajador empleado agrícola (2006).....	23
Gráfico 8. Pagos del FEOGA con respecto a la producción agrícola total en la UE-15 (2006).....	25
Gráfico 9. Estructura de la EAP en España (2007).....	26
Gráfico 10. Apoyo total a la agricultura en porcentaje del PIB.....	35

Gráfico 11. Estimación del Apoyo al Productor (EAP) por CCAA: porcentaje de los ingresos de los productores (promedio 2002-2007).....	39
Gráfico 12. Gasto público agrario, pesquero y alimentario en España por nivel de administración (suma de transferencias + inversiones). Millones de euros.....	50
Gráfico 13. Evolución de las formas de apoyo a la agricultura española, siguiendo la metodología de la OCDE. Participación porcentual.....	59
Gráfico 14. El Pago Único en los principales países receptores.....	69
Gráfico 15. Cambio en los pagos totales en caso de duplicar los fondos del pilar 2 (UE 15)	71

Tablas

Tabla 1. Distribución del importe de las ayudas directas en España y en la Unión Europea. Año 2006 (en millones de euros).....	38
Tabla 2. Distribución provincial del importe medio por SAU de las ayudas de pagos.....	39
Tabla 3. Niveles arancelarios por producto (en términos ad valorem, 2004).....	47
Tabla 4. Porcentajes de reparto de los fondos comunitarios con un criterio basado en el promedio simple del peso en la producción, la superficie y el empleo en la UE-15	69
Tabla 5. Estructura de la PAC multifuncional	72
Tabla 6. Ayudas al desarrollo rural en España (millones de euros).....	86

Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irrázabal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
- 28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
- 28*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.
- 29/2008. **Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana.** José Manuel Albares.
- 30/2008. **El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior.** Borja Lasheras.
- 31/2008. **Informe-País: Nigeria ¿Por qué es importante la estabilidad de Nigeria para España?** Panel África Subsahariana de Opex.
- 32/2008. **La regulación del pañuelo islámico en el espacio público español. Alternativas a legislar.** Eva Francés Bruno.
- 33/2008. **Protección civil y fuerzas armadas: la unidad militar de emergencias.** María Gómez Escarda y Enrique Vega Fernández.

- 34/2008. **Los biocombustibles en el marco de la crisis alimentaria, energética y ambiental. Reflexiones y propuestas para España.** José Luis Vivero Pol y Carmen Porras Gómez.
- 35/2008. **Integración económica en Centroamérica: retos, oportunidades y escenarios para España.** Fernando Rueda Junquera y Diego Sánchez Ancochea.
- 36/2009. **El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA.** Ainhoa Marín Egoscóabal (Dir.), Carmen Lafuente Ibáñez y Patricia Garrido Llamas.
- 37/2009. **La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España.** Xira Ruiz Campillo y Francisco Salvador Barroso Cortés.
- 38/2009. **A Future Agenda for the European Security and Defence Policy (ESDP).** Borja Lasheras, Enrique Ayala, Jean-Pierre Maulny, Fabio Liberti, Christos Katsioulis y Sven Biscop.
- 39/2009. **Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas.** Javier Morales Hernández.

