



COMUNICACIÓN

EL SECTOR DE CULTIVOS HERBÁCEOS ANTE LA PAC ACTUAL Y FUTURA

Ignacio Atance Muñiz
Área de Economía Agraria.
Escuela Técnica Superior de Ingenierías Agrarias de Palencia.
Universidad de Valladolid

1. ESQUEMA DE LA COMUNICACIÓN

La presente comunicación tiene como objetivo analizar la incidencia sobre el sector nacional de cultivos herbáceos de los instrumentos actualmente presentes en la Política Agrícola Común (PAC), así como reflexionar sobre el efecto que pudieran presentar los posibles nuevos instrumentos derivados de cambios en la PAC. En esta comunicación se va a considerar el sector de cultivos herbáceos tal y como es comprendido en la PAC, incluyendo por tanto los cultivos de cereales (excepto arroz), semillas oleaginosas, proteaginosas y leguminosas grano. Las afirmaciones que se vierten en esta comunicación se apoyan principalmente en resultados de investigaciones realizadas por el autor o por otros autores. Dado que buena parte de las mismas son resultado de investigaciones encaminadas a analizar efectos comparativos de diversos instrumentos y escenarios de política agraria, sus resultados y conclusiones dependen en elevada medida de las hipótesis y métodos adoptados en las mismas, resultando por tanto oportuno acudir a las mismas en caso de desear profundizar en el análisis.

En cuanto al esquema de la comunicación, su segundo apartado se destina a exponer la estructura productiva del sector, analizando tanto su capacidad productiva como competitiva. Aceptando el hecho de que la agricultura posee un carácter multifuncional (Atance, 2002), se ha considerado necesario completar la fotografía realizada del sector en el segundo punto con el análisis de su capacidad de producción de bienes públicos, tanto de carácter ambiental como de carácter social. Tras este apartado, en el tercero se realiza una exposición sintética de los retos a los que se enfrenta el sector, en gran parte consecuencia de su estructura productiva.

El cuarto apartado analiza los efectos observados en la aplicación de los actuales instrumentos de la PAC sobre el sector, especialmente con relación a su capacidad para responder a los retos planteados en el apartado tercero. Finalmente, el quinto apartado estudia los posibles efectos sobre el sector de cambios en la PAC. En el mismo se hace referencia tanto a los instrumentos perfilados en el actual proceso de Reforma Intermedia de la PAC (CE, 2002) como a otros instrumentos u opciones de intervención alternativas.

2. ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL SECTOR

La descripción de la **importancia económica del sector** de cultivos herbáceos tropieza con el sentido relativo que tienen en este caso indicadores tradicionales como el valor de la producción y su porcentaje en la Producción Final Agraria (PFA), debido a las notables variaciones que año a año se producen en los mismos como consecuencia de la sujeción de la producción del sector a las variables climáticas. Como ejemplo inicial baste apuntar que en el periodo 1993-2000 la producción de cereales en España se ha situado en un rango de entre 11 y 22 millones de toneladas y su valor entre algo más de 1.800 y algo menos de 3.300 millones de euros. No obstante, en términos medios, es importante recordar que el sector aporta aproximadamente el 11% de la PFA (con porcentajes muy superiores en algunas regiones como Castilla y León) y que resulta la tercera Orientación Técnico Económica (OTE) más frecuente en las explotaciones españolas, sólo superada por las OTEs de frutales y cítricos y de olivar, caracterizadas por un elevadísimo grado de atomización de las explotaciones. De manera sintética, la **capacidad productiva** del sector podría resumirse en relación con los principales productos que comprende en los siguientes puntos:

- **Cebada:** La superficie anual sembrada se sitúa entre 3,1 y 3,6 millones de Ha, superficie que se ha reducido en la última década como consecuencia de la imposición de la obligación de retirada de tierras por parte de la PAC (la reducción ha afectado principalmente a la cebada de seis carreras, habiendo permanecido constantes las siembras de cebada de dos carreras). En torno a un 8% de la misma se realiza en regadío con unos rendimientos medios de 4.500 kg/Ha mientras que el resto se realiza en secano, con rendimientos medios en torno a 2.500 kg/Ha pero que en la última década han estado comprendidos entre 1.300 kg/Ha (año 1995) y 3.200 kg/Ha (año 2000). El valor anual medio de la producción de cebada puede estimarse en unos 1.200 millones de euros. El comercio exterior del producto es relativamente poco importante, con importaciones con tendencia decreciente mayoritariamente procedentes del Reino

Unido y exportaciones estables en torno a 200.000 Tm cuyo principal destino es Portugal.

- *Trigo*: Las siembras anuales de este cultivo ocupan entre 1,9 y 2,4 millones de Ha, con tendencia creciente para el trigo duro y estable para el trigo blando. Aproximadamente un 10% de las siembras se realizan en regadío, con unos rendimientos medios en torno a 4.000 kg/Ha, mientras que los rendimientos en secano serían similares aunque ligeramente inferiores a los mencionados para la cebada. El valor anual medio de la producción de trigo puede estimarse en 750 millones de euros. El comercio exterior es intenso, con importaciones crecientes a lo largo de la última década, superiores a los 3 millones de Tm, procedentes principalmente de Francia y Reino Unido y exportaciones muy variables anualmente en función de la producción, pero inferiores al medio millón de toneladas.
- *Maíz*: La superficie de este cultivo de regadío varía entre las 400.000 y las 500.000 hectáreas anuales, con un rendimiento medio ligeramente inferior a los 10.000 kg/Ha. El valor anual medio de la producción es de 600 millones de euros, existiendo importaciones crecientes que superan los 3 millones de toneladas y proceden en un elevado porcentaje de Francia, seguida a considerable distancia por Argentina y Estados Unidos.
- *Girasol*: Sus siembras han decrecido de manera constante desde los dos millones de hectáreas del año 1992 hasta situarse en 800.000 Ha, un 20% de las cuales corresponden a secano. Los rendimientos medios se sitúan en torno a 800 kg/Ha en secano y 2.000 kg/Ha en regadío y el valor anual de la producción se puede estimar en 150 millones de euros.
- *Leguminosas grano*: La superficie destinada a estos cultivos, si bien es muy variable anualmente –entre 200.000 y 700.000 Ha en la última década– ha experimentado una tendencia creciente a lo largo de la misma. Esta superficie corresponde en su práctica totalidad a secano, con un valor medio anual de la producción de 150 millones de euros, muy concentrada en tres productos: garbanzos, judías secas y veza.

Bien, esta es la capacidad productiva actual del sector. A la misma habría que ligar también aproximadamente 3,5 millones de hectáreas que anualmente se dejan en barbecho, como

consecuencia no sólo de la PAC sino de las limitaciones pluviométricas que debe enfrentar la agricultura en España¹. Sin embargo, si se desea analizar el impacto actual de la PAC sobre el sector y el posible impacto de futuras modificaciones de la PAC resulta conveniente tener presente algunos **rasgos diferenciales** del sector de cultivos herbáceos, tanto respecto a otros sectores agrarios, como respecto a otros Estados miembros de la UE.

- Inferioridad de *rendimientos* respecto al resto de países de la UE, lo cual implica costes relativos más elevados para mismos tamaños de la unidad de producción. Sin embargo, los rendimientos nacionales no difieren en exceso (e incluso superan, en el caso de Australia) de los de grandes productores y exportadores mundiales. Así, en el caso del trigo, frente a rendimientos europeos como los de Francia (5,2 millones de hectáreas, 7500 kg/Ha), Alemania (2,8 millones, 7200 kg/Ha) o Reino Unido (2 millones, 7500 kg/Ha), los rendimientos son mucho menores en Estados Unidos (24 millones, 2900 kg/Ha), Argentina (5 millones, 2400 kg/Ha), Canadá (11 millones, 2200 kg/Ha) o Australia (11,5 millones, 1800 kg/Ha). En el caso de la cebada, los rendimientos españoles distan muchísimo de los alemanes (2,2 millones de hectáreas, 5800 kg/Ha) o franceses (1,7 millones, 6500 kg/Ha), pero mucho menos de los canadienses (4 millones, 3000 kg/Ha) e incluso superan a los australianos (3 millones, 1900 kg/Ha). En el caso del maíz, si bien en regadío, los rendimientos españoles resultan superiores, por ejemplo, a los de Francia (1,8 millones de Ha, 8500 kg/Ha), Estados Unidos (29 millones, 8500 kg/Ha) o Argentina (3 millones, 6000 kg/Ha).
- Escasa *dimensión económica* de las explotaciones respecto a sus homólogas europeas, rasgo que es compartido con otros sectores agrarios. Sin embargo, las explotaciones españolas presentan en general una utilización poco eficiente de los medios de producción, y especialmente un exceso de mecanización (especialmente un sobredimensionamiento del número de caballos por hectárea) e infrautilización de la mano de obra. Ello se complementa con dificultades para complementar la renta con otras actividades en el medio rural, en un sector en el que las necesidades de mano de obra no son constantes a lo largo del año, favoreciendo la existencia de agricultores a tiempo parcial no residentes en el medio rural y explotaciones empresariales ligadas a la prestación de servicios a otras explotaciones.

¹ De hecho, el porcentaje medio representado por la superficie en barbecho en España en secano habría disminuido ligeramente tras la reforma de la Agenda 2000 (de un 31% a un 30%), mientras que habría experimentado un

- Gran variación anual de los rendimientos debido principalmente a la *irregularidad pluviométrica*. Ante este problema el instrumento tradicionalmente empleado ha sido la transformación en regadío. Sin embargo, en una nueva concepción de la gestión de un recurso escaso como es el agua, el regadío de cultivos herbáceos tiene cada vez mayores problemas para justificar no sólo su expansión, sino incluso su mantenimiento, debido a su incapacidad para satisfacer el coste real del agua que emplea. En esta nueva concepción de la gestión del agua el regadío pierde en gran medida su papel como instrumento corrector de desventajas productivas para adquirir una dimensión social de cedente ocasional de recursos a demandas con mayor productividad marginal como las urbanas (Gómez–Ramos y Garrido, 2002).
- Como consecuencia de la menor y más inestable pluviometría en España, la capacidad de *diversificación de la producción* en los sistemas de cultivos herbáceos en España es muy inferior a la de otros países de la UE. Esta menor capacidad de diversificación se traduce en un mayor riesgo en las alternativas de cultivo y especialmente en menores opciones de racionalización del uso de los factores productivos.
- El sector presenta en sus rendimientos económicos una *altísima dependencia de las ayudas directas*, que marcan por tanto en gran medida las decisiones productivas². Estas decisiones vinculadas en exclusiva a las ayudas se pueden observar con nitidez en casos extremos como el de las siembras de maíz (numerosas investigaciones muestran el fuerte descenso que experimentarían las siembras de este cultivo en caso de que su ayuda se alinease con la del resto de cereales, ver por ejemplo Castillo et al, 2001 o Arriaza y Gómez-Limón, 2001) o de trigo duro, o el ya pasado del girasol.
- Finalmente, el sector adolece de un *insuficiente nivel de adopción de tecnología y de comercialización*. Las siembras de cereales españolas presentan una grave desvinculación de las necesidades presentadas por la demanda, que tienen su mejor ejemplo en el déficit nacional de trigos de calidad y el elevado destino del trigo nacional hacia la elaboración de piensos (AFHSE, 2001). En cuanto a la investigación y la comercialización las carencias son evidentes, estando infrautilizadas las posibilidades que brindan las cooperativas o que debieran brindar las asociaciones de productores. Las carencias son extremas en el caso de cultivos menos frecuentes como las leguminosas grano (e incluso el girasol) donde la

moderado aumento en el caso del regadío (de un 8% a un 9%).

viabilidad inicial del cultivo resulta inexorablemente frenada por las carencias en materia de tecnología y comercialización.

Sin embargo, si se desea ser coherente con el significado del reconocimiento del carácter multifuncional de la actividad agraria es importante apuntar algunos elementos sobre la **capacidad de producción de bienes públicos de carácter social y medioambiental** por parte del sector de cultivos herbáceos. Desde el punto de vista social, si algo caracteriza al sector es el hecho de situarse una buena parte del mismo en las comarcas agrarias de menor densidad de población de España (especialmente en las regiones de Castilla y León y Aragón). Los motivos de esta correlación entre bajas densidades de población y presencia de cultivos herbáceos residen en las propias características de la producción. La producción de cultivos herbáceos, dada su baja productividad por unidad de superficie tiende a favorecer un modelo de poblamiento en el que la superficie es cultivada por pocos agricultores, disminuyendo el número de efectivos requeridos en los municipios rurales conforme ha aumentado la tecnificación (maquinaria, concentraciones parcelarias, abonos). Pero además, a la baja densidad de población se debe sumar que las comarcas en las que se asienta la producción de cultivos herbáceos presentan una población envejecida, muy baja tasa de actividad y elevada proporción de empleo agrario. Es por ello por lo que la dependencia directa e indirecta del sector es muy elevada y, por ende, la dependencia de toda una comarca agraria de las decisiones de política agraria (resulta ilustrativo el estudio para Castilla y León de Muñoz y Parra, 2001). O dicho de otra manera, el mantenimiento de la actividad agraria es un elemento crucial en la proporción de un bien público como es el equilibrio territorial.

En cuanto a la producción de bienes públicos de carácter medioambiental se debe partir de la realidad de que, para bien o para mal, de los datos expuestos previamente se observa cómo el sector ocupa unos 12 millones de hectáreas del territorio nacional, sobre una superficie geográfica de 50,5, porcentaje que aumenta notablemente en el caso de regiones como Castilla-La Mancha o Castilla y León, llegando a extremos tan notorios como el de la provincia de Valladolid (donde los cultivos herbáceos representan el 70% de la superficie geográfica provincial, MAPYA 2002). Por tanto, el sector es responsable de la gestión de una elevada proporción del territorio nacional, y por tanto de su calidad ambiental. Pero es que además, mayoritariamente parece resultar que esta gestión es positiva (como lo muestra, por ejemplo, la elevada proporción de zonas ZEPAs ubicadas en sistemas de cultivos herbáceos), dados,

² Por ejemplo, las ayudas directas a cultivos herbáceos representan, según datos de la Red Contable Agraria Nacional, el 48% de las disponibilidades empresariales en las explotaciones cerealistas (MAPA, 2002).

entre otros factores, el grado de extensificación productiva derivada de los bajos rendimientos y la elevada proporción de barbecho.

3. RETOS ACTUALES Y FUTUROS DEL SECTOR

Del análisis realizado en el epígrafe previo se desprende la importancia del sector de cultivos herbáceos tanto en términos productivos como sociales y medioambientales. Debido a esta importancia resulta oportuno reflexionar sobre cuáles deben ser los retos a afrontar por el sector, independientemente de que el elevado peso que sobre el mismo presentan los instrumentos de intervención de la PAC haya hecho aplazar con excesiva frecuencia esta reflexión.

Desde el punto de vista productivo nos encontramos en primer lugar con una amplia diferencia de productividad y de capacidad competitiva entre regiones y sistemas de producción. Dada la inestabilidad pluviométrica que caracteriza a la agricultura española, la primera división debe ser realizada entre los cultivos de secano y los de regadío. Los rendimientos de referencia para el cálculo de las ayudas directas al cereal en secano varían en España entre los 1.500 kg/Ha y los 4.400 kg/Ha³. En aquellas áreas incapaces de presentar unos rendimientos medios que alcancen 2.000 kg/Ha, la viabilidad del cultivo resulta ligada en muy elevada medida a las propias ayudas al mismo existentes. Dada la diversidad de rendimientos y las distintas capacidades productivas y niveles de autoabastecimiento expresados en el epígrafe previo, no parece oportuno simplificar tanto las necesidades del sector como han hecho hasta ahora los instrumentos empleados en la política agraria. Se necesitan sin duda más incentivos a la competitividad que no se limiten tan sólo a descensos del precio de intervención (en el apartado cuarto se profundizará en esta observación). Además, en esta búsqueda de la competitividad no pueden ser olvidadas las variaciones anuales de los rendimientos y, por tanto, el papel del seguro agrario. De manera adicional se pueden apuntar algunas indicaciones:

- Todos los cultivos, pero especialmente el trigo requieren importantes mejoras en la calidad de los productos (más proteína, adopción de las exigencias de las industrias compradoras, etc.).

³ El rendimiento es menor en algunas comarcas en las que, sin embargo, la importancia económica, social y medioambiental del cultivo es mínima.

- Las mejoras de las estructuras de producción son necesarias, pero las macroexplotaciones no son la panacea por los enormes costes sociales que conlleva la pérdida del modelo tradicional de agricultura en el que se asienta el equilibrio territorial del país. Existe una importante necesidad de incentivar el uso eficiente de factores de producción y de investigar (y especialmente desarrollar) las técnicas de siembra directa o mínimo laboreo o incluso la siembra de cultivos energéticos. Ante estas necesidades, las cooperativas pueden ser una gran solución, incluso mejor que las meras empresas de servicios.
- Las mejoras en la concentración de la oferta, tipificación del producto y comercialización del mismo son necesidades urgentes del sector, campos en los que nuevamente el potencial del cooperativismo es evidente (especialmente con una gestión más eficiente de las cooperativas encaminada a la consecución de objetivos a largo plazo).
- Existen grandes necesidades de mejoras tecnológicas y de una auténtica labor de divulgación agraria en cultivos como las leguminosas grano y las proteaginosas, cultivos muy interesantes en las rotaciones, especialmente valiosos medioambientalmente, pero con graves problemas técnicos y de comercialización.

Pero además, nuevos retos se derivan también del reconocimiento del carácter de bienes públicos del equilibrio territorial y del medio ambiente y, por tanto, de la necesidad de garantizar una provisión óptima de estos bienes a través de las políticas públicas. Si bien es cierto que se desconoce el valor exacto para la sociedad de estos bienes, no lo es menos que se poseen importantes pruebas de la existencia de tal valor (sirvan como ejemplo la amplia repercusión social del abandono de pueblos o los elevados costes en que se incurre para la recuperación de especies casi extintas). El problema sin duda (de mayor gravedad aún en el caso español) es la falta de una aproximación sistemática a la investigación y determinación de las funciones de producción de bienes públicos por parte de los sistemas agrarios⁴ y de divulgación de las mismas, tanto en el medio urbano como en el medio rural.

4. EFECTOS DE LA PAC ACTUAL SOBRE EL SECTOR

El primer y mayor efecto de la PAC actual sobre el sector de cultivos herbáceos es el mantenimiento de la producción sin cambios estructurales profundos (como los vividos en otros sectores como el lácteo). Las ayudas directas han permitido mantener las superficies (con

ciertas variaciones en el tiempo como la experimentada por el girasol) y en buena medida las rentas agrarias. Los agricultores siguen produciendo (los límites máximos de retiradas voluntarias sólo se han alcanzado ante situaciones climáticas adversas) aun con la presencia de precios mucho más bajos de los que hubieran podido ser imaginados hace diez años. Este hecho es un primer indicador de que no debe menospreciarse la capacidad competitiva y de ajuste del sector, aspecto que no tiene porqué ser necesariamente bueno (puesto que, por ejemplo, parte del ajuste se debe a una remuneración baja de la mano de obra o a una inadecuada estimación del coste de oportunidad por parte de los agricultores).

Un primer problema provocado por el sistema de ayudas directas ha sido el de la subida de los precios de la tierra y de los arrendamientos, elemento que repercute más fuertemente en este sector por ser mayor la proporción de superficie arrendada y por el mencionado sobredimensionamiento de la maquinaria (especialmente tractores) de las explotaciones que incrementa la tendencia a aumentar el tamaño de las explotaciones. Más allá del elevado precio de la tierra (en ocasiones imposible de ser compensado por los beneficios de la actividad agraria), en numerosas ocasiones los cánones de arrendamiento se sitúan al nivel de las ayudas directas de la PAC demostrando que sus arrendatarios son productivos sin subvenciones. Esta realidad constituye un segundo indicador que nos debe hacer meditar sobre la frecuente subestimación de la capacidad productiva y competitiva del sector.

Además, obviamente la reforma de 1992 y su profundización con la Agenda 2000 han elevado la importancia del factor “ayudas directas” en las decisiones productivas, lo que ha venido a contribuir a la desatención de las necesidades tecnológicas o comerciales mencionadas en el epígrafe previo. Frente a esto, el incentivo a la competitividad ha venido supuestamente de la mano de descensos en los precios de intervención, vía que, sin dejar de ser cierta, presenta importantes limitaciones, especialmente por una falta de valoración del efecto de las ayudas directas sobre la competitividad⁴ (Tió, 2002). De hecho, en la actualidad los precios en el sector en la UE ya están alineados con los mundiales, en unos órdenes de magnitud similares y sus diferencias resultan fáciles de explicar atendiendo únicamente a los mayores costes de producción que implica el “modelo europeo de agricultura”. Profundizar en los mismos puede

⁴ Especialmente el desconocimiento es excesivamente amplio en torno al grado de pérdida de dichos bienes públicos que vendría asociado a un abandono de la actividad agraria, cuando este elemento es clave para discutir la clasificación de muchas ayudas ante la Organización Mundial de Comercio.

⁵ Obviamente, pese a la insistencia de la Comisión en ligar biunívocamente competitividad y precios de intervención, el efecto de la PAC sobre la competitividad debe analizarse considerando conjuntamente todos los instrumentos de la PAC. Cuando así se ha hecho (Atance et al, 2001; Gallardo, 2002), los resultados indican cómo la PAC no estaría realmente incentivando una mayor competitividad de las explotaciones.

ser un error, puesto que no se puede olvidar el efecto benéfico de una cierta red de seguridad (Atance et al, 2001).

En todos los sectores, pero evidentemente con especial énfasis en el caso del sector de cultivos herbáceos, ha aumentado la transparencia del apoyo público a la agricultura. Las consecuencias de esta mayor transparencia han sido múltiples: discusión sobre la equidad en el reparto de las ayudas, deslegitimación entre la opinión pública ante ciertos problemas acaecidos en el sector o en otros (lino textil, Encefalopatía Espongiforme Bovina...) e incluso entre los propios agricultores (resulta muy frecuente escuchar cómo manifiestan no querer ayudas, sino un precio digno, no inferior al que percibían sus propios padres dos décadas antes, el cual era fruto de un sistema de intervención mucho menos visible).

Además, con la reforma de 1992 llegaron las medidas de acompañamiento y con la Agenda 2000 la formalización del denominado segundo pilar de la PAC. El sector se encuentra especialmente afectado (o al menos debiera estarlo) por los programas agroambientales. Sin embargo este instrumento ha supuesto una oportunidad perdida por su escaso presupuesto, la necesidad de cofinanciación del mismo, una mala selección de los programas, o incluso por la propia discontinuidad en el tiempo de los mismos. Similares reflexiones pueden ser realizadas en referencia al mecanismo de ecocondicionalidad de las ayudas. En este sentido, debemos partir del reconocimiento de que en una amplia proporción de las superficies de cultivos herbáceos españolas buena parte de los beneficios ambientales se alcanzan mediante el propio mantenimiento de la actividad, debido principalmente a que su baja productividad evita que los sistemas caigan en una intensificación productiva. Sin embargo, este hecho no impide que no se puedan obtener mejoras sobre unos niveles mínimos de calidad medioambiental. Por ejemplo, los sistemas apenas se intensifican mediante un mayor nivel de utilización de inputs, pero sí lo hacen tendiendo al monocultivo (el cual, en presencia de unas ayudas directas de las que dependen la mayor parte de los ingresos, simplifica mucho la gestión de la explotación). Es legítimo que, en estos sistemas que requieren del apoyo público para su mantenimiento, el ciudadano quiera obtener el máximo por su contribución, lo cual en numerosos sistemas agrarios requiere un mayor nivel de exigencias medioambientales o incluso el uso de programas agroambientales como instrumento único de intervención (Atance et al, 2002). Y estos cambios, lejos de deslegitimar la PAC, la legitiman entre los agricultores, siempre que el discurso sea coherente y estable en el tiempo y el agricultor no perciba en las exigencias medioambientales una mera excusa para la concesión de la ayuda sino un auténtico beneficio ambiental.

Por último el problema de la incertidumbre y de la estabilidad de la PAC en el tiempo sigue sin resolverse. De hecho se han realizado muchos esfuerzos en la simplificación de la PAC olvidando que la mejor simplificación que puede realizarse es la de comunicar al productor que el sistema que se le ofrece va a ser estable en el tiempo.

5. EFECTOS SOBRE EL SECTOR DE POSIBLES MODIFICACIONES EN LA PAC

No tendría sentido en el contexto actual afrontar este epígrafe sin tener presente como primera referencia la propuesta de reforma de la PAC elaborada por la Comisión en Julio de 2002 (CE, 2002) y recientemente traducida en propuestas reglamentarias (CE, 2003). En referencia al sector de cultivos herbáceos el elemento central de esta propuesta y que afecta plenamente al sector es la **desconexión** de las ayudas directas⁶. Sin duda la propuesta de tan importante cambio en el sistema de concesión de las ayudas se debe a la estrategia negociadora europea ante la Organización Mundial de Comercio (OMC), plasmada también de manera reciente por la Comisión en su propuesta negociadora. Dado que la discusión de tal estrategia no es un aspecto meramente sectorial, no avanzaré por esta vía, aunque no obstante considero que como estrategia carece de una adecuada valoración de la nueva Farm Bill de los Estados Unidos, ante la cual no parece estrictamente necesario un sistema de desconexión como el propuesto, y menos como posición negociadora inicial.

El gran problema que plantea la desconexión de las ayudas es el riesgo de deslegitimación de las mismas en el medio plazo, tanto entre agricultores como entre contribuyentes (Tió, 2002). Entre agricultores, porque, en primer lugar, hace más evidente la condición de estar siendo apoyados y en segundo lugar porque realza las desigualdades sectoriales de la PAC, dado que dos agricultores podrán tener la misma actividad productiva y sin embargo percibir pagos diferentes en función de sus orientaciones productivas en el pasado. Pero además, lo que es más importante, intensifica la percepción de estar recibiendo dinero a cambio de nada, aspecto que debe enlazarse con el nivel de exigencia de los requisitos medioambientales impuestas para el cobro de la ayuda. Estas debieran ser especialmente ambiciosas en las zonas con riesgo de abandono de la actividad no sólo por la necesidad de mantener los valores

⁶ El término desconexión resulta un pequeño eufemismo, puesto que las ayudas siempre están conectadas a algo. En este caso las ayudas quedan desconectadas de la producción presente, vinculándose al tipo de producción ejercida en el pasado y su nivel histórico de producción, eso sí, sometidas a una serie de requisitos medioambientales en el presente. Es decir, las buenas prácticas agrarias no determinan ni el derecho a la percepción de la ayuda ni su cuantía, sino que posibilitan su cobro por parte de aquellos que eran productores de determinados productos en el pasado.

ambientales ligados a la actividad agraria, sino para legitimar la ayuda entre el agricultor. Valga como referencia la experiencia de los programas agroambientales, en los cuales los agricultores aceptan sus ayudas como el pago de un servicio porque en numerosos programas reconocen los beneficios ambientales obtenidos de los mismos (Atance et al, 2002). Entre los contribuyentes, la legitimidad de las nuevas ayudas dependerá también en elevada medida de estos requisitos medioambientales. Ante estos riesgos de falta de legitimidad de las ayudas desconectadas no parece muy irreal un escenario a medio plazo de ayudas capitalizables (quizá decrecientes, la regresividad ya camina por esta senda) y sujetas a una fecha concreta de desaparición.

Junto al problema general de falta de legitimidad que plantea la desconexión de las ayudas surgen problemas concretos, con una mayor componente sectorial y territorial. Y el más importante de ellos es el riesgo de abandono de la actividad. En el caso del sector de cultivos herbáceos en España, el abandono puede ser generalizado en las zonas más marginales desde el punto de vista productivo, donde la proporción dejada en la actualidad sin cultivar (en virtud de retiradas y barbechos tradicionales) sea más elevada. En estas zonas las pérdidas medioambientales podrían ser cuantiosas en caso de que los requisitos que se impongan no conlleven indirectamente la necesidad de cultivar puesto que, como investigaciones anteriores han apuntado (sirva de ejemplo Suárez et al, 1997) el medio ambiente español está sometido al doble riesgo de intensificación de las áreas más productivas y abandono de las más marginales.

Sin embargo, como se ha apuntado en el epígrafe anterior se tiende a subestimar la capacidad productiva y competitiva del sector, por lo cual el abandono tendría un carácter relativamente puntual (y no generalizado como por ejemplo en el vacuno extensivo). Por el contrario se tiende a olvidar también los traumáticos efectos sociales (e incluso medioambientales) que pudieran derivarse de una fuerte reestructuración de las explotaciones⁷ (hacia un número menor de las mismas y un importante incremento de su tamaño) o incluso los negativos efectos productivos, con una componente territorial muy importante, derivados de la situación de competencia desleal que el sistema de desconexión puede generar.

⁷ No obstante, aunque resulta francamente complejo aventurar posibles efectos futuros de la desconexión, su impacto sobre la reestructuración de explotaciones podría ser negativo, al menos en el corto y medio plazo, por elevar el precio de la tierra y los cánones de arrendamiento (por ejemplo, el incentivo a arrendar o vender de los agricultores más marginales o más cercanos al cese puede ser mucho menor al no necesitar cultivar para recibir la ayuda).

Junto con la desconexión, la propuesta de la Comisión incorpora otras novedades como la regresividad y modulación de las ayudas, o más específicamente sectoriales, el descenso de un 5% del precio de intervención, la retirada obligatoria fija de tierras, la ayuda específica a las proteaginosas o la rebaja del suplemento al trigo duro e instauración de una prima adicional por calidad. Respecto a la **regresividad y modulación**, al margen del obvio impacto negativo sobre las rentas de sus perceptores (y de la idoneidad de introducir algún escalón intermedio entre los 5.000 y los 50.000 euros), destaca su desvío parcial hacia el primer pilar (soportar presupuestariamente las reformas de las OCMs de la leche y el azúcar) respecto a la propuesta inicial de mayor dotación del segundo pilar, cambio que debe ser considerado grave para el campo español y negativo para las necesidades reales del sector apuntadas en el epígrafe tercero.

Es de prever un impacto menor de la decisión de reducir un 5% el **precio de intervención** de los cereales, si bien supone una renuncia a una red de seguridad algo más ambiciosa y favorable a los intereses de los agricultores. Además, la propuesta ha venido acompañada de la supresión de los incrementos mensuales (decisión con un marcado carácter presupuestario) y de una importante señal de abandono de la producción de centeno al eliminar este producto del sistema de compras de intervención. Por el contrario, un aspecto con graves implicaciones medioambientales puede ser la **retirada obligatoria fija** de tierras. Las características agroambientales españolas y en concreto el fenómeno de la erosión (Bellido, 2002), permiten prever efectos medioambientales negativos derivados de esta medida en el caso de que no se establezcan requisitos medioambientales exigentes en la gestión de las superficies retiradas (si bien los Estados miembros estarían facultados para autorizar una retirada rotatoria). Finalmente, el recorte del **suplemento al trigo duro** es una medida con efectos negativos sobre las rentas de los productores, pero prácticamente nulos sobre el cultivo, dado que el nivel en el que en la actualidad está establecido el suplemento a este cultivo es muy superior al mínimo necesario para su mantenimiento en las alternativas de cultivo (Castillo et al, 2001). Además la prima adicional por calidad se presenta como un instrumento oportuno e incluso transferible a otros productos, a la luz de lo expresado en los apartados segundo y tercero.

En los párrafos previos se ha realizado un análisis sintético del posible impacto de las propuestas de la Comisión sobre el sector de cultivos herbáceos en España. Obviamente ante el impacto previsto, la continuidad del sistema actual sería menos amenazante para el sector, aun teniendo en cuenta las consideraciones realizadas en el punto cuarto. Desde el punto de vista del proceso real de diseño de la política agraria en la Unión Europea, toda propuesta

alternativa de instrumentos que difiera de una combinación entre los actuales y la propuesta de la Comisión puede considerarse una utopía.

Sin embargo, desde el punto de vista técnico de análisis de políticas agrarias conviene preguntarse qué **instrumentos alternativos** serían más eficientes ante los retos planteados por el sector. En esta tesitura nos encontramos con una PAC que cuenta con instrumentos fruto de una lenta evolución desde unos principios y objetivos que han perdido gran parte de su validez en la actualidad. El objetivo de la PAC ya no es aumentar la productividad de los sistemas agrarios europeos, sino su capacidad competitiva en los mercados mundiales y garantizar la prestación de servicios ambientales y sociales por parte de la agricultura. Por tanto la PAC emplea instrumentos antiguos para perseguir teóricamente objetivos nuevos. Por el contrario, el empleo de instrumentos realmente adaptados a tales objetivos nuevos provocaría un cambio en la distribución de las ayudas entre Estados miembros (por cierto, necesariamente favorable para España), algo inviable en la práctica negociadora basada en un principio presupuestario–paretiano en el que ningún cambio puede implicar un empeoramiento presupuestario para alguno de las partes negociadoras. De esta manera el primer problema con que tropezaría el diseño de una PAC más eficiente sería la necesidad de modificar la estructura actual de reparto de fondos entre Estados⁸.

El segundo problema de fondo es el riesgo de renacionalización de la PAC: los nuevos objetivos exigen instrumentos con diferencias locales mucho más acentuadas⁹. Reflexionemos sobre cuatro instrumentos que, en cierta manera, convergen: ayudas directas ecocondicionadas, ayudas desconectadas sometidas a requisitos medioambientales, programas agroambientales e Indemnización Compensatoria. En todos los casos estamos ante instrumentos en los que se concede una ayuda sujeta al cumplimiento de una serie de requisitos de carácter ambiental. Las diferencias radican en el hecho generador del derecho a percibir la ayuda, en la cuantía y modo de cálculo de la misma y en el nivel de requisitos medioambientales exigibles.

Como se analizó en el apartado segundo del trabajo, el sector de cultivos herbáceos español se caracteriza respecto al europeo por un menor valor de la producción de productos agrarios y

⁸ Tampoco resulta honesto exigir fuera lo que España no es capaz de reproducir en su territorio. Por ejemplo, un sistema de ayudas directas en el que la totalidad o parte de las mismas no dependiera del rendimiento comarcal, sino del rendimiento nacional. Este sistema podría permitir la consecución de mayores beneficios ambientales en las zonas más marginales y suponer un estímulo a la competitividad en las más productivas sin repercusiones traumáticas sobre sus rentas (Atance et al, 2001).

⁹ Realidad en la que también incide el trabajo de Gallardo (2002).

un mayor valor de la producción de bienes públicos de carácter medioambiental y social. En esta situación, los dos primeros instrumentos resultan menos eficientes, puesto que en los mismos la cuantía de la ayuda se vincula a la capacidad productiva. Mucho más eficiente sería una PAC basada en un fuerte incremento del presupuesto de la Indemnización Compensatoria hasta asegurar el mantenimiento de la actividad en las zonas marginales, combinada con programas agroambientales (allí donde niveles ambientales superiores fueran deseables) e incentivos a la competitividad (muchos de ellos mediante el empleo de instrumentos ya pertenecientes al segundo pilar o incluidos en la actual propuesta¹⁰). Sin embargo, este diseño, aun siendo más eficiente, tropieza con la realidad de la cofinanciación exigida a las medidas del segundo pilar y, en el fondo, con el riesgo de renacionalización de la PAC.

En definitiva, la necesidad de evitar cambios en la distribución del presupuesto de la PAC y el riesgo de renacionalización impiden la adopción de instrumentos mucho más eficientes a la hora de alcanzar los nuevos objetivos planteados en la PAC. Es por ello por lo que el debate sobre instrumentos ahora abierto por la propuesta de reforma de la Comisión debería de complementarse con un debate de fondo sobre el porqué y el cómo de la PAC. Este debate ha de plantear cómo deben ser reinterpretados los principios de solidaridad financiera y unicidad de mercados cuando el objetivo ya no es el incremento de la producción sino la mejora de la competitividad y el mantenimiento de los bienes públicos proporcionados por la agricultura. Y es que, a largo plazo, solo una reinterpretación de los mismos acordada por los 25 Estados miembros de la Unión Europea permitirá asegurar el mantenimiento de la PAC.

REFERENCIAS

ARRIAZA, M. Y GÓMEZ-LIMÓN, J.A. (2001) Evaluación de una política agraria común alternativa a la Agenda 2000: el caso de la agricultura de regadío en el Valle del Guadalquivir. Comunicación presentada al *IV Congreso Nacional de Economía Agraria*. Pamplona, Septiembre.

ASOCIACIÓN DE FABRICANTES DE HARINAS Y SÉMOLAS DE ESPAÑA, AFHSE (2001) *Informe sobre el sector harinero en España*. Madrid, Mayo.

¹⁰ Como es el caso de las nuevas ayudas a la calidad alimentaria o incluso las ayudas a la contratación de servicios de asesoramiento.

ATANCE, I., BARDAJÍ, C. Y TIÓ, C. (2001) Política agrícola y competitividad. Efectos de sistemas alternativos de ayudas. *Economía Agraria y Recursos Naturales* 2: 111-124.

ATANCE, I. (2002) La provisión de bienes ambientales en el contexto de la multifuncionalidad agraria. En C. Tió (ed.) *Las subvenciones de la PAC a debate*. Universidad Internacional de Andalucía. Sede Antonio Machado de Baeza (en prensa).

ATANCE, I., BARDAJÍ, I. Y TIÓ, C. (2002) Intervention in agricultural systems that provide positive environmental externalities: an assessment of alternative instruments. Comunicación en el X Congreso Europeo de Economía Agraria. Zaragoza, 28-31 de Agosto.

BELLIDO, L. (2002) Agricultura y medio ambiente en las condiciones mediterráneas. Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural. Jornada Temática Aspectos Medioambientales de la Agricultura. Madrid, 18 de Julio.

CASTILLO, M., MORENO, C. Y ATANCE, I. (2000) Análisis del impacto de diversos sistemas de ayudas directas sobre las explotaciones agrícolas de La Campiña de Córdoba. *Revista de Economía Regional* 60.

COMISIÓN EUROPEA, CE (2002) *Revisión Intermedia de la Política Agrícola Común*. Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo Europeo. COM (2002) 394 final. Bruselas, Julio.

COMISIÓN EUROPEA, CE (2003a) *Propuesta de Reglamentos del Consejo*. COM (2003) 23 final. Bruselas, Enero.

GALLARDO, R. (2002) Competitividad de los sectores agrarios andaluces y reforma de la PAC. Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural. Jornada Autonómica de Andalucía. Sevilla, 10 de Diciembre.

GÓMEZ, A. Y GARRIDO, A. (2002) El contrato de opción como mecanismo de cesión de agua de la agricultura a usos urbanos. Una aplicación a la ciudad de Sevilla. Comunicación presentada al III Congreso Ibérico de Economía y Gestión del Agua. Sevilla, Noviembre.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, MAPA (2002) Anuario de estadística agroalimentaria 2000. Madrid.

MUÑOZ, A. Y PARRA, F. (2001) Especialización productiva agraria y nivel de renta en las comarcas de Castilla y León. Comunicación presentada al IV Congreso Nacional de Economía Agraria. Pamplona, Septiembre.

SUÁREZ, F., OÑATE, J.J., MALO, J.E. Y PECO, B. (1997) Las políticas agroambientales y de conservación de la naturaleza en España. *Revista Española de Economía Agraria* 179: 267-296.

TIÓ, C. (2002) La legitimidad de la PAC a debate. En C. Tió (ed.) *Las subvenciones de la PAC a debate*. Universidad Internacional de Andalucía. Sede Antonio Machado de Baeza (en prensa).