



COMUNICACIÓN

EL SECTOR DE FRUTAS Y HORTALIZAS

José María García Álvarez-Coque
Catedrático de Economía y Política Agraria
Universidad Politécnica de Valencia

Esta breve contribución a la jornada temática “**La PAC que España necesita en una UE ampliada**” pretende identificar algunos temas pendientes de la futura agenda de la política agrícola común en relación con el sector hortofrutícola. Para ello, realizaremos el siguiente recorrido. En primer lugar, examinamos algunos rasgos actuales de los mercados de frutas y hortalizas. En segundo lugar, nos referimos a los instrumentos de la PAC actual aplicados al sector. En tercer lugar, reflexionamos sobre el impacto de las tendencias de reforma de la PAC sobre el sector, en particular con referencia a la Revisión Intermedia de la PAC, los Acuerdos EuroMediterráneos y las negociaciones en la OMC. Finalmente, pasamos a las implicaciones de política agraria, en relación a la pregunta que da título a la jornada temática (¿cuál es la PAC que el sector hortofrutícola necesita?).

El sector hortofrutícola: dinámico pero con problemas

Si nuestro juicio sobre la situación actual del sector hortofrutícola español estuviera basado en los simples datos macroeconómicos, no podríamos calificarlo como “especialmente problemática” en el marco de la agricultura española, sobre todo en relación con otros sectores o territorios que presentan graves problemas de competitividad. Con una participación de más del 40 por ciento de la producción final agraria española, el sector de frutas y hortalizas es puntero en creación de valor añadido y empleo. La evolución a medio plazo de la producción ha seguido una tendencia creciente desde nuestra integración en la Comunidad. A título de ejemplo, el volumen de toneladas totales producidas de hortalizas en 2000 era un 28 por ciento superior a la cosecha de 1985, a pesar de que las hectáreas cultivadas decrecieron en un 18 por ciento entre los dos años citados. La adhesión de España a la Comunidad tampoco representó un mal negocio, al consolidar nuestra posición en uno de los mercados más solventes del mundo. Ello permitió, además, una articulación de nuestro sector exterior con las

tendencias de la distribución y el consumo europeo. Siendo España el primer productor europeo de frutas y el segundo de hortalizas (en este caso después de Italia), no podemos decir que el balance de las últimas décadas sea negativo.

Sin embargo, no se trata de un sector ausente de problemas. En primer lugar, las nuevas tendencias del mercado europeo exigen una adaptación cualitativa de los productos para un consumidor cada vez más exigente. En segundo lugar, las restricciones sobre los factores productivos (recursos hídricos, mano de obra, minifundismo) requieren cada vez más atención por la política de estructuras (según el último Censo, un 77 por ciento de las explotaciones orientadas a frutales y cítricos ocupaban menos de media UTA). Aquí la elevación de la productividad de la mano de obra resulta imprescindible si se quiere contrarrestar el crecimiento de los costes laborales y, por tanto, la competencia de países de mano de obra barata. En tercer lugar, las empresas de distribución continúan concentrándose y su poder contrasta con el de una oferta que sigue atomizada no sólo al nivel de los productores y sus organizaciones, sino de los comerciantes que operan entre la producción y la distribución. En cuarto lugar, la mejora del transporte internacional ha permitido una creciente globalización de los mercados, que da juego a un conjunto amplio de actores en el comercio internacional, donde los países asiáticos han emergido como grandes productores de frutas y hortalizas. En particular, en el comercio de hortalizas frescas se observa una participación en aumento de los países terceros en las importaciones totales de la Unión Europea.

No creemos que el sector esté abocado a desaparecer en España como vaticinan algunos pesimistas. Es más si hay un sector en la agricultura española capaz de superar las tensiones competitivas, ése parece ser el sector hortofrutícola. Pero no cabe pensar que la adaptación a los nuevos escenarios pueda lograrse sin asistencia pública. ¿Cuál es la atención que la PAC presta al sector en la actualidad?

La PAC y el sector hortofrutícola

El sector hortofrutícola se ha desarrollado en España a pesar de una Política Agrícola Común que tradicionalmente le ha otorgado un perfil bajo. Así, más allá del tópico de la discriminación histórica de la agricultura mediterránea en la PAC, sigue siendo un hecho que un sector que contribuye al 17 por ciento de la producción final agraria de la agricultura comunitaria, es merecedor de un escaso 4 por ciento del presupuesto del FEOGA – sección garantía. No es, por tanto, un sector consumidor de presupuesto y su protección en frontera tampoco es

elevada en comparación con la que reciben otros sectores de la agricultura comunitaria. Según los cálculos realizados por la Universidad Politécnica de Valencia (2001) siguiendo la metodología de la Estimación de Apoyo a la Producción de la OCDE (2001), a finales de los noventa la transferencia total al sector hortofrutícola europeo derivada de la PAC superaba escasamente el 15 por ciento de su valor añadido bruto a precios de mercado. Es un valor de transferencia sustancialmente inferior al calculado para otros productos. La especialización productiva en frutas y hortalizas de algunas regiones españolas les lleva a percibir un monto de ayudas apreciablemente inferior a las que reciben las regiones especializadas en los productos continentales más protegidos. Así, por ejemplo, el monto de transferencia total por explotación en la Comunidad Valenciana es una cuarta parte que el de la explotación media en Castilla-León, y más de diez veces inferior a lo que perciben las explotaciones en regiones del Norte de Europa como Yorkshire o Pais-de-la-Loire, por citar algunos ejemplos.

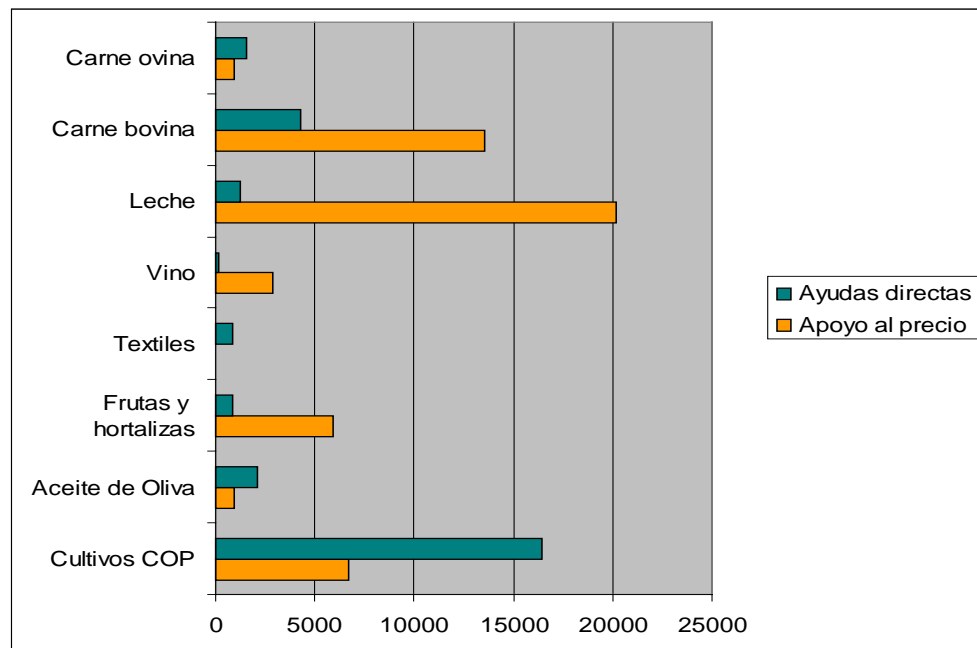
Ahora bien, con estos resultados no queremos plantear que la política agraria deba ser diseñada para enfrentar a unas regiones agrícolas con otras. No se trata de una tarta que haya que repartir para que unas regiones perciban más y otras menos. Más bien, se trataría de diseñar los instrumentos de política agraria más adecuados para conseguir unos objetivos que deberían expresar un carácter horizontal. En este sentido, los instrumentos de apoyo interno de la OCM actual de frutas y hortalizas no parecen inadecuados en su filosofía (García Azcárate y Mastrostéfano, 2002). La agrupación de la oferta, la mejora de la calidad y el medio ambiente aparecen como objetivos de los Programas Operativos, y las intervenciones en el mercado adquieren un papel secundario en el sector, aunque con un protagonismo merecido para las Organizaciones de Productores. Así pues, los instrumentos de ayuda interna que se han elegido para esta OCM son oportunos en cuanto que no distorsionan la competencia, no tienden a adormecer el dinamismo del sector y aparecen como compatibles con los compromisos de la Unión Europea en la Organización Mundial de Comercio (OMC). No es la PAC del sector hortofrutícola la que debería parecerse a la aplicada en otros sectores. Más bien al contrario, la PAC de los otros sectores debería incorporar algunos de los elementos característicos de la PAC hortofrutícola.

El gráfico 1 muestra la composición del apoyo a la agricultura en la Unión Europea (medido como Estimación de Ayuda a la Producción), teniendo en cuenta dos elementos: las políticas de apoyo a los precios (protección en frontera e intervenciones de precios) y los desembolsos presupuestarios directos. Vemos que el sector hortofrutícola no sólo no se lleva una porción significativa de la transferencia total, sino que su escasa protección proviene de las políticas de

apoyo al precio de mercado. En particular, la protección en frontera es el puntal sobre el que descansa la escasa protección al sector. Por consiguiente, el sector hortofrutícola, a pesar de presentar un grado de apertura exterior considerable, resultaría vulnerable a una liberalización de la protección en frontera.

En realidad, como veremos a continuación, las frutas y hortalizas resultarían afectadas por cualquier enfoque de reforma de la PAC. Eso no significa que, desde la perspectiva del sector hortofrutícola, nos opongamos frontalmente a la reforma, sino más bien a una reforma que no incorporarse medidas de adaptación que tuvieran en cuenta los elementos de vulnerabilidad del sector.

Gráfico 1. Composición del Apoyo a la Agricultura en la UE (millones de €)



Fuente: OCDE, UPV (2001). Elaboración del autor.

Consecuencias de las reformas

Dos son los frentes de reforma que tendrán impacto sobre el sector hortofrutícola en los próximos años: el frente doméstico, con la Revisión Intermedia, y el frente exterior, con los Acuerdos Euro-Mediterráneos y la OMC.

A juicio del que escribe estas páginas, la filosofía de la Revisión Intermedia presenta muchos aspectos positivos para la agricultura comunitaria. Esencialmente, la propuesta de la Comisión sienta las bases para una transición desde el viejo modelo de política agraria intervencionista y subsidiadora, hacia una política rural coherente con el modelo que la sociedad europea exige. No obstante, también hay inconvenientes serios y alguno tiene repercusión inmediata sobre el sector de frutas y hortalizas.

No me refiero sólo al problema de los frutos secos, que debería conducir a una consolidación del apoyo que recibe este sector durante el proceso de negociación de la Revisión Intermedia, teniendo en cuenta además el carácter multifuncional de este cultivo en muchas regiones españolas. El problema más grave proviene de lo que paradójicamente resulta ser una de las virtudes de la propuesta de la Comisión: el desacoplamiento de las ayudas. Desgraciadamente, con la propuesta actual, dos productores de hortalizas situados en regiones distintas o incluso en la misma región, podrán recibir niveles de apoyo muy diferenciados, porque éstos dependerán de las ayudas calculadas sobre la base de criterios históricos (véase Cunha, 2002). Se apuntalaría así un elemento de discriminación actual que habría que corregir, incluso manteniendo la filosofía general de la disociación de las ayudas. Desde luego, el desacoplamiento que beneficiaría al sector de frutas y hortalizas sería aquél que desconectara la ayuda totalmente de los derechos históricos, y más bien la orientase a criterios de orden territorial, ambiental, cualitativo y de contribución al empleo. Ello requeriría la plena integración de la PAC en la política regional, en forma de refuerzo de los programas de desarrollo rural. Desgraciadamente, aún estamos a años luz de ese escenario.

En cuanto a la mayor apertura al exterior, ésta resulta inevitable, en un mundo crecientemente interconectado. Es verdad que los productores hortofrutícolas comunitarios tienen razones para quejarse de la competencia desleal de aquellos países que no cumplen unas normativas ambiental y laboral tan estrictas como las que pretendemos cumplir en la Unión Europea. Sin embargo, no creo que cerrando las fronteras comunitarias contribuyamos a que los países en desarrollo puedan salir de su trampa de pobreza. Así, el sector hortofrutícola ha sido durante un cuarto de siglo la excepción de los acuerdos con países terceros mediterráneos y cada vez resultará más difícil pedir a estos países que realicen una reconversión de sus sectores industriales sin ofrecerles una ampliación de las concesiones agrícolas, donde teóricamente disfrutaban de sus ventajas comparativas. En el largo plazo, el propio sistema agroindustrial de las regiones mediterráneas españolas se vería beneficiado de la exportación de tecnología y servicios a los países terceros derivada de la integración de todo el sistema agroalimentario

mediterráneo en los mercados hortofrutícolas europeos, sobre todo en un período de previsible expansión del mercado. En este sentido, la Ampliación debería suponer una fuente de oportunidades comerciales para las exportaciones hortofrutícolas del Sur de Europa.

Asimismo, la diversificación de mercados hacia destinos no europeos es todavía un territorio promisorio y no suficientemente explorado, pero sujeto a incertidumbres. La negociación multilateral en la OMC comporta ese tipo de oportunidades, pero también retos para el sector hortofrutícola comunitario. Si la Unión no se manifiesta a favor de reformar su régimen de ayudas directas (caja azul), los socios de la OMC cargarán toda su atención sobre la desprotección de las barreras aduaneras de la Unión. El peor escenario sería el de una PAC gobernada por un Grupo de Expertos designados por la OMC, en el marco de un procedimiento de solución de diferencias (algo parecido a lo ocurrido con el plátano), cuando expire la Cláusula de Paz del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. Esto también afectaría a los sistemas de protección en frontera que la Unión aplica actualmente a las importaciones de frutas y hortalizas como, por ejemplo, los precios de entrada, y los sistemas de gestión de contingentes arancelarios, como es el caso de la autolimitación de exportaciones que se aplica a las importaciones de varios países terceros mediterráneos.

Cualquiera de los frentes de reforma apuntados podrían tener efectos sobre los mercados hortofrutícolas. Aunque globalmente hablando, ni la deslocalización de producciones (posible resultado de la Revisión Intermedia) ni la creciente apertura exterior pusieran en peligro el grueso del sector hortofrutícola comunitario, pueden aparecer impactos locales relativamente costosos en determinados territorios y momentos punta de las campañas de comercialización.

Implicaciones de política agraria

Las reformas antes apuntadas son difíciles de objetar en su concepto general, desde la perspectiva de la inserción de la agricultura comunitaria en la economía internacional. Sin embargo, como se ha indicado, el ajuste puede ser socialmente costoso en determinados productos y territorios. Teniendo en cuenta estas premisas, a continuación planteamos lo que podrían ser las bases u orientaciones que deberían guiar una agenda hortofrutícola en el futuro:

- (i) No oponerse radicalmente a las reformas. Quizás la desconexión de las ayudas directas comporte un punto válido de arranque para la deseable emigración de las ayudas de la

PAC del primero al segundo pilar, lo que beneficiará eventualmente al sector hortofrutícola, al tiempo que “inmunizará” el apoyo a la agricultura del asedio que sufre en la OMC. Quizás la creciente integración euromediterránea permita crear oportunidades comerciales, incluso para las nuevas generaciones de población que actualmente habitan las regiones del Sur de Europa. La deslocalización de la producción hacia el Sur tampoco debería representar un problema a largo plazo en la medida en que la producción hortofrutícola en los países europeos pueda reorientarse hacia actividades con más valor añadido y nivel tecnológico. Por tanto, si se mantiene un liderazgo tecnológico, podría haber un “lugar bajo el sol” para las zonas productoras europeas. Asimismo, la cooperación para el desarrollo, y las políticas de certificación de la calidad, aparecen como las más válidas para convencer a las empresas de terceros países que a ellas también les conviene adaptar sus producciones a nuestras normas ambientales y laborales. Por otro lado, un marco comercial abierto en el mundo entraña oportunidades para nuestra exportación. El hecho de que algunos grupos cooperativos europeos estén entrando en el negocio de la comercialización internacional parece indicar que una parte de los beneficios de la globalización podrían revertir en las regiones europeas que eventualmente están sufriendo mayor competencia de países terceros. Como exportadora que es, a la agricultura mediterránea le conviene un marco estable que le permita aumentar sus ventas en el exterior, sin riesgo de interrupciones o vetos de carácter arbitrario o injustificado. Un sistema de comercio basado en reglas transparentes constituiría un escenario provechoso para la agricultura hortofrutícola, tanto o más que unas ayudas públicas que no acaban de llegar con la dotación suficiente.

- (ii) Identificar y reconocer los costes sociales de las reformas. Mientras que el cálculo de las pérdidas para la agricultura ha sido habitual cuando se han planteado otras reformas en la agricultura continental (MacSharry, Agenda 2000), la agricultura hortofrutícola ha soportado sus reformas bajo el principio de neutralidad presupuestaria. ¿Cómo pensar que el sector hortofrutícola va a asumir la liberalización comercial sin costes sociales? Sería ingenuo pensar que la adaptación será espontánea, sin mecanismos de apoyo público que requieren financiación, Si no se quiere utilizar el término “compensación”, por lo menos habría que hablar de “políticas preparatorias”.
- (iii) Aceptar un posible aumento transitorio del apoyo público a las regiones o sectores más afectados por la competencia en el sector hortofrutícola. No hay reconversión posible

que salga gratis al erario público. El sector hortofrutícola tiene argumentos para reclamar compensaciones, pero tiene que hacerlo de manera responsable. ¿Cómo? Primero, requiriendo políticas de “segundo pilar”, es decir, orientadas a las nuevas funciones de la agricultura y no a conceder subsidios sin contrapartida. Y segundo, aceptando que estas políticas se apliquen con un carácter transitorio. Por ejemplo, en el ámbito del desacoplamiento de las ayudas, podría haber un período de restricción de 5 años para ampliar el cultivo de hortalizas en las tierras que percibían históricamente ayudas directas con anterioridad a la reforma. Las medidas transitorias de adaptación podrían instrumentarse en el marco de programas integrados, que podrían ser cofinanciados por las administraciones españolas. Es verdad que el marco financiero actual de la PAC no admite alegrías presupuestarias, pero no por ello las políticas de adaptación dejarían de ser necesarias.

- (iv) Reconocer que los problemas de los mercados hortofrutícolas no se resuelven con los enfoques tradicionales de política agraria. Por ejemplo, los problemas actuales del mercado no se resuelven con la protección en frontera. En diez años hemos duplicado en España la producción de tomate entre octubre y diciembre, agravando nosotros mismos el problema de saturación del mercado. Ante una distribución concentrada no se puede ofrecer sobreproducción y el posible aumento de contingente marroquí, por citar un ejemplo, de 60 mil toneladas, sólo añade un problema más al incremento de la producción española que en el citado período rozó el medio millón de toneladas. Como hemos apuntado en otras ocasiones, existe suficiente evidencia que documenta que la competitividad en el sector hortofrutícola está crecientemente determinada por variables distintas del precio como la diferenciación del producto, la calidad, la organización comercial, la logística y las tecnologías de cultivo y post-cosecha. Son las políticas de ordenación de oferta y de diferenciación cualitativa de los productos las que dan respuesta a esta problemática. Lo demás sería desviar el tiro.

Por consiguiente, no nos oponemos a las reformas puesto que cerrar la agricultura española a las mismas implicaría entrar en un callejón sin salida. No obstante, nos hemos preguntado si las políticas agrarias pueden facilitar la transición a los nuevos escenarios más abiertos. La evolución natural de la PAC hacia el desarrollo rural debería suponer una mejora en la posición relativa de la agricultura mediterránea, lo cual indirectamente facilitaría su adaptación hacia la creación de un gran mercado global. La agricultura mediterránea ganará si las medidas de apoyo a la agricultura europea contenidas en la PAC empiezan a basarse menos en la

producción cuantitativa histórica y más en factores territoriales y humanos, como el empleo en las explotaciones, la aportación de la agricultura a la conservación del medio ambiente, y el paisaje rural, etc. Ello, como se ha indicado previamente, podría implicar la creciente integración de la política agraria en la política regional. Los instrumentos que necesita la agricultura mediterránea requieren financiación, aunque fueran coherentes con las exigencias de la OMC de instrumentos menos perturbadores del comercio. Esta evolución sería compatible con las ayudas clasificadas en la caja verde de la OMC. En otras palabras, adaptación a un mercado más libre no debería implicar ni ausencia de política agraria, ni falta de recursos públicos. Sin embargo, la evolución de la PAC debe ir poniendo fin a los derechos históricos mediante los que los productores de producciones específicas tienen derecho a recibir una ayuda a su renta, mientras que los productores de otras producciones de la misma zona no lo tienen. Existe una política agraria posible en tiempos de globalización. El enfoque de desarrollo rural es consistente con una reforma de la PAC que la haga compatible con objetivos concretos basados en la mejora de las estructuras productivas y comerciales, de la calidad y la salubridad de los alimentos, y del medio ambiente. A medio plazo, la agricultura hortofrutícola no puede sino ganar con las nuevas orientaciones de la PAC. El problema del corto plazo es el de aprender a gestionar la transición.

Referencias

CUNHA, A. (2002): *A Mediterranean Perspective of The CAP Mid Term Review*, Intervention in the AGRA Europe CAP Mid Term Review Conference, 2002.10.28

GARCÍA AZCÁRATE, T.; MASTROSTEFANO, M. (2002): Algunas reflexiones sobre los retos del sector europeo de las frutas y hortalizas, en GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J.M. (coordinador) *La agricultura mediterránea en el Siglo XXI*, Colección Estudios SocioEconómicos Mediterráneo Económico nº 2, Instituto Rural Cajamar, Almería.

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

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