

La agricultura española ante la reforma de la PAC

Emilio J. González, Universidad Autónoma de Madrid, España

Resumen: La Unión Europea ultima una nueva reforma de la política agrícola común por la que pretende conseguir que la actividad del sector agrario esté cada vez más enfocada hacia el mercado y, de forma simultánea, que proporcione alimentos de calidad, coadyuve a la conservación del medio ambiente y mantenga comunidades rurales viables. Sin embargo, esos objetivos pueden estar en entredicho para el caso español, debido a que la reducción de las ayudas que prevé puede estimular un nuevo proceso de abandono de tierras y a que la reforma no tiene en cuenta las particularidades de España en cuanto a calidad del suelo y, sobre todo, que según las estimaciones de la Comisión Europea, puede ser el país de la UE más afectado por el cambio climático.

Palabras Clave: política agrícola común, marco financiero plurianual, desacoplamiento, pagos directos, renta agraria, demografía, pautas alimenticias, cultivos energéticos, petróleo, fertilizantes, productividad, cambio climático

Abstract: The European Union is about to finish a new reform of the Common Agricultural Policy. It tries getting that agricultural sector focuses more towards market and, simultaneously, supply with high quality food, help to preserve the natural environment and keep rural communities with economic viability. However, for the Spanish case, those targets could be difficult to achieve, because a new cut in aids can stimulate a new process of giving up the land. Moreover, the reform has not properly taken into account the poor quality of the Spanish soil and, mainly, that is the State member more affected by the climate change.

Keywords: Common Agricultural Policy, financial framework, decoupling, direct payments, agrarian yield, demography, food patterns, energy crops, oil, fertilizers, productivity, climate change

Introducción

LA UNIÓN EUROPEA ultima una nueva reforma de la política agrícola común, que entrará en vigor en 2013, por la que pretende conseguir que la actividad del sector agrario esté cada vez más enfocada hacia el mercado y, de forma simultánea, que proporcione alimentos de calidad, coadyuve a la conservación del medio ambiente y mantenga comunidades rurales viables. Según el documento *La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*, presentado por la Comisión Europea el 18 de noviembre de 2010 como base para la discusión sobre la reforma de la política agrícola común, “la reforma de la PAC debe seguir avanzando para reforzar la competitividad, mejorar la utilización de los recursos fiscales y obtener los beneficios de la política pública efectiva demandada por los ciudadanos europeos en los ámbitos de la seguridad alimentaria, el medioambiente, el cambio climático y el equilibrio social y territorial, con el fin de instaurar un crecimiento más sostenible, más



inteligente y más inclusivo en las zonas rurales de Europa.”¹ Esta declaración de intenciones resume a la perfección la filosofía de los cambios que pretende poner en marcha el Ejecutivo comunitario. El problema fundamental para la agricultura española es que el proyecto de reforma nuevamente considera que todo el territorio comunitario es homogéneo y, por tanto, no tiene en cuenta las particularidades geográficas de España, que requieren de un tratamiento diferencial a la hora de alcanzar los objetivos que persigue la nueva política agrícola común.

El marco presupuestario y los pagos directos

El marco presupuestario general de la reforma continuará siendo la reducción paulatina tanto del gasto en la política agrícola común como del peso de esta partida en los presupuestos de la Unión Europea. De hecho, en la propuesta de marco financiero plurianual 2014-2020 que realiza la Comisión Europea en su documento *Un presupuesto para Europa 2020*, presentado el 29 de junio de 2011, el capítulo de ‘Gastos de mercado y pagos directos’ a la agricultura se reducirá el 9,9% en términos reales a lo largo del periodo de vigencia del marco financiero plurianual, mientras que el gasto total de la Unión Europea se incrementará el 5,7%. Además, esta partida pasará a suponer el 29,6% del total de créditos de compromiso en 2014, frente al 36,2% que representaba en 2006, y caerá hasta el 25,2% en 2020, tal y como se deduce del siguiente cuadro²:

¹ La PAC en el horizonte de 2020. COM(2010) 672 final, pág. 3.

² Un presupuesto para Europa 2020. COM(2011) 500 final, pág. 7.

Marco financiero plurianual (UE-27) (mill. EUR – precios 2011)

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
1. Crecimiento inteligente e integrador	64.696	65.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.917	490.908
de los cuales: cohesión social, económica y territorial	50.468	51.543	52.542	53.609	54.798	55.955	57.105	376.020
2. Crecimiento sostenible: recursos naturales	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	392.927
de los cuales: gastos de mercado y pagos directos	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825
3. Seguridad y ciudadanía	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763	18.535
4. Europa global	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000
5. Administración	8.542	8.679	8.796	8.943	9.073	9.225	9.371	62.629
de los cuales: gasto administrativo de las instituciones	6.967	7.039	7.108	7.191	7.288	7.385	7.485	50.464
Total créditos de compromiso	142.556	144.002	145.085	146.368	147.344	148.928	150.718	1.025.000

En consecuencia, la reforma de la política agrícola común va a venir marcada por un presupuesto decreciente para esta partida de gasto, en línea con lo que viene sucediendo desde 1992. Además, no parece posible que cuando el Consejo Europeo discuta el marco financiero plurianual 2014-2020 vayan a cambiar las cosas de manera sensible, teniendo en cuenta que en los debates sobre el marco financiero plurianual 2007-2013 los países contribuyentes netos forzaron la reducción del techo de gasto de la Unión Europea, frente a la propuesta de la Comisión que pedía un incremento del mismo teniendo en cuenta el desafío presupuestario que representa la última ampliación de la UE a los países ex comunistas de Europa Central y del Este, cuyo nivel de desarrollo económico es muy inferior al de los demás Estados miembros. No obstante, la propuesta de reforma de la PAC contempla la posibilidad de renacionalizar una parte de esta política y que sean los propios Estados miembros quienes se encarguen de financiarla a través de los presupuestos nacionales. Sin embargo, dada la

situación de dificultades de las finanzas públicas en muchos de ellos, debido a la crisis del euro, y las obligaciones de saneamiento de las mismas que está imponiendo Alemania para salvar la Unión Económica y Monetaria, no parece posible que, a corto plazo, dichos países se encuentren en una posición financiera que les permita asumir el reto de la renacionalización de la PAC. La cuestión es si, con menos recursos, la política agrícola común va a ser capaz de asumir los desafíos de futuro que se le plantean.

En este contexto presupuestario, la propuesta de reforma de la política agrícola común continúa la tendencia al desacoplamiento de los pagos directos que se inició en 2003 y consolida el techo máximo de 300.000 euros de pagos directos por explotación y año que se introdujo con ocasión de la reforma de la PAC de 2009. La reducción de la partida presupuestaria dedicada a la agricultura supondrá un nuevo recorte de las ayudas que se establecerá de acuerdo con el siguiente esquema:

- Entre 150.000 y 200.000 euros anuales por explotación: -20%
- Entre 200.000 y 250.000 euros anuales por explotación: -40%
- Entre 250.000 y 300.000 euros anuales por explotación: -70%

Este sistema supondrá que España recibirá 4.935 millones en 2014 y 4.989 millones anuales entre 2017 y 2020, además de 330 millones para el algodón y el programa de opciones específicas para las Islas Canarias. En los últimos años, las ayudas recibidas por la agricultura española en concepto de pagos directos han ascendido a 5.526 millones de euros de media anual.

En una propuesta muy criticada por varios Estados miembros, la Comisión Europea pretende que el 30% de los pagos directos a la agricultura se destinen a explotaciones que desarrollen una política verde, lo que implica que el cultivo principal no supere el 70% de la superficie total, que otros dos cultivos superen al menos el 5% cada uno de ellos y que el 7% se deje en barbecho. En la ganadería se obtendría esta ayuda si se mantiene un pasto permanente. Además, el Ejecutivo comunitario abre la puerta para que cada país pueda realizar pagos desacoplados. Asimismo, Bruselas prevé medidas de intervención limitada, a través de compras, en los mercados de cereales, derivados lácteos o vacuno y ayudas al almacenamiento privado para el aceite de oliva, los derivados lácteos, el bovino, el porcino, el ovino y el caprino.

Esta reforma será negativa para los cultivos o zonas que se han beneficiado en los últimos años de pagos elevados por rendimientos históricos, que ya no se tendrán en cuenta, sobre todo en los regadíos, los cereales y el olivar. En cambio, ganarán las zonas que tengan asignados menos rendimientos, en especial la ganadería sin base territorial. Pero la pregunta fundamental que sigue en el aire es si después de esta reforma, las explotaciones agrarias contarán con márgenes de explotación suficientes para acometer las inversiones que requiere un marco general más competitivo y orientado hacia el mercado en el que las nuevas tecnologías, los nuevos productos y los nuevos métodos de producción podrían convertirse en factores competitivos de primer orden.

Retos y objetivos de la futura PAC

Según la propuesta de la Comisión Europea, el primer reto que se le plantea a la PAC es la seguridad alimentaria, en el sentido de que la UE deberá contribuir a satisfacer la demanda

mundial de alimentos, por lo que considera esencial que mantenga y aumente su capacidad de producción, todo ello en un entorno más competitivo, mientras los ciudadanos de la UE exigen alimentos de elevada calidad, que cumplan normas estrictas de seguridad, de calidad y de bienestar animal. Para la Comisión, este contexto representa una oportunidad para los exportadores de productos agroalimentarios, pero considera también que las perspectivas de los mercados serán cada vez más “inciertas e inestables”. Además, advierte de que “la futura PAC entrará en vigor tras una crisis económica que ha afectado gravemente a la agricultura y a las zonas rurales, ligándolas directamente a contextos macroeconómicos más amplios que han repercutido en los costes de la producción agrícola. Tras una década de estancamiento, la renta agrícola cayó sustancialmente en 2009, agravando una situación ya frágil en que la renta agrícola es perceptiblemente más baja (estimada en un 40 % por unidad de trabajo) que la del resto de la economía, y la renta por habitante en las zonas rurales es considerablemente inferior (alrededor del 50 %) a la de las zonas urbanas.”³

El segundo desafío está relacionado con el medio ambiente y el cambio climático. Según la Comisión Europea, la agricultura y la silvicultura desempeñan un papel clave en la conservación del medio ambiente, la estabilidad del clima y la capacidad de respuesta ante desastres naturales como inundaciones, sequías e incendios, si bien muchas actividades agrarias también pueden provocar el agotamiento del suelo, la escasez y contaminación del agua y la pérdida de biodiversidad y hábitats naturales.

Como tercer y último se encuentra el equilibrio territorial. La Comisión Europea reconoce que la agricultura sigue siendo el motor fundamental de la economía del medio rural en la UE, hasta el punto de que el 80% del territorio comunitario está ocupado por actividades relacionadas con la agricultura y la silvicultura, las cuales representan un 16% del empleo total en la Unión Europea.

Teniendo en cuenta estos desafíos, la propuesta de reforma de la PAC que realiza la Comisión Europea establece los siguientes objetivos:

Objetivo 1: Producción alimentaria viable

- Contribuir a la renta agrícola y limitar su variabilidad, teniendo en cuenta que la volatilidad de los precios y de las rentas y los riesgos naturales son más acusados en el sector agrícola que en la mayoría de los demás sectores y que los rendimientos y los niveles de rentabilidad de los agricultores son de media inferiores a los del resto de la economía;
- Mejorar la competitividad del sector agrícola y aumentar su cuota de valor en la cadena alimentaria, ya que el sector agrícola está más disperso que otros sectores de la cadena alimentaria que están mejor organizados y tienen, por tanto, más capacidad de negociación; además, los agricultores europeos se enfrentan a la competencia del mercado mundial al tiempo que deben respetar las normas muy rigurosas de medio ambiente, calidad, seguridad alimentaria y bienestar animal, que exigen los ciudadanos europeos;
- Compensar dificultades de producción en zonas con limitaciones naturales específicas, ya que estas regiones se enfrentan a un riesgo cada vez mayor de abandono de la tierra.

Objetivo 2: Gestión sostenible de los recursos naturales y acción por el clima :

³ La PAC en el horizonte de 2020. COM(2010) 672 final, pág. 5

- Garantizar prácticas de producción sostenibles y mejorar el suministro de bienes públicos medioambientales, ya que muchos de los beneficios públicos generados por la agricultura no están remunerados a través del funcionamiento normal de los mercados;
- Estimular el crecimiento ecológico a través de la innovación, lo que requiere adoptar nuevas tecnologías, desarrollar nuevos productos, modificar los procesos de producción y promover nuevos modelos de demanda, especialmente en el ámbito de la bioeconomía emergente;
- Proseguir las acciones de mitigación del cambio climático y de adaptación al mismo; dado que la agricultura es particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático, el hecho de facilitar la adaptación del sector a los efectos de fluctuaciones extremas del clima también puede reducir los efectos negativos del cambio climático.

Objetivo 3: Desarrollo territorial equilibrado :

- Apoyar el empleo rural y mantener el tejido social de las zonas rurales;
- Mejorar la economía rural y promover la diversificación a fin de ayudar a los agentes locales a liberar su potencial y a optimizar la utilización de otros recursos locales;
- Permitir la diversidad estructural de los sistemas agrícolas, mejorar las condiciones de las pequeñas explotaciones agrícolas y desarrollar los mercados locales, ya que la heterogeneidad de las explotaciones agrícolas y de los sistemas de producción europeos contribuyen al atractivo y a la identidad de las regiones rurales.

Para la Comisión Europea, “estos objetivos solo podrán alcanzarse si se mantiene el apoyo público al sector agrícola y a las zonas rurales”. Sin embargo, la política presupuestaria de la Unión Europea no parece ser consistente con dichos objetivos.

Perspectivas de la demanda mundial de productos agrícolas y energéticos

La reforma de la política agrícola común apuesta por una agricultura más orientada hacia el mercado que, a través de una mayor demanda de productos agroalimentarios, permita la viabilidad de las explotaciones agrarias a pesar de la reducción de las ayudas. De hecho, la FAO estima que, en 2050, la demanda mundial de alimentos se habrá incrementado en un 70% en relación con los niveles actuales, debido a la demografía y a los cambios en la dieta de miles de millones de personas derivados de la mejora de su nivel de renta.

Las previsiones de evolución de la población mundial son favorables para la agricultura. De acuerdo con el US Census Bureau, en el año 2050 el planeta tendrá 9.441 millones de habitantes, lo que supone un incremento del 37,5% en relación con los 6.868 millones de habitantes de 2010. Según todas las proyecciones demográficas, a mediados del siglo XXI se alcanzará el máximo de población de la Tierra, ya que aunque el número de habitantes sigue aumentando, su ritmo de crecimiento se desacelera de forma progresiva desde la década de 1960, cuando alcanzó su máximo con una tasa anual del 2,04%. Desde entonces ha caído al 1,35% anual a mediados de la década de 1990 y las estimaciones indican que se reducirá hasta el 0,7% anual entre 2025 y 2030 y hasta el 0,33% entre 2045 y 2050.



Fuente: US Census Bureau

La evolución de la población, sin embargo, no es el único determinante de la demanda de productos agroalimentarios. Los procesos de desarrollo económico que están teniendo lugar en amplias zonas del planeta, al amparo de la globalización, están dando lugar a mejoras en los niveles de renta de los países en desarrollo que se traducen en un mayor consumo de alimentos. De acuerdo con las estimaciones de la FAO, en su informe *WorldAgriculture: towards 2030/2050*, el consumo mundial de calorías por persona y día se incrementará el 12% entre 2000 y 2050 como consecuencia, fundamentalmente, del incremento que tendrá lugar en los países en desarrollo para acercarse cada vez más a las pautas alimenticias propias de los países industrializados.

Consumo de alimentos per cápita (kcal/persona/día)

	1969/71	1979/81	1989/91	1999/01	2015	2030	2050
Mundo	2.411	2.549	2.704	2.789	2.950	3.040	3.130
Países en desarrollo	2.111	2.308	2.520	2.654	2.860	2.960	3.070
África subsahariana	2.100	2.078	2.106	2.194	2.420	2.600	2.830
-excl. Nigeria	2.073	2.084	2.032	2.072	2.285	2.490	2.740
Norte de África/Oriente Medio	2.382	2.834	3.011	2.974	3.080	3.130	3.190
Latinoamérica y Caribe	2.465	2.698	2.689	2.836	2.990	3.120	3.200
Sur de Asia	2.066	2.084	2.329	2.392	2.660	2.790	2.980
Asia Oriental	2.012	2.317	2.625	2.872	3.110	3.190	3.230
Países industrializados	3.046	3.133	3.292	3.446	3.480	3.520	3.540
Países ex comunistas	3.323	3.389	3.280	2.900	3.030	3.150	3.270

Fuente: FAO

El cambio en las pautas alimenticias será no sólo cuantitativo, sino que tendrá también un carácter cualitativo ya que se incrementará el peso de la carne, la leche y sus derivados en la dieta diaria, así como el de otros alimentos, incluido el pescado y la fruta. Sin embargo, esto no quiere decir que la dieta vaya a ser más equilibrada, porque también aumentará el consumo de otro tipo de alimentos ricos en grasas saturadas o de origen industrial. En cualquier caso, el cambio cualitativo afectará, sobre todo, a la demanda de carne, de leche y, en especial, de cereales, que se incrementará no sólo por el mayor consumo humano, sino también porque el consumo creciente de carne y lácteos implicará aumentar la producción de animales, para lo cual se necesitarán más cereales con que alimentarlos. De hecho, la FAO calcula que para producir un kilo de carne se precisan seis kilos de cereales.

Cambios en la composición de la dieta (mundial)

Kg/persona/año	1969/1	1979/1	1989/1	1999/1	2030	2050
Cereales, alimentación	148,7	160,1	171,0	165,4	165	162
<i>Cereales, todos los usos</i>	<i>302,8</i>	<i>325,0</i>	<i>329,3</i>	<i>308,7</i>	<i>331</i>	<i>339</i>
Raíces y tubérculos	83,7	73,4	64,5	69,4	75	75
Azúcar	22,4	23,4	23,3	23,6	26	27
Legumbres	7,6	6,5	6,2	5,9	6	6
Aceites vegetales, semillas oleaginosas y productos	6,8	8,3	10,3	12,0	16	17
Carne	26,1	29,5	33,0	37,4	47	52
Leche y derivados, excluida mantequilla	75,3	76,5	76,9	78,3	92	100
Otros alimentos (kcal/persona/día)	216	224	241	289	325	340
Total (kcal/persona/día)	2.411	2.549	2.704	2.789	3.040	3.130

Cambios en la composición de la dieta (países en desarrollo)

Kg/persona/año	1969/1	1979/1	1989/1	1999/1	2030	2050
Cereales, alimentación	146,3	161,7	173,7	165,7	166	163
<i>Cereales, todos los usos</i>	<i>191,8</i>	<i>219,1</i>	<i>238,6</i>	<i>238,0</i>	<i>268</i>	<i>279</i>
Raíces y tubérculos	78,8	69,6	60,1	67,0	75	77
Azúcar	14,7	17,5	19,2	20,7	25	26
Legumbres	9,2	7,8	7,3	6,7	7	7
Aceites vegetales, semillas oleaginosas y productos	4,9	6,5	8,6	10,4	14	16
Carne	10,7	13,7	18,2	26,7	38	44
<i>-Países en desarrollo sin China y Brasil</i>	<i>10,7</i>	<i>12,5</i>	<i>13,6</i>	<i>15,9</i>	<i>26</i>	<i>32</i>
Leche y derivados, excluida mantequilla	28,6	34,0	38,1	45,2	67	78
Otros alimentos (kcal/persona/día)	123	140	171	242	285	300
Total (kcal/persona/día)	2.111	2.308	2.520	2.654	2.960	3.070

Cambios en la composición de la dieta (países industrializados)

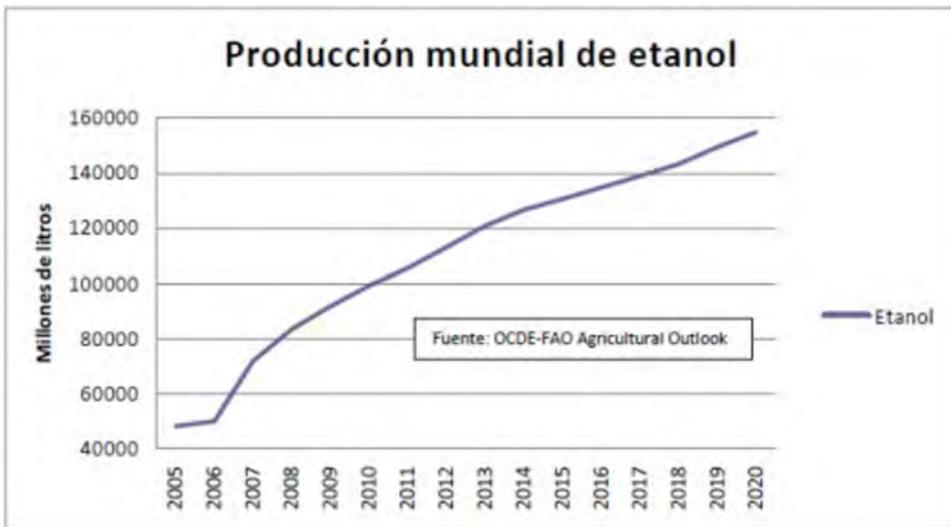
Kg/persona/año	1969/1	1979/1	1989/1	1999/1	2030	2050
Cereales, alimentación	132,3	139,4	154,4	162,4	159	156
<i>Cereales, todos los usos</i>	<i>531,1</i>	<i>542,0</i>	<i>543,7</i>	<i>591,8</i>	<i>641</i>	<i>665</i>
Raíces y tubérculos	74,2	67,1	69,4	66,7	61	57
Azúcar	40,5	36,7	32,6	33,1	32	32
Legumbres	3,4	2,8	3,2	3,6	4	4
Aceites vegetales, semillas oleaginosas y productos	13,2	15,7	18,5	21,5	24	24
Carne	69,7	78,5	84,3	90,2	99	103
Leche y derivados, excluida mantequilla	189,1	201,0	211,2	214,0	223	227
Otros alimentos (kcal/persona/día)	486	500	521	525	565	580
Total (kcal/persona/día)	3.046	3.133	3.292	3.446	3.520	3.540

Fuente: FAO

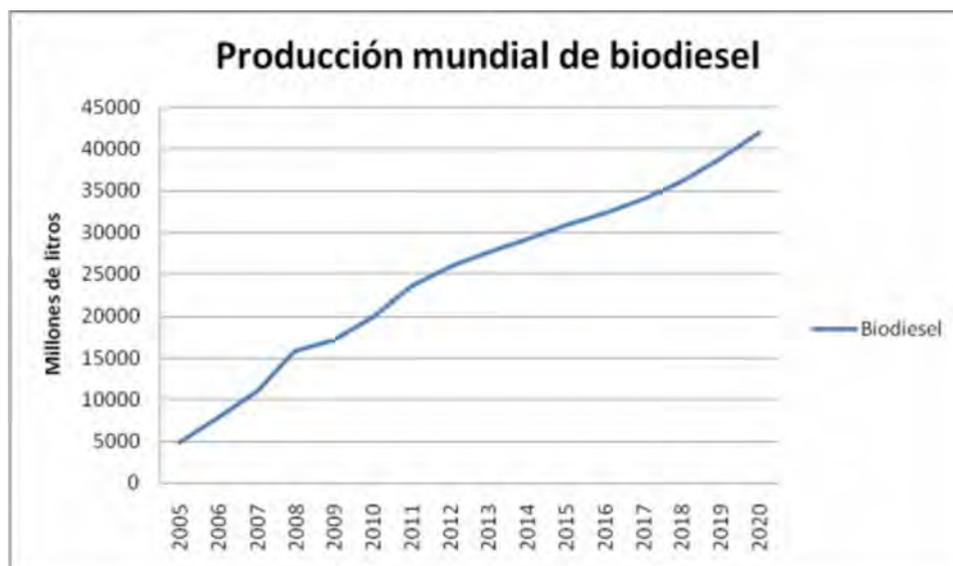
El tercer pilar sobre el que se asientan las perspectivas favorables de la demanda de productos agrarios se refiere a los cultivos energéticos. Su importancia deriva de las características de la estrategia energética de los países industrializados, basada en tres principios: la seguridad del suministro, que éste sea a precios que no estrangulen el crecimiento económico y que la producción y consumo de energía sean respetuosas con el medio ambiente. La seguridad en el suministro implica que las fuentes del mismo dependan cada vez menos de países políticamente inestables o con relaciones difíciles con Occidente, lo que supone que los países industrializados necesitan contar con fuentes propias de energía. Asimismo, el acceso a la energía ha de ser a precios razonablemente baratos, una condición que el petróleo está dejando de cumplir. Por último, la energía debe ser limpia, lo que no sucede ni con el petróleo ni con el carbón. Teniendo en cuenta estas características de la política energética en el siglo XXI, los biocombustibles están llamados a desempeñar un papel cada vez más importante porque permiten el autoabastecimiento de energía, porque las nuevas generaciones de biocombustibles son cada vez más baratas y porque es una energía limpia. Además, los avances tecnológicos en este sentido están permitiendo obtener biocombustibles con un contenido energético cada vez más elevado hasta el punto de que ya han empezado a realizarse pruebas con ellos como combustible para aviones, mientras que el balance energético en su producción es cada vez más favorable porque se va consiguiendo consumir cada vez menos unidades de energía por cada unidad de energía de biocombustibles que se obtiene en el proceso productivo. Por último, a pesar de que ya estamos en la cuarta generación de biocombustibles, algunos de ellos todavía son caros de fabricar, pero empiezan a ser rentables a medida que sube el precio del petróleo.

La Comisión Europea, en su documento *Energy 2020. A strategy for competitive, sustainable and secure energy*, publicado el 10 de noviembre de 2010, se ha hecho eco de estas cuestiones y ha establecido una estrategia energética basada en los principios de seguridad del abastecimiento, competitividad y respeto al medio ambiente en la cual incluye como

objetivo que, en 2020, el 20% como mínimo del consumo total de energía de la Unión Europea proceda de las energías renovables. Los biocombustibles son una de ellas y, por tanto, parecen llamados a desempeñar un papel importante en las estrategias energéticas del siglo XXI, al menos en los países desarrollados. De hecho, la OCDE y la FAO, en su publicación conjunta *Agricultural Outlook*, estiman que la producción mundial de biodiesel se incrementará el 763,5% entre 2005 y 2020 mientras que la de etanol crecerá el 220,2%. Dado que la materia prima para la producción de biocombustibles procede, en su mayoría, de los cultivos energéticos; dado el impulso que se está dando en los países industrializados, y en especial en la Unión Europea, a la utilización de energías renovables, y dado el liderazgo de la Unión Europea en este sector, cabe deducir unas perspectivas favorables de demanda para la agricultura europea como consecuencia de las estrategias energéticas de las economías más avanzadas del mundo.

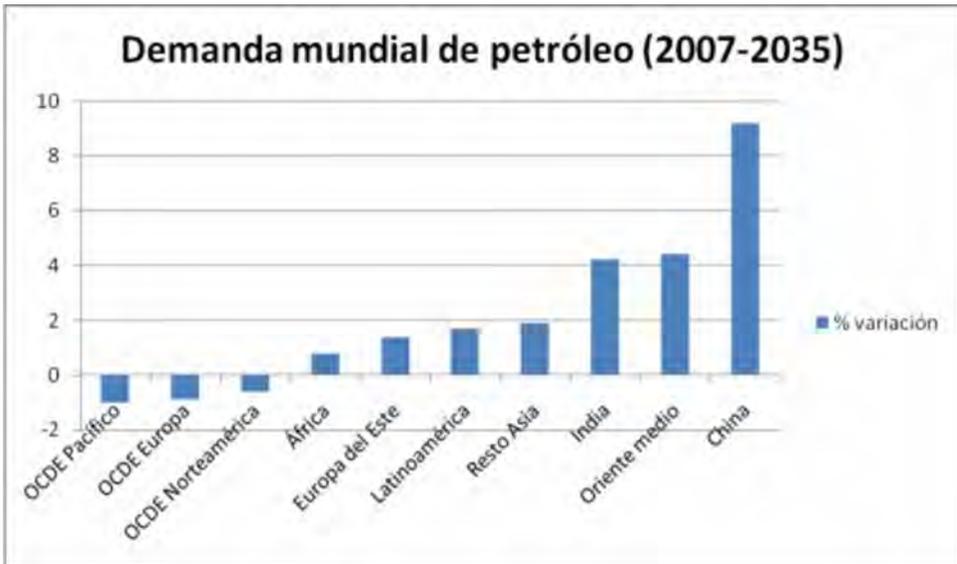


Fuente: OCDE-FAO Agricultural Outlook



Fuente: OCDE-FAO Agriculture Outlook

Demografía, cambio en las pautas dietéticas de una gran parte de la población, derivado de la mejora de su nivel de renta, e impulso a las energías renovables se convierten, por tanto, en factores estimuladores de la demanda de productos agroalimentarios que, para la Comisión Europea, justifican que la política agrícola común se apoye cada vez menos en las ayudas a las explotaciones agrarias y tenga una orientación cada vez más marcada hacia la producción para el mercado, dado que una demanda creciente de productos agrarios debería traducirse en mayores ingresos para las explotaciones agroalimentarias. Ahora bien, la viabilidad de dichas explotaciones no depende tan sólo de una demanda creciente. Los costes a los que se enfrentan también cuentan. Y los dos primeros factores que explican la evolución creciente de la demanda de productos agroalimentarios a lo largo del siglo XXI también pueden explicar una evolución creciente de los costes de producción.



Fuente: Agencia Internacional de la Energía

Según las estimaciones de la Agencia Internacional de la Energía⁴, la demanda mundial de energía se incrementará en un tercio de aquí a 2035, como consecuencia del aumento de la población mundial así como del nivel de vida de buena parte de ella. El 90% del crecimiento de la demanda se deberá a los países que no pertenecen a la OCDE, esto es, a las economías emergentes, entre las que destaca China, que actualmente consume un 30% de la energía que emplea Estados Unidos pero que, en 2035, consumirá un 70% más que la economía norteamericana. En gran medida, el aumento de la demanda de energía se deberá a los transportes y, en menor grado, al desarrollo industrial de las economías emergentes. Como consecuencia de ello, la demanda de petróleo se incrementará, lo que obligará a las compañías productoras a realizar más inversiones en capacidad de extracción, transporte y refino. La extracción será cada vez más costosa, puesto que las reservas de petróleo que son fácilmente accesibles se van agotando y, por tanto, será necesario obtenerlo de aquellas otras de más difícil acceso, bien porque se encuentran a mucha más profundidad, tanto en la tierra como en el mar; bien porque se encuentran en zonas que, por razones climáticas o geológicas, requieren de técnicas especiales de perforación y extracción del crudo. En este contexto, con una demanda mundial de crudo fuertemente creciente y con una extracción cada vez más costosa, la Agencia Internacional de la Energía prevé que el petróleo seguirá encareciéndose a ritmos superiores a los de su tendencia histórica y alcanzará en 2035 una cotización media anual de 210 dólares por barril. Según las estimaciones de la propia Agencia, los cambios que puedan tener lugar en la coyuntura macroeconómica internacional tendrán un efecto marginal sobre la evolución de la demanda mundial de petróleo y, por consiguiente, no modificarán apenas sus previsiones en relación con los precios.

⁴ World Energy Outlook 2011.

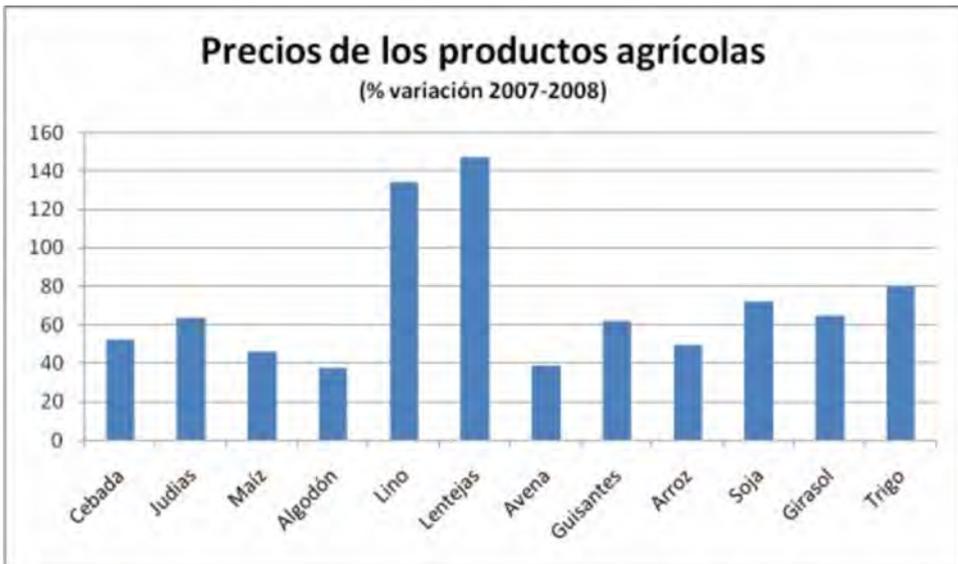


Fuente: Agencia Internacional de la Energía

Para la agricultura europea, este escenario de precios del petróleo puede suponer tanto una oportunidad como, sobre todo, un serio problema. La oportunidad surge por el lado de los cultivos energéticos. Cuanto más crezca el precio del petróleo, más tipos de biocombustibles serán rentables, lo que, a medida que avance su desarrollo, en especial en contenido energético y en reducción de costes de producción, puede incrementar su demanda y, por tanto, la rentabilidad de los cultivos energéticos. Los problemas vienen por el lado del petróleo, que es un input importante dentro del proceso productivo de las explotaciones agrarias. Los precios de la energía se encuentran estrechamente vinculados con los del crudo, con lo cual, cuanto más altos sean éstos, mayores serán los costes energéticos que tendrán que afrontar las explotaciones agrarias. Además, el gas, cuyo precio también se encuentra muy vinculado con el del petróleo, es un elemento necesario para la producción de fertilizantes y puede llegar a suponer hasta un 90% del coste total de la misma. En consecuencia, si se encarece el petróleo, también lo hará el gas y, por derivada, los fertilizantes. Por tanto, si el crecimiento de los precios energéticos y de los fertilizantes se acelera más que el incremento de los precios agrícolas se producirá una caída de la renta agraria, con lo que el potencial de beneficios de una mayor demanda de productos agrarios se perderá porque no podrá traducirse en una mayor rentabilidad de las explotaciones agrarias. De hecho, esta situación se produjo en la década pasada, en especial durante la crisis de los alimentos y del petróleo de 2007 y 2008. Durante la misma, los precios de los alimentos a nivel mundial se incrementaron fuertemente, como demuestran los dos gráficos siguientes.



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda



Fuente: FAO

A pesar de este comportamiento de los precios de los productos agrarios, la cotización del petróleo se incrementó mucho más, con lo que se produjo un estrechamiento de los márgenes de beneficio de las explotaciones agrarias que provocó la caída de la renta agraria. Incluso, en algunos tipos de cultivos, los agricultores registraron pérdidas debido al encarecimiento

del petróleo y de los fertilizantes. El siguiente gráfico muestra la evolución comparada de los precios mundiales del petróleo y los alimentos, mientras que en el siguiente cuadro se puede apreciar la caída de la renta agraria en la Unión Europea como consecuencia del encarecimiento tanto de la energía como de los fertilizantes.



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

Gasto en energía y fertilizantes y precios y renta agrarios en la Unión Europea (2005=100)				
	Energía	Fertilizantes	Precios	Renta agraria
2003	80,5	92,3	101,3	100,1
2004	86,7	98,0	102,0	106,8
2005	100,0	100,0	100,0	100,0
2006	108,5	102,1	105,0	103,8
2007	110,2	114,2	115,4	114,2
2008	128,2	149,3	121,8	109,8
2009	108,1	131,4	108,3	98,5
2010	125,7	118,4	116,9	110,0

Fuente: Eurostat

Como se puede apreciar en el gráfico, desde 2002 el precio del petróleo ha crecido mucho más que los precios mundiales de los alimentos. Sin embargo, el encarecimiento del crudo

ha provocado la subida de los precios de la energía y, especialmente, de los fertilizantes que pagan las explotaciones agrarias de la Unión Europea y, entre ambos, la reducción de la renta agraria en 2005, 2008 y 2009. Además, mientras el precio pagado por la energía se incrementó el 56,15% y el de los fertilizantes subió el 28,28% en el periodo 2003-2010, la renta agraria sólo se incrementó el 9,89%, lo que indica un deterioro de los márgenes de la explotación agraria de la UE a pesar de la subida de los precios mundiales de los alimentos y de las ayudas que percibe de la política agrícola común. Dicho de otra forma, la presión alcista sobre los precios del petróleo, y, por tanto, de la energía y de los fertilizantes, que provoca tanto el aumento de la población mundial como el nivel de renta de las economías emergentes impide que la explotación agraria de la UE pueda aprovechar el crecimiento de los precios mundiales agrarios derivado de la presión demográfica, de los cambios en la dieta de cientos de millones de personas y del impulso a los cultivos energéticos, lo que no concuerda con el objetivo 1 de la nueva política agrícola común.

En este contexto, la cuenta de resultados de la explotación agraria europea y, por tanto, la renta agraria, podría mejorar si las subidas en los costes de producción se trasladan a los precios finales. Sin embargo, esta posibilidad se enfrenta con un serio obstáculo. Una de las características de la nueva política agrícola común es abrir cada vez más el sector a la competencia internacional, bien mediante la reducción de la protección a la agricultura comunitaria, bien mediante acuerdos internacionales como los firmados con Mercosur o Ucrania, dos de los grandes y más eficientes productores agrarios mundiales, con lo que la posibilidad de subir precios queda limitada en tanto en cuanto la misma puede suponer la pérdida de mercados intra y extracomunitarios. La otra vía posible es el incremento de la productividad del sector europeo, en línea con los Objetivos 1 y 2 de la nueva política agrícola común. Sin embargo, dada la desaceleración en el crecimiento de los rendimientos de la tierra que se está produciendo en la Unión Europea, dichos aumentos de productividad sólo serán posibles mediante más inversiones. La cuestión es si la explotación agraria europea tiene capacidad para acometerlas en un contexto de ayudas decrecientes y reducción de márgenes empresariales.

Este hecho plantea un segundo aspecto, relacionado con cuestiones estratégicas. En teoría, la acción de las fuerzas del mercado en el sector agrícola debería premiar al productor más eficiente, desplazando o dejando fuera al menos ineficiente o productivo. Si el primero no pertenece a la UE y el segundo sí, el mercado comunitario pasará a abastecerse, en todo o en parte, a través de las importaciones. Sobre el papel, en principio, no hay ningún problema hasta que empiezan a considerarse los elementos estratégicos. La producción agrícola, a diferencia de la industrial, no se puede incrementar a voluntad del productor y en el momento en que éste lo desee. Por el contrario, las cosechas, en su inmensa mayoría, responden a ciclos anuales y la cantidad de producto depende, fundamentalmente, de un elemento que no está bajo el control del agricultor: el clima. Si un año se produce una mala cosecha en los países de los que pudiera abastecerse la UE, entonces podría suceder que dichas naciones optaran por restringir las exportaciones para evitar subidas de precios y desabastecimiento en sus respectivos mercados nacionales. Es, por ejemplo, lo que hicieron los productores de arroz en 2007, desabasteciendo al mercado estadounidense, o Rusia con los cereales entre 2007 y 2010. En este caso, si la UE no cuenta con productores propios, carecería de capacidad de respuesta frente a la interrupción del flujo de abastecimientos.

Además, algunos países productores han empezado a considerar el comercio internacional de productos alimentarios con el mismo carácter que tiene el petróleo para la OPEP y han

propuesto la creación de cárteles para reducir los intercambios y forzar subidas de precios. Vietnam lo hizo con el arroz en 2007. En 2008, en los mercados internacionales corrió el rumor de que Ucrania, el tercer productor de cereales del mundo, iba restringir sus exportaciones debido a una mala cosecha. Al momento, los precios de los cereales se incrementaron el 50%. Al día siguiente, el Gobierno ucraniano desmintió semejante posibilidad y los precios regresaron de forma automática a su nivel precedente. Este hecho no pasó desapercibido en Moscú e, inmediatamente, el Kremlin envió a Kiev a su ministro de Asuntos Exteriores para negociar con Ucrania la creación de un cártel del cereal junto con Rusia y Kazajstán, a lo que este último país se negó porque pertenece a la Organización Mundial del Comercio, que prohíbe estas prácticas, mientras que Rusia y Kazajstán no son miembros. Estos dos últimos países continúan actualmente con su presión sobre Ucrania para formar dicho cártel. Estos acontecimientos demuestran que la producción de alimentos, o, mejor dicho, la garantía de abastecimiento a precios razonables puede ser una cuestión estratégica, como lo es en el caso de la energía. Sin embargo, en las propuestas y debates sobre el futuro de la agricultura en la Unión Europea no se contempla esta cuestión.

Las particularidades del caso español

Todas las cuestiones anteriores afectan a todos los países de la Unión Europea sin excepción, aunque por igual. Sin embargo, la propuesta de reforma de la política agrícola común no tiene en cuenta la importancia que revierte para algunos países los elementos diferenciales propios de ellos en relación con el conjunto de la Unión Europea. Por el contrario, el documento de la Comisión apenas establece mecanismos de discriminación positiva en favor de los países con más problemas a pesar de que el Objetivo 3 de la reforma se refiere a un desarrollo territorial equilibrado. El objetivo se enuncia, pero no viene acompañado de los medios necesarios para hacerlo realidad.

a) La geografía y la calidad del suelo

El primer elemento diferencial entre España y la Unión Europea es el geográfico. Nuestro país es, junto con Portugal, Italia, Grecia, Chipre y Malta, el más meridional de la UE, lo que condiciona sus posibilidades agrarias. Al estar tan al sur, la pluviosidad en España es el 50% de la media de la Unión Europea y las lluvias son más irregulares. Además, el tercio norte del territorio concentra dos tercios de las precipitaciones anuales, por tener un clima más parecido al del resto de Europa, mientras que a medida que se avanza hacia el sur, los niveles de precipitaciones decrecen de forma sensible.

Por otra parte, España es el segundo país más montañoso de Europa, después de Suiza y la altitud media sobre el nivel del mar es mucho más elevada que en la Unión Europea. El 20% del territorio español se encuentra por encima de los 1.000 metros, el 40% entre los 500 y los 1.000 metros y el 40% restante por debajo de los 500 metros. En cambio, la mayor parte de la Unión Europea se encuentra por debajo de los 100 metros, lo que favorece mucho más el desarrollo de las actividades agrarias.

Debido a las características geográficas y orográficas españolas, los veranos son mucho más cálidos que en la mayor parte del continente, a causa de la posición meridional de nuestro país, mientras que los inviernos son muy fríos, como consecuencia de la altitud sobre el nivel del mar. Todo ello da lugar a que la escorrentía —el porcentaje de las precipitaciones

que va a parar a los ríos- sea de, tan sólo, el 50%, frente a valores medios del 80% en la Unión Europea. En consecuencia, en España los ríos y los acuíferos subterráneos no son ni tan abundantes ni tan caudalosos como en el resto de Europa, lo que dificulta el desarrollo de una agricultura intensiva basada en el regadío en buena parte del territorio nacional si no es a través de grandes inversiones en métodos de riego ahorradores de agua.

Por último, la calidad del suelo en España es de mala a mediocre. El 10% del territorio está formado por rocas completamente desnudas, el 35% es poco productivo debido a la altitud sobre el nivel del mar, la sequedad o la mala composición del mismo; el 45% es medianamente productivo, debido a la escasez de agua y a la topografía y sólo un 10% del total es verdaderamente apto para la agricultura. Por ello, sólo el 20% de la agricultura española es intensiva, de regadío, mientras que el 80% restante es extensiva, de secano. Si el suelo de Francia tuviera las mismas características que el de España, su producción agraria sería la mitad de la que es.

b) Productividad y renta agraria

Debido a los factores anteriores, la productividad del suelo en España es sensiblemente inferior a la media de la Unión Europea, como demuestra el siguiente gráfico, relativo a la productividad de los cultivos de cereales, los más importantes de la UE.

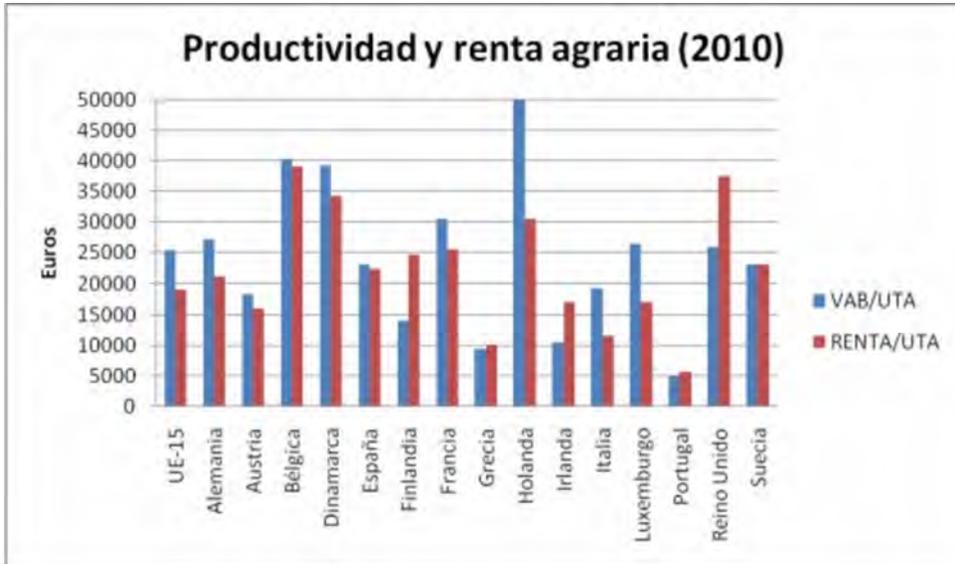


*Datos correspondientes a 2009

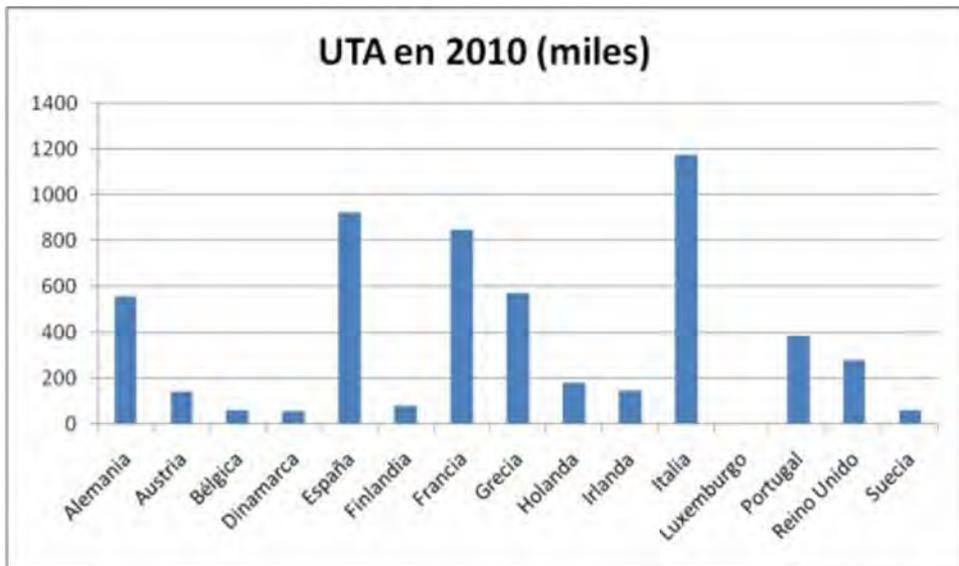
Fuente: Eurostat

En cambio, cuando las cosas se contemplan desde la perspectiva de la productividad de las explotaciones, medida como el valor añadido bruto (VAB) por unidad de trabajo anual (UTA), y de la renta agraria por unidad de trabajo anual, España mejora posiciones y pasa desde el penúltimo lugar de la Unión Europea, sin considerar a los países de la última ampliación, hasta la octava plaza. Este hecho se debe a que la agricultura de regadío, a pesar

de que sólo representa el 20% de la superficie agraria, supone el 65% del valor total de la producción, lo que provoca que los valores medios nacionales de productividad y renta agraria se aproximen a la media de la Unión Europea a quince. Si se descuenta el regadío, los valores de ambas variables resultan sensiblemente inferiores y más acordes con la baja productividad del suelo español, pero también con el hecho de que el tamaño medio de las explotaciones españolas es inferior a la media europea, con lo que nuestro país emplea muchas más UTAs en el proceso productivo. En la UE, la productividad y, por tanto, la renta agraria, son mayores cuanto más grandes son las explotaciones agrarias.

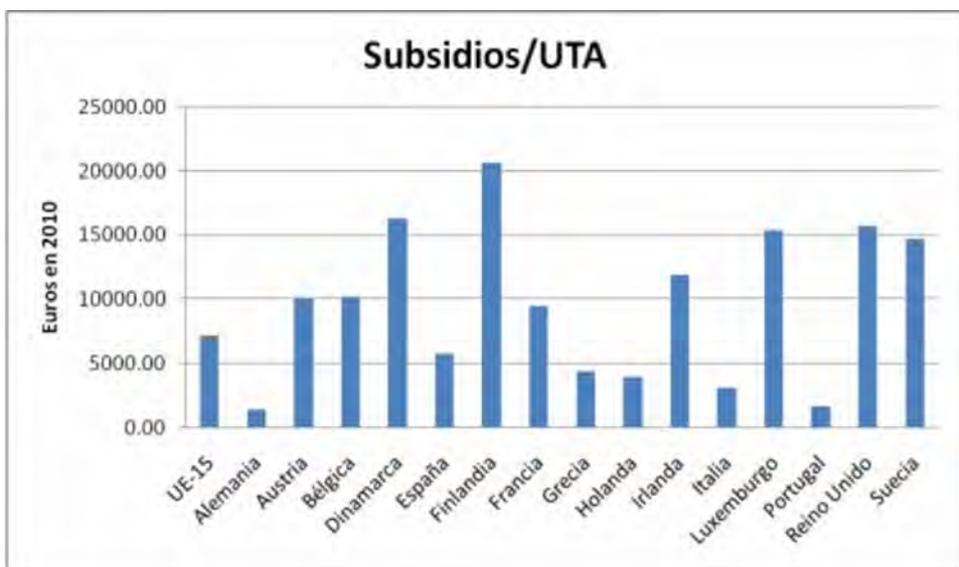


Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat



Fuente: Eurostat

Las ayudas de la UE percibidas hasta ahora apenas modifican esta situación ya que España es uno de los países que menos dinero recibe de la PAC por unidad de trabajo anual.



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat

La rentabilidad de las explotaciones agrarias españolas puede mejorar incrementando el tamaño de buena parte de ellas (el 45% de las explotaciones españolas tiene menos de 100 hectáreas), para aprovechar mejor las economías de escala y reducir el número de unidades de trabajo anuales empleadas en la producción. Sin embargo, la reducción progresiva del volumen de ayudas que percibirá la agricultura española por la PAC presionará a la baja los ingresos de la explotación agraria. Si este efecto es más intenso que el primero, la renta agraria se reducirá. Teniendo en cuenta que la rentabilidad de la agricultura es inferior a la de otros sectores productivos, este hecho puede provocar el abandono de tierras. Una subida de los precios agrícolas podría compensar la caída de las ayudas, siempre y cuando dicha subida no sea el fruto de las presiones al alza que puedan ejercer los precios de la energía y de los fertilizantes, o de otros costes de producción. La tendencia a medio y largo plazo de la cotización del petróleo, sin embargo, es alcista, como consecuencia de los factores expuestos anteriormente. En consecuencia, si la explotación agraria española no encuentra la forma de incrementar su productividad, la renta agraria podría reducirse, con las consecuencias que ello conllevaría, en contra del espíritu del Objetivo 1 de la nueva política agrícola común.

Una posible salida a esta situación se encuentra en que las explotaciones agrarias puedan aumentar su cuota de valor en la cadena alimentaria, organizándose para elaborar productos agroalimentarios de más valor añadido y para distribuir y comercializar sus producciones, en especial de cara al abastecimiento de los mercados locales, tal y como señala el Objetivo 1 de la nueva política agrícola común. En este sentido, la reforma de la PAC puede dar un nuevo impulso a la transformación de las explotaciones agrarias en empresas societarias que se apropien de una proporción mayor del valor añadido del sector agroalimentario. No obstante, esta posibilidad cuenta con importantes limitaciones en el caso español. En primer lugar, según el informe *OSCAE 2010. Macromagnitudes del cooperativismo agroalimentario español*, en 2009 había en nuestro país había 3.939 cooperativas agrarias, cuya facturación conjunta (18.322 millones de euros) equivalió el 74,5% del PIB agrario español de dicho ejercicio. Además, el número de socios cooperativistas supuso 1.160.337 personas y que la Encuesta de Población Activa indica que, en 2009, había 740.000 ocupados en la agricultura. Con relación a la producción, las cooperativas suponen el 100% de la de tabaco, el 80% de la oferta de mosto, el 70% de la producción de aceite de oliva y vino, el 60% de la de arroz, el 45% de la de cítricos, leche de vaca y de oveja y frutos secos; y el 35% de la producción de aceitunas de mesa, frutas, carne de ovino y caprino, cereales, oleaginosas y algodón. Muchas de estas cooperativas, además, trabajan en toda la cadena de valor de los productos que comercializan. En consecuencia, el grado de organización del sector agrario español es razonablemente elevado y, por tanto, con un margen de mejora más bien estrecho.

Además, la parte de la cadena de valor añadido en la que entra la industria alimentaria se caracteriza por la gran atomización del sector y el reducido tamaño de las empresas. De las 30.000 compañías que lo componen, el 96,31% de las mismas son pequeñas empresas, según datos de la Federación de la Industria de Alimentación y Bebidas, en su *Informe económico 2010*. Este sector supone el 16% de las exportaciones industriales españolas y el 7,6% del PIB total. Sin embargo, tiene que competir dentro y fuera de nuestro mercado con las grandes multinacionales del sector, que, en muchos casos, y como sucede también con las explotaciones agrarias extranjeras, se encuentran apoyadas financieramente por grandes fondos de inversión internacionales, como KKR o Carlyle. En este contexto, las empresas agrarias españolas se encuentran en inferioridad de condiciones, dada su capacidad limitada para financiar grandes planes de expansión e internacionalización de sus actividades y sólo pueden apoyarse en la

imagen de la marca España y en la suya propia. Además, las grandes multinacionales del sector tienden, cada vez más, a integrarse verticalmente, dejando menos margen de actuación a las pequeñas, las cuales necesitan contar con mayores recursos para invertir en investigación, producción y comercialización. En este sentido, la reducción de ayudas de la PAC, unido a la menor rentabilidad de la explotación agraria española, va en contra del Objetivo 1 de la nueva política agrícola común.

c) Cambio climático y equilibrio territorial

Lo mismo cabe decir en relación con el cambio climático y el equilibrio territorial. Una de las misiones de la agricultura es evitar la erosión del suelo y el avance de la desertificación mediante la mejora y el desarrollo de la cubierta vegetal del territorio. Ahora que el cambio climático se ha convertido en una de las principales preocupaciones de las sociedades occidentales, la agricultura adquiere una relevancia especial a la hora de luchar contra el mismo. Así lo reconoce la propia Comisión Europea cuando insiste en la importancia del agricultor en este ámbito porque es quien mejor puede colaborar en esa lucha mediante la adopción de nuevas tecnologías, nuevos productos y nuevos procesos de producción más respetuosos con el ecosistema y que promuevan la conservación y mejora de la cubierta vegetal.

Este hecho es especialmente importante para la agricultura española. Según las previsiones de la Comisión Europea en relación con el cambio climático en la Unión Europea, España será uno de los territorios más afectados, debido a su carácter meridional. Dichas estimaciones apuntan a que en nuestro país aumentará la temperatura, se reducirá la pluviosidad y, con ella, la disponibilidad de agua; se incrementará el riesgo de sequía; disminuirá la productividad de los cultivos y se incrementará la extensión de tierra poco o nada apta para la agricultura en un territorio en el que el avance de la desertificación es un hecho constatado a lo largo del siglo XX.

La Comisión Europea pretende luchar contra este efecto, entre otras medidas, destinando el 30% de los pagos directos a las explotaciones ‘verdes’. Sin embargo, la cuestión fundamental de cara al Objetivo 2 de la nueva política agrícola común, como al Objetivo 3, relacionado con el equilibrio territorial, es que si la continua reducción de las ayudas a la agricultura sigue presionando a la baja la renta agraria, continuará estimulando el abandono de tierras por parte de los agricultores españoles, lo que va en contra de los Objetivos 2 y 3. Esta situación, empero, no se produce en la mayor parte de la Unión Europea debido a que, por sus características geográficas, orogénicas, geológicas y climáticas, la productividad de las explotaciones y la renta agraria son mayores, con lo que el riesgo de abandono de las tierras es mucho menor y podrán mantener mejor el equilibrio territorial y luchar de forma más eficaz contra el cambio climático.

En resumen, la nueva política agrícola común no tiene en cuenta las particularidades de la agricultura española, que precisa de una política especial y más adecuada a las mismas que la política general que desarrolla la Comisión Europea.

Referencias

- Agencia Internacional de la Energía: *WorldEnergy Outlook*, 2011.
- Comisión Europea: *La adaptación al cambio climático: un auténtico reto para la agricultura y las zonas rurales europeas*. COM (2009) 417.
- Energy 2020. *A strategy for competitive, sustainable and secure energy*. COM (2010) 639.
- La PAC en el horizonte de 2020: *Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*. COM (2010) 672.
- Un presupuesto para Europa 2020*. COM (2011) 500.
- Propuesta para una regulación del Parlamento Europeo y del Consejo estableciendo reglas para los pagos directos a las explotaciones bajo esquemas de apoyo en el marco de la política agrícola común*. COM (2011) 625.
- Eurostat: *Agriculture and fishery statistics. Main results 2009 2010*. 2011 Edition.
- FAO: *World Agriculture: towards 2030/2050*. Junio, 2006.
- Federación de la Industria de Alimentación y Bebidas: *Informe económico 2010*.
- OCDE-FAO: *Agricultural Outlook*, 2010.
- Observatorio de la Cooperativa Agroalimentaria Española: OSCAE 2010. *Macromagnitudes del cooperativismo agroalimentario español*. 2011
- Tamames, R. y Rueda, A.: *Estructura Económica de España*. 25ª edición. Alianza Editorial, 2008.

Sobre el Autor

Prof. Emilio J. González: Desde 2005 es profesor asociado del Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid, donde ha impartido varias de las asignaturas del Departamento. Su ámbito principal de investigación es la economía española y de la Unión Europea. Tiene tras de sí una larga trayectoria como economista, con diversos estudios y publicaciones, y como periodista económico en *Expansión*, *La Gaceta de los Negocios*, *Epoca* y el diario gratuito *Negocio*, además de haber colaborado en *La linterna de la economía*, en la cadena *Cope*, y, actualmente, en *EsRadio*, *Libertad Digital* y *Libertad Digital TV*.