



Impacto de la reforma 2003. Lecciones para un futuro modelo de apoyo

**Eva Iglesias, Isabel
Bardají y Alberto
Garrido**
eva.iglesias@upm.es
Universidad
Politécnica de
Madrid

Este texto tiene el objetivo de esbozar unas orientaciones para el futuro de la PAC partiendo del análisis de los retos a los que se enfrenta la agricultura europea y de los efectos que el desacoplamiento de las ayudas directas introducido en la última reforma de la PAC ha tenido sobre la agricultura española. La reforma de 2003 culmina un proceso de reformas iniciado en 1992 con la de Mac Sherry y supone un punto de inflexión en la PAC que comenzará una nueva etapa a partir de 2014.

La reforma 2003 de la PAC introduce varios cambios importantes: 1) desacoplamiento: un pago único independiente de la producción que sustituye a los distintos pagos que existían bajo la Agenda 2000, con la posibilidad de que cada Estado miembro pueda decidir mantener algunos elementos acoplados con el fin de evitar el abandono de la producción; 2) ecocondicionalidad: compromiso de respetar buenas prácticas agrarias y mantener la tierra agraria en buenas condiciones; 3) modulación: una reducción en los pagos que reciben las grandes explotaciones y que se destinarán a financiar medidas en el

marco de desarrollo rural; 4) revisión de la política de gestión de mercados; y 5) disciplina financiera para mantener el gasto de la PAC en términos reales hasta 2013.

No hay duda de que la política de ayudas directas ha contribuido positivamente a equilibrar los mercados y a facilitar las negociaciones comerciales internacionales. Sin embargo, el debate sobre qué es lo que la sociedad europea actual espera del sector agrario y qué instrumentos son más adecuados para lograr estos objetivos está abierto, y parece previo a la definición de un nuevo modelo de apoyo.

Los retos a los que debe responder la agricultura

El papel de la agricultura en la sociedad actual trasciende al de la mera actividad productiva y requiere no sólo considerar la PAC como una política dirigida únicamente a los agricultores, sino también subrayar los beneficios para los consumidores y para la sociedad en su conjunto.

▼
Es necesario mantener la capacidad productiva de la agricultura, mantener las tierras agrícolas en condiciones que permitan responder a las señales de mercado de forma rápida y eficaz, evitando el desabastecimiento



En este sentido, varios son los retos a los que debe responder la agricultura, y que demandan un nuevo modelo de apoyo: a) la seguridad alimentaria; b) la provisión eficiente de bienes públicos ligados al espacio rural, y c) la cohesión territorial. Resulta difícil establecer un orden de prioridad porque las interrelaciones entre ellos son profundas.

Seguridad alimentaria

La producción de alimentos, en cantidad y calidad, continúa siendo la principal función de la agricultura. Aunque los problemas excedentarios causados en la UE por la política de precios habían desviado a otros objetivos la atención de la actuación pública, la crisis de los precios de las materias primas de 2007 y 2008 supuso una seria advertencia sobre el riesgo de depender excesivamente de los mercados internacionales para abastecerse de productos básicos. La crisis demostró que los mercados no son capaces por sí solos de garantizar el abastecimiento de la población a precios razonables. Desde entonces, la seguridad alimentaria ha vuelto a situarse en el centro del debate político convirtiéndose en un objetivo importante de la política agraria.

Faltan alimentos en el mundo y todas las previsiones apuntan a que en un futuro cercano esta necesidad creciente de alimentos, provocada

por aumentos de la población y los cambios en las dietas de centenares de millones de personas, conducirá a nuevas crisis alimentarias, de impacto más dramático en los países en vías de desarrollo. En este escenario, la UE no puede renunciar al objetivo general de aumentar la producción en el mundo, y con ello contribuir a la seguridad alimentaria mundial sin dañar la producción de países terceros, lo cual tiene varias consecuencias.

En primer lugar es necesario mantener la capacidad productiva de la agricultura, mantener las tierras agrícolas en condiciones que permitan responder a las señales de mercado de forma rápida y eficaz, evitando el desabastecimiento. Surge así con fuerte fundamento el objetivo de evitar el abandono de tierras. La desaparición de tierras de cultivo y el abandono de la actividad agraria tienen consecuencias difíciles de remediar, no sólo desde el lado de la producción de alimentos, sino también desde el punto de vista social y medioambiental.

Pero, además, la crisis de los precios ha puesto en evidencia varias cuestiones. La escasez de materias primas y los reducidos volúmenes de existencias contribuyeron a agravar la situación de precios elevados, poniendo en dificultades a muchas explotaciones, particularmente las ganaderas intensivas, y obligando a tomar medidas excepcionales en la gestión de mercados. Con unas previsiones de creciente volatilidad en

▼
Además de la producción de alimentos, el sector agrario desempeña otras funciones que, con el tiempo, han ido ganando en importancia y que pueden englobarse en lo que se conoce como la *provisión de bienes públicos*



los mercados, el riesgo de abandono de explotaciones en zonas más marginales aumenta, y el mantenimiento de la capacidad productiva de la agricultura es un objetivo ineludible.

El mantenimiento de la actividad agraria sólo es posible con unas tasas de rentabilidad adecuadas que la hagan viable. El objetivo de aumentar la competitividad y apoyar la innovación en la agricultura para incrementar la productividad se encuentra así íntimamente relacionado con la seguridad alimentaria.

La provisión de bienes públicos

Además de la producción de alimentos, el sector agrario desempeña otras funciones que, con el tiempo, han ido ganando en importancia y que pueden englobarse en lo que se conoce como la *provisión de bienes públicos* (esto es, bienes que el sistema de precios no remunera adecuadamente y que por tanto justifican una intervención pública en orden a lograr un suministro eficiente).

El abandono de tierras y de ciertas prácticas tradicionales puede generar la desertización del territorio y otros daños de carácter ambiental. La conservación de recursos, del suelo y de la biodiversidad, el mantenimiento de los paisajes, mejorar el bienestar de los animales, son actividades no remuneradas por el mercado y que re-

quieren una adecuada intervención pública, sosteniendo determinados sistemas de producción o apoyando la introducción de técnicas más respetuosas con el medio ambiente. La conservación de la cubierta vegetal, manteniendo la tierra en buenas condiciones agrarias, además de generar beneficios ambientales al prevenir la erosión, tiene fuertes implicaciones para la seguridad alimentaria al comprometer la capacidad de producir.

Además, el sector agrario está adquiriendo una importancia creciente dentro de su contribución a lo que se conoce como los nuevos desafíos, y en particular a la lucha contra el cambio climático y la gestión sostenible del agua. La agricultura no sólo debe ser capaz de producir alimentos, sino que lo debe hacer de un modo sostenible.

La huella de carbono y la huella hídrica de las producciones agrarias se revelan como factores a considerar al evaluar, por ejemplo, un aumento de las importaciones de productos agrarios. Es difícilmente defendible que un modelo de apoyo, adaptado a las necesidades actuales, no incluya entre sus objetivos la lucha contra el cambio climático y la gestión eficiente y sostenible del agua.

La cohesión territorial

El desarrollo de la actividad en todo el territorio constituye una importante fuente de empleo y contribuye a lograr la cohesión social y el equilibrio territorial. La existencia de un mundo rural vivo y en desarrollo es vital para mantener la cohesión y vertebración del territorio europeo. La cohesión territorial parte de una visión integrada que atiende a compromisos económicos, sociales y medioambientales, que delimitan el futuro de las áreas rurales, caracterizadas por una diversidad que condiciona las posibilidades de desarrollo.

La agricultura forma parte de esa visión integrada, al estar presente en todo el territorio europeo y constituir la principal actividad vertebradora en muchas zonas rurales. Su aportación es fundamental no sólo como actividad económica y aporte de rentas, sino también como generadora de empleo, tanto directo como indirecto, configurando la distribución territorial de la población, y contribuyendo de forma decisiva a la preservación de espacios naturales. Sin embargo, para que la agricultura pueda contribuir eficientemente a lograr la cohesión territorial es ne-



cesario que sea viable, competitiva y sostenible. Sin agricultura, el futuro de muchos territorios puede verse comprometido.

La reforma de 2003 en tres regiones españolas

El análisis de los efectos que ha tenido la reforma de 2003 sobre la agricultura española puede contribuir a establecer en qué medida los instrumentos actuales apoyan al sector agrario para que pueda responder a las funciones que la sociedad actual demanda del mismo. En caso de que no sea así, es necesario identificar cuáles son los aspectos positivos y negativos que deberían considerarse en la reforma de la PAC.

La reforma de 2003 supuso la introducción del pago único a partir de 2006. En España se optó por un desacoplamiento parcial, junto con el modelo histórico de aplicación, que consolida para cada perceptor ayudas proporcionales a los beneficios obtenidos en el pasado. Los efectos, por tanto, hay que valorarlos teniendo en cuenta estas circunstancias, así como el escaso periodo de tiempo transcurrido desde que comenzó a aplicarse el sistema de pago único, y el hecho de que se haya producido en estos años un aumento de la volatilidad de los precios percibidos y un aumento en los precios de los inputs, que han afectado también a los procesos de toma de

decisiones de los agricultores. A ello habría que añadir la existencia en los últimos años de una crisis económica que ha afectado al conjunto de la economía española.

Para analizar el impacto de la reforma 2003 hemos realizado un estudio en varias regiones españolas. El objetivo ha sido recoger las percepciones del sector agrario sobre los impactos directos e indirectos derivados de la reforma de la PAC 2003 y de la implementación del sistema de pago único. Los resultados obtenidos permiten identificar aspectos críticos y extraer lecciones para el diseño e implementación de los futuros instrumentos de política agraria.

Las zonas donde se ha llevado a cabo el trabajo de campo han sido Palencia, Albacete y Córdoba. La selección de estas tres zonas pretende reflejar en gran medida la heterogeneidad del sector agrario por sus diferencias en cuanto a estructura social, dimensión económica y orientación productiva de las explotaciones.

En cada zona se realizó una sesión de trabajo con un panel de 8-10 profesionales del sector agrario a lo largo de los meses de noviembre y diciembre de 2009. En la selección de participantes se ha reunido a profesionales con los siguientes perfiles: agricultores y ganaderos, representante o técnico de cooperativa, gerente o técnico de comunidad de regantes, representantes de organizaciones agrarias y administración, profesionales de empresas estrechamente relacionadas con el sector como empresas de semillas, productos fitosanitarios y fertilizantes, así como profesionales de las cajas o banca.

Cada sesión de trabajo fue guiada por tres moderadores del equipo siguiendo la metodología de "grupos de enfoque". La discusión se estructuró en cuatro bloques que permitieron discutir y valorar los impactos del desacoplamiento en 1) los mercados de la tierra, 2) las decisiones y estrategias de producción, 3) la cuenta de resultados de la explotación agraria y 4) las percepciones sobre el pago único y análisis de prospectiva. Las respuestas y tendencias identificadas en este trabajo de campo deben ser contextualizadas en la situación de bajos precios en la que se encontraban los mercados agrarios cuando se llevó a cabo.

Impacto sobre los mercados de la tierra

Las cuestiones planteadas en este primer bloque revelan, con un amplio consenso en todas las zonas y total unanimidad en Albacete, que el

▼
El desacoplamiento ha originado cambios de cultivo diferentes según la vocación y características agrícolas de cada zona, pero en todos los casos se evidencia la falta de alternativas de cultivo rentables

pago único causa importantes distorsiones en los mercados de la tierra.

En todas las zonas se señalan importantes diferencias en el precio de compra (venta de las tierras con derechos y sin derechos, lo que evidencia que el pago único se ha capitalizado en gran medida en el valor de la propiedad). En Albacete, donde los participantes representaban en una alta proporción los secanos extensivos, se ha señalado que la tierra sin derechos no vale nada. Análogamente, en Córdoba se ha señalado que la compra de tierras si no se poseen derechos no es interesante.

En el mercado de arrendamiento se ha destacado la existencia de importantes distorsiones por varias razones. Por un lado, el pago único ha supuesto un importante freno en el arrendamiento, causado por la reticencia de los propietarios que temen perder los derechos. Por otro lado, en las tres zonas analizadas han destacado que se ha producido un incremento en el precio de las tierras marginales y pastos para activar derechos, perjudicando en algunos casos la ganadería extensiva. Esta demanda de tierras para activar derechos no supone en general un uso activo de la tierra.

Asimismo, en todas las zonas se ha señalado que el sistema de pago único constituye un freno a la jubilación y al traspaso de la actividad agraria. En este sentido, el pago único supone una barrera al relevo generacional y a la reestructuración del sector. Esto es especialmente relevante en el caso de Palencia, donde parece haber un mayor movimiento provocado por la instalación de jóvenes agricultores y por las solicitudes de ayudas a planes de mejora. Sin embargo, los altos precios de los arrendamientos y la escasa oferta de tierra suponen una importante barrera a su realización.

Por último, pero no menos importante, el proceso de asignación e implementación de los derechos de pago único ha creado importantes conflictos sociales entre arrendatarios y propietarios, especialmente en las provincias de Albacete y Palencia. Muchos propietarios no arriendan las tierras por miedo a perder sus derechos de pago único.

Impacto del pago único en las decisiones y estrategias de la explotación

En las respuestas relativas a la influencia del pago único en las estrategias y decisiones de producción se pone de manifiesto que las decisio-



nes están ahora orientadas al mercado y marcadas por las recientes crisis agrarias.

El desacoplamiento ha originado cambios de cultivo diferentes según la vocación y características agrícolas de cada zona, pero en todos los casos se evidencia la falta de alternativas de cultivo rentables y se pone de manifiesto en muchos casos la extensificación de la producción como estrategia de minimización de costes ante el contexto de bajos precios en la mayor parte de mercados agrarios.

Es interesante señalar que, especialmente en el caso de Córdoba, esta estrategia se ha traducido también en un importante descenso del consumo de agua y en una menor presión sobre los recursos hídricos. Sin embargo, se observa un comportamiento diferencial en las distintas áreas representadas dentro del grupo de discusión. En el norte de Córdoba (de orientación más ganadera) ha aumentado la tendencia al cultivo de forrajes para el ganado, ha disminuido de forma importante la producción de trigo duro en zonas donde tradicionalmente nunca se había cultivado y se ha empezado a introducir leguminosas en la rotación, aunque con ciertas limitaciones derivadas del desconocimiento de este cultivo. En la Campiña Baja de Córdoba, los cambios en el secano han sido poco significativos, no existiendo abandono, ya que las tierras son buenas y el agricultor intenta sembrar lo más po-



Nutrición Vegetal de Especialidad

Soluciones Integrales Nutricionales para Fertirriego

Línea de Productos

Macronutrientes



UltraSol[™] Rexene[®] Ca3
UltraSol[™] Rexene[®] Mg3
UltraSol[™] Rexene[®] Mg6

Micronutrientes

UltraSol[™] Micro Rexene[®] FeE6
UltraSol[™] Micro Rexene[®] FeE7
UltraSol[™] Micro Rexene[®] FeE8
UltraSol[™] Micro Rexene[®] FeE13
UltraSol[™] Micro Rexene[®] FeD3
UltraSol[™] Micro Rexene[®] FeD6
UltraSol[™] Micro Rexene[®] FeD7
UltraSol[™] Micro Rexene[®] FeD12
UltraSol[™] Micro Rexene[®] FeH4.5
UltraSol[™] Micro Rexene[®] FeH9
UltraSol[™] Micro Rexene[®] FeH13
UltraSol[™] Micro Rexene[®] FeQ15
UltraSol[™] Micro Rexene[®] FeQ40
UltraSol[™] Micro Rexene[®] FeQ48
UltraSol[™] Micro Rexene[®] FeM35
UltraSol[™] Micro Rexene[®] FeM48



UltraSol[™] Micro Rexene[®] Cu8
UltraSol[™] Micro Rexene[®] Cu9
UltraSol[™] Micro Rexene[®] Cu15
UltraSol[™] Micro Rexene[®] Mn6
UltraSol[™] Micro Rexene[®] Mn13
UltraSol[™] Micro Rexene[®] Zn9
UltraSol[™] Micro Rexene[®] Zn15
UltraSol[™] Micro Rexene[®] ABC
UltraSol[™] Micro Rexene[®] APN
UltraSol[™] Micro Rexene[®] ATZ
UltraSol[™] Micro Rexene[®] BLC
UltraSol[™] Micro Rexene[®] BSP
UltraSol[™] Micro Rexene[®] CXK
UltraSol[™] Micro Rexene[®] TFC

Por Etapa



Por Cultivo



UltraSol[™]



▼
Existe un consenso generalizado en todas las regiones sobre la importancia creciente de externalizar tareas. En general, casi todos los participantes perciben que esta tendencia va a adquirir cada vez más importancia en el futuro como forma de minimizar costes y racionalizar el uso de la maquinaria e inversiones



sible. Por el contrario, en los regadíos de Genil-Cabra hubo una drástica disminución de cultivos intensivos, como remolacha, maíz y algodón, hacia una alternativa más extensiva basada en trigo, girasol y algo de algodón. Sólo se mantiene al alza el olivar de regadío y hay un amplio consenso dentro del grupo sobre la ausencia de una alternativa rentable para el regadío. Ante esta situación existe una clara estrategia: extensificar y reducir el uso de inputs. Sin embargo, a la pregunta ¿y si volvieran los precios de 2007?, la respuesta generalizada ha sido: “¡Agua bendita: claro que se intensificaría!”

Asimismo, también existe un consenso generalizado en todas las regiones sobre la importancia creciente de externalizar tareas. En general, casi todos los participantes perciben que esta tendencia va a adquirir cada vez más importancia en el futuro como forma de minimizar costes y racionalizar el uso de la maquinaria e inversiones.

Impacto sobre los resultados económicos de la explotación

En lo referente a las percepciones sobre el impacto económico del pago único, las respuestas muestran un amplio consenso en todas las zonas: es una importante fuente de renta, que permite cubrir pérdidas en algunas actividades y que supone un freno al abandono. El pago único ha permitido sobrevivir a muchas explotaciones.

En general, el pago único permite una cierta estabilidad en los ingresos. Los participantes en el estudio señalan que “el pago único es un seguro”. Existe acuerdo en que el pago único en la situación actual compensa pérdidas, pero no se destina a inversión, dado el actual contexto en los mercados agrarios. No existe inversión porque el campo no es rentable.

En todas las zonas se ha señalado el fuerte impacto que el desacoplamiento ha tenido sobre la ganadería, especialmente en el ovino. En Córdoba se esperan importantes cambios cuando se complete el desacoplamiento en bovino, mientras que en Palencia se ha señalado que la disminución de terneros ha permitido que el precio de mercado se recupere y se mantenga cierta capacidad de producción. En esta última zona, los participantes han destacado que la ganadería es menos flexible y tiene menor capacidad de adaptación que la agricultura, especialmente la de leche. Se hace notar que el abandono es en este caso irreversible. Asimismo, el pago único facilita el acceso al crédito y aporta liquidez para hacer frente a los gastos de explotación.

Respecto al riesgo de abandono, dada la escasa rentabilidad de la actividad, la contestación de uno de los participantes en el grupo de Córdoba resume muy bien la situación y el sentir general: “La crisis económica ha puesto puertas al campo”. Todos los participantes coinciden en que si esta situación se hubiese producido antes de la crisis económica, el abandono del campo sería mucho mayor.

Análisis de prospectiva y percepciones sobre el desacoplamiento

La práctica unanimidad de los participantes en los tres grupos se muestra favorable al desacoplamiento total frente al desacoplamiento parcial, ya que otorga mayor flexibilidad en la gestión de la explotación. La incertidumbre cuestiona la libertad de elegir (por ejemplo: “¿Y si pones cultivos de aromáticas y luego no sales en la foto?”).

Respecto a la implementación de la condicionalidad, en general se ha valorado positivamente el establecimiento de algunas normas sencillas. No obstante, se han señalado deficiencias en el diseño y arbitrariedad en algunos de los requisitos.

En Palencia, las protestas sobre la condicionalidad han sido más notorias que en otros grupos. Los participantes señalan que son estrictas y, a veces, difíciles de cumplir. Los participantes no perciben los beneficios ambientales de algunas de las normas que les imponen y que consideran absurdas. Asimismo consideran que la Administración no valora adecuadamente que “el agricultor cuida el campo”. También hay consenso en que los costes y la complejidad que impone la condicionalidad se revelan considerablemente más significativos en ganadería que en agricultura, especialmente en lo que se refiere al vacuno.

Conclusiones

El modelo actual de apoyo, basado en pagos desacoplados de la producción, es un instrumento sencillo que, ligado a la condicionalidad, contribuye simultáneamente a los objetivos de seguridad alimentaria y protección ambiental. Su aplicación ha producido distintos efectos, de los que se pueden extraer algunas consideraciones, positivas y negativas, a tener en cuenta en el proceso de reforma.

El análisis realizado pone de manifiesto la importancia de que la PAC continúe prestando un apoyo fundamental para el futuro de la agricultura. Pero también que el modelo actual, basado en unos altos niveles de desacoplamiento, si bien ha frenado el abandono de tierras y supone un importante elemento de estabilización de ingresos para la actividad agraria, está produciendo algunos efectos no deseados. En particular supone una barrera a los procesos de ajuste y reestructuración, no fomenta la inversión y no



ha evitado el deterioro de las rentas agrarias y de la relación de paridad entre los precios percibidos y los precios pagados.

Asimismo, la evolución de los condicionantes internos y externos ha cambiado el acento de la intervención hacia las funciones que la sociedad demanda del sector agrario, y en particular la seguridad alimentaria, la provisión eficiente de bienes públicos y la cohesión territorial.

Para lograr estos objetivos, y cubrir las necesidades del sector agrario para que pueda enfrentarse a los retos actuales, no puede considerarse un único instrumento de forma aislada, sino un conjunto que, además, contemple las interrelaciones y sinergias que se producen entre ellos.

La política agraria actual considera instrumentos de tres tipos: 1) gestión de mercados, 2) ayudas directas y 3) desarrollo rural. Cada grupo cumple funciones distintas y la reforma de la política agraria debe mantener instrumentos de los tres tipos. Los de gestión de mercados permiten enfrentarse a una volatilidad creciente de los precios. Las ayudas directas contribuyen a la viabilidad de las explotaciones agrarias y establecen una relación más directa con los objetivos perseguidos de mantenimiento de la capacidad productiva de los suelos. Finalmente, los instrumentos de desarrollo rural promueven la modernización del sector, aumentando su competitividad y contribuyendo a los objetivos ambientales y de cohesión territorial. ■