

ECONOMISTAS



MADRID

COLEGIO DE

COLEGIO DE ECONOMISTAS DE MADRID
CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS

RETOS ACTUALES DEL SECTOR AGRARIO ESPAÑOL

Nº 171

ECONOMISTAS

COLEGIO DE MADRID

Nº 171 / Febrero 2021

Consejo de Redacción

Directora

Amelia Pérez Zabaleta

Secretario

Rafael Laso

Consejeros

Fernando Becker

José M^a Casado

Juan Ramón Cuadrado

Juan José Durán

José M^a Espí

Silvia Iranzo

Gregorio Izquierdo

Ana M^a López

Rafael Pampillón

José M^a Rotellar

Redacción y Administración

Colegio de Economistas de Madrid

Flora, 1 - 28013 Madrid

91 559 46 02

revista.economistas@cemad.es

www.cemad.es

Diseño de Portada

Fernando Villar

Impresión

Grupo Raiz Dismark, S.L.

Depósito Legal

M-13.155-1983

ISSN 0212-4386

No está permitida la reproducción total o parcial de esta revista, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro y otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor.



Colegio de
Economistas
de Madrid

El Colegio de Economistas de Madrid no comparte necesariamente las opiniones expresadas en los artículos publicados, los únicos responsables son sus propios autores.

5 Editorial

Apertura

- 8 José Vergara Doncel, a la economía desde la agronomía
Juan Velarde Fuertes

En Portada

Coordinador:

Fernando Becker Zuazua

Catedrático de Economía Aplicada, URJC

- 11 Carencias finiseculares del sector agrario y el crecimiento económico español
Fernando Becker Zuazua

- 25 La nueva agricultura bajo la incertidumbre pandémica
Jaime Lamo de Espinosa

- 37 La lucha contra el cambio climático y la agricultura
María García Rodríguez

- 46 Llenar de oportunidades la España vaciada
Edelmira Barreira Diz

- 55 La agricultura española, entre el reconocimiento, el malestar y la oportunidad
Eduardo Moyano Estrada

- 64 La cuestión agrícola en la OMC
Alberto Sanz Serrano

74 Doce preguntas y respuestas acerca de la Política Agraria Común (PAC)
Tomás García Azcárate

82 El sector agroalimentario ante los retos de futuro
Pedro Barato Triguero

87 La FIAB y las consecuencias de la covid-19 sobre la industria
Mauricio García de Quevedo

Epílogo

94 La nueva PAC será más verde... o no será
César Lumbreras

96 **Libros y revistas**



PRESENTACIÓN

El sector primario es objeto de interés permanente por cuanto tiene un gran impacto en la economía del país y en la vida de las personas. Si bien su importancia relativa en las cifras totales de la actividad económica no destaca excesivamente, presenta una enorme incidencia en aspectos tan fundamentales como son el equilibrio territorial, la población, el medio ambiente, el empleo, la alimentación y el comercio, entre otros. Es por ello que periódicamente se hace necesario volver a repasar la situación que atraviesa y las perspectivas que presenta ante los numerosos retos que tiene planteados ante un mundo cambiante que le exige una permanente adaptación. La revista *Economistas* aborda en el número monográfico que se presenta un recorrido por una buena parte de los problemas que afectan al sector, desde el análisis y la experiencia de un escogido grupo de académicos y profesionales de reconocida experiencia y capacidad técnica.

A modo de apertura ocupa las primeras páginas de este número el profesor *Juan Velarde Fuertes* con un excelente retrato de uno de los agraristas españoles más representativos de nuestro pasado más reciente, José Vergara Doncel. El interés de su figura obedece a su triple dimensión como funcionario, profesor e investigador y empresario, lo que le ha proporcionado una notable influencia en los diferentes ámbitos del acontecer agrario de nuestro país. Su figura representa en el mundo de las ideas un nexo de unión entre los planteamientos orteguianos, la economía de mercado de Stackelberg y su experiencia por su paso en la Universidad de Chicago. Una buena prueba de su fructífera labor es su contribución desde la cátedra de Economía de la Escuela de Ingenieros Agrónomos de Madrid en la formación de personalidades muy relevantes que han destacado en multitud de facetas relativas a la enseñanza, la Administración y el mundo empresarial.

A menudo en el conjunto de la historiografía se ha responsabilizado a la agricultura como una de las causas del retraso de la economía española en el tránsito de una economía del Antiguo Régimen hacia otra moderna de signo capitalista. *Fernando Becker Zuazua* aborda esta cuestión desde los planteamientos de la Nueva Economía Institucional apoyándose en las revisiones recientes de los historiadores económicos que vienen a atemperar algunas de las afirmaciones que se habían hecho con anterioridad. Desde la óptica institucional, España difícilmente podía llevar a cabo la necesaria transformación de su agricultura sin la aplicación de las políticas liberales que estaban actuando con éxito en algunos países del norte de Europa. Por una parte, el erróneo tratamiento que recibían los derechos de propiedad privaba de los incentivos necesarios para el mejoramiento del sector agrario, y por otra, el afán proteccionista impedía la especialización comercial como principal motor del desarrollo económico.

Sin duda alguna, estos años serán recordados por la pandemia que golpeó los principios del siglo XXI y que ha venido a significar un importante choque globalizador. En este contexto *Jaime Lamo de Espinosa* hace un recorrido por las enormes vicisitudes que está teniendo que atravesar la agricultura y su cadena de valor en el conjunto de la economía. Los efectos del momento que estamos soportando forman parte de una matriz muy compleja en la que intervienen factores de muy diversa índole. Así, entre las cuestiones importantes que se abordan con gran acierto por el autor figuran la inseguridad alimentaria en una población urbana creciente, el cambio climático, la necesidad de regadíos, la nueva PAC y el neoproteccionismo de EE.UU., así como también la reciente consumación del *Brexit* inglés.

Otra de las restricciones que está exigiendo importantes transformaciones al sector agrario es el cambio climático al que nos enfrentamos. *María García Rodríguez*, desde la reciente experiencia que le ha proporcionado el privilegiado observatorio de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, analiza las consecuencias del Pacto Verde Europeo que compromete a todos los países de la Unión, y del que se derivan importantes compromisos para todos los sectores de la economía en general y muy especialmente para la agricultura en particular. Parece obligado que la agricultura española debe transformar el reto que se le plantea en una oportunidad que consiga un mayor equilibrio entre competitividad y sostenibilidad.

El fenómeno de la despoblación de amplias zonas del territorio español viene produciéndose desde hace ya mucho tiempo, pero ha sobrepasado unos valores que ponen en riesgo los equilibrios socioeconómicos conseguidos hasta ahora. Este vaciamiento de población que acusan determinadas provincias, y que difícilmente tiene posibilidades de retrocesión a corto plazo, incide muy negativamente sobre el crecimiento económico, el bienestar y la cohesión social. Es por ello que resulta de gran interés el análisis que lleva a cabo *Edelmira Barreira Diz* sobre las diferentes políticas públicas que intentan afrontar con éxito el reto demográfico.

Por su parte, *Eduardo Moyano Estrada* revisa el estado sociológico del campo español. En su trabajo se destacan los amplios interrogantes que se abren para la agricultura española en la década que acaba de comenzar. Por una parte, la crisis sanitaria ha puesto de relieve el reconocimiento de la sociedad civil hacia los agricultores, pero también ha aflorado la insuficiente rentabilidad de las explotaciones que amenazan su continuidad. Asimismo, el horizonte no se encuentra despejado en su totalidad ya que la seguridad que entrañan los pagos directos de la nueva PAC no logra compensar las incertidumbres que se abren en torno a las exigencias medioambientales del Pacto Verde Europeo y la nueva regulación a la que estará sometida el sector.

Si ya de por sí las negociaciones sobre los intercambios comerciales a nivel internacional suscitan multitud de controversias, *Alberto Sanz Serrano* pone el acento en las que afectan al comercio agrícola. Desde su experiencia habida en la Organización Mundial de Comercio (OMC), constata que los productos agrícolas suponen aproximadamente un 10% del comercio mundial, lo que refleja un descenso paulatino debido a la disminución de los alimentos en el consumo. Sin embargo, mantienen una importancia cualitativa creciente debido a la diversificación de la dieta humana y los enormes excedentes que se generan y necesitan de la exportación. Adicionalmente afirma que estos intercambios suscitan una elevada sensibilidad social al intervenir factores de índole medioambiental y de seguridad alimentaria.

En relación con los nuevos interrogantes que se abren en la Política Agraria Europea, *Tomás García Azcárate* en un original y didáctico artículo resume mediante doce preguntas y respuestas las principales cuestiones que se plantean en torno a su razón de ser y los nuevos retos a los que se enfrenta en el Horizonte 2030. Si hay una política europea de impacto para España, esa es la Política Agraria Comunitaria. Según los datos de Cajamar manejados por el autor, el sector agroalimentario contribuyó en un 9,2% al PIB de nuestro país y representa el 12,3% del empleo total. Subraya que la nueva PAC introduce dos estrategias importantes, por una parte, la relativa a la *Biodiversidad*, al objeto de devolver la naturaleza a nuestras vidas; y por otra, la que se denomina *De la granja a la mesa*, que persigue un sistema alimentario más equitativo, sano y respetuoso con el medio ambiente. Además, devuelve a los Estados nacionales la responsabilidad de elaborar unos Planes Estratégicos Nacionales cuyos objetivos son examinados por la Comisión y posteriormente también evaluados por Bruselas.

La realidad muestra que para obtener buenos resultados en la aplicación de cualquier política económica resulta imprescindible el concurso de los agentes sociales. En el caso que nos ocupa,

la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), a través de su presidente, *Pedro Barato*, analiza en una apretada síntesis los problemas actuales del sector agrario, así como también los problemas más de fondo o estructurales y de mayor plazo. Explica cómo el colectivo de agricultores y ganaderos se ha movilizadado para abastecer a la población en los momentos críticos de la pandemia originada por la covid-19 y cómo afrontan la lucha contra el cambio climático. Una actividad necesitada de mayor formación y acceso a la innovación tecnológica. Sin dejar de lado las medidas que hay que implementar para facilitar el relevo generacional en un sector estratégico que además se ve obligado a adaptarse a las exigencias de la nueva PAC 2021/2027.

Asimismo, desde la Federación Española de Industrias de Alimentación y Bebidas (FIAB) a través de su director general, *Mauricio García de Quevedo*, se describe el impacto y la respuesta de la industria agroalimentaria ante la depresión que ha supuesto la pandemia que todavía estamos padeciendo. Una actividad esencial para la economía española desde cualquier orden que se analice, y que ha tenido una trayectoria muy positiva durante los últimos años, demostrando una elevada capacidad de resistencia y superación ante los nuevos retos planteados por la innovación tecnológica, la calidad del producto y la elevada competitividad. En definitiva, un sector clave en la generación de riqueza y bienestar para la sociedad.

Por último, cierra el número a modo de epílogo uno de los profesionales que más contribuyen al conocimiento y progreso del sector agrario, el director de Agroeuropa, *César Lumbreras*. En su artículo nos alerta de los problemas que siguen aquejando a la agricultura y la PAC todavía no ha conseguido resolver. Destaca que la nueva Política Agraria Comunitaria no entrará en vigor hasta el año 2023 y será más verde, es decir más respetuosa con el medioambiente y con el objetivo de contribuir a la lucha contra el cambio climático. Pero esta nueva definición exigirá un importante esfuerzo al sector agrario en cuanto al aumento de costes y la dificultad de trasladarlos a los precios, cuestión esta que ya se viene arrastrando desde hace tiempo. Esta circunstancia unida a la mayor apertura hacia terceros países hará más difícil competir en igualdad de condiciones. Los escasos incentivos para producir, unido a la despoblación creciente, requieren una atención que no parece que se vaya a resolver. La cuestión esencial a dilucidar es: ¿quién debe asumir los costes de esta transformación?, si queremos seguir manteniendo la fortaleza, hoy más necesaria que nunca, de un sector estratégico para la economía y para el bienestar de toda la sociedad española.

JOSÉ VERGARA DONCEL, A LA ECONOMÍA DESDE LA AGRONOMÍA

Juan Velarde Fuertes

Presidente de Honor de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

RESUMEN

En la galería de agraristas españoles destaca José Vergara Doncel. Heredero de las enseñanzas de Flores de Lemus en el Instituto de Estudios Políticos ejerció una enorme influencia en una triple dimensión como funcionario público, investigador y profesor, y empresario. Enraizado con las ideas orteguianas, la influencia del economista alemán H. Stackelberg y su paso por Chicago cristalizaron en su concepción de la Economía Libre de Mercado. Desde su magisterio en la cátedra de Economía de la Escuela de Ingenieros Agrónomos de Madrid contribuyó decisivamente a la modernización del sector agrario. Entre sus discípulos más relevantes figuran personalidades como Jaime Lamo de Espinosa y académicos como José M^a Sumpsi, Carlos Tió e Isabel Bardají.

PALABRAS CLAVE

Agronomía, Instituto de Estudios Políticos, Reforma agraria, Economía libre de mercado, Investigador, Profesor, Empresario.

Es preciso que no olvidemos, en la galería de los grandes economistas del siglo XX, al profesor Vergara Doncel. En 1941 surge la Sección de Economía del Instituto de Estudios Políticos, entidad que con esa Sección iba a procurar orientar la política económica española, pues se había creado por el impulso de Alfonso García Valdecasas, y en él existía un punto clave: el de crear ámbitos de trabajo intelectual –uno de ellos era el de la economía–, basados en el mundo español del pensamiento, con aquellos que no se habían exiliado o habían colaborado activamente, durante la guerra civil, en el bando republicano. Inmediatamente, uno de los convocados fue, precisamente, Vergara Doncel. ¿Qué motivos ya existían para ello?

José Vergara Doncel fue designado director de la Sección de Economía. Previamente, el conjunto de economistas convocados iba a ser presidido por Ramón Carande. En cierto momento, con motivo de un homenaje que se le tributó en Yuste, Carande me expuso que, en aquel momento era consejero nacional de FET de las JONS, pero que por toda una serie de maniobras políticas absurdas debió abandonar ese puesto, y el derivado del Instituto de Estudios Políticos, y marcharse de la capital de España definitivamente y pasar a vivir en Sevilla. Pasó a trabajar en su universidad como ca-

tedrático de Economía. Todos sabemos que allí desarrolló investigaciones clave sobre nuestra historia económica. ¿Y por qué fue elegido como sucesor Vergara Doncel? Conviene tenerlo en cuenta.

Vergara era hijo del dueño de una finca agraria importante que existía en la provincia de Ciudad Real. Decidió, probablemente por eso, hacerse ingeniero agrónomo. Pero previamente su padre le había orientado desde el punto de vista intelectual hacia ese mundo, muy importante entonces, relacionado con el krausismo y la Institución Libre de Enseñanza. Pero, además, tenía una amistad grande el joven Vergara Doncel con un ingeniero agrónomo, hijo de José Ortega y Gasset: José Ortega Spottorno. Este amplió los enlaces intelectuales de Vergara Doncel, aquellos que había recibido previamente en su casa en lo filosófico y político. Y con esa base pasó a estudiar, una vez aprobado el ingreso, en la Escuela de Ingenieros Agrónomos de Madrid, lo que le exigió una buena preparación de matemáticas.

Por eso, al concluir la carrera y haber tenido lugar un cambio de régimen político en España con la Segunda República, coincidió su entrada como funcionario en el Ministerio de Agricultura, con el inicio de aquella

bandera del nuevo régimen que se llamaba la Reforma Agraria. En aquel momento, quien impulsaba desde el punto de vista técnico el desarrollo de ese nuevo planteamiento era el importante ingeniero agrónomo Pascual Carrión. Recuerdo que, cuando este, también famoso ingeniero agrónomo, dio una conferencia en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas sobre la reforma agraria, nos señaló que la política básica que hubo en aquellos momentos se debía a que, al enlazar con una serie de economistas, todos los cuales estaban ligados a Flores de Lemus –también partidario de llevar a cabo una reforma agraria–, se pretendió abandonar, como línea básica de esta, el tema del reparto igualitario de la tierra y, en cambio, lo que presidiría el nuevo planteamiento debería ser la búsqueda del incremento de la rentabilidad del mundo campesino español, en todos sus aspectos. Y ahí, en ese debate, es cuando se produce la orientación de Vergara Doncel hacia ese nuevo punto de vista y, por ello, se convierte en uno más de los vinculados con Flores de Lemus.

Tengamos en cuenta, en relación con todo esto, que en la Sección de Economía del Instituto de Estudios Políticos se había buscado, precisamente, que la constituyese todo el conjunto de discípulos de Flores de Lemus existente en España en aquel momento, hubiese sido la que fuese su anterior posición política, siempre y cuando, como he señalado, no hubiesen colaborado intensamente con el bando republicano.

Vergara Doncel, como funcionario del Ministerio de Agricultura, primero fuera de Madrid y después en Madrid, había estado relacionado directamente con la cuestión de la reforma agraria. La explicación de su punto de vista la encontré gracias a un documento que me entregó otro miembro de la Sección de Economía del Instituto de Estudios Políticos: José Antonio Piera Labra. Se trataba de un texto manuscrito de Vergara Doncel, elaborado en 1934 para un congreso internacional que se titulaba *La crisis agraria española*. Lo publiqué con algún comentario adicional, en el número 164 de la *Revista de Estudios Agro-Sociales*, y destacué, porque era fundamental en el texto, que Vergara había abandonado en 1934 todos los mensajes populistas del reparto de las fincas, y que se orientaba hacia planteamientos vinculados con el incremento de la rentabilidad; por ello, se separaba evidentemente del mensaje

que acababa marcando la Ley de 15 de septiembre de 1932, de Reforma Agraria.

Simultáneamente, Vergara Doncel había pasado a estudiar intensamente economía, y todo ello era lo que justificaba que, en el Instituto de Estudios Políticos, se vinculara a gran velocidad, con Stackelberg. Conocía Vergara muy bien el alemán, y eso facilitó el entendimiento, y por otra parte conocía también perfectamente las matemáticas. Recuerdo que Piera Labra me dijo que Stackelberg, nada más llegar, había desarrollado, para el grupo de esa Sección de Economía, planteamientos matemáticos para explicar sus puntos de vista en la Teoría de la Competencia Imperfecta. Pero de pronto notó que solo seguían sus explicaciones Valentín Andrés Álvarez, José Castañeda –ingeniero industrial– y Vergara Doncel, ingeniero agrónomo. Por eso alteró las explicaciones a todo el conjunto, pero tuvo reuniones especiales con quienes estaban al tanto de las investigaciones del economista alemán. Y, a través de esta actitud, incluso pasó Vergara a interesarse por la línea keynesiano-marxiana de Joan Robinson, por ejemplo. Esto aumentaba su competencia como economista, y le orientó perfectamente para decidir optar a la cátedra vacante de Economía, que existía en la Escuela de Ingenieros Agrónomos. Todo ello originó un amplio conjunto de publicaciones en las revistas del Instituto de Estudios Políticos, destacando sus trabajos sobre los de economistas italianos, interesantes, por la semejanza de las economías de Italia y España y, también, evidentemente por la alianza que había existido, en algunos aspectos, entre los regímenes políticos de ambos países. Sobre todo cuando el mundo de los economistas italianos acabó separándose de la línea de Mussolini, lo que pasó a tener importancia respecto de su influjo en España.

Con estas bases, las clases de Vergara en el Instituto de Estudios Políticos y en la Escuela de Ingenieros Agrónomos pasaron a tener una consecuencia importante; multitud de discípulos surgieron como consecuencia de ello. Uno destacadísimo es, precisamente en la actualidad, quien ha hecho análisis muy valiosos sobre él. Me refiero a Jaime Lamo de Espinosa. Pero estos discípulos no recibieron solamente mensajes de Serpieri y Barone, sino que, con el avance de la macroeconomía, pasó a observarse de qué manera Vergara

Doncel trataba de seguir la polémica que, sobre Keynes, se desarrollaba en la Escuela de Chicago y, al mismo tiempo, lo que estaba suponiendo un mensaje que seguramente había recibido de Stackelberg: el lanzarse Vergara Doncel a la traducción de la obra de Hayek, *Camino de servidumbre*, que evidenciaba un acercamiento personal a la economía libre de mercado, lo cual, por otra parte, no había disimulado en absoluto en sus explicaciones Stackelberg, unido al grupo de economistas alemanes opuestos a Hitler. Yo soy testigo de ese mensaje, por haberle seguido como alumno en la Facultad, donde ese gran economista alemán recibió el título de catedrático extraordinario.

De alguna manera todo esto enlaza también con la atracción de Vergara por los Estados Unidos, en el período 1947-1948. Entonces, se produce su marcha a Chicago, detrás de la cual estaba Milton Friedman, lo que culminó con su nombramiento como agregado comercial en la Embajada de España en Washington.

Había dejado en España una herencia importante en multitud de discípulos de su cátedra titulada *Economía y Estructura Agraria*. Impresiona la extraordinaria calidad de sus clases, que eran apasionantes y documentadísimas; por ejemplo, al plantear los temas de economía agraria, citaba a los alemanes Thuer y Goerlitz, y a franceses como Lavergne o Gasparin, sin olvidar a los italianos que he señalado. Y así se comprende cómo, además de la importancia extraordinaria de Lamo de Espinosa, también hay que citar como discípulos, por ejemplo, a Sumpsi, a Carlos Tió o a Isabel Bardají.

Y a través de esa estancia en los Estados Unidos y de esa ampliación de enlaces a causa de sus discípulos, surge, como hemos mencionado, su convicción sobre la importancia de la Economía Libre de Mercado, que acabó llevando a Vergara Doncel a dar un nuevo paso en su biografía y conduciéndole al terreno de la actividad empresarial. Sospecho que el mensaje de Stackelberg también le orientó perfectamente en ese momento. Siempre recordaré aquello que le oí en clase a este gran profesor alemán y que en la pág. 337 transcribe un texto de Von Thünen, en sus *Principios de Teoría Económica* (Instituto de Estudios Políticos, 1946), que demuestra por qué un empresario debe ganar más dinero que el más alto técnico que pueda emplear en su empresa, debido a una tensión especial que acaba forzosamente por asumir todo empresario. La frase era *el sueño huye del lecho* del empresario, mientras que eso no ocurre en el del mejor y mayor experto contratado en la empresa.

Y estas ideas empresariales que Vergara Doncel pasa a seguir, abandonando definitivamente el sector público, también las dirige hacia el mundo intelectual. No es posible olvidar su papel en la Fundación Marañón-Ortega.

El que se haya escogido a Vergara Doncel en el ámbito de los economistas españoles actuales, es acertadísimo, porque un economista tiene tres ámbitos donde desarrolla su actividad. Debe destacar como funcionario público, y también como investigador y como profesor; finalmente, como empresario. Pues bien, para demostrar cómo actuar, de modo ejemplar, en esos tres concretos campos donde actúan los economistas, la figura de Vergara Doncel es, precisamente, la más adecuada.

CARENCIAS FINISECULARES DEL SECTOR AGRARIO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO ESPAÑOL

Fernando Becker Zuazua

Catedrático de Economía Aplicada, URJC

RESUMEN

Con frecuencia se ha responsabilizado al sector agrario como principal causante del atraso económico español, pero a la vista de las nuevas aportaciones se va atemperando esta percepción. Los factores institucionales cobran especial importancia en el contexto de unas políticas agrarias erróneas que lastraban su desarrollo y condenaban a la miseria a una gran parte de la población. España se incorporó tarde a las políticas liberalizadoras de los derechos de propiedad y del comercio debido a una organización económica ineficaz, lo que supuso un freno importante para la modernización del sector agrario y poder contribuir así al crecimiento económico en condiciones similares a los países de nuestro entorno.

PALABRAS CLAVE

Crecimiento, Instituciones, Derechos de propiedad, Especialización comercial, Ilustración.

1. Introducción

El interés por conocer las causas que inducen a los procesos de crecimiento de la economía ha centrado la atención de la mayor parte, por no decir la totalidad, de los economistas. Para ello es preciso echar la vista atrás y analizar las causas que explican su evolución, pero nos encontramos que en la mayoría de las ocasiones carecemos de la suficiente y detallada información estadística, lo que nos lleva a revisar una y otra vez muchas de las conclusiones a las que se había llegado con anterioridad. Ello no invalida el esfuerzo realizado, pero parece obligado utilizar las nuevas aportaciones de la ciencia económica a los procesos del pasado para mejorar su conocimiento. Sirva este pequeño apunte para reflexionar sobre uno de los sectores que ha jugado un papel esencial en el crecimiento y desarrollo económico de los países en general, y de España en particular. El sector agrario.

Desde que el ser humano evoluciona de nómada-cazador a sedentario-recolector, y aprende a vivir de los medios disponibles que tiene a su alrededor, surgieron diferentes tipos de organización en las diversas sociedades primitivas. En este sentido argumenta Douglas North:

.... hay tres cambios que pueden explicar la transición de una economía de caza a una agrícola. De forma individual o actuando conjuntamente, la caída de la productividad del trabajo en el sector de la caza, el aumento de la productividad del trabajo en la agricultura o la expansión sostenida en el tamaño de la fuerza laboral, son las causas que pueden haber ocasionado la transformación de los seres humanos de exclusivamente cazadores a convertirse progresivamente en agricultores (1).

Cabe por tanto señalar, que tanto las similitudes como también sus posibles diferencias, obedecerán fundamentalmente a las características del entorno en el que se realicen las actividades económicas y dependerán de las diferentes localizaciones geográficas. Pero todas ellas tienen como común denominador la tierra que les sustenta y que se ven obligados a explotar para subsistir. Así, de una mayor o menor eficiencia en el aprovechamiento de estos recursos dependerá en mayor o en menor medida su desarrollo futuro (2). En la Edad Moderna el mundo occidental a través de sus expediciones científicas y militares procedió a levantar el telón existente sobre otros mundos hasta entonces desconocidos. De las crónicas e información que nos han legado se aprecian interrelaciones de diversas variables

que les son comunes a pesar de la enorme distancia y aislamiento en la que se encontraban. Desde las tribus de las islas de Oceanía hasta los amplios espacios de América del Norte, la propiedad de la tierra, la producción y el intercambio comercial, en mayor o menor medida, van a ser factores determinantes de su desarrollo económico en el futuro. En este sentido, cobra especial relevancia la relación entre propiedad privada e intercambio comercial, lo que ha servido para avanzar en un mejor conocimiento del comportamiento de la economía en el largo plazo. La cuestión relativa a la propiedad privada resulta esencial para comprender mejor el rol de la agricultura en el tránsito de una economía del Antiguo Régimen hacia otra moderna y de signo capitalista. A este respecto, D. North y R. Thomas (1973) avanzan en la diferenciación entre crecimiento y causas del crecimiento. Así, mientras que en el primer concepto solo se producirá si es que se dispone de una organización económica eficaz, en el segundo, el crecimiento es en sí mismo educación, innovación, *stock* de capital, economías de escala, etc. (3). Desde esta perspectiva no resulta ocioso enfocar el estudio de la historia económica incorporando los avances que el análisis económico nos proporciona. Desde la óptica de la Nueva Economía Institucional (NEI) (4), y dado que los modelos neoclásicos, sin menospreciarlos, no resultan suficientemente explicativos debido a que una gran parte de las decisiones se toman fuera del mercado. Si aceptamos este supuesto, nos llevaría a no obtener el resultado más eficiente, por lo que parece aconsejable contemplar también los factores institucionales. Sin embargo, esta limitación tampoco invalida el hecho de que el mercado constituya el mejor sistema asignativo de los recursos disponibles, pero entonces se requiere avanzar en el ámbito de teorías diferenciadas en relación con el cambio demográfico, los aumentos en el *stock* de conocimiento y las instituciones como nos sugieren Douglas North y Richard Thomas (5). Más concretamente, es en el ámbito de las instituciones donde cobran especial relevancia los aspectos de carácter político, los valores morales y las reglas por las que se rige la sociedad, ya que todos ellos forman parte de la acción humana. En este sentido las aportaciones de la escuela austriaca, con autores como Von Mises y F. Hayek y, posteriormente, las de G. Becker (6), vienen a justificar la importancia que adquie-

ren las decisiones de los individuos y la influencia de la conducta humana sobre la economía, lo que nos lleva ineludiblemente a considerarla como una ciencia social. De ahí que las instituciones como resultado de la acción humana adquieran para la historia económica una especial relevancia tanto en los hechos como en la interpretación de los mismos.

Por su parte, North estructura su teoría de las instituciones en tres pilares fundamentales, una teoría de los derechos de propiedad, una teoría del Estado y una tercera sobre aquellas percepciones de la realidad que influyen en la toma de decisiones de los individuos (7). Es precisamente al hilo de estos planteamientos sobre los que pretendemos argumentar respecto al papel que jugó el sector agrario en el proceso de crecimiento económico en España. Ahora bien, al tratarse de un proceso de larga duración en el tiempo, no es de extrañar que se hayan producido diferentes interpretaciones. Lo que se viene a poner en cuestión es, hasta qué punto el sector agrario es responsable del menor crecimiento experimentado por nuestra economía en comparación con el de sus pares europeos, o más bien es el resultado de un proceso complejo, en el que intervienen factores de muy diversa índole que exceden a la responsabilidad del propio sector. Sería ocioso mencionar a todos los historiadores que se han ocupado de este tema con reveladores análisis, lo que se traduce en una extensa literatura con resultados bastante esclarecedores (8). Como punto de partida conviene mencionar a David Ringrose, que considera que en la Edad Moderna se conjugaron por vez primera tecnología y ciencia, lo que permitió superar la restricción malthusiana de los rendimientos decrecientes, y España no fue una excepción. Asimismo, nuestra economía se incardinaba en el proceso de crecimiento europeo con sus propias especificidades, lo que se viene a confirmar con la evidencia empírica disponible tal y como se verá más adelante (9).

Desde los fundamentos de análisis de la NEI cobra especial importancia el tratamiento que han dedicado a los derechos de propiedad, y por tratarse del factor tierra con mayor motivo si cabe, pues resultan determinantes para poder entender la transformación de la agricultura tradicional en otra moderna y fuertemente capitalizada. Propiedad privada y libertad económica

son conceptos que están indisolublemente unidos desde la Antigüedad, y todas aquellas cuestiones referentes a la política, la moral y la economía han ejercido una enorme influencia sobre ella.

2. El Antiguo Régimen

España venía arrastrando desde el siglo XVI importantes debilidades que se irían poniendo de relieve con mayor o menor intensidad con el paso de los años. Los cuantiosos recursos que tuvo que dedicar para mantener, cuando no extender, el imperio iniciado por la dinastía de los Austrias, exprimió sin límite los rendimientos obtenidos de la explotación de los territorios del nuevo mundo, cuyo balance final se cerró en cero o en negativo. Antonio-Miguel Bernal y Antonio Domínguez Ortiz (10) definen, aunque con diferentes matizaciones, el mundo rural del Antiguo Régimen como la base de la economía nacional, al emplear a las tres cuartas partes de la población. Una población creciente, al igual que en el resto de Europa, y que había que alimentar a pesar de que la productividad se mantenía sin cambios gracias a la mayor extensión de los cultivos. Esta situación unida a la expansión del comercio ultramarino permitió alcanzar un crecimiento económico indudable. Ahora bien, esta expansión de la que también participaba el conjunto de Europa, entrañaba serias debilidades en nuestro modelo económico. Una de ellas fue la fuerte disparidad territorial entre las regiones del norte, sur, este y oeste debido a factores climáticos, culturales e incluso políticos, lo que ejerció una influencia notable y significó una inestabilidad constante con el paso de los años en la caracterización de la nación española. Asimismo, la desigual distribución de la propiedad de la tierra entre nobleza, Iglesia y campesinado dio lugar a una fragmentación social con grandes diferencias de renta, siendo los más pobres los que soportaban las mayores cargas impositivas. Además, las continuas contiendas bélicas que se sucedían sin cesar hacían bordear a la Real Hacienda una situación de quiebra cuasi permanente. Una sociedad poco instruida, escasamente alimentada y con elevados índices de analfabetismo sufría una reducida esperanza de vida comparable a la de la época de los romanos (11). La dualidad centro-periferia se hizo más visible con la progresiva urbanización de la población, sobre

todo en las ciudades costeras que se vieron beneficiadas por el comercio ultramarino y el de cabotaje, entre las que cabe citar a Santander, La Coruña, Sevilla, Cádiz, entre otras, con la excepción de Madrid que por estar situada en el centro de la península se beneficiaba del efecto sede. Dentro de este marco, Antonio-Miguel Bernal (12) echa en falta estudios macroeconómicos de conjunto que expliquen el retraso relativo de la entrada de España en la modernidad capitalista en comparación con otros países europeos, que por aquel entonces ya nos empiezan a tomar la delantera. Además de mencionar otros factores, subraya que este retraso se explica por la intervención del Estado, que se manifestaba muy proteccionista en cuanto al mercado y altamente regresivo en lo fiscal.

En la centuria del diecisiete, si bien Europa sufrió un estancamiento generalizado, no todas las economías se comportaron por igual. España se vio más seriamente perjudicada debido a factores de índole interno, colocándose en el grupo de perdedores junto con Francia y Alemania frente a los claramente emergentes como Inglaterra y Holanda. La situación general del campo no podía ser una excepción a estos hechos, y con ciertos altibajos no se puede decir que mejorase, antes al contrario, acusó más intensamente el declive general del país. La población descendió en más de un millón de personas y las ciudades además tuvieron que acoger a un gran número de indigentes que provenían de los campos y que vivían condenados a la miseria, debido fundamentalmente a los bajos precios e insostenibles tributos (13). Asimismo, del análisis del profesor Antonio Domínguez Ortiz sobre este período, se desprende que el modelo económico de entonces era claramente ineficiente y venía condicionado por la continua extracción que ejercía la Real Hacienda sobre los recursos generados por la economía, de la que la agricultura era especialmente sensible. Asimismo, la venta de privilegios por parte de la Autoridad Regia, la Mesta, las Regalías y la alteración del valor de la moneda, introducían incentivos perversos generando una causalidad inversa, convirtiendo al mundo rural en el gran perjudicado debido a un equivocado diseño e ineficaz funcionamiento de las instituciones, cuya responsabilidad ineludible era del Estado.

Resulta difícil imaginar cómo podía progresar el sector más relevante de la economía bajo estas premisas, lo que derivaría en un progresivo descontento e inestabilidad social. Un sector en el que la circulación monetaria era muy escasa o inexistente y que tenía que recurrir a otros medios de intercambio tales como el lino o el trigo, dependiendo de la región de la que se tratara (14), difícilmente podía encaminarse hacia una economía de signo capitalista como ya lo hacían otros países del norte europeo. Francisco de Quevedo (15) describe con maestría la situación en 1630 en el *Chitón de las Tarabillas*, mediante una acerada crítica dirigida hacia el soberano que deliberadamente reduce el valor de la moneda de manera engañosa, provocando el empobrecimiento general. Por otra parte, J. H. Elliot destaca que los intentos de reforma del conde duque de Olivares naufragaban ante la resistencia de los principales estamentos sociales de la época (16). Este autor en la excelente biografía sobre el conde, pone el énfasis en la falta de incentivos que adolecía todo el entramado institucional. Para apoyar esta afirmación, cita el informe de Mendo da Mota (1623), a la sazón catedrático de derecho de la Universidad de Coimbra, en el que subraya *la necesidad de que los españoles volvieran a dedicarse al comercio, en vez de vivir simplemente de sus rentas*. Para lograrlo no bastaba solo con proporcionar los medios financieros a través de la banca, sino también los incentivos necesarios de los que carecía. Estaba aludiendo directamente a lo que ya se estaba practicando con éxito en Holanda e Inglaterra mediante el apoyo a la creación de compañías mercantiles y a la Armada. La conjunción de comercio y propiedad privada serán dos cuestiones que reiteradamente aparecen en la problemática de la historiografía del sector agrario español y que hunden sus raíces en la propia identidad del sistema capitalista. Sin la eliminación de los obstáculos al libre ejercicio de los derechos de propiedad, al comercio y al valor de la moneda difícilmente se podía concebir el desarrollo de la agricultura y de cualquier otro sector. Son reiteradas las referencias de los historiadores sobre estas cuestiones que se mantuvieron sin resolver durante décadas y décadas. En el tercer tercio del diecisiete y gobernando Carlos II, Julián Juderías vuelve sobre los obstáculos insalvables de la política agraria cuyas cargas el sector no podía soportar y afirma:

La agricultura no era posible en esta forma, de suerte que cuando aquellos que la practicaban veían que el producto líquido de sus tierras era insuficiente para el pago de la renta que habían de dar al señor, para el de los censos que pesaban sobre ellas y para el de los tributos y gabelas que le estaban puestas, se resolvían a abandonarlas (17).

El resultado era la condena a la miseria y/o subsistencia de una gran parte de la población, lo que Pierre Vilar bien entrado el dieciocho ha venido en denominar una *masa proletarizada*. Este historiador, basándose en los datos del *Catastro de Ensenada*, estimaba que el número de propietarios que cultivaban la tierra era más bien bajo, sin embargo, el porcentaje de jornaleros elevado, ya que superaba el 35% de la población activa (18). De esta manera los que trabajaban la tierra carecían de los estímulos necesarios para mejorarla, a la vez que se veían en la obligación de satisfacer los pagos por los arriendos a los propietarios además de los tributos, lo que les condenaba a la subsistencia y muchas veces a la miseria. El hecho de que la mayor concentración de la propiedad de la tierra estuviera en manos de la Iglesia, la nobleza y la alta burguesía urbana impedía su movilización en condiciones de mercado por lo que el sector estaba supeditado a importantes restricciones tanto por lado de la oferta como por el de la demanda. El resultado era una agricultura estancada. Julián Juderías resume muy acertadamente la situación económica del Estado en 1695 a través de la opinión del embajador veneciano Garlo Ruzzini, que no se explica cómo los tesoros del Nuevo Mundo, en un imperio tan grande, no le reportaron los beneficios esperados, ya que, al ocuparse solo de velar por ellos, le quedaba como único privilegio el de *acarrear tesoros* (19).

Esta situación se explica desde una mentalidad típicamente mercantilista que era la que imperaba por entonces. Así, los flujos de metales preciosos servían fundamentalmente para importar de Europa todo tipo de manufacturas, lo que suponía pingües beneficios para los países productores, a la vez que nos privaba de las ventajas derivadas de la especialización comercial, imprescindible para el desarrollo del sector. De forma paralela, el comercio interior también esencial para los intercambios agrícolas, se hacía imposible debido a la insuficiencia de las infraestructuras y lo que es peor, la existencia de trabas de todo tipo entre regiones:

puertos secos, arbitrios municipales, tasas de abastos, y un largo sinfín de excepcionalidades. Sin embargo, en los finales de la centuria, calificada en su conjunto, quizá exageradamente como de colapso, se produce una cierta recuperación. Esta mejoría alumbraría un nuevo siglo, el dieciocho o siglo de las luces, que también vendría acompañado de un cambio de dinastía, los Borbones.

3. Más luces que sombras

El cambio de centuria va a propiciar la consolidación en la evolución de la tendencia, ya que se experimentó un aumento de la población y de los precios agrícolas. La mayor disponibilidad de datos estadísticos sobre esta época ha facilitado la tarea de los investigadores y de esta manera poder alcanzar resultados más concluyentes. En este sentido y de acuerdo con las explicaciones de Richard Herr (20), el aumento de la población, aunque no supuso un cambio en la disparidad centro-periferia, significó un aumento de la demanda de productos agrícolas y por ende de los precios, lo que se asemeja al resto de Europa. Así, se comprueba que en las tres décadas que median entre 1770 y 1800 la población creció a un ritmo del 6,8 por 1000 en Europa y España no se alejaba demasiado, ya que lo hacía al 6,3 por 1000. Según este autor la propiedad de la tierra estaba repartida en cinco estamentos: la Corona, la Iglesia, las ciudades y pueblos, los particulares con tierras vinculadas y los particulares con tierras sin vincular. De todos ellos la Iglesia disfrutaba de un elevado porcentaje y dado que el derecho civil y el canónico prohibían su enajenación, además de estar exentas de la alcabala, resultaban prácticamente improductivas. Al igual que los mayorazgos, las tierras municipales tampoco podían ser enajenadas, con lo que excluía del mercado la mayor parte de la tierra disponible en la península. Este problema conocido como la vinculación pesaba enormemente sobre la productividad y rentabilidad del sector agrario, que debía haber sido el posibilitador del salto hacia un mayor crecimiento económico, pero no fue así. El hecho de que España no contaba con una organización económica eficaz, se ejemplifica en lo inadecuado del tratamiento de los derechos de propiedad por parte del Estado. Asimismo, las cuestiones de legitimidad e independencia de la

Monarquía Hispana con el Vaticano, ya fuera con los Austrias o con los Borbones, constituyó un tira y afloja permanente, pero lo que resulta indudable es la enorme influencia que ejercía la Iglesia a través de las creencias y de los innumerables privilegios que disfrutaba. No en balde los reyes de España ostentaban el título de SS.MM. Católicas. Ahora bien, resulta evidente que sería muy burdo identificar ideología con creencias, pero North (21) da por hecho que, si en los procesos de decisión económica intervienen los juicios de valor, entonces la ideología es omnipresente. Asimismo, al distinguir varios aspectos en la conformación de las ideologías, entre los que se encuentran los juicios morales y éticos, en este sentido, sí interviene la religión. Aunque no es menos cierto, que el hecho de introducir las cuestiones de naturaleza teleológica complican enormemente el análisis del crecimiento económico, como señala acertadamente Ringrose (22). Este autor se conforma con un enfoque desde la perspectiva de la economía regional lo que resulta muy esclarecedor, aunque deje fuera los aspectos relativos a la moral. Pero difícilmente se pueden comprender los problemas de la distribución de la tierra, sin echar la vista atrás sobre los derechos de propiedad y la cuestión religiosa, Richard Pipes (23) sostiene que los Padres de la Iglesia no rechazaban la propiedad privada. San Agustín no concebía una sociedad sin propiedad privada, lo que solo podría ser posible en el Paraíso. Así, las posesiones siendo éticamente neutrales solo eran condenables si daban lugar a la avaricia. Incluso la Biblia al condenar el robo en el quinto mandamiento está reconociendo implícitamente la propiedad. Santo Tomás de Aquino en la *Summa Theológica* vino a resolver también la cuestión de fondo al afirmar que, *si bien todos los bienes pertenecen a Dios y son de la propiedad de los hijos de Dios, la propiedad común promueve la discordia y, por tanto el hombre necesita la seguridad de la propiedad para alcanzar la perfección espiritual*. Más tarde, sería ya en el siglo IV cuando el papa Juan XXII zanjó la polémica con los espiritualistas de la orden franciscana al afirmar que la propiedad individual no difiere de la propiedad de Dios sobre el universo, la cual concedió al hombre al crearlo a su semejanza, es por tanto, un derecho natural que antecede la ley humana (24). Por su parte, Victoriano Martín al referirse a esta cuestión concluye:

Aunque la propiedad privada es una de las instituciones convencionales necesarias para la vida social de acuerdo con el estado pecador del hombre caído, ni la propiedad privada ni los derechos que lleva consigo se fundamentan en la ley de Dios o en la ley natural. Es la ley humana o positiva la que asigna derechos de propiedad a los hombres; ello implica que lo que la ley humana ha conferido puede modificarse o abolirse (25).

Parece claro que la doctrina de los Padres de la Iglesia no encuentra dificultad alguna en la ética de la propiedad privada y menos aún estaría en contra de la ley de Dios, por lo que se puede concluir que la concentración que alcanzó la Iglesia como organización durante los siglos precedentes a los procesos desamortizadores, fueron el resultado de los privilegios que le otorgaba el poder real, es decir de las leyes emanadas desde el Estado. Profundizar en las causas de esta relación escapa a nuestro propósito, pero bien pudiera suceder que la religión ejercía un importante atractivo para el poder político debido a su carácter unificador, aunque hay autores que lo rechazan. Otra posibilidad explicativa que podría justificar esta relación vendría por el lado de los intereses canónicos, que necesitaban estos bienes o formas de riqueza para poder desempeñar sus actividades como Iglesia.

El relevo de dinastía en la monarquía española no se va a poder abstraer de los profundos cambios que se avecinaban. La irrupción del racionalismo cartesiano y de las ciencias experimentales venían impregnando la Europa del XVII y España no era una excepción. Las ideas ilustradas forzaron el fin del Antiguo Régimen y alumbraron una nueva fórmula de hacer política, la del Despotismo Ilustrado. Esta nueva etapa se dejó sentir con fuerza con la llegada de Carlos III al trono de España y se hizo más patente en la segunda mitad del dieciocho. La Ilustración supuso un cambio en el paradigma económico con la progresiva aceptación de los postulados fisiócratas. Si bien Enrique Fuentes y Luis Perdices (26) mantienen la tesis de que en el tránsito de los siglos XVII y XVIII en España se enseñaba una economía ecléctica con claras reminiscencias del mercantilismo, lo que se manifestaba en propuestas que no se alejaban de lo que denominan un *mercantilismo liberal*. La influencia de la obra de

Adam Smith sobre los economistas españoles, aunque cierta, se vio muy tamizada por la obra de Jean-Baptiste Say. Pero es evidente que bien sea por coincidencia, como en el caso del conde de Campomanes, o por influencia más directa en el caso de Jovellanos, los ilustrados directa o indirectamente bebieron en las fuentes de la fisiocracia (27).

Tampoco fueron menores las consecuencias de la errónea política agraria del Estado en relación con los privilegios de la Mesta y la desmedida deforestación. El caso de la Mesta ha sido ejemplificado como un claro error por la práctica totalidad de historiadores (28) que ponen de relieve las nefastas consecuencias que tuvo en la depresión sobre la agricultura. Estos privilegios se justificaban por los elevados rendimientos para los ganaderos, y por supuesto, para la Real Hacienda. El problema era que la situación privilegiada que venía disfrutando el Honrado Concejo de la Mesta entraba en claro conflicto con los derechos de propiedad de los agricultores, lo que afectaba a los rendimientos de la tierra. A cambio, constituía la base para la exportación de lana a los países europeos, aunque esta no dejaba de ser una *commodity* cuyo valor añadido no solo no se quedaba en España, pues la manufactura se realizaba fuera de nuestras fronteras, sino que volvía convenientemente transformada en paños vía importaciones.

Por otra parte, el proceso de deforestación se venía arrastrando como mal endémico desde muy atrás: las permanentes necesidades de la Armada, la obtención de energía y las roturaciones para nuevos pastos, entre otras causas, alimentaban sin tregua un proceso de destrucción de las masas arbóreas de la península. Antonio Ponz describe esta situación en la gran mayoría de parajes que visitó. Así, la reflexión que hace en la Carta Primera de su libro *Viaje de España* publicada en 1772 resulta muy clarificadora:

Es increíble la aversión que hay en las más partes de España al cultivo de los árboles: su necesidad es extremada a mi entender, y conociéndola el Gobierno, manda de cuando en cuando acalorar este ramo importantísimo de la agricultura; pero casi siempre es sin provecho, y acaso resulta de estas providencias un efecto totalmente contrario al fin con que se dan (29).

Por otro lado, las tentativas en la liberalización de precios no tuvieron el resultado que se esperaba, tal fue el caso de la Real Pragmática de 1765 por la que quedaba abolida la tasa de granos y permitía el libre comercio. A propósito de estos intentos liberalizadores que sin duda alguna tenían mucho sentido, Vicente Llombart (30) se muestra prudente a la hora de enjuiciar estas medidas, que fueron bien recibidas por la mayoría de los ilustrados de la época, Olavide, Jovellanos, Ward, Cabarrús y Foronda, entre otros. Sin embargo, las alzas de precios del pan y otros alimentos, el desabastecimiento de algunos núcleos de población como Madrid y la especulación que se desató, vinieron a alimentar la tensión social reinante, lo que desembocó en el motín de Esquilache. El hambre de tierra durante la década de los años sesenta avivaba los conflictos de los labradores con los propietarios (31) y, la volatilidad de precios y cosechas hacían el resto. Las reformas de los ilustrados con sus idas y venidas no acababan de sacar a la agricultura de su situación crítica en la bisagra de ambos siglos ya que multitud de factores tanto de índole interna como externa coadyuvaron a su inoperancia.

Pero quizás, se pueda achacar a los ilustrados de la época su escasa convicción liberal sobre las ventajas del libre comercio exterior. Se quedaban en la antesala de un mercantilismo liberal sin dar el salto definitivo a los planteamientos de la fisiocracia, que estaba triunfando en el norte de Europa. Esta actitud impedía las ventajas asociadas al principio de especialización comercial en una economía abierta, lo que se manifestaba en un proteccionismo empobrecedor. Además, el conde de Cabarrús hacía mención de lo nocivo de los aranceles al incentivar el creciente contrabando, como así lo atestiguaban los resultados de la compañía de Filipinas, que estaba en pérdidas: *El contrabando resulta de los malos aranceles, y estos deben refundirse enteramente, y arreglarse a los verdaderos principios: toca al gobierno sentar estos, encargar a una junta de comerciantes prácticos su aplicación, y verificarla después* (32). Asimismo, Cabarrús prosigue enumerando muy atinadamente los obstáculos que debe remover la legislación para facilitar la circulación de la agricultura y los enumera como sigue: los monopolios de la propiedad y del comercio; los privilegios de las ciudades; las diferencias antisociales de pesos, medidas y monedas; las aduanas y registros; la injusta distinción de puertos habilitados

y no habilitados; la impolítica carga de derechos en Europa o en Indias en los frutos y géneros nacionales; la arbitrariedad de reglas y voluntariedades en que gime el comercio; el impío y detestable código fiscal; y por último, los gastos del erario, la exorbitancia de las contribuciones y las vejaciones inauditas de su exacción. En el mismo sentido y en contraposición a la política intervencionista de España, Concepción de Castro subraya el progreso material de Francia e Inglaterra aplicando las doctrinas liberales que los llevó a impulsar un sistema capitalista basado en la libertad de los intercambios, la extensión de los mercados y la acumulación de capital productivo (33).

También resulta obligado reconocer a los economistas de la Ilustración la identificación certera de los obstáculos que debía remover la política agraria, primero Olavide, luego Jovellanos y sobre todo al ejecutor de una parte de ellas, el conde de Campomanes, quien destaca de entre los demás. Resulta obligada la principal referencia de los trabajos de todos ellos en relación al sector agrario, el Informe de la Ley Agraria de Jovellanos que la Sociedad Matritense de Amigos del País elevó al Consejo de Castilla. Este informe que fue muy debatido en la Sociedad Matritense debía haber dado lugar a una Ley Agraria, imprescindible para sacar al sector agrario del marasmo en que se encontraba (34). Pero fatalmente, esta ley se pospuso tanto por razones políticas de carácter interno como externo, y tuvieron que transcurrir bastantes años, hasta bien entrado el siglo XIX, para que se implementaran algunas de las medidas contenidas en ella. El diagnóstico del informe no podía resultar más atinado, Gonzalo Anes analiza y extracta magistralmente el proceso de elaboración y las conclusiones a las que se llega. Para ello cita el resumen del censor de la Sociedad Matritense, Sr. Guevara Vasconcelos, quien avanza como principales causas un total de 23, agrupándolas en dos grandes categorías: las físicas y las morales (35). Pero si nos fijamos en lo que atañe al enfoque institucional en la relación entre causas y efectos, podemos comprobar que se encuentran entremezcladas ambas categorías. Se observa que la mayoría de ellas obedecen a una legislación que no respeta los derechos de propiedad y que permite la existencia de privilegios que alteran la composición, el valor y el uso de los activos de la tierra. Se cita expresamen-

te: la desigualdad de propiedades, las vinculaciones y mayorazgos, los arrendamientos, el sistema impositivo (contribuciones, derechos, impuestos sobre el consumo, etc.), las leyes políticas, la administración real y los privilegios de los ganados, entre otros. Sin embargo, se echa en falta las alusiones a la libertad de comercio, aunque sí incluye entre las causas físicas la insuficiencia de las infraestructuras: hidráulicas, de transporte y caminos para la exportación. Además, en el informe también se denuncia la insuficiente educación, lo que privaba de los necesarios conocimientos técnicos a propietarios y campesinos para conseguir una explotación eficaz de la tierra. Richard Herr subraya la importancia de este problema y pone en boca de Carlos III la siguiente expresión: *en España los que labran no leen y los que leen no labran* (36). Solo con la llegada de la Ilustración y por iniciativa privada se abrieron paso las Sociedades Económicas de Amigos del País que tan buenos resultados cosecharon, aunque la guerra de la Independencia en 1808 supuso su práctica desaparición (37).

Ahora bien, los sucesos que se produjeron en el tránsito desde el Antiguo Régimen al Despotismo Ilustrado van a significar un importante quebrantamiento de la nación española, ya que se reduce definitivamente el peso de su posición internacional y abre un período de inestabilidad institucional cuyos efectos resultan difíciles de delimitar. Unos sucesos que siguen un orden cronológico y que se realimentan entre sí, entre los más importantes hay que mencionar la independencia de las colonias de América del Norte en 1776, que también tendrá un efecto imitación para las provincias hispanoamericanas, la Revolución Francesa de 1789 que retrasará la ruptura con el Antiguo Régimen, la destrucción de la Armada en la batalla de Trafalgar en 1805 que colapsa la seguridad del comercio ultramarino, la invasión Napoleónica de 1808 y la guerra de la Independencia con gran capacidad destructiva. Estos hechos, fundamentalmente de política externa, no dieron la tregua necesaria para implantar una serie de reformas institucionales que se venían posponiendo desde las bienintencionadas propuestas liberalizadoras de los constituyentes de 1812. También conviene reseñar que los procesos desamortizadores civil y eclesiástico ya se habían iniciado con anterioridad, y respondieron más a la

necesidad de resolver los problemas financieros de la Real Hacienda que a solucionar los problemas de la distribución de la tierra. Las leyes que enajenaban las propiedades de la Iglesia se repitieron en varias ocasiones por motivos diferentes. Uno de los primeros se produjo con la expulsión de los jesuitas decretada por Carlos III en 1767, y los que se siguieron por uno u otro motivo buscaban obtener recursos adicionales para el Estado y poder compensar los enormes déficit de la Real Hacienda, y solo en ocasiones favorecer el desarrollo agrario. Tal fue el caso de la decretada en 1798 nada más llegar al trono Carlos IV; la de 1809 de José I con la supresión de las órdenes monacales, mendicantes y clericales, cuyos bienes pasaban al Estado (38); y con posterioridad la de José Canga Argüelles decretada el 13 de septiembre de 1813 como alternativa a la emisión de deuda, ya que los vales reales habían perdido gran parte de su valor debido a su elevado volumen. Sin embargo, con el fin de mejorar el desarrollo agrario y movilizar la oferta de tierra, sobresalen por su importancia las desamortizaciones de Juan Álvarez de Mendizábal de 1835 y posteriormente la de Pascual Madoz de 1855 (39). Manuel Artola se refiere a los factores institucionales como causantes de la mala distribución de la tierra durante el Antiguo Régimen debido a la organización jurídica de la propiedad de la tierra y las normas reguladoras de su explotación (40). Asimismo, Artola se muestra escéptico en lo que se refiere a la magnitud y a las consecuencias de la etapa desamortizadora. Por una parte, el material estadístico del que se dispone carece del rigor suficiente por cuanto responde a investigaciones de carácter territorial o temático y, por otra, le resta importancia tanto por el volumen de capitales que removió como también por sus efectos sobre el campesinado y los modos de explotación de la tierra. Con anterioridad, los intentos liberalizadores del llamado *Trienio Liberal* (1820-1823), en el reinado de Fernando VII, iniciaron un camino no exento de sobresaltos y de dificultades, pero aunque breve, tampoco se puede obviar que sentó unas bases de referencia que inoculaban, como bien afirma Artola, los principios de libertad de la propiedad, igualdad y comercio. Aunque hubo que esperar a la desaparición del soberano para avanzar en lo que ya se había contemplado en la Constitución de 1812.

4. Agricultura y atraso finisecular

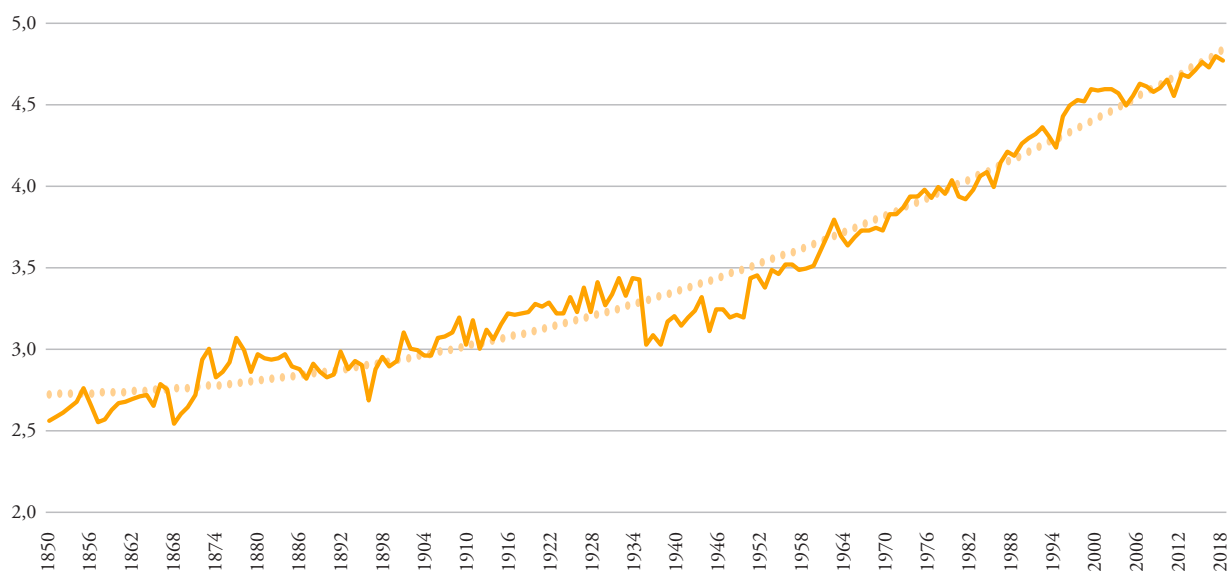
Repercutir la responsabilidad del menor crecimiento económico español o de atraso relativo al sector agrario requiere profundizar en las posibles causas explicativas y comparar su evolución con la de los países de su entorno. Debido a la ausencia de datos, o bien debido a su carácter parcial, resulta muy complicado establecer conclusiones definitivas hasta su disponibilidad ya bien entrado el siglo XIX. Por su parte, D. North y R. Thomas consideran que para que haya crecimiento económico los derechos de propiedad deben facilitar que valga la pena emprender actividades socialmente productivas, de manera que la producción aumente en mayor medida que la población (41). Para ello el gobierno debe garantizar normas estables. Es decir, propiedad y gobierno como pilares básicos de una organización eficaz, como ya había adelantado David Hume en 1739 en su *Tratado de la Naturaleza Humana* (42). North y Thomas atribuyen el mayor crecimiento de los Países Bajos a los incentivos que significaban la explotación de la propiedad de la tierra en beneficio propio –terrenos ganados al mar en este caso–, la mano de obra libre y el desarrollo del comercio exterior. Por el contrario, España dependía para su abastecimiento de la importación de manufacturas de los mercados del norte y que podía pagar gracias a las remesas de plata de Hispanoamérica, lo cual producía un aumento de la oferta monetaria y de los precios. Sin embargo, este modelo de intercambios beneficiaba a la economía de los países exportadores en detrimento de la española, ya que permitía a estos países la especialización comercial y exportar según sus ventajas comparativas reveladas (43). De esta manera se activaba un círculo virtuoso con un mayor aprovechamiento intensivo de la tierra, un aumento del número de animales, la mayor disposición de estiércol como fertilizante y la utilización del barbecho para el forraje de invierno; en conjunto aumentaba la productividad del sector y generaba mayores beneficios para los agricultores. En contraposición Miguel Artola coincide con Sánchez Albornoz en subrayar las crisis de subsistencia que hubo que soportar España en los años 1848, 1856-1858 y 1868-1871 con cifras de exportación residuales, y aporta el dato de que en 1873 la exportación representaba tan solo el 10% del consumo nacional. De manera que especialización y comercio no se abrieron para España como factores de crecimiento

a diferencia de los Países Bajos e Inglaterra, ya que, con algunas excepciones, siguió perdurando el proteccionismo arancelario y la reserva del mercado nacional.

En este sentido, las aportaciones de Leandro Prados de la Escosura (44) adquieren gran valor por cuanto obtiene suficiente evidencia empírica para extraer algunas conclusiones en torno al proceso seguido por España. Así, con los datos disponibles para el período 1800-1910, la evolución de la población y de la renta por habitante muestran una evolución favorable de la demanda, acompañada de aumentos moderados de precios. A pesar de que el cálculo de la productividad resulte complicado, Prados muestra en sus conclusiones para el período considerado, que la productividad de la tierra ofrece también una evolución positiva con un incremento anual acumulativo de entre 0,2 y 0,6%. Al igual que la productividad del trabajo que contribuyó a aumentar el producto, aunque precisa que en términos de eficiencia se amplió el diferencial negativo en comparación con Francia y Gran Bretaña durante el siglo XIX para acortar distancias en el primer tercio del siglo XX. La razón pudo obedecer a la incapacidad de la economía urbana para absorber los trabajadores del campo. Asimismo, las mejoras observadas las atribuye en mayor medida a los cambios en la organización de la producción que al cambio tecnológico, que se comportó más neutral (45). Sin embargo, otras investigaciones apuntan a un comportamiento más favorable de la tecnología a la hora de justificar los aumentos de productividad. En este sentido, Juan Rivero Corredera concluye que en el período 1800-1930 las producciones de cereal de secano aumentaron cualitativamente: trigo, centeno, cebada, avena y maíz. Ello fue posible gracias a la mejora de las variedades de granos, la siembra más eficaz con arados más avanzados, un avance considerable de la eficiencia por la sustitución del ganado boyal por el mular y la disminución del barbecho gracias a la mayor utilización de los abonos, entre otros (46). En igual sentido se manifiesta Miguel A. Bringas ante la evidencia empírica que se desprende del análisis de la productividad total de los factores (PTF) para la agricultura española para el período 1750-1935. Este investigador rechaza la tesis muy repetida de que el estancamiento de la agricultura, en el período considerado, fuera incapaz de impulsar la modernización de España (47). Por su parte, Leandro Prados abre la puerta

Gráfico 1**Evolución del valor añadido bruto de la agricultura. Índice de volumen encadenado**

Escala logarítmica



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Leandro Prados de la Escosura (2017), *Spanish Economic Growth, 1850-2015* (Londres: Palgrave Macmillan). Base de datos actualizada a 2019. Fundación Rafael del Pino https://frdelpino.es/investigacion/category/01_ciencias-sociales/01_economia-espanola/02_economia-espanola-perspectiva-historica/.

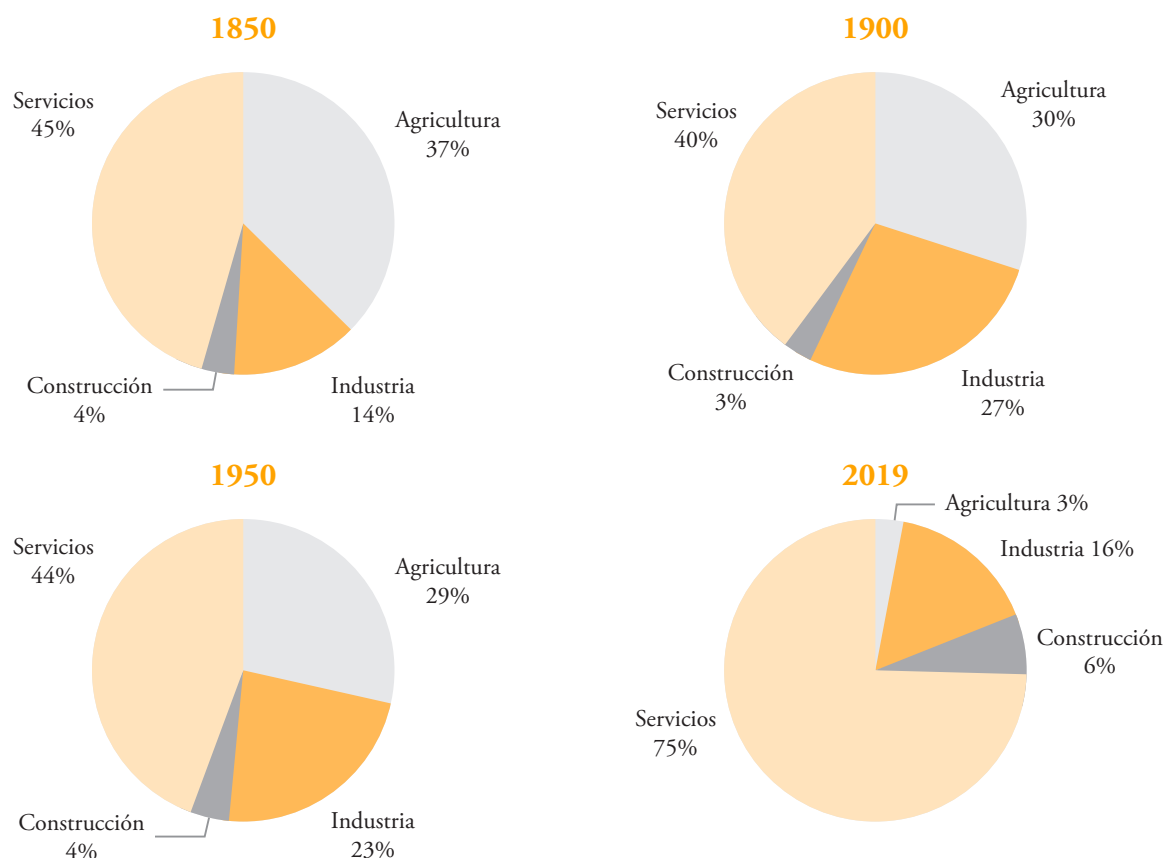
a factores institucionales como causas explicativas del retraso, tal y como fue el cambio en el sistema de los derechos de propiedad, lo que sirvió para intensificar el trabajo realizado por trabajador (48). En el gráfico 1 se puede observar la evolución del valor añadido bruto de la agricultura en el período 1850-2018 a partir de los datos de Prados de la Escosura, de ellos se desprende una evolución positiva, aumentando la pendiente de la curva a partir de 1934 que llega hasta nuestros días.

Ahora bien, cabe preguntarse sobre qué tipo de factores pesaron más en esta evolución, los de carácter interno, como el clima, el régimen de lluvias, las características edafológicas del suelo, la orografía, la educación, etc.; o los de carácter externo, como la política, las revoluciones, los conflictos bélicos y las pestes, por citar algunos de ellos. Aunque resulte muy difícil aventurar respuestas suficientemente sólidas, resulta evidente que la dotación factorial de nuestro país estaba en inferioridad de condiciones en comparación a la de otros países competidores, lo que exigiría una mayor inversión en capital, pero tampoco hay que olvidar que otros países

también tenían que superar grandes dificultades como, por ejemplo, Holanda, que para aumentar la superficie cultivada debía ganar terreno al mar, o los mayores costes que le suponía la insularidad a Inglaterra. De igual manera los competidores padecieron desastres naturales y pandemias, y los conflictos bélicos se produjeron entre todos los países objeto de comparación. Leandro Prados concluye que la agricultura fue capaz de responder en mayor medida, de lo que se ha supuesto hasta ahora por los historiadores, a los estímulos de los mercados y que no fue el único factor responsable de la menor industrialización. Asimismo, de sus análisis también parece desprenderse que, en el caso del sector agrario, los factores que operan por el lado de la demanda se comportaron más acorde con los parámetros europeos que aquellos otros que intervienen por el lado de la oferta, aunque también es necesario precisar que estos últimos no operan con igual prontitud y son de más difícil cuantificación. En el ámbito del capital humano, especial mención requiere la educación, en la que las Sociedades Económicas de Amigos del País creadas durante la Ilustración por iniciativa civil tan buenos resul-

Gráfico 2

Participación de las ramas de actividad en el valor añadido bruto



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Leandro Prados de la Escosura (2017), *Spanish Economic Growth, 1850-2015* (Londres: Palgrave Macmillan). Base de datos actualizada a 2019. Fundación Rafael del Pino https://frdelpino.es/investigacion/category/01_ciencias-sociales/01_economia-espanola/02_economia-espanola-perspectiva-historica/.

tados cosecharon, aunque la guerra de la Independencia en 1808 supuso su práctica desaparición (49). En el gráfico 2 apreciamos el avance en la modernización de la economía y la consiguiente disminución del peso de la agricultura, ya que pasó de representar el 37% del total del VAB al 30%, aunque como se puede comprobar continuó teniendo un peso muy importante. Esta disminución, al igual que lo que sucedía en otros países europeos, prosiguió en las siguientes décadas, alcanzando el 29% y el 3% de la actividad económica en los años 1950 y 2019 respectivamente.

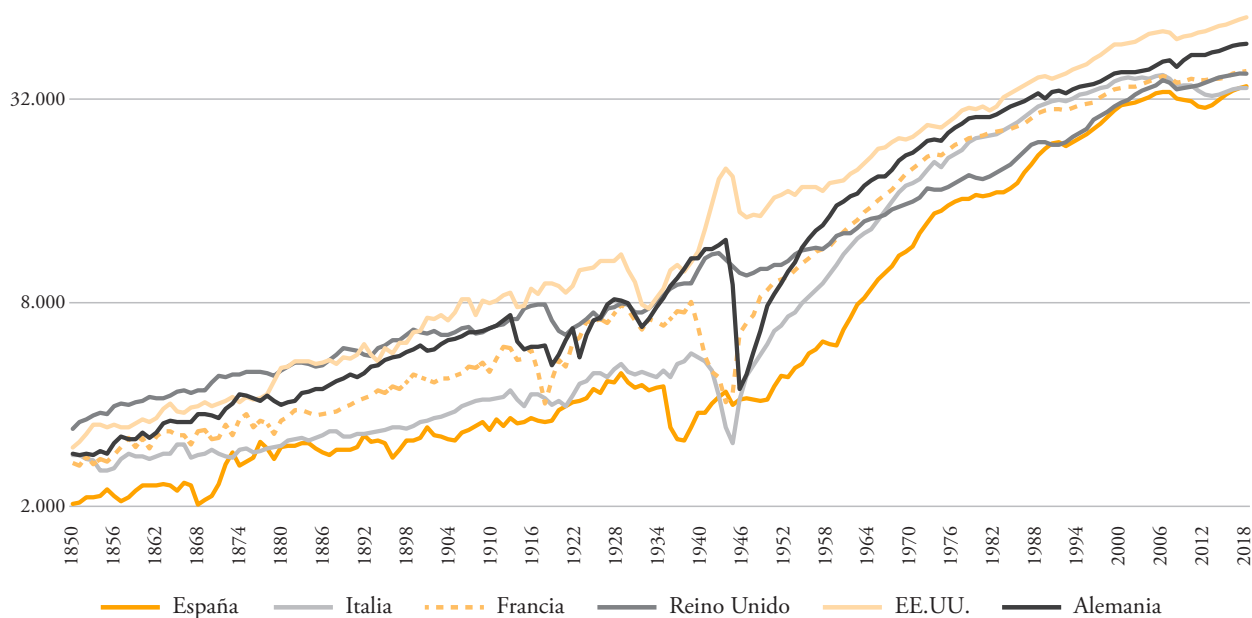
Quizás sería conveniente prestar atención a la pregunta de R. Ringrose: *¿Qué pasó con las barreras y privilegios institucionales que vincularon la tierra a ciertas élites y evitaron el movimiento de factores de producción hacia*

aplicaciones que proporcionarían mayores beneficios? Es obvio que estas barreras seguían existiendo en el siglo XVIII y solo fueron desmanteladas en el XIX. ... España no se había convertido en otra Inglaterra o Francia, pero en 1900 era muy diferente de lo que había sido en 1700 (50).

En este sentido resulta interesante observar en el gráfico 3 la evolución del producto per cápita de España referido a un período de tiempo que supera los 150 años. En una serie tan larga como la que se representa, llama la atención que haya corrido tan parejo al del resto de los países europeos, incluido los EE.UU., lo que apunta a que su suerte ha estado muy ligada al continente, aunque con sus propias especificidades. Las diferencias más marcadas se corresponden con los períodos bélicos y las subsiguientes fases de recuperación. También se

Gráfico 3**Producto interior bruto real per capita**

Dólares Geary-Khamis de 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Leandro Prados de la Escosura (2017), *Spanish Economic Growth, 1850-2015* (Londres: Palgrave Macmillan). Base de datos actualizada a 2019. Fundación Rafael del Pino https://frdelpino.es/investigacion/category/01_ciencias-sociales/01_economia-espanola/02_economia-espanola-perspectiva-historica/.

evidencia que la mayor convergencia se va a producir con la progresiva integración en Europa. Tampoco resulta fácil identificar qué tipo de factores determinaron en mayor o menor medida las mayores distancias, pero lo que se aprecia con claridad es que la economía española se mantiene en la parte de abajo de la tabla durante todo el período. Tampoco habría que desechar la posibilidad de encontrar una relación estrecha entre el mejor comportamiento del PIB per cápita y los momentos de mayor estabilidad institucional, lo que requeriría nuevos estudios al respecto.

Ahora bien, ante la pregunta de ¿por qué no se consiguió realizar el *sorpasso* a los países objeto de comparación? La respuesta es muy compleja ante la diversidad de causas y efectos. Pero quizás al hilo de las anteriores reflexiones resulte inapropiado atribuir al sector agrario la principal responsabilidad del diferencial español. Parece más relevante una errónea legislación como resultado de un modelo político trasnochado que evolucionaba por detrás de los acontecimientos y

de las ideas que triunfaban en otros países de nuestro entorno. El viraje definitivo se va a producir en el siglo XX, en el que se observa un impulso inicial que se prolongará hasta 1930, que luego se verá ralentizado con las sucesivas crisis políticas y la guerra civil hasta recuperarse a partir del Plan de Estabilización de 1959 y la posterior entrada en la CEE (51). Esta secuencia nos hace poner en valor el argumento expuesto en estas páginas de la enorme influencia que ejercen las instituciones en el ejercicio de los derechos de propiedad y de la libertad de comercio, a la vez que deben garantizar una organización económica eficaz.

NOTAS

- (1) North, D. C. (1984): *Estructura y cambio en la historia económica*. Alianza Editorial, AU, Madrid, pág. 95.
- (2) Para acercarnos mejor al concepto de propiedad privada no resulta ocioso para los economistas hacerlo a través de las investigaciones de antropólogos tales como Malinowski, B. (1922) en *Argonauts of the Western Pacific*, Routledge&Keagan Paul Ltd. Londres, y Leacock E. B. (1954) en «The montagnais

- hunting territory and the fur trade», *American Anthropological Association*, vol. 56, núm. 5, part. 2, memoir núm. 78, Arlington. Citada esta última por el economista Demsetz H. (1967) en su seminal artículo: «Toward a Theory of Property Right», *American Economic Review*, núm. 57. Pittsburgh, pág. 351.
- (3) North, D. C. y Thomas, R. P. (1991): *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)*. S. XXI de España Editores. Madrid, pág. 7.
- (4) Para un mejor conocimiento de esta escuela de pensamiento se puede consultar a San Emeterio Martín, N. (2006): *Nueva Economía Institucional*, Editorial Síntesis, Madrid.
- (5) Op. cit. pág. 21.
- (6) Becker, G. S. (1976): *The economic approach to Human Behavior*, The University of Chicago Press, Chicago.
- (7) North, D. C. (1984): Op. cit. págs. 21 y 22.
- (8) Un buen ejemplo de ello son las investigaciones de la Asociación de Historia Económica que integra a historiadores muy señeros como Pablo Martín Aceña y Leandro Prados de la Escosura. Las Estadísticas Históricas de España coordinadas por Albert Carreras y Xavier Tafunell, publicadas por la Fundación BBVA en 1989 y revisadas en 2005, constituyen un importante material estadístico. Más concretamente el capítulo 4 con sus cuadros correspondientes y fuentes bibliográficas, elaborados por el Grupo de Estudios de Historia Rural más Enrique Cobo, Jesús Sanz, Carlos Barciela e Inmaculada López, suponen una valiosa y útil aportación.
- (9) Ringrose, D. R. (1996): *España, 1700-1900: el mito del fracaso*, Alianza Universidad, AU, Madrid, págs. 58 y ss.
- (10) Bernal A.-M. (2007). *Monarquía e Imperio. Historia de España*. V. 3 (Fontana, J., y Villares, R. Dir.). Crítica/Marcial Pons, Barcelona. y Domínguez Ortiz, A. (1983): *El antiguo régimen: los Reyes Católicos y los Austrias. Historia de España de Alfaguara III* (9ª edic.), Alianza Editorial, AU, Madrid, págs. 152 y ss.
- (11) Aunque no existan datos fiables sobre las épocas precensales, Ringrose apunta a que la esperanza de vida en el siglo XVIII era de tan solo 26,8 años, subiendo a 35 en 1900 y a 51 en 1910. Ringrose, D. (1996): *España, 1700-1900. El mito del fracaso*, Alianza Universidad, Madrid, pág. 93.
- (12) Bernal, A.-M. (2007). Op. cit. págs. 368, 391 y 399.
- (13) Domínguez Ortiz, A. (1983): Op. cit. pág. 349 y ss.
- (14) Op. cit. pág. 167.
- (15) De Quevedo, F. (1932): «Obras en prosa», *El chitón de las tarabillas. Obra del licenciado todo-se-sabe*, Edit. Aguilar, Madrid, pág. 533.
- (16) Elliott, J. M. (1990): *El conde duque de Olivares*. Edit. Crítica, Barcelona, págs. 159 y ss.
- (17) Juderías, J. (2016): *España en tiempos de Carlos II. Guadarramistas*, Editorial/A.S.C., pág. 113. El título original en 1912 era: *España en tiempo de Carlos II, El Hechizado*.
- (18) Citado por Anes, G. (1975): *El Antiguo Régimen: los Borbones. Historia de España de Alfaguara IV*, Alianza Editorial. AU. Madrid, pág. 94.
- (19) Juderías, J. (2016): Op. cit. pág. 117 y ss.
- (20) Herr, R. (1964): *España y la revolución del siglo XVIII*, Aguilar S.A. de Ediciones, Editorial Jerez Industrial, S.A., Jerez de la Frontera, pág. 74 y ss.
- (21) North, D. C. (1984): Op. cit. pág. 65.
- (22) Ringrose, D. R. (1996): *España, 1700-1900: el mito del fracaso*, A.U. Alianza Editorial, Madrid, pág. 58.
- (23) Pipes, R. (2002): *Propiedad y Libertad*, Turner Publicaciones, Madrid, págs. 34 y ss.
- (24) Op. cit. pág. 39. Pipes hace suya esta afirmación de Henri Lepage en *Pourquoy la propriété*, París, 1985, págs. 54-55.
- (25) Martín, V. (2002): *El liberalismo económico. La génesis de las ideas liberales desde San Agustín hasta Adam Smith*, Editorial Síntesis, Madrid, pág. 70.
- (26) Fuentes, E. y Perdices, L. (1996): «Estudio Preliminar», *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Junta de Castilla y León, Gráficas Varona, Salamanca, págs. 67 y ss.
- (27) Vicente Llombart analiza la obra del conde de Campomanes y observa gran número de coincidencias con los planteamientos de Smith, aunque también observa grandes diferencias teóricas. Llombart, V. (1992): *Campomanes, economista y político de Carlos III*, Alianza Editorial AU, Madrid, pág. 303. Sin embargo, en el caso de Jovellanos Llombart acepta la influencia de Adam Smith, pero ello no significa una ruptura con los ilustrados anteriores ni tampoco que su obra sea fundamentalmente smithiana. Llombart, V. (2000): «Jovellanos, economista de la ilustración tardía», *Gaspar Melchor de Jovellanos. Escritos económicos*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, pág. 155.
- (28) Hay que significar que existen visiones encontradas sobre el papel y consecuencias de la Mesta. Conviene tener en cuenta el documentado trabajo de Julius Klein de 1919 «La Mesta», publicado por *Revista de Occidente* en 1936 y Alianza Universidad en 1979; en él pone de relieve las importantes ventajas de esta institución para la unificación del Reino durante el tránsito de la dinastía de los Trastámara a los Habsburgo y los importantes recursos que proporcionaba a la Real Hacienda, pero el fracaso en crear una industria de paños, el conflicto entre regiones y ciudades y falta de una política comercial adecuada, le dieron la puntilla. Amén de los perjuicios que ocasionó a la agricultura. Atribuye al conde de Campomanes el inicio del declive con la aprobación de la Real Cédula de febrero de 1782, aunque sería en 1836 su desaparición definitiva. Habían transcurrido más de 500 años desde sus inicios en 1273 con Alfonso X el Sabio.
- (29) Ponz Piquer, A. (1947): *Viaje de España*, M. Aguilar Editor, Madrid, pág. 23. El tomo I fue publicado en 1772. Esta misma cita la refleja Joaquín de la Puente (1968) en su excelente ensayo: *La visión de la realidad española en los viajes de Antonio Ponz*, Editorial Moneda y Crédito, Madrid, pág. 78.
- (30) Llombart, V. (1992): *Campomanes, economista y político de Carlos III*. Alianza Editorial AU, Madrid, pág. 183 y ss.
- (31) De Castro, C. (1996): *Campomanes. Estado y reformismo ilustrado*. Alianza Editorial AU, Madrid, pág. 287.

- (32) Cabarrús, F. (1792): «Sobre los obstáculos de legislación, respectivos a la circulación de frutos y a las imposiciones», *Cartas del conde de Cabarrús*, 3ª edición 1820, Imprenta de Burgos, Madrid, págs. 199, 200 y 225.
- (33) De Castro, C. (1996): Op. cit. pág. 302.
- (34) Anes Álvarez, G. (1969): *Economía e ilustración en la España del Siglo XVIII*, Ediciones Ariel, Barcelona, pág. 97.
- (35) Op. cit. págs. 118 y ss.
- (36) Herr, R. (1964): Op. cit. pág. 323.
- (37) Anes, G. (1969): Op. cit. pág. 40.
- (38) *Enciclopedia Universal Ilustrada*, tomo 18, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, pág. 363.
- (39) Para conocer los efectos de las desamortizaciones resulta muy ilustrativo el trabajo de Francisco Simón para la provincia de Madrid. Simón Segura, F. (1969): *Contribución al estudio de la desamortización en España. La desamortización de Mendizábal en la provincia de Madrid*, Instituto de Estudios Ficales, Madrid, págs. 9, 15 y 115.
- (40) Artola, M. (1981): *La burguesía revolucionaria (1808-1874). Historia de España de Alfofara V*, Alianza Editorial AU, Madrid, págs. 108 y ss.
- (41) North, D. y Thomas, R. (1991): *El nacimiento...* pág. 16.
- (42) Hume, D. (1977): *Tratado de la naturaleza humana*, Editora Nacional. Madrid, pág. 730.
- (43) Artola, M. (1981): Op. cit. pág. 111.
- (44) Prados de la Escosura, L. (1988): *De imperio a nación. Crecimiento y atraso económico en España (1780-1930)*, Alianza Editorial, AU, Madrid, págs. 104 y ss.
- (45) Prados de la Escosura, L. (1988): Op. cit. págs. 31, 115 y 116.
- (46) Rivero Corredera, J. (2013): *Los cambios técnicos de cultivo de cereal en España (1800-1930)*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, pág. 743. En el libro, resultado de su tesis doctoral dirigida por Jaime Lamo de Espinosa, analiza cuantitativa y cualitativamente los efectos del cambio tecnológico sobre estos cultivos. Viene a despejar muchos de los mitos que se vienen arrastrando desde años atrás.
- (47) Bringas, M. A. (2000): «La productividad de los factores en la agricultura española (1752-1935)», *Estudios de Historia Económica*, núm. 39, Banco de España, Madrid, pág. 164. Resulta muy ilustrativo el análisis cuantitativo que realiza tanto de la evolución de la productividad de la tierra y del trabajo como también el de la productividad total de los factores (PTF) durante las diferentes etapas consideradas.
- (48) Prados de la Escosura, L. (1988): Op. cit. pág. 116.
- (49) Anes, G. (1969): Op. cit. pág. 40.
- (50) Ringrose, D. (1996): Op. cit. pág. 388.
- (51) Para analizar todas estas cuestiones resulta de gran interés el núm. 73 de la Revista *Papeles de Economía Española*. FUNCAS, Madrid, 1997. Más en concreto los artículos de Leandro Prados de la Escosura: «Política económica liberal y crecimiento en la España contemporánea. Un argumento contrafactual»; Carlos Barciela López: «La modernización de la agricultura

y la política agraria»; Antonio-Miguel Bernal: «La modernización de la agricultura española: políticas agrarias y desarrollo de la agricultura»; Ramón Garrabú: «Políticas agrarias y desarrollo de la agricultura española contemporánea: unos apuntes»; y José María Sumpsi Viñas: «La modernización de la agricultura y el desarrollo económico».

BIBLIOGRAFÍA

- Anes Álvarez, G. (1969), *Economía e ilustración en la España del siglo XVIII*, Ediciones Ariel, Barcelona.
- Artola, M. (1981), *La burguesía revolucionaria (1808-1874). Historia de España de Alfofara V*, Alianza Editorial AU, Madrid.
- Becker, G. S. (1976), *The economic approach to Human Behavior*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Bernal A.-M. (2007), *Monarquía e Imperio. Historia de España. V. 3* (Fontana, J. y Villares, R. Dir.), Crítica/Marcial Pons, Barcelona.
- De Castro, C. (1996), *Campomanes. Estado y reformismo ilustrado*, Alianza Editorial AU. Madrid.
- Domínguez Ortiz, A. (1983), *El Antiguo Régimen: Los Reyes Católicos y los Austrias. Historia de Alfofara III*, Alianza Editorial AU, Madrid.
- Herr, R. (1964), *España y la revolución del siglo XVIII*, Aguilar S.A. de Ediciones. Jerez de la Frontera.
- Hume, D. (1977), *Tratado de la naturaleza humana*, Editora Nacional. Madrid.
- Juderías, J. (2016), *España en tiempos de Carlos II*, Guadarramistas Editorial/A.S.C., Madrid.
- Klein, J. (1979), *La Mesta*, Alianza Editorial AU, Madrid.
- Llombart, V. (1992), *Campomanes, economista y político de Carlos III*, Alianza Editorial AU, Madrid.
- Llombart, V. (2000), «Jovellanos, economista de la ilustración tardía», *Gaspar Melchor de Jovellanos. Escritos económicos*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.
- Martín, V. (2002), *El liberalismo económico. La génesis de las ideas liberales desde San Agustín hasta Adam Smith*, Editorial Síntesis, Madrid.
- North, D. C. (1984), *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Editorial, AU, Madrid.
- North, D. C. y Thomas, R. P. (1991), *El Nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)*, S. XXI de España Editores, Madrid.
- Pipes, R. (2002), *Propiedad y Libertad*, Turner Publicaciones, Madrid.
- Prados de la Escosura, L. (1988), *De imperio a nación. Crecimiento y atraso económico en España (1780-1930)*, Alianza Editorial AU. Madrid.
- Ringrose, D. (1996), *España, 1700-1900: el mito del fracaso*, Alianza Editorial AU. Madrid.
- San Emeterio Martín, N. (2006), *Nueva Economía Institucional*, Editorial Síntesis. Madrid.

LA NUEVA AGRICULTURA BAJO LA INCERTIDUMBRE PANDÉMICA

Jaime Lamo de Espinosa

Catedrático Emérito, UPM

De la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras

RESUMEN

La pandemia está cambiando la economía, también la agraria. Pero el sistema agroalimentario ha mostrado una gran capacidad de resistencia y apoyo al consumo en los meses de confinamiento en todo el mundo, también en España. La pandemia afecta a grandes sectores muy negativamente, cerrando negocios y generando paro. Pero a las incertidumbres que crea se añaden otras que sobrevuelan a la agricultura y a la cadena de valor: la inseguridad alimentaria en una población urbana creciente, el cambio climático, la necesidad de tierras regadas, la nueva PAC, el neoproteccionismo de EE.UU. y del *Brexit*, la cadena alimentaria en la pandemia y el cambio en los hábitos alimentarios y el impacto de la digitalización en todo ello y en la España vaciada.

PALABRAS CLAVE

Agricultura, Ganadería, Pandemia, Coronavirus, Cadena agroalimentaria, PAC, Regadíos, Seguridad alimentaria, Incertidumbres, Urbanización, Paro, Ahorro, Renta disponible, Tierras, Neoproteccionismo, *Brexit*, Tecnologías, Hambre, Cambio climático, Hábitos alimentarios, Pobreza, Digitalización, España vacía.

1. Introducción

Corría el año 2013 cuando *Economistas* publicó su número 135 consagrado a *España 2012. Un balance*. Estábamos en plena crisis financiera y aquel número abordó lo que nos sucedía y la situación de nuestra economía, entonces seriamente lastrada además por la crisis de las cajas de ahorro. Allí escribí unas páginas tituladas *El sector agroalimentario: fuerte ante la crisis* (1). Y, aunque parezca sorprendente, sí, esa era la realidad del sector. Todas sus cifras definitorias del año 2012 eran positivas: la producción, la exportación, la balanza comercial, el efecto de la PAC, los regadíos, los consumos intermedios... incluso un cierto retorno de personas a los viejos pueblos abandonados por causa del paro fruto de aquella crisis. Pues bien, algunos de aquellos fenómenos son repetibles en los momentos presentes, con matices, pero repetibles. Aunque con una gran incertidumbre sobre otros que nos llegan desde la economía global.

Escribir sobre el futuro de nuestra agricultura hoy, en un momento de tantas nuevas incertidumbres (2), es, de algún modo, una cierta osadía intelectual. Son muchos los factores que condicionan actualmente la vida

económica española, europea y global y nuestra agricultura se mueve a caballo en ese espectro geopolítico. Una geografía que está, toda ella, mundialmente, afectada por la covid-19 y que está viendo cómo se alteran ciertos rasgos que hasta ahora nos parecían elementos fijos de la ecuación. Cuando uno ve a su alrededor confinamientos de países enteros, toques de queda, limitaciones de circulación, cierre parcial de fronteras a personas y bienes... y al tiempo crecen los contagios y muertes en todos los continentes, son muchas las preguntas que se formulan en nuestras mentes.

La pandemia está cambiando el sentido, la orientación de la economía global, cuyas cifras de crecimiento han sido alteradas negativamente, sin que se vean en este momento alternativas positivas a ese cambio. Y donde se prevé que al lado de los 1,08 millones de muertos que hasta el pasado 14 de octubre estimaba la Universidad John Hopkins, el coronavirus arrastrará a más de cien millones de personas a la pobreza extrema y el mundo computará una deuda soberana de unos 80 billones de dólares, según el FMI. Y, en ese contexto, hoy es imposible hacer un pronóstico seguro de nuestra agricultura futura si no somos capaces,

de dar respuesta certera –y no lo somos– al menos a las siguientes preguntas:

¿Podremos frenar la pandemia en corto plazo, gracias a las vacunas, y retornar a crecimientos positivos normales de nuestros PIB?

La población mundial que crece con una fuerza nunca conocida, ¿nos puede llevar desde los 7.000 millones de habitantes de hoy a cerca de 9.000 millones en 2.050 o lo impedirá la pandemia? ¿Estamos en condiciones de garantizar, asegurar, empleo y una alimentación-nutrición adecuada para toda esa población global e individualmente?

¿Contemplamos hoy con más temor el cambio climático y por eso pretendemos acelerar el logro de mayores objetivos en materia de emisión de gases anticipando las fechas de su consecución? ¿Y seguirá la demonización hacia los efectos perversos de la ganadería en estas emisiones cuestionando también su bioseguridad?

Y ¿la nueva PAC 2023-2027, que está actualmente en fase de negociación final, será capaz de dar solución a los múltiples problemas que tienen los agricultores y ganaderos europeos haciendo rentables más y más explotaciones agrarias y asegurando un modo de vida rural que evite la despoblación al modo de la España vaciada?

¿Caminamos hacia una cierta desglobalización? ¿Aparecen síntomas que acentúan algunos rasgos de neoproteccionismo comercial? ¿La renacionalización fruto de la desglobalización que nos ha llevado, por ejemplo, al *Brexit* quedará limitada ahí o la veremos extenderse por otros Estados miembros con las consecuencias que ello supone?

¿Ese neoproteccionismo comercial que vemos ahora en EE.UU. –Boeing *vs.* Airbus y aranceles mayores frente a frutas, aceite de oliva, vinos, etc.– se extenderá hacia otros países? ¿Veremos nuestro comercio exterior amenazado por la competencia de productos que nos llegan no sometidos a iguales reglas comerciales, sanitarias, laborales... como las nuestras?

Los confinamientos y los cierres de sectores como hostelería y bares, ¿forzarán un cambio drástico en la estructura de consumo en hogares nacionales o de allí donde llega nuestra exportación?

¿Los equilibrios entre producción de bienes y servicios se están alterando porque en unos casos cabe el teletrabajo y en otros no? ¿Tendrá la agricultura que forzar su desarrollo tecnológico, su digitalización y su reestructuración para sobrevivir en el mundo post-pandemia?

Y esa digitalización, ¿nos llevará a un comercio alimentario basado en el ordenador, en el producto tipificado y en la no presencia física en los establecimientos de venta? Y su correlato, como el teletrabajo, ¿abrirá nuevas vías de solución para las zonas rurales vaciadas?

Son demasiadas preguntas las que nos atenazan en estos momentos. Y no todas, casi ninguna, tiene fácil respuesta...

2. Hace años... La evolución del sistema agroalimentario (SAA) desde hace dos décadas

Hace años, cuando sufrimos la crisis de las subprime (que algunos califican como la Gran Depresión, olvidando el año 1929) con todas sus graves consecuencias, muchas cosas comenzaron a cambiar en nuestra agricultura. Y por esa razón publicamos, también, en la revista *Mediterráneo Económico* un par de artículos, en dos semestres sucesivos, sobre la crisis económica global y la crisis española (3). En aquellos momentos ya asomaban algunos de los problemas que hoy forman parte de nuestra coyuntura e incluso algunos han devenido estructurales. Me refiero a los desajustes oferta-demanda mundiales, la crisis global de alimentos, los cambios en la estructura de nuestra PFA, algunos anómalos comportamientos subsectoriales, la cadena de valor y la *doble presión inversa* en la cadena alimentaria, los cambios nutricionales, los OMG, el intervencionismo medioambiental, el cambio climático y la agricultura y la nueva PAC-2013 que entonces se anunciaba. Como se ve, muchos temas singulares, más de naturaleza interna que externa, pero problemas que llamaban ya a nuestra puerta. Había otro más, pero no se veía con la intensidad de los últimos años, me refiero a la España vaciada.

Hoy, cuando escribo estas líneas, vivimos dominados por otro inmenso problema que jamás pudimos imaginar entonces y es la grave pandemia de la covid-19, y los problemas de toda naturaleza que está generan-

do. Porque la pandemia está produciendo enfermedad, muerte, graves problemas sanitarios, y, junto a ello, medidas de prevención, confinamientos, estados de alarma, toques de queda, paralización de ciertas actividades económicas, cambio en los flujos económicos con daños a subsectores de gran trascendencia económica –como el turismo o la hostelería y restauración– una cierta tendencia al aislamiento y cierre de fronteras defensivas frente a personas contagiadas pero que se va ampliando al área comercial... y todo ello fruto de una cierta tendencia hacia la desglobalización que aparece unida a una corriente que aumenta el grado de proteccionismo, un neoproteccionismo que en Europa sufrimos ya con el *Brexit* (4).

Y en medio de esa alteración mundial, seguimos en la lucha contra el cambio climático al tiempo que la Unión Europea trabaja en la renovación de la PAC, una nueva PAC para una nueva agricultura que atienda con eficacia futuros patrones de consumo, y sobre diversos programas de ayuda a las economías de la Unión, más dañadas por el coronavirus, mediante programas de reconstrucción y resiliencia que ya están comenzando.

He querido señalar las características de lo que constituía nuestro pensamiento y análisis central en los años 2008-2010 y lo que lo define ahora, cuando acabamos el 2020, para que se observe la muy diferente naturaleza de lo que nos acucia y cómo, entonces, nuestro pensamiento iba más por un análisis interior mientras que ahora caminamos por problemas de naturaleza internacional cuya solución depende del conjunto global. Y en medio de un futuro de incertidumbres.

No sorprenden los cambios. Sorprende –y de qué manera– los que se están originando en la pandemia más grave y profunda que nunca hayamos vivido. Porque cambios ha habido siempre. Cuando se produjo la abdicación del rey Juan Carlos I (2014), la revista *Información Comercial Española* (ICE) nos pidió a un conjunto de personas, bajo la dirección del profesor Juan Velarde, unos artículos que reflejaran los cambios habidos durante el reinado. Recibí el encargo de escribir sobre la transformación agroalimentaria. Y mis últimos epígrafes, optimistas, decían lo siguiente:

En resumen, en nada se parece el Sistema Agro Alimentario de 2015 al de 1975. El de hoy es revelador de una

evolución extraordinariamente positiva que nadie podía imaginar hace cuarenta años. Tenemos un PIB que ha superado el de Italia y que crece al ritmo más elevado de los Estados miembros de la UE, una Producción Final Agraria que ha multiplicado por 11 la de 1975, un saldo de la balanza comercial agroalimentaria que es el 2º de España, con más de 10.000 millones de euros, y al que solo precede bienes de equipo. Somos el 1er país de Europa en has. regadas y el 3º del mundo en riego modernizado. Una superficie que se ha más que duplicado en estos cuarenta años. Somos el 2º receptor de ayudas PAC de la UE porque somos el 3er país agrario de la UE. Y somos el 6º exportador agroalimentario mundial, cuando en 1975 éramos fuertemente deficitarios.

Ocupamos en tecnología en la agricultura y en general en todo el Sistema Agroalimentario, las primeras posiciones del mundo. En Agricultura la aplicación de inputs es de las más altas de Europa. Y somos país puntero en el uso de OGM, el 1º de Europa, que es uno de los grandes avances biotecnológicos modernos... aunque esto será criticado por los numerosos grupos que se oponen a su uso. Y, además, nuestra agricultura está ya en la agricultura 3.0, la de los macrodatos, en la era digital.

Nuestra IAA es ya el 1er sector industrial español, el 6º exportador mundial y es ampliamente buscado por los grandes inversores internacionales. Y entre las empresas de la Distribución, antes todas francesas o alemanas, destaca hoy con fuerza una española, Mercadona. Es notable.

Y en el plano medioambiental contamos con una red de Parques Nacionales y Naturales extensísimo, disponemos además de la mayor superficie protegida de Europa pues estamos en la posición 1ª de la Red Natura... y aunque ello tenga sus problemas muestra una conciencia medioambiental sorprendente (5).

Hasta aquí mis reflexiones de entonces, hace un lustro. Ahora la pandemia nos lleva a nuevos conceptos y cambios que obligan ya y exigirán, cada vez más, una profunda transformación de nuestra agricultura y nuestro medio rural.

Palabras y expresiones como cambio climático, economía circular, digitalización, reto demográfico, economía verde, desarrollo sostenible, descarbonización, responsabilidad social, biodiversidad, España vaciada,...

aparecían ya y comenzaban a mostrarnos un conjunto de nuevos paradigmas a los que hay que asomarse ya con rigor e imaginar soluciones para los múltiples problemas planetarios que nos suscitan y sus correspondientes incertidumbres.

3. El sector durante la pandemia

Hemos sido testigos de una reacción potentísima de todo el SAA durante la fase más alarmante de la pandemia, justo en los meses de confinamiento en el primer trimestre del año (yo la he ido describiendo en mis sucesivas *Cartas de Vida Rural*). Y en ese tiempo el sector ha demostrado una firmeza y una capacidad de reacción enormemente positiva. Y ello tanto en el abastecimiento del consumo interior, preferentemente los hogares, como exterior.

Durante el tiempo en que el PIB cayó más fuertemente (-21,5%) interanual- el sector agroalimentario crecía un 6,3%. Y su aportación al PIB fue de un 3,8% en ese fatídico segundo trimestre del año. Un reciente informe sobre el sector emitido por Caixabank Research (6), ha puesto de manifiesto cómo el total de exportaciones del SAA creció un 5% entre enero y julio, correspondiendo al sector agrario un 6% y a la IAA un 4,1%, y ello ha llevado al sector a un superávit exterior récord, con un 1,3% del PIB frente al 1,06% de igual período de 2019. Las ventas al exterior han ampliado mercados más allá del destinado a la UE, creciendo fuertemente el del resto del mundo (era ya un 38% en julio). Somos el cuarto exportador agroalimentario de la UE y el séptimo mundial. Y se han abierto o consolidado otros mercados con fuerza, como China, que absorbe una gran cantidad de ganado porcino y frutas y verduras (7).

Los agricultores han sido prudentes en los meses de pandemia y así comprobamos que ha habido una cierta reducción en la demanda de consumos intermedios que se ha traducido en caídas de precios de tales bienes y servicios (semillas, fertilizantes, piensos, etc.). Pero en la UE las inscripciones de tractores cayeron -12% en el primer semestre, y especialmente en el segundo trimestre con -20%. En Francia se redujo -18,8% y en España -25,6%. Sin embargo durante el mes de octubre las matriculaciones de tractores agrícolas crecieron aquí un 2,2% respecto a igual mes del año pasado. Las buenas

cosechas del año en curso han animado al sector y se ha alejado así en parte de las incertidumbres. Y es de reseñar que las exportaciones españolas de maquinaria agrícola continúan creciendo pese a la covid-19.

El empleo apenas si ha sufrido, ha tenido un comportamiento *contracíclico* nos dice Caixabank. Durante el segundo trimestre los afiliados a la Seguridad Social decrecieron un -1,9% interanual frente a un -4,4% del total de España. Y la contratación de temporeros en las épocas de recolección de frutas, uvas, etc., ha sido prácticamente ejemplar.

Y el auge de las compras *online*, fruto del confinamiento, está cambiando la estructura de ventas del sector. El *e-commerce* no hace sino crecer desde entonces.

Puede concluirse pues que el sector ha sido uno de los menos afectados, al menos hasta ahora, por el ataque del coronavirus. Pues se ha mantenido fuerte y activo en medio de esta guerra aunque ahora mira hacia un futuro lleno de incertidumbres.

4. Las incertidumbres... respuestas dubitativas...

4.1. La seguridad alimentaria de una población creciente y urbana

Prevedemos para 2050 una población de 9-9,5 billones de personas, de los cuales un billón en países desarrollados, 1,4 en China, 1,8 en India y 5,3 en el resto del mundo (UN). Una población cada vez más concentrada en grandes núcleos de población que se distribuirá con un 7% en Europa y un 70% en Asia y África. Un mundo posteuropeo y claramente asiático (8). ¿Será posible bajo la amenaza de la pandemia?

Realidades demográficas que se superponen a una población mundial creciente y progresivamente urbanizada, donde la ruralidad se va perdiendo, ya desde 2008. Para 2050 la población rural será la mitad de la población urbana, es decir un tercio del total mundial. Y estaremos dominados por 38 megaciudades de más de diez millones de habitantes. Eso significa que veremos una España cada vez más vaciada, más concentrada en grandes ciudades costeras, con la excepción de Madrid, y menos rural, por tanto menos agraria.

Toda esa población mundial, esas megaciudades exigen alimentos. También las zonas en claro subdesarrollo. Y ello porque aumenta la pobreza. No olvidemos que hoy la FAO estima que necesita 350 millones de dólares para evitar el aumento del hambre a medida que avanza la pandemia (9). En algunos lugares la covid-19 está impactando al tiempo que sequías lacerantes dañan las posibilidades de alimentar sus poblaciones.

El Programa Mundial de Alimentos –PMA– ha recibido, merecidamente, este año el Premio Nobel de la Paz. Un 9% de la población mundial pasa hambre a diario. Esta cifra podría crecer fuertemente este año por la covid-19 aunque la OMC afirmaba, en agosto, que las exportaciones agrícolas crecieron durante la pandemia aunque bajaron los precios, que las existencias mundiales de alimentos estaban en máximos y que *actualmente no hay ninguna razón por la cual la actual crisis de salud deba convertirse en crisis alimentaria*. Alcanzar el *hambre cero* será imposible, un año más. Y sin embargo bastarían para ello –según el PMA– 260.000 millones de euros en un año, cifra que llama la atención cuando la comparamos con los 750.000 millones que se pierden cada año en desperdicio alimentario.

Además, el mundo es capaz de producir cuanto precisa de alimentos, especialmente si consideramos el potencial de riego existente. Y buena prueba de que tal cosa es posible es que en esta campaña la oferta mundial de grano superará en 18 Mt de demanda global, con una cosecha récord de 2.762 Mt de cereales.

Si pensamos en que tal evolución es la más probable, hay que imaginar que la agricultura se concentrará en las tierras más férciles, las más productivas, las de mayor potencial y rentabilidad agrícola. Y no digo ganadero porque esta rama de actividad es cada vez más intensiva e industrial, no extensiva, el pastoreo va desapareciendo. Aceptado ese principio se llega a la conclusión de que serán las tierras de riego, por su alta productividad, las que atraerán y concentrarán más población en detrimento de los secanos, salvo que estos sean altamente productivos.

4.2. *El cambio climático*

Frente a las posturas negacionistas de hace un par de décadas hoy ya nadie discute esta realidad: los datos

climatológicos de todo el mundo acreditan un cambio profundo que afecta negativamente a la población y la agricultura mundial. Tanto que hace un año más de 11.000 científicos lanzaron una alerta mundial sobre la amenaza del clima declarando que estamos ante una *emergencia climática* (10). Y los datos de España de este año apuntan en esa dirección. Y por eso vivimos bajo la búsqueda de soluciones para descarbonizar el ambiente eliminando en lo posible el CO₂ y otros gases de efecto invernadero. Pero los cinco países principales del mundo emiten 22 MKt de CO₂ mientras que Europa solo 2,5 MKt. Lo que hagamos tendrá poco peso en el contexto global... y estamos siendo observados.

La reciente Ley de Clima de la UE ha asentado, entre otros, el principio de la capacidad del modelo de cultivo de carbono. La agricultura europea ha reducido sus emisiones de gases de efecto invernadero un 20% desde 1990. Es por ello que la agricultura y la silvicultura aparecen como principales agentes para la mejora de los sumideros de carbono. Un ejemplo: una hectárea de almendros secuestra dos toneladas de CO₂ al año. De seis cultivos típicos de nuestra agricultura, viñedo, olivar, trigo, almendros, cítricos y arroz, se conocen hoy prácticas de cultivo con gran potencial de absorción y almacenamiento de carbono (11).

También existe hoy una corriente muy arraigada en favor de comer principalmente alimentos de origen vegetal mientras se reduce el consumo global de alimentos animales, especialmente el ganado rumiante, porque ello puede mejorar la salud humana y reducir significativamente las emisiones de GHC (incluyendo metano en la fase de contaminantes de vida corta). Seamos cautos para que esta tendencia vegana y vegetariana no acabe con los recursos animales. Es cierto que el metano (debido en buena parte a las flatulencias y deyecciones del ganado) es un gran contribuyente al cambio climático, tras el CO₂. Será necesario aplicar tecnologías innovadoras usando forraje en verde y ensilados y otros para reducir esas emisiones. Pero de ahí no debe concluirse la necesidad de acabar con la población animal y el exclusivo consumo de alimentos vegetales.

Las prácticas de cultivo tales como laboreo mínimo que incrementan el carbono en el suelo son fundamentales.

Y necesitamos reducir drásticamente la enorme cantidad de desperdicios de alimentos en todo el mundo.

Pero no olvidemos, en medio de estos alarmismos, que, según la Universidad de Yale (12), España está entre las economías que mejor preservan su medio ambiente, con una nota de 74,3 puntos sobre 100 y que en cambio climático, calculado sobre la emisión de los principales gases de efecto invernadero, España figura en el puesto 18, con 71,2 puntos. Igualmente nos sitúan en excelentes posiciones en calidad del agua y en saneamiento, con una nota de 94,6 y 100 puntos respectivamente. No debemos ser tan pesimistas.

4.3. Agua y riegos

Pero el cambio climático no puede servir de excusa para no corregir las desigualdades hídricas de nuestro territorio. Nuestro paradigma hidráulico se ve como modélico en toda Europa. Y esas diferencias en el ciclo integral del agua habrá que corregirlas. La transición ecológica no puede ser la transición al desierto. Si tiene que crecer la producción habrá que pensar en el riego como una solución no como un problema. Siempre he sostenido que *la agricultura española será de riego o no será. Sine agricultura nihil*, decimos los agraristas. Pero sin agua no hay casi agricultura. Los 3,8 millones de hectáreas de riego de España, representan el 22,18% de las tierras de cultivo y el 7,46% de la superficie total de nuestra geografía, pero aportan el 65% de la PFA, empleando más del 4% de la población ocupada y es la que más exporta. Pero como el cambio climático amenaza este recurso, es necesario aumentar la reutilización de aguas depuradas y aguas desaladas.

Lo importante es saber que la productividad del regadío sobre el secano es superior a 6,38. Según FENACORE, una hectárea de regadío multiplica por cifras enormes la producción del secano (13). Cualquier índice que utilicemos nos lleva a que alimentar a un mundo con esa población creciente implica un mayor uso de hectáreas regadas con menos volumen de agua consumida para riego y, por consiguiente, un menor uso de los secanos. Pero si bien hoy se aplica el 70% del agua consumida a la agricultura, esta cifra deberá reducirse rápida y progresivamente en la medida en que

los riegos por gravedad pasen a riegos localizados de gran precisión. Y tendremos que tratar de que nuestra huella hídrica (Hoekstra) nos lleve a disponer de un balance hídrico aún más positivo, es decir importaremos más agua en aquello que compramos que la que exportamos en todos los bienes que vendemos.

Además, las áreas regadas, la agricultura intensiva, ayudan a generar ese plus de alimentos que la población mundial nos exige, preservando al tiempo la biodiversidad porque permite liberar tierras del cultivo, dada su mayor productividad y contribuye a compensar las superficies ecológicas de menor rendimiento. Naturalmente, respetando las limitaciones en materia de fitosanitarios y otras que nos impone el famoso documento de la UE *De la granja a la mesa* dentro del Pacto Verde Europeo y la definición de la nueva PAC.

4.4. La nueva PAC

La PAC ha sido durante años la gran construcción comunitaria de la Unión desde la Conferencia de Stressa. Y ha experimentado múltiples cambios a lo largo de su historia. Pero nunca como ahora, dadas las excepcionales circunstancias en las que vivimos, algunas ya comentadas, se ha hecho tan necesario un cambio de cierta profundidad en sus medios. Y afortunadamente, este es un aspecto de gran importancia sobre el que parece existen pocas discrepancias, pues las negociaciones van por buen camino. Se trata de reconstruir una PAC para lograr una agricultura económicamente sostenible, adaptada al cambio climático, y capaz de satisfacer la demanda europea y el amplio mundo de su comercio exterior. Tendrá pues que someterse al *Green Deal*. Y, así lo exigen los perceptores de las históricas ayudas PAC, sin que estas se reduzcan ni se condicionen hasta extremos imposibles.

Por lo pronto la cifra global de ayudas de la futura PAC, en volumen, se aproxima a los años anteriores (47.000 millones de euros para España). No olvidemos que los fondos de la PAC son tan importantes que representan, nada menos, que el 95% del presupuesto del MAPA. Pero ahora se espera un cambio profundo de paradigma. Sin duda, los derechos históricos están llamados a una profunda mutación. Nos aparecerá la

ayuda básica a la renta para la sostenibilidad heredera de las *ayudas básicas a la renta*. Siguen previstas las ayudas acopladas. Se mantienen o amplían las de algunos subsectores, como el de frutas y hortalizas.

Nos esperan, pues, cambios profundos. Pero todo apunta a que la lucha contra la despoblación, y la apuesta por la digitalización, la transición ecológica y los regadíos serán prioritarios en las nuevas definiciones. La Agenda Urbana y Rural de lucha contra la despoblación contará con unos 11.530 millones de euros de los 72.000 millones de euros del Plan de Recuperación y Resiliencia. Pero es más que probable que la ayuda básica a la renta vaya a agricultores y ganaderos que ostenten dicha condición. Serán los *agricultores genuinos*. No habrá CC.AA. ganadoras o perdedoras sino agricultores y ganaderos genuinos perceptores o no de dichas ayudas. Y veremos más cambios, como las ayudas en los ecoesquemas, una PAC más verde, que será una gran novedad que no muchos van a aceptar con facilidad y que pueden dañar la rentabilidad de muchas explotaciones según el alcance de los condicionamientos. Estos ecoesquemas, que absorberán el 20% de los pagos directos, parecen atemorizar o preocupar a muchos agricultores y ganaderos, pues pueden generar recortes sensibles y restar ayudas y competitividad. Incluso Benoît Biteau, eurodiputado de los Verdes, ha llegado a afirmar *Esta PAC es peor que la precedente para el clima, la biodiversidad y los agricultores* (*Le Figaro*, 21-10-2020).

Es ahora el momento en que el trío alcance un compromiso equilibrado. Y no será fácil. Parece que la principal organización de agricultores europeos, COPA-Cogeca, ha aceptado con prudencia el compromiso. Incluso Francia considera que se ha avanzado mucho en favor de su agricultura. Como se ve no es una incertidumbre menor.

Estos cambios nos llevarán también a un gran Plan Estratégico Nacional donde se defina lo que muchas veces he denominado *la política de nuestra política agraria*, es decir nuestro propio esquema inmerso en las reglas y reglamentos de la UE, en el cambio climático y en la transición ecológica. Aunque la correcta definición de ese plan plantea muchas preguntas y explicaciones, hoy todavía sin respuestas (14).

4.5. *Hacia un cierto neoproteccionismo. EE.UU. y el Brexit*

Otro elemento de incertidumbre es que, además, cuando la globalización nos iba alejando progresivamente de las políticas proteccionistas, la covid-19 nos ha vuelto a traer rasgos acentuados de esta mala práctica económica. Y los cierres, confinamientos, etc., que los diferentes Estados miembros de la Unión (Francia, Austria, Alemania, e incluso fuera de la Unión, Reino Unido) están ordenando en función de la pandemia no hacen sino acentuar la tendencia hacia el cierre, paralelo, de los mercados. Restringir importaciones de otros países mediante aranceles, cuotas, etc., que reducen el comercio mundial y afecta a millones de consumidores, comienza a repuntar. Tenemos cerca dos ejemplos: lo que nos ocurre con EE.UU. y el Reino Unido con el *Brexit*.

La guerra comercial con EE.UU. comienza cuando estos consideran como ilegal una ayuda a Airbus –gran competidor de Boeing– de 7.500 millones de dólares, empresa en la que participa España. A la vista de ello, Trump impuso una serie de aranceles a productos europeos, entre los que se encuentran el vino, el queso, el aceite de oliva y las aceitunas negras españolas con una tasa del 25%. Esto está causando graves daños en nuestras exportaciones agroalimentarias. Este año han caído, hasta mayo, un 8,7%. Por ejemplo, las ventas de aceite de oliva a EE.UU. se redujeron en un 40% en el primer semestre de este año. Ahora todo depende de la capacidad y voluntad negociadora entre ambas administraciones y de que Joe Biden, ganador de las elecciones en EE.UU. el pasado noviembre, suavice los términos de la situación presente rebajando aranceles a un país amigo como es España, con quien tiene que renovar el convenio por sus bases de Rota y Morón. Y del resultado del *Brexit* pactado a fines del pasado año.

Porque, desde el RU nos llega el *Brexit*, actualmente definido. Ya hay acuerdo y por tanto no caminamos hacia un *Brexit* duro de perniciosos efectos, que nos habría llevado a una fuerte amenaza sobre el 7,5% de nuestras exportaciones, pues RU pasará a ser un *tercer país* peculiar frente a la Unión. El Institut Agrícola Català de Sant Isidre estimaba con *Brexit* duro una pérdida del 5,4% en 2020. Y el RU es hoy el tercer mercado de la

exportación española. Por ejemplo, en el sector hortofrutícola vendemos allí 1,57 millones de toneladas por valor de 1.750 millones de euros. Cerrado el *Brexit* con acuerdo esto evitará grandes dificultades para la exportación de tomates, cítricos, etc., que hoy tienen un peso muy importante en ese país. Pero nadie gana en este *Brexit* pese a que sea acordado, tampoco Reino Unido.

La única parte no negativa de la pandemia ha sido que la demanda interior en hogares –que no en hostelería, donde cayó fuertemente– ha ganado peso porque los consumidores han buscado una alimentación más sana y han considerado que las frutas y las hortalizas contribuyen mejor a su estado de salud en un momento de tanta preocupación. Pero ese peso habría podido perderse por un *Brexit* duro... que habría inducido más daño que la pandemia en términos económicos.

Pero, en cambio, el temor a que puedan abrir al tiempo su mercado a productos procedentes de terceros países, sin aranceles o muy reducidos, –como era su política agraria antes del ingreso en la CEE– es un temor fundado que todos tenemos.

Los mercados se están globalizando pero las reglas del juego no son homogéneas. Algunos países exportan sus productos basándose en costes laborales muy inferiores a los europeos porque sus reglas de protección al trabajo son poco o nada exigentes y además tampoco lo son con respecto al uso de ciertos fitosanitarios o a las exigencias medioambientales. Las exportaciones de Marruecos a la UE crecen a ritmos elevados, incluso en estos meses de pandemia. Y dado que las nuestras se concentran básicamente en la UE, la Unión debería ser más exigente o menos tolerante, como lo es hoy, con respecto a los criterios laborales o fitosanitarios antes mencionados. Me refiero a la nueva UE ya sin el Reino Unido.

4.6. La cadena y los hábitos alimentarios en España

El consumo en España cayó un 13% en la primera semana del estado de alarma decretado el 9 de octubre. Las familias recondujeron su actitud hacia un menor consumo y un máximo de ahorro preventivo dadas las circunstancias. Ya en el segundo trimestre del año, según el INE, la tasa de ahorro de los hogares españoles llegó al

31,1% de su renta disponible, con un aumento histórico desde que en 1999 se empezaron a recopilar estos datos.

La pandemia está acabando con miles de negocios, comercios, restaurantes, bares, lugares de ocio..., cerrando con carácter definitivo o durante horas del día o de la noche y reduciendo así sus ingresos cotidianos. Y al tiempo esos cierres lanzan al paro a decenas de miles de personas. El paro subió en octubre hasta los 3,8 millones y ya hay 600.000 parados más que antes de la crisis. Y otras 600.000 personas siguen en ERTE. Hoy son cientos de miles de personas de edad mediana las que pierden el empleo. Y son millones de jóvenes los que llegan al mercado de trabajo y no encuentran ocupación. Y si la hallan es precaria o con salarios escasos.

Desgraciadamente, la pandemia ha provocado que España tenga un paro del 40,4 % de los jóvenes entre 16 y 25 años. Es el mayor de Europa, y esa tasa prácticamente duplica la media europea (datos del tercer trimestre de 2020). Esos jóvenes, en circunstancias normales, hubieran ocupado puestos de trabajo en los sectores que están siendo más afectados por la crisis, como la hostelería, el ocio, restauración, etc. Y solo se escapan de esta situación aquellos que disponen de titulaciones o *skills* orientados preferentemente al sector digital y tecnológico. Y eso genera pobreza.

Dicho de otro modo, la pobreza crece en el mundo y sobre todo en las grandes ciudades del mundo desarrollado, cosmopolita, donde los empleos desaparecen día a día, los apartamentos se vacían, los locales comerciales pasan a la situación de *disponible*, perdiendo el propietario sus rentas, etc. Así, la renta de los hogares en España cayó durante el confinamiento cuatro veces más que en la UE. Solo Irlanda se escapó de esa tendencia creciendo la renta disponible en sus hogares. Y naturalmente esas personas, esos hogares, redujeron –no había otro remedio– el consumo de casi todo, ropa, enseres, alimentos, bebidas, etc. El consumo de las familias decreció un -25% en el segundo trimestre frente al -16% de la eurozona. La protección pública de rentas no ha sido suficientemente compensatoria. Ni que decir tiene que esto repercute sobre las ventas de alimentos porque ha cambiado la estructura de consumo. Y las colas del hambre proliferan.

Durante los confinamientos provocados en marzo y abril en España por la pandemia, se cerraron cientos de actividades. Sin embargo, la cadena de ventas alimentaria quedó abierta y en condiciones de aportar nutrición a la población encerrada. Durante la vigencia de aquel estado de alarma, las personas únicamente podían circular por las vías o espacios de uso público para la adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad, así como para la asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios y algunas otras actividades. Esto permitió que la cadena de valor alimentaria se mantuviera activa en todo momento y que no faltaran los alimentos y bebidas.

Pero los hogares cambiaron sus hábitos de consumo a causa del cierre de bares y restaurantes —este cierre representa un tercio del consumo alimentario en valor—, redujeron su gasto en carnes y vinos o alcoholes, sobre todo de cava o de calidad, y aumentaron sus compras de frutas y hortalizas (más sanas, imagen mejor ante un problema de salud), abandonando los consumos típicos —tapeos— de esos establecimientos. Esto no dejó de tener una gran repercusión. Quizás la más notable es lo ocurrido en las bodegas, donde los *stocks* no bajaban y donde se ha llegado a la cosecha de septiembre-octubre de este año con los depósitos llenos y muchas bodegas no han adquirido uvas para reponer sus existencias porque estas estaban colmadas.

Todos pensábamos en verano que al llegar el otoño todo cambiaría. Pero una nueva ola de rebrotes de la covid con aumento de la cifra de contagios y muertes, nuevos confinamientos, limitaciones de circulación (15), cierres de hoteles tras la durísima crisis del verano, etc., y anuncios —cuando escribo— de toques de queda y estado de alarma por seis meses, hacen que los *stocks* de alimentos y bebidas no disfruten de salidas semejantes a las del año anterior. Ni en el interior ni hacia el exterior. De cerrarse unos 80.000 bares en 2020, como se prevé, habrá un cambio en los hábitos alimentarios. Se reducirán esos consumos pues los de los hogares son diferentes y además son de menor coste y porque hay un temor al paro y por tanto a una caída en las rentas disponibles. Hay cada vez menos trabajo y más precario. Autoridades, como Pedro Baños pronostican que el *hambre madure en poco tiempo* (16). No nos extrañe, pues seguramente veremos en meses

próximos y en 2021 una menor demanda de ciertos alimentos que repercutirá negativamente en los precios agroalimentarios y en las rentas agrarias. Y mayores colas del hambre en demanda de alimentos por vía de organizaciones religiosas, ONG o semejantes.

Al tiempo, los confinamientos y el temor al contagio están llevando a la población a las compras digitales de alimentos. Se prescinde del híper, el súper o el comercio de barrio y se sustituye en buena medida por la compra *online*, vía ordenador o teléfono digital. También esto está cambiando a gran velocidad en el mercado alimentario.

Y no olvidemos que hemos pasado de la alimentación a la nutrición, y en ella a la nutrición salutaria. La búsqueda de nuevas fuentes de proteínas, el mayor consumo de polifenoles, el logro de una mayor accesibilidad, etc., van a cambiar y a reforzar aún más a este sector. Y ello generará unas fuertes corrientes de exportación e importación para satisfacer tales necesidades. Porque los gustos se están haciendo, se han hecho, universales, también.

Necesitamos, pues, que España siga siendo una gran potencia productora y exportadora aprovechando a tope todos sus recursos agrarios, especialmente tierra y agua. Y con ellos, hombres, fuerzas de trabajo y talento, en forma de desarrollo de nuevas tecnologías, no solo digitales, sino agrarias. La I+D+i en el ámbito de las semillas y los OGM, pese a la oposición infundada de ciertos colectivos, será una constante de los nuevos tiempos.

4.7. La digitalización. La España vacía

En España existen 5.000 municipios de menos de mil habitantes y 1.360 con menos de cien. Y el territorio que ocupa la España prácticamente despoblada es algo más de la mitad.

La pandemia ha empujado a muchas personas a desplazarse de la ciudad hacia el medio rural cuando su capacidad laboral les permite hacerlo mediante el teletrabajo. Las cercanías de las grandes ciudades están concentrando esa demanda. Las provincias de Ávila, Burgos, Cuenca, Segovia, Teruel, etc., están viendo cómo ese éxodo urbano, nacido del coronavirus, llega en forma de demanda de chalés y viejas casas rurales en ese medio rural hasta ahora despoblado.

Se huye del contagio, del contacto social, de los confinamientos, de las restricciones de movilidad. Sin embargo, faltan infraestructuras de comunicación, hay fuertes deficiencias en la conectividad por la falta de cobertura del móvil y de banda ancha, y también porque la asistencia sanitaria se halla siempre lejos de esos municipios.

Probablemente esto tendrá un alcance muy limitado pero, en principio revierte la tendencia que veníamos observando desde hace años en lo que hemos llamado la España vaciada (17).

Y la clave de este cambio está en la digitalización que conduce al teletrabajo. Esta va a ser, está siendo ya, otra clave del cambio en nuestra agricultura. Los españoles no miramos la profesión de agricultor con la misma admiración y respeto que en EE.UU. o Rusia, dos países donde su agricultura es contemplada desde un alto nivel de consideración. Aquí parece una profesión de seres anacrónicos, y por eso, en buena medida, los jóvenes huyen de nuestros pueblos. Es la España vaciada. Un agricultor francés no mira con tanta ilusión París como un español Madrid.

Pero si la actividad se digitaliza, si la profesión es vista desde una perspectiva más tecnologizada, si para manejar la maquinaria y los aperos hacen falta mayores conocimientos, más ciencia, más talento, en suma, puede que los jóvenes vean el campo con otro prisma más moderno y apetecible.

Y además, si esa digitalización llega a todos los núcleos rurales –aldeas y pueblos de menos de 10.000 habitantes– puede que los urbanitas de hoy sean teletrabajadores de mañana, pero desde la ruralidad, desde la población de nuestras zonas vacías. No es un sueño. La demanda de casas rurales está creciendo y son muchos los que compran y remodelan viejas casas de mampostería y ladrillo con sus corrales y sus viejos balcones y rejas para vivir allí y trabajar desde lugares menos peligrosos y amenazantes que las ciudades más pobladas. Los pueblos de los alrededores de Madrid así lo atestiguan.

5. Coda final

Según Adam Tooze (18), gran analista de la crisis de 2008, la caída del PIB que estamos sufriendo repre-

senta un escenario peor que el de la Gran Depresión o el de la Segunda Guerra Mundial. Sin vacunas es probable que nuestra recuperación sea muy lenta o casi imposible. Porque frente a lo que han hecho los chinos o los coreanos, que han sido capaces de recuperarse con éxito reaccionando de un modo singular, no cabe imaginar una reacción igual en una sociedad tan abierta y libre como la europea, ni que la propia sociedad lo acepte.

Por tanto debemos pensar en cómo se comportará nuestra economía en un esquema lleno de contagios y con una afectación profunda de determinados sectores, donde la distancia social o el confinamiento obligan a un modo de trabajo que puede llevar a cerrar ciertas actividades económicas. Afortunadamente, el sector agrario no se encuentra incluido en ese tipo de actividades, aunque puede sufrir repercusiones negativas derivadas del extremo superior de la cadena de valor, es decir de las reducciones que puedan producirse en las ventas de hostelería y restauración y de los problemas que puedan derivarse de nuestros mercados clásicos de exportación.

Por su parte, Santiago Niño-Becerra (19), que ya en 2010 nos vaticinó lo que iba a ocurrir, nos anuncia un mundo diferente, donde anticipa el final del actual sistema capitalista y la instauración de otro *más deshumanizado* por la llegada del virus. Y así nos vaticina escasez de trabajo, salarios bajos, más pobreza, más desigualdad y un modelo de protección social que será un mero recuerdo de tiempos mejores. Sin duda, esa vida cambiará nuestra estructura de consumo alimentario y reducirá la demanda con las inevitables consecuencias sobre precios y rentas campesinas.

Dice Niño-Becerra: *Mire, voy a ser claro. ¿En qué es especialista España? España no es especialista en nada. En turismo, vale, en ese 28% que hemos dicho y en su momento en construcción. Nada más.* Yo discrepo, creo que lo es precisamente en el campo agroalimentario, que es donde está y va a estar una de nuestras próximas fortalezas –lo he destacado durante años y en especial en las últimas dos décadas– pese a las incertidumbres ahora comentadas... El reciente informe de Caixabank, antes citado, califica a este sector, todo el SAA, como altamente resiliente y la covid está

acelerando la sostenibilidad, ampliando una visión salutífera de los alimentos y mejorando su accesibilidad. Ahí están sus fortalezas... El ministro Luis Planas lo acaba de destacar: *El sector agroalimentario será uno de los grandes ganadores de la pandemia. Con la nueva PAC recién aprobada, con un presupuesto de 47.000 millones de euros para los próximos siete años, el sector es una gran oportunidad de empleo para los jóvenes, por las jubilaciones que van a producirse y porque es rentable* (20).

NOTAS

- (1) Lamo de Espinosa, J., «El sector agroalimentario: fuerte ante la crisis», *Economistas*, núm 135, extra 2013.
- (2) Fernández de Navarrete, D., «La coronacrisis: un futuro de incertidumbres», *Ibercampus.es*, 14, octubre 2020.
- (3) Lamo de Espinosa, J., «Presentación y reflexiones en una coyuntura singular», *Mediterráneo Económico*, núm. 15, mayo 2009, págs. 13 a 26, y «La crisis económica global y la crisis agraria española», *Mediterráneo Económico*, núm. 16, diciembre 2009, págs. 47 a 83.
- (4) Las negociaciones sobre el *Brexit* entre la UE y RU culminaron con éxito con el Tratado de libre comercio aprobado en la pasada nochebuena. En su virtud deberán respetarse las reglas y estándares de la UE lo que asegurará la competencia justa en el mercado único. Pero esto ha coincidido con la aparición de una nueva cepa del Covid, que está colapsando la economía del RU y en particular la turística así como el transporte de mercancías desde Europa. Aunque el caos de las aduanas británicas de fin de año desaparecerá pronto.
- (5) Lamo de Espinosa, Jaime, «La agricultura española durante el reinado de Juan Carlos I», *Información Comercial Española*, núm. 889-890, 2016, págs. 100-120.
- (6) Caixabank Research, *Informe Sectorial Agroalimentario*, octubre 2020.
- (7) MAPA, Boletín Mensual de Estadística agosto-septiembre 2020: https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/publicaciones/bme-2020-08-09-agosto-septiembre_tcm30-544474.pdf.
- (8) Lamo de Espinosa, Emilio, *Nuevos mapas del mundo*, Real Instituto Elcano, 2020
- (9) <http://www.fao.org/news/story/es/item/1276103/icode/>. Mayo 2020.
- (10) Ripple, W. J.; Wolf, Ch., Nerwsome, Th. y cols., «Warning of a climate Emergency», *BioScience*, vol. 10, Issue 1, enero 2020.
- (11) *Revista Alimentaria*, 15-10-2020.
- (12) *Índice de Desempeño Medioambiental*, Universidad de Yale, 2020.
- (13) Vicente Lladró, *Las Provincias*, 16-12-2019.
- (14) García Azcárate, T., «Los próximos planes estratégicos de la PAC: explicaciones y preguntas, muchas preguntas», *AgroNegocios*, núm. 741, 11, septiembre 2020.
- (15) Según Fdez. de Navarrete, las limitaciones de circulación debidas al colapso sanitario han afectado a más de la mitad de la población mundial. *op. cit.*
- (16) Baños, Pedro, *El dominio mental*, Ed. Ariel, 2020.
- (17) Lamo de Espinosa, J., «La España vaciada bajo la pandemia», lección magistral en la apertura del curso académico 2020-21, celebrado en la UPM, bajo la presidencia de SM el Rey, el 23.9.2020.
- (18) Tooze, A., *Crashed: how a decade of financial crisis change the world*, Nueva York, Wiking, 2018.
- (19) Niño-Becerra, S. *Capitalismo (1679-2065)*, Ariel, 2020.
- (20) Planas, L. *La Vanguardia*, 22-11-2020.

LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA AGRICULTURA

María García Rodríguez

Exsecretaria de Estado de Medio Ambiente

RESUMEN

El Pacto Verde Europeo reanuda el compromiso de afrontar definitivamente los desafíos del clima y del medio ambiente, impulsando una estrategia de crecimiento dirigida a convertir a la Unión en la primera economía climáticamente neutra y plenamente circular a mediados de este siglo. Una profunda transformación, que implica a todos los sectores económicos y al conjunto de la sociedad. Y en la que la agricultura está llamada a desempeñar un papel activo, compaginando estrategias de mitigación del cambio climático y de adaptación a sus efectos. Con los apoyos y recursos necesarios para asumir las nuevas exigencias ambientales, el sector agroalimentario puede y debe avanzar hacia un mejor equilibrio entre competitividad y sostenibilidad. Demostrando así el valor del servicio que presta, a la sociedad y a nuestro medio ambiente.

PALABRAS CLAVE

Sostenibilidad, Neutralidad climática, Medio ambiente, Biodiversidad, Competitividad, Adaptación, Mitigación, Formación, I+D+i.

1. El desafío de la sostenibilidad

Satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias (1). Desde que, a finales de la década de los ochenta, quedara acuñada así su definición, el desarrollo sostenible se ha consolidado como el principio rector de cualquier estrategia de crecimiento socioeconómico.

Y en este marco, la protección del medio ambiente, en sus diversas vertientes, constituye una responsabilidad vital y compartida; que a todos nos interpela y que todos debemos asumir y ejercer. Un desafío global, que compromete a gobiernos, sector privado y sociedad civil con la transformación hacia una economía climáticamente neutra y circular.

En otras palabras: la lucha contra el cambio climático –la mitigación de sus causas y la adaptación a sus efectos– y el impulso a una economía circular –capaz de mantener el valor de los recursos en el ciclo productivo y de disminuir los residuos generados– constituyen, junto con la transición digital, las tareas de mayor envergadura que tenemos entre manos. Son los retos que condicionan nuestro presente, determinan nues-

tro futuro y marcan nuestro modelo de producir, de consumir y, en definitiva, de ser; en todos los ámbitos y en todos los sectores.

2. La ambición del Pacto Verde y el sector agrario

El Pacto Verde Europeo es, fundamentalmente, una respuesta a estos retos. Una respuesta *destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos.*

Como lo son, también, la Estrategia de la Granja a la Mesa y la Estrategia sobre Biodiversidad, elementos centrales del Pacto Verde, que, además, inciden directamente en el sector agrario y en el sector alimentario en su conjunto, con el objetivo de consolidarlos como referente mundial en materia de sostenibilidad. Más recientemente, la Comisión Europea ha presentado, asimismo, una estrategia para reducir las emisiones de metano –el segundo gas de efecto invernadero (GEI), detrás del dióxido de carbono–, en particular en el sec-

tor de la agricultura, como parte de su apuesta por la neutralidad climática.

Y, por supuesto, la propia reforma de la Política Agrícola Común (PAC) es, también, parte integrante de esta ambición verde. La propuesta de reforma de la Comisión Europea, de junio de 2018, configura una nueva PAC orientada a la consecución de resultados vinculados a una serie de objetivos, entre los que figura el de *contribuir a la atenuación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como a la energía sostenible* (2). Se trata de uno de los tres objetivos medioambientales de los nueve específicos que componen la propuesta. Es más, el Pacto Verde recoge que los planes estratégicos nacionales que se están elaborando para la futura PAC deberán reflejar *plenamente la ambición del Pacto Verde y de la Estrategia de la Granja a la Mesa* y serán evaluados *con arreglo a criterios sólidos en materia de clima y medio ambiente*.

Es decir, intensificar la lucha contra el cambio climático, proteger el medio ambiente y preservar la biodiversidad son ya prioridades fundamentales para la agricultura. No es pronto para asumir que la sociedad europea lo demanda, la política europea lo promueve y la política nacional debe integrarlo cada vez en mayor medida. Podrán discutirse la intensidad de las medidas, los tiempos, el alcance de los cambios o la disponibilidad de recursos. Pero resulta imprescindible y urgente apostar por un sector agrario capaz de adaptarse a las nuevas exigencias ambientales, que logre el mejor equilibrio entre competitividad y sostenibilidad. Un sector que proporciona servicios imprescindibles al conjunto de la sociedad; relacionados, no solo con la disponibilidad de alimentos y la seguridad alimentaria, sino también con la conservación y la mejora del medio ambiente.

3. Agricultura y clima: un asunto clave

En este contexto, la elección del tema de este número monográfico no puede ser más oportuna, al menos por tres razones fundamentales.

En primer lugar, por la indudable potencia económica del sector agroalimentario español. Un sector que genera en su conjunto más del 10% del PIB nacional

y da empleo a 2,6 millones de personas (3). Que contribuye a la internacionalización de nuestra economía, a través de las exportaciones (más de 53.000 millones de euros) (4). Que permite garantizar el abastecimiento alimentario, en cantidad y calidad, de la población española (47 millones de personas) (5) y de la que nos visita cada año (más de 83 millones) (6), además de abastecer a las poblaciones de las sociedades a las que exportamos nuestras producciones y elaboraciones. Sin olvidar que los agricultores desempeñan, además, un papel fundamental en la gestión y el mantenimiento de la biodiversidad.

En segundo lugar, porque la irrupción de la pandemia de la covid-19 ha puesto de relieve la importancia de un sistema alimentario fuerte y resiliente, capaz de cubrir la demanda en cantidad y en calidad, en cualquier punto de la geografía, y en toda circunstancia. En una coyuntura en la que nuestros principales sistemas organizativos se han visto afectados, el sector agroalimentario ha demostrado, nuevamente, su capacidad de reacción y de adaptación. Es más, la crisis sin precedentes en la que aún estamos inmersos ha dejado claro hasta qué punto todo está interconectado e interrelacionado, y las implicaciones y riesgos que ello conlleva. Una toma de conciencia que ha traído nuevas muestras de reconocimiento y confianza por parte de toda la sociedad hacia actividades tan esenciales como la agricultura.

Y, en tercer lugar, la oportunidad de la temática elegida viene dada por el proceso de aumento de la ambición climática abierto actualmente en la Unión Europea. Un proceso que orienta no solo las medidas adoptadas para hacer frente al futuro post-covid, sino, en general, el conjunto de la acción política europea, con el objetivo claro de acelerar la lucha contra el calentamiento global y de apuntalar la transición hacia una mayor sostenibilidad en todos los sectores.

4. El liderazgo europeo en la acción climática

Merece la pena, en este punto, repasar brevemente la historia reciente de la acción por el clima en Europa y el momento en el que se encuentra ahora; su alcance y sus perspectivas a corto y medio plazo.

La Unión Europea siempre ha estado a la vanguardia en la lucha contra el cambio climático. Desde el año 1990 al 2019, la Unión, incluyendo los sumideros, ha reducido sus emisiones de GEI en un 25%, sobrepasando así sus compromisos del Protocolo de Kioto. Y ello, mientras la economía crecía un 62%, lo que acredita que ambición climática y crecimiento económico son plenamente compatibles. Se puede reducir emisiones y, al mismo tiempo, generar riqueza.

Pero, aunque, desde principios de siglo la Unión iba aumentando progresivamente sus niveles de ambición climática y energética, los esfuerzos de reducción de emisiones a nivel global eran claramente insuficientes, como ponía de manifiesto la doctrina científica y, en particular, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el cambio Climático (IPCC). Por ello, ya en 2014, el Consejo Europeo instó a todos los países del mundo a presentar objetivos y políticas ambiciosas con vistas a la vigésimo primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que debía celebrarse en París. Y estableció, además, nuevos objetivos para 2030 en materia de emisiones, energías renovables y eficiencia energética en el ámbito europeo.

Con la credibilidad de haber asumido los compromisos más exigentes, las negociaciones comunitarias –lideradas por el entonces comisario de Acción por el Clima y Energía, Miguel Arias Cañete– permitieron alcanzar, en diciembre de 2015, el histórico Acuerdo de París. 195 países se comprometieron, por primera vez, a luchar contra el calentamiento global, asumiendo el objetivo de mantenerlo muy por debajo de los 2 °C y de realizar esfuerzos para limitar el aumento a 1,5 °C a final de siglo.

A partir de entonces, la Comisión Europea, todavía bajo la presidencia de Juncker, desarrolló un potente marco de actuación e impulsó toda la normativa necesaria para cumplir sus compromisos y consolidar su posición a la cabeza de la acción mundial por el clima. Incluyendo un sistema de gobernanza de la Unión de la Energía y Acción por el Clima basado en la elaboración de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima para 2030, junto con Estrategias de Descarbonización hasta el año 2050. Y cerrando el mandato

con una visión estratégica a largo plazo, denominada *Un planeta limpio para todos*. Una visión para hacer de Europa la primera economía mundial neutra en 2050, movilizándolo todos sus recursos, tecnologías y capacidades, y poniendo en marcha instrumentos imprescindibles para garantizar una transición justa.

El Pacto Verde Europeo, lanzado por la nueva Comisión en diciembre del pasado año, reanuda el compromiso de resolver los retos medioambientales, reforzar la competitividad y afianzar un crecimiento sostenible. En desarrollo de este pacto, ya se han puesto en marcha diversas estrategias y medidas, algunas ya mencionadas, entre las que destaca la Ley Europea del Clima. Una legislación que consagra el objetivo de neutralidad climática para 2050 (balance neto de cero emisiones de GEI) y que –tras modificarse la propuesta inicial– añade ya otro objetivo vinculante para la Unión en 2030: alcanzar una reducción neta de emisiones GEI (tras la deducción de los sumideros) del 55% respecto de las emisiones de 1990. Este objetivo está en fase de negociación entre los legisladores, pero todo apunta a metas más ambiciosas y con plazos más ajustados, en un proceso continuo de actualización a nuevos escenarios basados en la evidencia científica. En pocos años estará lista la nueva normativa para alcanzarlos, que obligará a revisar también los planes y estrategias nacionales y sectoriales.

Lo que parece claro es que, lejos de cualquier inercia, todo apunta a un enorme esfuerzo transformador: una transición energética acelerada hacia el uso de energías limpias, y una transición, ecológica y digital, a la que ningún sistema económico puede ser ajena. Y sin que la tarea de reconstrucción post pandemia vaya a suponer un freno, tal y como afirmó la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, en su comparecencia en la sesión plenaria del Parlamento Europeo el pasado mes de mayo: (...) *debemos tener el valor de aprovechar esta ocasión para crear una economía moderna, limpia y saludable que garantice a la siguiente generación las condiciones necesarias para la vida*. De manera que la respuesta económica europea a la covid-19 ofrece una oportunidad para contribuir a la transición ecológica y digital, mediante los fondos del *Next Generation EU* y del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, con un importe conjunto de más de 1.800 millones de

euros. *Nuestras inversiones en la reconstrucción tienen un precio: el crecimiento de la deuda. Pero si nos vemos obligados a incrementar la deuda que tendrán que pagar nuestros hijos en el futuro, lo menos que podemos hacer es invertir con ese dinero en su futuro. Actuar contra el cambio climático y reducir la presión sobre el clima, en lugar de empeorar la situación,* añadía Von der Leyen.

En este contexto, hablar de agricultura, ya hoy y en adelante, es, también, hablar de cambio climático; de objetivos, medidas y apoyos para formar parte de la solución ante el calentamiento global. En el caso de Europa, y, desde luego, de España, un sector de tanta relevancia económica, social y medioambiental como lo es el agroalimentario debe estar en condiciones de adaptarse a los nuevos requerimientos de sostenibilidad, para ser cada vez más competitivo y ampliar su liderazgo. Para seguir generando riqueza a quienes lo sustentan y produciendo para el mundo. Máxime teniendo en cuenta que la población mundial superará los 9.000 millones de personas en el horizonte 2050, con lo que ello implica en cuanto al incremento de la producción de alimentos y a la presión sobre los recursos hídricos y energéticos.

5. Impactos del cambio climático y adaptación

Y es que agricultura y clima son, en todo caso, difíciles de separar. El agrario figura entre los sectores más afectados por el cambio climático, precisamente por su dependencia de factores ambientales y procesos biológicos. Entre sus diversos impactos, cabe mencionar los siguientes (7):

- Aumento del riesgo de incidentes climáticos extremos de carácter catastrófico (inundaciones, sequías, olas de calor, incendios).
- Cambios en el crecimiento vegetativo de las plantas, la maduración y los rendimientos.
- Agudización de la degradación y erosión de los suelos.
- Mayor irregularidad en la disponibilidad de agua para la agricultura, con el consecuente incremento del estrés hídrico de las plantas y una mayor sobreexplotación de los acuíferos.

- Incremento del riesgo de plagas vegetales y epizootias.
- Deterioro de la salud y el bienestar animal.
- Cambios en la oferta energética.
- Efectos en la ordenación espacial de los cultivos.
- Una mayor volatilidad en los precios y rentas de los productores agrarios.

Impactos que ya se hacen notar en muchas regiones de Europa, y que se seguirán acentuando, en particular en las agriculturas del Mediterráneo, vinculados al aumento de las temperaturas, a la irregularidad de las precipitaciones y a la previsible mayor ocurrencia e intensidad de episodios meteorológicos extremos.

En concreto, los últimos escenarios climáticos del IPCC señalan que en España las precipitaciones anuales disminuirán y las temperaturas aumentarán, lo que conllevará una disminución de los recursos hídricos, con el consiguiente impacto en la producción agraria y en los ecosistemas.

Además, según la Agencia Europea de Medio Ambiente, en la zona mediterránea se prevé: un aumento de las olas de calor, una disminución de las precipitaciones, un incremento del riesgo de sequía, un aumento del riesgo de pérdida de biodiversidad, un aumento de la demanda de agua para agricultura, una disminución de los rendimientos de cultivos, un aumento de los riesgos para la producción ganadera, y efectos negativos indirectos del cambio climático fuera de Europa. En cuanto a la zona atlántica, se espera un aumento de los eventos extremos de precipitaciones, de las inundaciones fluviales y costeras, y del riesgo de daños por tormentas invernales (gráfico 1).

En definitiva, la importancia de la adaptación de la agricultura a los efectos del cambio climático, que ya está sufriendo, es crucial; en particular en un país como España.

La Unión Europea cuenta con una Estrategia de Adaptación al Cambio Climático desde 2013. A nivel nacional, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático constituye el instrumento básico de coordinación entre administraciones públicas. Y el Plan Estratégico de España para la PAC post 2020, entre

Gráfico 1**Principales impactos del cambio climático en la agricultura en las principales regiones biogeográficas de Europa**

Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente (2019). Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe.

otros instrumentos, deberá impulsar el desarrollo de estrategias de adaptación eficaces de las explotaciones agrícolas, ganaderas y silvícolas españolas. Estrategias respecto a las que cabe plantear al menos tres grandes consideraciones generales:

– Primero, es necesario seguir avanzando en el conocimiento de los riesgos e impactos específicos del cambio climático en nuestro sector, así como en el diseño, desarrollo y evaluación –considerando coste y beneficios– de las prácticas y medidas concretas a impulsar, teniendo en cuenta, además, escenarios regionalizados.

– Segundo, es imprescindible promover la formación de los profesionales agrarios en este terreno, además de facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias.

– Tercero, aspectos tan importantes como la gestión del suelo, el ahorro y uso eficiente del agua, la diversificación de cultivos, el manejo adecuado del ganado, la protección de razas y variedades autóctonas resilientes o la conservación de la biodiversidad requerirán, sin duda, de una atención especial por parte de administraciones públicas, organizaciones profesionales y de los propios agricultores y ganaderos.

6. Impactos en el cambio climático y mitigación

Pero el sector agrario, además de estar expuesto a los efectos del calentamiento global, tiene un impacto significativo en el cambio climático.

Los datos de la Agencia Europea de Medio Ambiente señalan que cerca de un 10% de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión Europea provienen de la agricultura, solo por detrás del sector energético (53%) y del transporte (25%) (gráfico 2).

Entre 1990 y 2018, las emisiones de origen agrario en la Unión han caído un 20,6% (gráfico 3), entre otros motivos, por el aumento de la productividad y la fuerte reducción de la cabaña ganadera en los nuevos Estados miembros adheridos a la UE.

Por otra parte, la importancia de las emisiones agrarias difiere sustancialmente entre los distintos Estados miembros, en función del peso y de las características propias del sector en cada uno.

España se sitúa en un nivel medio, con un 11,9% de las emisiones totales en el año 2018 (gráfico 4), alcanzando 39.644 kt de CO₂-eq. Lo que supone una reducción de 0,6% respecto a 2017 y un aumento de 7% respecto al año 1990 (8).

Respecto al origen de estas emisiones, conviene señalar que proceden, fundamentalmente, de:

- La fermentación entérica (44%), derivada de los procesos de digestión de los rumiantes que generan emisiones de metano.
- La fertilización de los suelos agrícolas (31%), en relación con la descomposición de la masa orgánica del suelo con emisiones de óxido nitroso y el uso de fertilizantes nitrogenados.
- La gestión de estiércoles (22%), que desemboca en emisiones de óxido nitroso y metano.

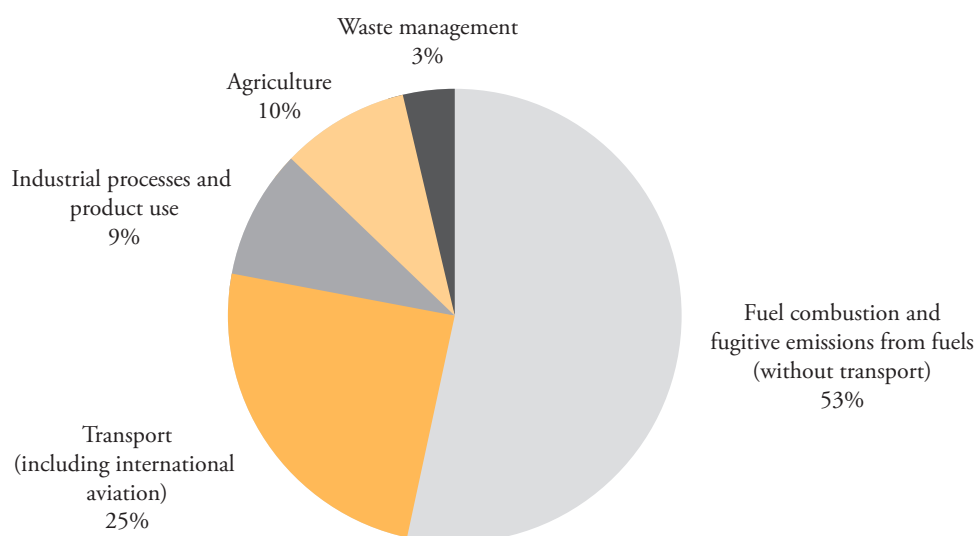
En definitiva, al tiempo que el sector agrario ha de prepararse ante los efectos del cambio climático, no puede dejar de ser parte activa de la reducción de emisiones de GEI. De hecho, adaptación y mitigación deben considerarse de forma conjunta para configurar una estrategia climática efectiva desde el sector agrario.

Existe un amplio y diverso catálogo de medidas de mitigación internacionalmente reconocidas, entre las que cabría mencionar las relacionadas con:

- La mejora de la eficiencia en el uso de los recursos en todo lo relativo a la gestión del suelo.

Gráfico 2

Emisiones de gases de efecto invernadero por sector, UE-27, 2018

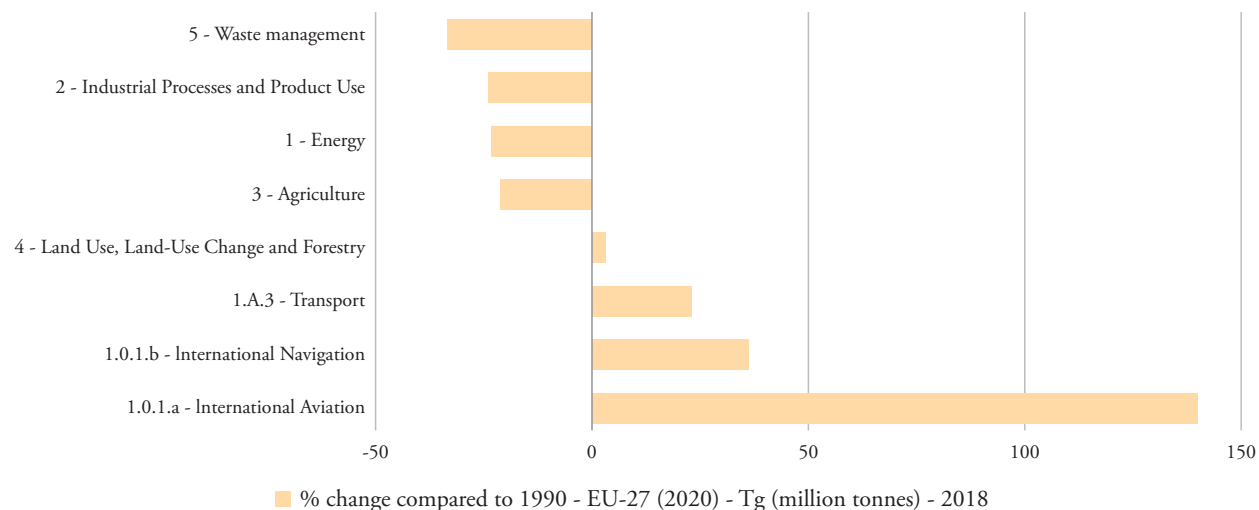


Fuente: Eurostat (env_air_gge). Agencia Europea de Medio Ambiente.

Gráfico 3

Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero por sector, UE-27, 1990-2018

En porcentaje



Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer#tab-based-on-data>.

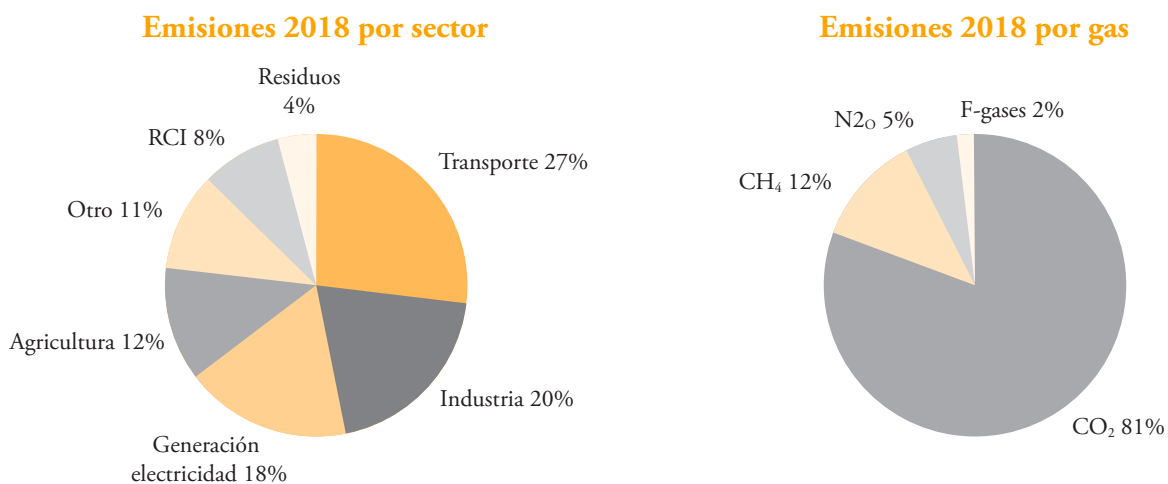
– La reducción de las emisiones de metano y óxido nitroso (desarrollo de buenas prácticas relativas a alimentación animal y gestión de la reproducción, impulso a nuevas tecnologías de mitigación, fomento de la producción de biogás de fuentes sostenibles, optimización de la fertilización, uso de cultivos de

cobertura y rotaciones, inhibidores de nitrificación, etc.) (9).

– La mejora de la eficiencia hídrica y energética de las explotaciones, y el fomento del uso de energías renovables.

Gráfico 4

Distribución de emisiones brutas de GEI en 2018 por tipo de gas y sector



Fuente: Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Edición 1990-2018.

- El impulso a la economía circular a nivel de explotación, así como la reducción de la pérdida y del desperdicio de alimentos.
- La promoción de la dieta mediterránea.

Sin olvidar, además, la importancia de impulsar actuaciones de conservación de los sumideros de carbono (fundamentalmente bosques y cultivos leñosos) y de fomento del secuestro del carbono en el suelo.

Cabe recordar que las absorciones derivadas de las actividades de usos del suelo, cambios de uso del suelo y silvicultura (el denominado sector LULUCF, por sus siglas en inglés, que incluye tierras forestales, cultivos agrícolas, pastizales, humedales, asentamientos y otras tierras) ascendieron en el año 2018 a 38,1 millones de toneladas de CO₂-eq, que suponen un 11,4% de las emisiones brutas totales nacionales.

En cuanto a suelos agrícolas y cultivos leñosos españoles, no existen datos consistentes sobre su efecto sumidero, pero el carbono retenido en los suelos debe ser mantenido o aumentado como parte de la lucha contra el cambio climático. La agricultura, mediante las técnicas apropiadas, puede ayudar también, como parte de la lucha contra el cambio climático, a fijar carbono de la atmósfera en los suelos y la biomasa (10).

7. Conclusión: una transición necesaria

Todas estas medidas de adaptación y mitigación no serán fáciles de implementar. Requerirán, sin duda, de importantes inversiones, además de desarrollos tecnológicos, impulso a la digitalización y acciones de formación y capacitación. Las políticas europeas y nacionales serán fundamentales, tanto para garantizar los apoyos financieros necesarios como para sostener la I+D+i en este ámbito, así como la transferencia de conocimientos. Y el Plan Estratégico de España para la PAC post 2020 deberá ser capaz de aportar un enfoque adecuado para facilitar la transición en nuestros sistemas productivos, impulsando la competitividad y sostenibilidad de nuestra agricultura.

La acción climática que lidera la Unión Europea compromete definitivamente a la agricultura con la necesidad de conciliar productividad, sostenibilidad y resilien-

cia al cambio climático. La apuesta por una economía climáticamente neutra en 2050 es el escenario global que los poderes públicos, las organizaciones profesionales y todos los que conforman el sector deben tener en mente para afrontar el futuro inmediato; aspirando a liderar una transformación global y a seguir prestando un servicio del máximo valor a la sociedad española, al conjunto de la población y al cuidado de *nuestra casa común*.

NOTAS

- (1) Nuestro futuro común (1987). Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- (2) Artículo 6.1.d de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los planes estratégicos de la PAC.
- (3) La contribución del sistema agroalimentario a la economía española. (Actualización ejercicio 2016). Análisis y Prospectiva - *Serie AgrInfo*, núm. 29. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA).
- (4) Informe Anual de Comercio Exterior Agroalimentario: 2019. MAPA.
- (5) Dato provisional a 1/1/2020. Instituto Nacional de Estadística (INE).
- (6) Dato 2019. INE.
- (7) Albert Massot Martí. *El Acuerdo de París sobre el cambio climático y la agricultura*. Fundación de Estudios Rurales. Anuario 2016.
- (8) Estos datos, así como los siguientes relativos al ámbito nacional (fuentes de las emisiones agrarias y absorciones del sector LULUCF), se incluyen en el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, edición 1990-2018, MITECO.
- (9) En su Estrategia para la reducción de emisiones de metano, la Comisión Europea compromete la elaboración, para finales de 2021, de un inventario de mejores prácticas y tecnologías disponibles, centrándose especialmente en las emisiones procedentes de la fermentación entérica. Además, promoverá, entre otras medidas, la adopción de tecnologías de mitigación mediante una mayor implantación de la captura de carbono en suelos agrícolas.
- (10) Con medidas como la incorporación al suelo de los residuos de poda, evitando su quema; la implantación de cubiertas vegetales de leguminosas en cultivos leñosos; la utilización de los productos obtenidos en la digestión anaeróbica de residuos ganaderos; el fomento del cultivo de leguminosas o la siembra directa, etc.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Europea de Medio Ambiente, *Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe*, 2019. <https://www.eea.europa.eu/publications/cc-adaptation-agriculture>.

- Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030*, 22 de enero de 2014, COM(2014) 15 final.
- Comisión Europea. *Acción por el Clima. Acuerdo de París sobre el Cambio Climático* (CMNUCC), 2015.
- Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, 28 de noviembre de 2018, COM(2018) 773 final.
- Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo*, 11 de diciembre de 2019, COM(2019) 640 final.
- Comisión Europea. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law)*, 4 de marzo de 2020, COM(2020) 80 final, 2020/0036 (COD).
- Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, 20 de mayo de 2020, COM(2020) 381 final.
- Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*, 20 de mayo de 2020, COM(2020) 380 final.
- Comisión Europea. *Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law)*, 17 de septiembre de 2020, COM(2020) 563 final 2020/0036 (COD).
- Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la estrategia de la UE para reducir las emisiones de metano*, 14 de octubre de 2020, COM(2020) 663 final.
- Comisión Europea. «Agriculture and climate mitigation», *Brief* n°4, 2019.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). *Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse gas fluxes in Terrestrial Ecosystems. Summary for Policymakers*, 2019.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Documentos de trabajo relativos al Plan Estratégico de España para la PAC post 2020 y, en particular, *Borrador de Documento de Partida - Subgrupo de Trabajo del Objetivo Específico 4* (Versión 6 OE4/17-06-2020). <https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/>.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. *Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero*, edición 1990-2018.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030*. 4x1000 INITIATIVE. <https://www.4p1000.org/understand>.

LLENAR DE OPORTUNIDADES LA ESPAÑA VACIADA

Edelmira Barreira Diz

Directora de Consultoría en Thinking Heads

Excomisionada para el Reto Demográfico 2017-2018

RESUMEN

En el presente artículo se realiza un breve análisis sobre el fenómeno de la despoblación y los desafíos demográficos que afectan a España, incluyendo comparativas temporales y contextuales para contribuir a dimensionar un problema que compromete el crecimiento, el bienestar y la cohesión en un país donde los municipios rurales de pequeño tamaño suponen el 78,2% del total de ayuntamientos y el 69,4% del territorio. A partir de estos datos, se aborda un repaso de los planteamientos que desde las administraciones públicas se han desarrollado para abordar el reto demográfico y, en particular, el problema de la despoblación, así como una reflexión sobre las perspectivas que ofrece el futuro para llenar de oportunidades, como merece, esa España *vaciada*, sin la que el progreso no puede ser pleno en ningún caso.

PALABRAS CLAVE

Despoblación, Envejecimiento, Cohesión, Servicios públicos, Conectividad, Digitalización, Nuevas tecnologías, Oportunidades, Empleo, Emprendimiento, Fondos europeos.

1. Introducción

Desde un tiempo a esta parte la despoblación ha pasado a ocupar un espacio relevante en el debate público. Un espacio más que merecido, teniendo en cuenta que no se trata de un fenómeno nuevo, ni mucho menos pasajero, sino de una realidad que desgraciadamente viene arrastrando desde hace años el rural español, pero que ha ido ganando repercusión en la medida en la que desafíos demográficos, también compartidos, como la caída de la natalidad y el progresivo envejecimiento, se han hecho cada vez más evidentes en España, convirtiendo el crecimiento vegetativo de nuestro país en negativo. Tampoco es esta una circunstancia sobrevenida ni exclusiva de nuestro país, sino que es común a la mayor parte de nuestro entorno europeo y de buena parte de los países avanzados.

Pero no es menos cierto que no se venía otorgando la necesaria atención a un fenómeno poblacional que condiciona nuestro progreso y compromete seriamente la cohesión social y territorial. Hay que reconocer, por encima de todo, en este sentido, la labor de personas, entidades y administraciones que venían de-

mandando una respuesta a un problema que, no por complejo, debía permanecer en el olvido.

2. Diagnóstico

Lo cierto es que nadie duda en la actualidad de que los cambios demográficos son una de las principales megatendencias de nuestra era, concentradas especialmente en dos fenómenos primordiales que afectan al crecimiento, estructura y distribución de la población, como son el creciente envejecimiento de la población y la concentración en núcleos urbanos.

El informe *Perspectivas de la Población Mundial 2019* (1), elaborado por la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, advierte que la población mundial, que actualmente se estima en 7.700 millones de personas, sumará 2.000 millones en los próximos treinta años y puede alcanzar su punto máximo a finales de siglo, acercándose a los 11.000 millones de habitantes. Pero señala igualmente que este crecimiento es desigual, ya que crece el número de países que pierden población, con notables reducciones de hasta un

10% en 26 Estados para mediados de siglo, mientras que –según las mismas proyecciones– solo nueve países concentrarán más de la mitad del crecimiento de la población para estas fechas, y todos ellos se sitúan en África y Asia, con la excepción de Estados Unidos.

Porque hay que tener en cuenta, igualmente, el decrecimiento de la tasa global de fecundidad, que se ha reducido de 3,2 nacimientos por mujer en 1990 a 2,5 en 2019 y con probabilidad se puede limitar a 2,2 en 2050, apenas por encima de la tasa de reemplazo generacional, que se sitúa en 2,1 hijos. En consecuencia, el porcentaje de población por encima de 65 años crece más rápido que otras cohortes, de forma que por primera vez en la historia en 2018 el número de personas de 65 y más años superó al de niños menores de cinco años en todo el mundo. Así, si en 2019 suponía un 9%, puede alcanzar el 16% en 2050 y superará el 25% en Europa y América del Norte. Esto se explica, asimismo, por el paulatino ascenso de la esperanza de vida al nacer, que ha pasado ya de 64,2 años en 1990 a 72,6 años en 2019, y es de esperar que supere los 77 años a mediados de siglo. Por eso, será todavía más evidente el incremento del número de personas de edad muy avanzada, que puede triplicarse en los próximos treinta años.

No cabe obviar las importantes diferencias respecto a estas variables entre los distintos países, e incluso dentro de ellos, como causa y a la vez consecuencia de variaciones en términos de movimientos migratorios, pero tampoco podemos olvidar que el continente europeo se encuentra en una situación verdaderamente preocupante y los cambios demográficos han adquirido ya el sobrenombre de *desafíos demográficos*.

Resulta ilustrativo a este respecto el informe sobre *El impacto del cambio demográfico* (2) hecho público por la Comisión Europea este mismo año, advirtiendo de la pérdida de peso de la población europea en el mundo y estimando que en cincuenta años represente menos del 4% de la población mundial, así como de la intensidad del envejecimiento en la Unión.

Esto es así por el agravamiento de la tendencia descendente de la natalidad, ya que en 2018 el número de hijos por mujer era de 1,55 y la mediana de edad de maternidad se retrasaba por encima de los 31 años. Mientras, la esperanza de vida al nacer se sitúa

ya por encima de los 78 años para los hombres y cerca de 84 para las mujeres, y se espera que en medio siglo alcance los 86 años para hombres y los 90 para mujeres. De esta forma, se prevé que en cincuenta años el porcentaje de población por encima de 64 años ascienda en 10 puntos, para superar el 30% frente al 20,3% en 2019. De nuevo, este incremento de esta cohorte resulta más llamativo si tenemos en cuenta que el porcentaje de habitantes de más de 80 años se vería más que duplicado en este período, pasando del 5,8 al 13,2%.

Si preocupante es la situación en Europa, el caso de España no es ni mucho menos una excepción, sino un claro ejemplo de la incidencia de los cambios demográficos, con una especial intensidad. En nuestro país se ha producido un importante descenso de la fecundidad en las últimas décadas y lleva treinta y cinco años por debajo del reemplazo generacional; mientras, las generaciones más numerosas, nacidas precisamente en el *baby boom* anteriores a esta dinámica, empezarán a incorporarse a los estratos superiores de la pirámide, que no deja de ensancharse, en un país con una de las mayores esperanzas de vida del mundo. La combinación de factores se traduce en un país cada vez más envejecido y con tendencia a perder población, en términos vegetativos, es decir, en la diferencia entre nacimientos y defunciones.

Atendiendo en detalle a estas dinámicas, observamos cómo en nuestro país la proporción de personas de 65 años o más se sitúa por encima del 19,5% y, aunque no es la más alta de la Unión Europea, lo cierto es que hay provincias –particularmente en la España interior y especialmente en Castilla-León, Galicia o Asturias– en las que este porcentaje se acerca, o incluso supera, el 30%. Y, si descendemos a nivel de municipios, la incidencia es aún más clara, especialmente en los ayuntamientos de menor tamaño y en el medio rural, que registran altas tasas de envejecimiento.

Pero, además, esta proporción va en aumento también por el avance de la longevidad; porque la esperanza de vida ha crecido de forma muy importante hasta situarse cerca de los 81 años para los hombres y por encima de los 86 para las mujeres, entre las más altas de Europa y del mundo. Y se ha prolongado

especialmente en los últimos años de la vida, a partir de los 65 años, de forma que quedan, de media, más de veintinueve años por vivir. Es de prever, además, que la esperanza de vida siga sumando años. Según las últimas proyecciones del Instituto Nacional de Estadística, publicadas este mismo año, pese a que el efecto de la covid-19 se deja notar en una disminución coyuntural de la esperanza de vida al nacimiento en 2020, esta remisión se recuperaría el año que viene, de forma que en cincuenta años, la esperanza de vida se situaría en cerca de 86 años en los hombres y 90 en las mujeres. Por eso, según estas proyecciones, el grupo de población de 65 o más años alcanzaría un máximo del 31,4% en torno a 2050. Después el incremento sería más relativo, precisamente, por la caída de la natalidad que viene arrastrando nuestro país, desde hace más de tres décadas, con una reducción paulatina en función de las generaciones (primero, la propensión a tener más de dos hijos; luego las probabilidades de tener dos o –incluso– uno).

El número medio de hijos por mujer se sitúa en España en 1,23. Son múltiples los factores que influyen en esta situación, en particular cuando hablamos de una decisión personal, como es la paternidad, que responde a diversos condicionantes, pero en el enfoque demográfico hay que señalar necesariamente el progresivo retraso de la edad en la que se tienen hijos, de forma que actualmente la edad media de la primera maternidad está por encima de 31 años, cuando hace tres décadas estaba seis años por debajo. En consecuencia, según las proyecciones estadísticas, el número de nacimientos seguiría reduciéndose hasta finales de esta década, continuando con la tendencia iniciada en 2009. Y, pese a que puedan preverse incrementos relativos, los nacimientos siempre estarían por debajo de las defunciones.

Esto significa que el crecimiento vegetativo negativo, registrado por primera vez en España en 2015, pasaría a ser la norma en los próximos años, sin que se prevea una recuperación hasta dentro de cuatro décadas. La vía de crecimiento de la población será, por tanto, la que se derive de los movimientos migratorios. Y las previsiones estadísticas son muy ambiciosas en este sentido. Si hace cuatro años no se estimaba que la llegada de migrantes pudiese evitar la pérdida de medio

millón de habitantes en quince años y de más de cinco millones en medio siglo, las proyecciones calculadas este año señalan que España ganaría casi un millón de habitantes y más de tres millones en los respectivos períodos, por el impacto del saldo migratorio. Se estima, así, que la población nacida en España seguiría disminuyendo y en cincuenta años pasaría de representar el 85,2% actual al 66,8%.

Pero no hace falta recordar que, siendo la migración un componente clave en la evolución de la población, es también el más volátil. Y que tampoco podría compensar por completo la pérdida de habitantes en determinadas zonas, ya que –según las mismas proyecciones– hasta nueve regiones perderían población en los próximos quince años y, en ocasiones, con porcentajes tan acusados como los estimados para Asturias y Castilla-León (10%), Extremadura (8,3%) o Galicia (6,6%).

Porque, más allá de las tendencias demográficas generales, es imprescindible atender a una realidad como es la pérdida de población que afecta a determinadas zonas de nuestro país y, de forma especial, a los municipios de interior y de carácter rural.

Cuando hablamos de despoblación, no estamos refiriéndonos a un término novedoso, sino de una dinámica de décadas, que se ha manifestado con especial dimensión en la segunda mitad del siglo pasado y en particular entre los años cincuenta y setenta, cuando el crecimiento económico y la atracción que suponían sus oportunidades produjo grandes trasvases de población de zonas rurales a urbanas. Ciertamente que luego esta pérdida se ha visto relativizada, precisamente, porque estos núcleos han sido tan esquilados poblacionalmente que incluso ven limitado el potencial de emigración urbana.

Pero el problema de la despoblación no ha perdido intensidad. Hablamos de zonas con un importante deterioro demográfico, con una notable tasa de envejecimiento en muchos casos, censos muy masculinizados en ocasiones y, lógica y consecuentemente, una baja natalidad.

Los datos son tan palmarios como preocupantes. Según el balance hecho público por el Gobierno de España, más de 5.100 municipios españoles pier-

den población desde el inicio del presente milenio y, atendiendo a la última década, la cifra asciende a 6.232 ayuntamientos, es decir, tres de cada cuatro. Esta sangría se concentra en particular en los pequeños municipios, de forma que la proporción de ayuntamientos con pérdidas de población en esta década se eleva a ocho de cada diez, si se tienen en cuenta aquellos con menos de 5.000 censados, que habrían perdido en este período 410.000 habitantes. Y la estructura de edades vierte datos muy poco halagüeños, teniendo en cuenta que en los municipios de menos de 5.000 habitantes una de cada cuatro personas supera los 65 años.

Entrando en detalle, se observa cómo la despoblación se ceba con especial intensidad en el medio rural. Según los datos reflejados en el *Informe Anual de Indicadores: Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente 2019* (3) del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y atendiendo a otras ediciones anteriores, los municipios rurales han perdido más de un 10% de su población en las últimas dos décadas, restando 875.755 vecinos desde el año 2000. Solo entre 2011 y 2019 la pérdida ascendió a un 6,7%, mientras que en los municipios urbanos la población crecía un 1%. Este descenso se concentra en particular en los municipios de menor tamaño, de forma que aquellos con un censo inferior a 5.000 habitantes han perdido cerca de 550.000 vecinos desde el año 2000.

En consecuencia, también se ha ido reduciendo el peso de la población rural sobre el total, desde el 20,9% en 2000 hasta el 16,1% actual. Pero hay que tener en cuenta que estamos hablando de 6.678 ayuntamientos, el 82% del total y, más aún, el 84% del territorio español.

Nos encontramos ante un escenario preocupante. Una dinámica que se viene arrastrando hace tiempo y que se ve agravada por el peso del envejecimiento, especialmente en los ayuntamientos rurales más pequeños, donde el porcentaje de mayores de 65 años supera el 26,5%, mientras que el de jóvenes apenas llega al 11,2%.

Tampoco se puede considerar esta evolución de forma ajena a una tendencia mundial de concentración urbana. Según Naciones Unidas (4), la población en

núcleos urbanos se ha multiplicado en apenas unas décadas, pasando de 751 millones a mediados del siglo pasado a 4.200 millones en 2018, y las previsiones de la misma organización advierten del avance de esta tendencia, de forma que la población urbana, que ahora supera ya la mitad del total en el mundo (55%), alcanzaría cerca del 70% (68%) para mediados del presente siglo, sumando 2.500 millones de personas, por el crecimiento de la población en estas zonas y el desplazamiento desde áreas rurales. De hecho, la población rural, que ya viene creciendo lentamente desde 1950, descendería según estos mismos cálculos de los 3.400 millones actuales a 3.100 en 2050. Lógicamente esta tendencia será más acusada en determinadas áreas, particularmente en África y Asia, entre otros motivos por la elevada urbanización en el resto de continentes, con un porcentaje de población urbana del 82% en América del Norte, el 81% en América Latina y Caribe y del 74% en Europa.

3. Respuestas

No quiere decir esto que tengamos que resignarnos a un determinismo irremisible. Es preciso trabajar con determinación para mantener el valor económico, social, cultural y medioambiental del medio rural, como un patrimonio que debemos proteger, preservar y potenciar. Porque las ciudades no pueden vivir sin los pueblos.

Es más, la trascendencia de estos factores proyecta sus efectos sobre el conjunto de la sociedad. Porque, lógicamente, las características de la población tienen consecuencias sobre el potencial de crecimiento y las necesidades de protección. Y condicionan, en diferente medida, la dinámica económica, el mercado laboral y las políticas de bienestar, además de afectar seriamente a la cohesión social y territorial. En particular, cuando estamos hablando de la disminución de la población en edad de trabajar, de las necesidades crecientes asociadas al envejecimiento en términos de pensiones, sanidad y servicios sociales, o del deterioro de las zonas que sufren despoblación, que pueden verse inmersas en un círculo vicioso, entre pérdida de población, de servicios y de oportunidades, que es necesario romper.

Esta es una preocupación que viene poniéndose de manifiesto en el marco de la Unión Europea, que viene llamando la atención sobre la trascendencia de estos desafíos y, hace ya más de una década, defendía la necesidad de convertir este reto en una oportunidad (5), con respuestas constructivas para favorecer la renovación demográfica, una mejor transición entre los ciclos de vida, la integración de la población inmigrante, trabajar por la sostenibilidad de la protección social y la equidad entre generaciones.

Cabe recordar los diversos pronunciamientos que se han realizado desde diferentes instituciones europeas en este sentido, desde el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones *La respuesta de la UE al reto demográfico* (6), aprobado en junio de 2016, o el *Informe sobre el despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico* (7), aprobado por la Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo en octubre de 2017.

Es más, a comienzos del presente año 2020, la Comisión Europea hacía públicas sus prioridades hasta 2024 y, en el marco del impulso a la democracia europea, incluía también la atención al cambio demográfico, con la intención de poner en marcha un proceso para definir medidas y soluciones concretas, en el contexto de las lecciones aprendidas de la covid-19, para ayudar a la adaptación a una realidad cambiante. En este contexto, se prevé la elaboración de un libro verde sobre el envejecimiento a comienzos de 2021 y de una visión a largo plazo para las zonas rurales en el mismo año.

Es un buen momento para que nuestro país lidere el debate y promueva la adopción de soluciones. Y, muy en particular, consolide los compromisos que se han ido adquiriendo en este sentido en España. Hay que recordar que desde hace años la preocupación por la evolución demográfica y la despoblación ha motivado iniciativas de diferente tipo. Desde las Comisiones de Estudio creadas en el seno del Senado, sobre la pérdida de población en zonas rurales y de montaña, o los desafíos demográficos en general; la constitución del Foro de Regiones Españolas con Desafíos Demográficos (FREDD), ya en el año 2013, en el que se han

integrado las comunidades autónomas más afectadas por el declive demográfico; o la creación de una Comisión de Despoblación en la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Todas estas instancias han lanzado propuestas y planteado prioridades para abordar el problema de los desafíos demográficos y la despoblación. Pero no fue hasta el año 2017 cuando se decidió institucionalizar este propósito, como consecuencia de un Acuerdo de la Conferencia de Presidentes, para dotar a estas cuestiones de un lugar propio en la agenda pública nacional.

Se creó entonces la figura del Comisionado frente al Reto Demográfico, que posteriormente ha sido replicado en algunas regiones, para diseñar una respuesta conjunta y de futuro para afrontar las consecuencias del progresivo envejecimiento poblacional y del desdoblamiento territorial. Era la primera vez que se asumía el compromiso de abordar estos problemas de forma conjunta y con una convicción compartida.

Se asumió, así, la tarea de transmitir la necesaria sensibilidad con los desafíos demográficos al conjunto de las políticas públicas; trabajando en un planteamiento estratégico general que permitiese incorporar la necesidad de hacer frente a estas dinámicas en todos los ámbitos de actuación. Por este motivo, se otorgó prioridad al impulso de medidas con carácter inmediato, en atención a su posible efectividad, tanto desde el punto de vista de las dinámicas demográficas generales, como desde el punto de vista de la despoblación, atendiendo además a la transversalidad del problema.

En este sentido, cabe destacar diferentes ejemplos. Como el hecho de que el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 incorporase, por primera vez, medidas específicas frente a la despoblación. Por un lado, como novedad, se abrieron las ayudas a la rehabilitación, adaptación y eficiencia energética para viviendas unifamiliares en el medio rural, hasta entonces no incluidas entre las subvencionables. Además, se incrementaron las ayudas en un 25% cuando los jóvenes rehabiliten su vivienda en municipios de menos de 5.000 habitantes. Y se creó un nuevo programa dirigido a jóvenes para la compra de vivienda en municipios de menos de 5.000 habitantes, con una ayuda de hasta 10.800 euros.

Junto con ello, pensando en la accesibilidad y en la generación de oportunidades, se priorizó el impulso de la conectividad a Internet en las zonas con escasa población o despoblación, focalizando esfuerzos en el avance de este objetivo. Así, en 2017 se incrementaron sensiblemente –casi un 60%– las ayudas del Programa de Extensión de la Banda Ancha de Nueva Generación, con el objetivo de acelerar la extensión de la cobertura de las redes públicas de comunicaciones electrónicas capaces de proporcionar servicios de banda ancha de muy alta velocidad y favorecer el despliegue en zonas donde las inversiones en redes de nueva generación están más alejadas de la rentabilidad. Al tiempo, se puso en marcha un programa de subvenciones para la contratación de servicios de acceso de banda ancha, para personas, emprendedores, asociaciones o ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes. Pero, para un impulso definitivo y decidido en la conectividad, se puso en marcha el *Plan 300x100*, para asegurar la conexión a redes de fibra óptica de 300Mbps/s en todos los núcleos de población de España, con especial incidencia en las pequeñas poblaciones y las zonas rurales, y con una inversión prevista de 525 millones de euros hasta 2021.

Además, pensando en la aplicación de estas nuevas tecnologías, el Plan de Territorios Inteligentes 2017-2020 incluyó por primera vez la creación e impulso de *Territorios Rurales Inteligentes*, para ayudar a estos municipios y sus habitantes a mejorar el rendimiento de sus sectores productivos a través de soluciones tecnológicas.

Igualmente, contemplando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y, más aún, la necesidad de impulsar decididamente la generación de oportunidades en las zonas con despoblación como mecanismo de fijación y atracción de habitantes, se plantearon medidas adicionales de fomento del emprendimiento y el empleo en estas zonas. Medidas, como la puesta en marcha de una línea de ayudas inéditas y específicas para los pequeños municipios, por valor de 100 millones de euros, o la creación de un incentivo específico y adicional al emprendimiento, mediante la duplicación de la extensión de la tarifa plana de autónomos para emprendedores en todos los municipios de menos de 5.000 habitantes.

Estas primeras medidas venían a ser la expresión de un compromiso en el que todavía queda un largo trabajo pendiente. En marzo de 2019 el Gobierno de España planteó unas directrices generales de una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, que actualmente se está valorando con las comunidades autónomas, con el compromiso adquirido este mismo verano de que sea aprobada antes de final de año. Lo que se ha anticipado a este respecto es que serán objetivos claros la digitalización, el fomento del empleo joven y la adopción de un Estatuto Básico de Pequeños Municipios. Y, más recientemente, se ha destacado también la alineación de esta estrategia con los ejes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia –construcción de una España verde, digital, sin brechas de género, cohesionada e inclusiva–, motivo por el cual se ha anunciado que este plan aportará 2.500 millones a actuaciones en materia de reto demográfico, poniendo el foco en la prestación de servicios sociales, la creación de empleo de calidad y la fijación de población en los territorios más afectados por el despoblamiento.

4. Perspectivas

En este sentido, es preciso resaltar que, en el momento de escribir estas líneas, se acaba de activar un proceso de participación pública (*Call for Interest*) para recoger todas las manifestaciones de interés dirigidas principalmente a pequeños municipios y a zonas afectadas por los riesgos del reto demográfico.

Se trata de una oportunidad para planear proyectos solventes con impacto para el reto demográfico y la lucha contra la despoblación, con acciones concretas orientadas a municipios de menos de 5.000 habitantes, atendiendo a las líneas de actuación definidas: impulso de la transición energética –incluyendo el despliegue de renovables, la mejora de la eficiencia energética, la rehabilitación en el medio rural o la movilidad sostenible–, el fomento de la bioeconomía –a través del aprovechamiento de recursos endógenos–, saneamiento y depuración en núcleos rurales, conectividad digital en zonas de difícil cobertura, destinos turísticos sostenibles en el medio rural, recuperación del patrimonio y difusión de proyectos

culturales, la atención y cuidado de las personas en áreas rurales o en despoblación, y otros proyectos de transformación social.

Durante años, se ha demandado una mayor implicación de la Unión Europea en la lucha contra la despoblación y es preciso, en este sentido, aprovechar la oportunidad que brindan los fondos europeos *Next Generation EU*. Es el momento de concentrar esfuerzos en activar el atractivo de las zonas con despoblación, de los pequeños municipios, la fijación y ampliación del número de habitantes. Se trata, con ello, de reforzar la alternativa que pueden suponer estas zonas para vivir y trabajar, para disfrutar de un entorno diferente y un estilo de vida distinto.

Por eso, es preciso atender a los factores que puedan resultar más determinantes de la opción de residencia en un determinado lugar, como los relativos a la calidad y el medio de vida, es decir, el acceso a servicios y la atención de necesidades, la generación de oportunidades y las opciones de empleo. Y, junto con ello, poner también el acento en factores adicionales que pueden suponer un valor añadido, relativos al estilo de vida, como la gestión del tiempo y el estrés, las relaciones humanas, el medio ambiente, etc.

Se trata, en definitiva, de favorecer sinergias positivas y evitar dualidades contrapuestas. Ciudad y campo, grandes urbes y pequeños municipios no han de ser conceptos antitéticos, sino complementarios. Ambos se necesitan mutuamente y cada uno tiene sus peculiaridades. Lo importante es que se puedan traducir en ventajas para las personas, en función de sus necesidades y sus expectativas.

Este planteamiento demanda el compromiso de todos. La problemática de la despoblación no es una cuestión exclusiva de la *España vaciada*, sino que a todos nos afecta y debería implicarnos, motivando un compromiso compartido en la defensa de nuestros pueblos, como contribución al desarrollo de todos los territorios. Demanda, en definitiva, favorecer una atención más adecuada de las necesidades y una apertura a la generación de oportunidades de las que puedan beneficiarse todos los habitantes, todo ello desde la premisa de la necesaria defensa de la igualdad entre todos los ciudadanos, con independencia del lugar en el que residan.

Eso implica facilitar la atención a las necesidades y el acceso a los servicios, evitando brechas injustificables e injustificadas entre el medio urbano y el medio rural, y favoreciendo una prestación de los servicios eficaz y eficiente, ahondando en las posibilidades de fomentar sinergias y dinámicas de colaboración que permitan optimizar la utilización de recursos en la atención a las necesidades, así como en los avances que pueda aportar el desarrollo de las nuevas tecnologías en la prestación de servicios y la accesibilidad a los mismos.

En este sentido, es preciso avanzar en la mejora de la comunicación y las comunicaciones, tanto desde la perspectiva de la movilidad como de la conectividad a Internet, fundamental para combatir la brecha digital de las zonas remotas o poco pobladas. Junto con ello, resulta también necesario atender a otros elementos básicos para la calidad de vida en estas zonas, como la vivienda, la seguridad o las opciones de ocio.

Pero es preciso favorecer también la igualdad de oportunidades, entendiendo como necesidad primordial el acceso al empleo, como base para el desarrollo del proyecto vital de las personas. En este sentido, resulta necesario facilitar las posibilidades y opciones de formación y la capacitación, para el fomento de la empleabilidad, así como el estímulo a la iniciativa emprendedora, el respaldo a la actividad empresarial y la mejora de las posibilidades de desarrollo de proyectos integradores que contribuyan a la generación de oportunidades laborales. Desde este punto de vista es clave fomentar el aprovechamiento de recursos endógenos del propio territorio, el respaldo al sector agroalimentario y la industria asociada, junto con la modernización y diversificación económica del medio rural, atendiendo a las posibilidades que ofrecen la bioeconomía, la economía social, o el turismo en estas zonas, en diferentes vertientes y fórmulas.

Se trata de ampliar las perspectivas que ofrece el medio rural, atendiendo de forma muy especial al papel de jóvenes y mujeres, que deben ser prioritarios en la promoción de oportunidades en estos entornos. Y se trata, también, de fomentar e impulsar el conocimiento sobre la riqueza del medio rural, promoviendo la

sensibilización y empatía con las virtudes y ventajas de nuestros pueblos, frente a apriorismos que en nada benefician a la atracción de oportunidades. Recordando siempre que su importancia cultural, patrimonial y medioambiental suponen un gran valor que no debería estar en permanente riesgo.

NOTAS

- (1) https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_PressRelease_ES.pdf.
- (2) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/demography_report_2020_n.pdf.
- (3) https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/informeanual2019_online_tcm30-547983.pdf.
- (4) <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>.
- (5) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c10160&from=ES>.
- (6) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52016IR0040>.
- (7) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0329_ES.html.



Tu amor por la ópera es real

Hazte Amigo y disfruta del Teatro Real

Aprovecha las condiciones especiales* para el Colegio de Economistas y comienza a disfrutar de ser Amigo del Teatro: compra anticipada de entradas, descuentos y promociones exclusivas, acceso preferente sin esperas o desgravación fiscal, entre otras.

Hazte Amigo, hazlo real

amigosdelreal.es · 915 160 702 · info@amigosdelreal.com

 **FUNDACIÓN AMIGOS
DEL TEATRO REAL**

*Hazte Amigo por sólo 75 € el primer año y 100 € los siguientes (y benefíciate de una desgravación fiscal de hasta el 75 % de la cuota del IRPF).

LA AGRICULTURA ESPAÑOLA, ENTRE EL RECONOCIMIENTO, EL MALESTAR Y LA OPORTUNIDAD

Eduardo Moyano Estrada

IESA-CSIC

RESUMEN

En este artículo su autor analiza, desde un punto de vista sociológico, el escenario en que se desarrolla actualmente la actividad de los agricultores españoles. En su opinión es un escenario marcado por el reconocimiento social recibido durante la pandemia por covid-19, pero también por la preocupación que les genera a muchos de ellos la pérdida de rentabilidad de sus explotaciones. A ello habría que añadir el recelo que sienten ante el Pacto Verde Europeo, debido a sus elevadas exigencias medioambientales. Asimismo, la nueva PAC post 2020 le da seguridad en forma de pagos directos, y le ofrece una oportunidad para la innovación, pero también le genera incertidumbre al cambiar el sistema de distribución de las ayudas y crear nuevos instrumentos de regulación.

PALABRAS CLAVE

Agricultura, España, Coronavirus, Digitalización, Relevo generacional, Cadena alimentaria.

1. Introducción: una agricultura diversa y heterogénea

En estos meses finales de 2020, el sector agrario español, y también el europeo en su conjunto, experimenta tres sensaciones cuando menos encontradas. De un lado, recibe el reconocimiento unánime de la sociedad por haber asegurado durante la pandemia por covid-19 el abastecimiento de alimentos. Pero, de otro lado, los agricultores expresan un creciente malestar al comprobar cómo los problemas que fueron objeto de las grandes movilizaciones de protesta de hace un año siguen presentes, dudando de que puedan resolverse a corto plazo.

Y todo ello en un escenario marcado por la nueva PAC (política agraria común) y el Pacto Verde Europeo, dos factores que, si bien les proporciona una red de seguridad en forma de pagos directos, les genera también incertidumbre al aumentar las exigencias ambientales e introducir cambios de gran calado en los instrumentos de regulación y en el sistema de distribución de las ayudas agrícolas. No es extraño, por tanto, que los agricultores perciban la situación actual con un sentimiento de gratitud, más también de preocupación y

desconfianza. Se sienten, en efecto, orgullosos de su profesión, pero al mismo tiempo son conscientes de las dificultades que encuentran para hacer viables sus explotaciones, sintiéndose desconfiados y recelosos de cara al futuro.

Sin embargo, el sector agrario español es muy diverso y heterogéneo, por lo que la magnitud de los problemas que le acucian varía de unos agricultores a otros, siendo también diferentes sus actitudes ante el cambio y los retos que tienen por delante. Por ejemplo, es un hecho evidente los buenos datos macroeconómicos del sector agroalimentario, que muestran la fortaleza de un sector que ha aumentado en torno al 5% las exportaciones en este año 2020, tan complicado en lo que se refiere a los intercambios comerciales. Pero también es cierto que, bajo esos datos, late en muchos agricultores el malestar por unos precios en origen que, en algunos subsectores, apenas cubren los costes de producción. Late, además, la preocupación por una elevada tasa de envejecimiento que dificulta el relevo generacional (más del 60% de los titulares de explotaciones tienen más de 55 años) y por la creciente despoblación de muchos territorios rurales (casi el 80% de los muni-

cipios rurales españoles tienen menos de 5.000 habitantes y una densidad inferior a 15 hab./km²) (MAPA, 2020; Miyar y Chuliá, 2020).

Asimismo, hay un sentimiento de indignación por la presencia, real o percibida, de productos agrícolas foráneos en nuestros mercados, productos que, procedentes de países con menos costes laborales y menores exigencias sanitarias y medioambientales, compiten con precios a la baja con las producciones españolas. A los agricultores no les vale que le digan que esto es así por la inevitable globalización económica y la apertura de los mercados internacionales, y que ello beneficia a nuestras exportaciones; tampoco les vale escuchar que las importaciones agrícolas son resultado de los compromisos comerciales de la UE con países terceros, ya que lo que perciben son los efectos negativos que tiene todo ello en la rentabilidad de sus explotaciones.

No obstante, esos efectos no afectan por igual a todas las explotaciones, ni todos los agricultores experimentan las mismas sensaciones, dada la gran variedad de modelos de agricultura que, como he señalado, podemos encontrar en nuestro país. Encontramos, en efecto, explotaciones muy modernizadas, que utilizan tecnologías de precisión y métodos avanzados de gestión; que usan de forma eficiente los insumos; que hacen un uso racional de los recursos naturales (agua y energía), y que son capaces de competir en los mercados, tanto nacionales como internacionales. Son explotaciones con evidente vocación exportadora, para las cuales la existencia de mercados abiertos es una gran oportunidad de negocio y cuyos propietarios se organizan, además, bajo fórmulas jurídicas empresariales (sociedades, comunidades de bienes...) delegando su gestión a personal técnico cualificado.

Es la realidad de lo que algunos autores denominan *agricultura de empresa* (Langreo, Moyano y Ruiz-Maya, 2017), un modelo que se extiende en su versión agrícola por las grandes áreas cerealistas, por los grandes olivares y viñedos superintensivos o por las grandes plantaciones de frutales. En su versión ganadera abundan los ejemplos de grandes explotaciones intensivas avícolas o de porcino, que responden más a modelos industriales que agrarios y cuyo ejemplo paradigmáti-

co lo forman las llamadas *macrogranjas* que tanta controversia están generando en el sector.

Junto a esa realidad claramente orientada a una lógica de gestión empresarial basada en la maximización de los beneficios, nos hallamos con otra realidad, distinta de aquella pero también internamente muy heterogénea. Es la formada por pequeñas y medianas explotaciones orientadas, sobre todo, al mercado interno, que salen adelante gracias al trabajo directo de sus titulares y que encuentran en las ayudas directas de la PAC una fuente imprescindible de renta para complementar los ingresos obtenidos de la venta de sus producciones (Ramos Silva, 2020). Muchas de estas explotaciones son de base familiar, con plena dedicación de su titular; pero otras lo son solo a tiempo parcial (pluriactivas), en las que sus titulares complementan la renta procedente de la actividad agraria con la obtenida en otras actividades profesionales. En ambos casos, no es extraño que se externalicen algunas labores agrícolas a empresas de servicios.

Dentro de esta categoría de agricultura directa y personal (de base familiar en muchos casos), hay explotaciones modernas que apuestan por la innovación. Sin embargo, muchas otras están aún ancladas en sistemas poco eficientes de organización, ya sea por hándicaps estructurales asociados a su situación geográfica (zonas de montaña) y por la débil base económica en que se sustentan (su reducido tamaño, su excesiva parcelación, la dedicación parcial de su titular...), ya sea por las carencias formativas de sus titulares, ya sea por la ineficiencia de sus estrategias de comercialización y su débil vertebración con los demás agentes de la cadena alimentaria.

Es este un panorama diverso, presentado aquí solo a grandes trazos, en un simple boceto que, si bien no entra en el detalle de la gran heterogeneidad de la agricultura española (tan distinta en subsectores y orientaciones productivas), cumple al menos la función de mostrar su diversidad social, económica y cultural. Es un boceto que permite explicar el porqué de las diferentes actitudes y reacciones que pueden encontrarse dentro del propio sector agrario ante los problemas actuales y los retos futuros, y que atraviesan de forma transversal los distintos tipos de explotaciones.

Actitudes individualistas y conservadoras, nada propensas al riesgo y a la innovación, y reacias a implicarse en nuevos proyectos asociativos, coexisten en nuestra agricultura con las de productores emprendedores que introducen cambios en las formas de gestión e incorporan las nuevas tecnologías en sus explotaciones, y que confían en la cooperación para hacer frente a los retos del mercado.

El objetivo de este artículo es precisamente presentar algunas de las claves que explican la compleja realidad de la agricultura española, y comprender las distintas actitudes y sensaciones existentes dentro de ella. Es un análisis desde la sociología, con el que pretendo añadir una mirada complementaria a la que harán otros expertos que participan en el número monográfico de la revista *Economistas*. Que sea esta una mirada sociológica no quiere decir que ignore la base económica de la realidad agrícola analizada, sino simplemente que en la narración se prestará más atención a los temas relacionados con el papel de la agricultura en las dinámicas sociales de los territorios, con las estrategias de vertebración de intereses de los agricultores, con los modelos asociativos o con las cuestiones relativas a las políticas públicas (especialmente, pero no solo, la política agraria).

En la primera sección haré algunas reflexiones sobre la importancia del reconocimiento social recibido por el sector agrario durante la pandemia del coronavirus y sobre el potencial que eso conlleva para el propio sector. En la segunda sección analizaré las claves del malestar de los agricultores. En la tercera sección comentaré algunos de los grandes retos a los que se enfrenta la agricultura española. Finalmente, analizaré el escenario que plantea la nueva PAC post 2020 y el Pacto Verde Europeo, mostrando sus principales innovaciones respecto a reformas anteriores y explicando las razones de la incertidumbre que genera en amplios sectores de agricultores.

2. Reconocimiento social durante la pandemia por covid-19

Es ampliamente reconocido el importante papel desempeñado por el sector agroalimentario español durante la pandemia por covid-19, demostrando su capa-

cidad para funcionar eficazmente en unas circunstancias tan excepcionales (Moyano, 2020a).

La población española, mayoritariamente concentrada en áreas urbanas, ha podido comprobar que ni los hiper y grandes supermercados, ni las tiendas de barrio, han estado desabastecidas, y que no ha habido merma de calidad en los alimentos, ni tampoco se han producido, salvo en momentos muy puntuales, alzas desorbitadas de los precios. Hemos visto, en definitiva, que la cadena alimentaria ha funcionado y que los distintos agentes que forman parte de ella (productores agrícolas, asalariados, transportistas, comercio minorista, gran distribución...) se han comportado de modo eficiente para asegurar el abastecimiento (Martín Cerdeño, 2020).

Además, hemos comprobado la gran capacidad de innovación del comercio minorista para acercarse al consumidor durante la etapa más aguda del confinamiento. También hemos visto el fuerte sentimiento de solidaridad de los agricultores durante la pandemia, contribuyendo con sus propios medios de transporte a la desinfección de calles y plazas en los municipios rurales o asistiendo de forma directa a las personas mayores.

Gracias a la constante presencia de los representantes agrícolas en los medios de comunicación, hemos descubierto un sector de algún modo invisible para mucha gente; los ciudadanos se han interesado por los problemas de los agricultores y han valorado la importancia de disponer de una producción agraria interna en momentos en los que se cerraban las fronteras y se limitaban las relaciones económicas.

En definitiva, la pandemia de la covid-19 ha hecho socialmente visible a la agricultura y ha mostrado lo imprescindibles que son los agricultores, más allá de los fríos datos económicos sobre su peso en el PIB o en el empleo. Nos ha mostrado que la importancia de un sector de actividad no se mide solo con indicadores económicos, sino también con indicadores sociales. La pandemia ha hecho posible que la agricultura se sitúe en el centro de la agenda social y política, con lo que eso implica de convertir los temas agrarios en asuntos de interés general y no solo exclusivos del propio sector.

Esto significa un punto de inflexión en el modo de percibir la agricultura por parte de la sociedad, ya que muchos ciudadanos han podido verla como una actividad cercana e imprescindible para nuestra supervivencia. Y esto tiene importantes implicaciones a la hora de legitimar socialmente la política agraria y de aceptar contribuir con nuestros impuestos a la financiación de los programas de ayudas asociados a ella. Nos hemos dado cuenta de que los agricultores son, en efecto, los beneficiarios directos de la política agraria, pero también hemos comprobado que beneficia al conjunto de la sociedad en forma de alimentos sanos, de calidad y a precios asequibles.

3. Algunas causas del malestar agrícola

Sin embargo, el reconocimiento social por el que los agricultores sienten una sincera gratitud se ve ensombrecido por un malestar que se remonta a meses antes de la pandemia, y que ha continuado en estado latente a lo largo de la desescalada hasta aflorar de nuevo ahora.

Las grandes movilizaciones de protesta de finales del año pasado y principios de este 2020 expresaron la preocupación de amplios sectores de agricultores por la situación de sus explotaciones y por los graves problemas de rentabilidad que experimentan (Moyano, 2020b). En esas movilizaciones, ampliamente extendidas por todas las regiones españolas bajo el lema *precios justos*, se pusieron de manifiesto cuestiones urgentes que continúan estando presentes y cuya resolución los agricultores reivindican a través de sus organizaciones profesionales.

Las cuestiones relativas a la volatilidad de los precios agrícolas, así como a las importaciones, la venta a pérdidas, los aranceles, el coste de la mano de obra y de los insumos preocupan a los agricultores, ya que tienen efectos inmediatos en la rentabilidad de sus explotaciones, siendo un elemento esencial del programa reivindicativo de sus organizaciones profesionales. Pero esas cuestiones, sin duda relevantes, van más allá de la capacidad individual de los agricultores para resolverlas, y, como ocurre en el caso de los precios, trascienden el ámbito competencial del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), chocando con las limitaciones impuestas por la legislación española y

europea sobre la libre competencia (Moyano, 2020a). Se puede, por ejemplo, regular la cadena alimentaria para hacerla más transparente, tal como ha hecho el MAPA, pero los precios siempre serán determinados por el mercado, y ahí las posibilidades de intervenir por parte de los poderes públicos son muy limitadas.

Otro asunto está relacionado con la *venta a pérdidas* (productos reclamo), muy criticada por el sector productor como estrategia de la gran distribución, pero que entra en el ámbito de las áreas ministeriales de agricultura, economía y comercio y que solo puede limitarse en los casos de competencia desleal entre empresas. Otro tema, muy demandado en algunos subsectores (como el aceite de oliva), es el de los mecanismos europeos de intervención para evitar, mediante el almacenamiento privado, la caída de los precios en origen, pero que solo están autorizados para resolver problemas coyunturales y no estructurales de algún sector. Puede citarse, además, el problema de las importaciones de terceros países, que responden a los compromisos que tiene la UE en el marco de acuerdos comerciales sobre los que solo se puede actuar velando por que se respeten las cuotas de entrada. En este sentido, cabe señalar que son el resultado de una economía abierta y globalizada que interesa a economías de vocación exportadora, como la europea en general y la española en particular.

Estas cuestiones generan, en efecto, comprensibles sentimientos de impotencia e indignación entre determinados grupos de agricultores (sobre todo, en los subsectores más afectados por estos problemas), que son fácil presa de los discursos que satanizan a la gran distribución y demonizan la competencia exterior, abogando por el retorno de las políticas intervencionistas y de proteccionismo interno, algo imposible en el actual contexto económico.

4. Algunos retos y desafíos

A diferencia de las cuestiones relacionadas con los precios y los mercados, hay otras sobre las que el propio sector tiene margen de maniobra para poder actuar con el apoyo de los poderes públicos, y que constituyen algunos de los grandes retos de la agricultura española. Cabe citar las siguientes: *i)* la digitalización (con la extensión de la banda ancha en los territorios rurales)

y la eficiencia energética (especialmente, en el regadío, aunque no solo); *ii*) el relevo generacional (impulsando la instalación de los jóvenes en la agricultura y el reconocimiento del papel desempeñado por las mujeres en las explotaciones agrarias), y *iii*) la vertebración económica (promoviendo fórmulas asociativas de mayor eficiencia para mejorar la posición de los productores en los mercados y en la cadena alimentaria).

4.1. *Digitalización y eficiencia energética*

Hay un amplio consenso en la sociedad española sobre la necesidad de expandir la banda ancha de las telecomunicaciones en el medio rural. Es un reto de similar envergadura al que se planteó nuestro país en los años cincuenta y sesenta extendiendo la luz eléctrica por todo el territorio. La digitalización es, además, un deber por parte de los poderes públicos, tanto por ser un derecho de ciudadanía en un mundo tan interconectado como el de hoy (y una fuente de oportunidades para la diversificación económica y la instalación de pequeñas y medianas empresas en los territorios rurales), como también porque es una necesidad perentoria para avanzar en la transición ecológica, la eficiencia energética y la modernización de la agricultura.

El salto cualitativo que debe dar la agricultura hacia sistemas de mayor precisión y eficiencia energética, tanto en el uso de los factores productivos (agua, suelo y energía), como en la utilización de los insumos (fertilizantes, pesticidas...), exige previamente tener acceso a las nuevas tecnologías digitales (incluida la *blockchain*) (Parra, 2020). También es necesaria la digitalización en el caso de la ganadería para gestionar de forma eficiente las explotaciones ganaderas en materia de alimentación, cría y cebo de los animales. Además, la digitalización es hoy un factor esencial para organizar las estrategias comerciales y afianzar la posición de los productores en los mercados.

Como señalé en otro artículo (Moyano, 2020a), la digitalización no solo es necesaria *en los modelos convencionales de agricultura y ganadería, o en las grandes y medianas explotaciones de tipo empresarial, sino también en los sistemas alternativos, tales como los inspirados en la agroecología*, que necesitan las tecnologías digitales para su viabilidad futura. Pensemos, por ejemplo, en

los mercados de proximidad (tanto físicos, como virtuales) que requieren de la digitalización para intensificar los intercambios directos entre productores y consumidores mediante las compras por Internet y la distribución de alimentos en los domicilios.

Además de lo anterior, un uso eficiente de los recursos energéticos pasa también por utilizar las tecnologías digitales. Esto es una evidencia empírica en el caso del regadío, que necesita la tecnología digital para avanzar hacia una agricultura de precisión que facilite el ahorro de agua, gestionando el riego a la demanda conforme lo vayan necesitando las distintas parcelas de la explotación (López Granados, 2017). Pero la eficiencia no lo es solo en términos de sostenibilidad ecológica, sino también económica, dado el coste cada vez más elevado de la energía para extraer el agua desde las fuentes hídricas (sean superficiales o subterráneas). Lo mismo cabe decir del consumo energético en la realización de las labores agrícolas (siembra, fertilización, tratamientos fitosanitarios, recolección...) o ganaderas (iluminación y calentamiento de los establos, ordeño mecanizado, alimentación animal...).

En definitiva, la incorporación de la tecnología digital en la actividad agraria facilita un aprovechamiento más eficiente de las fuentes de energía. Por ello, ambos temas (digitalización y eficiencia energética) están estrechamente relacionados y hay que abordarlos en toda su dimensión (junto con la renovación de las redes eléctricas, hoy obsoletas en muchas zonas rurales), adoptando las medidas de compensación y estímulo necesarias para evitar la ampliación de la *brecha digital* en el sector agrario.

4.2. *El relevo generacional y la instalación de jóvenes agricultores*

Es un hecho que si no hay productores dispuestos a poner en marcha proyectos innovadores, de poco sirve que se extienda la banda ancha de las comunicaciones y que esté al alcance de los agricultores. Y ahí se tropieza con la realidad ya citada del envejecimiento de nuestra población agraria, que hace muy difícil asegurar el relevo generacional. Por eso, la instalación de jóvenes agricultores es una necesidad perentoria si queremos una agricultura eficiente y competitiva en el futuro.

En este sentido, cabe señalar que sin jóvenes (hombres o mujeres) será difícil afrontar el reto de la digitalización del sector agrario, ya que son ellos los que, al estar impregnados de la cultura digital, están en mejores condiciones para abordar proyectos innovadores dirigidos a la modernización y la transición energética de la agricultura.

El tema de la instalación de jóvenes en la agricultura es muy complejo (Flament y cols., 2016), ya que, en su éxito, inciden factores no solo económicos (rentabilidad de la agricultura, fiscalidad, ayudas e incentivos económicos, acceso al mercado de tierras...), sino también jurídicos (sucesión hereditaria), culturales (valoración social de la profesión agrícola y ganadera) y educativos (formación en agronomía, ciencias ambientales, economía agraria o nuevas tecnologías).

En todo caso, la instalación debe hacerse sobre proyectos innovadores dirigidos a desarrollar una actividad agraria más profesional y eficiente, y el joven que se instale debe tener una disposición favorable a incorporar las nuevas tecnologías y asumir los nuevos compromisos en materia de preservación del medio ambiente, lucha contra el cambio climático y bienestar animal, así como una actitud proclive a la participación en las nuevas estrategias de vertebración cooperativa e interprofesional.

Por todo ello, la instalación de hombres y mujeres jóvenes en la agricultura es la clave de bóveda de todos los grandes retos a los que se enfrenta el sector agrario. Son ellos, los jóvenes, los que podrán imprimir un nuevo dinamismo a la agricultura española, tanto en la incorporación de nuevas tecnologías como en la apuesta por estrategias comerciales innovadoras (incluidos también en esas estrategias los mercados de proximidad física o virtual) y por modelos de vertebración más eficientes de cara a los exigentes retos del mercado.

En definitiva, sin relevo generacional no hay digitalización en la agricultura, ni compromiso en la lucha contra el cambio climático, ni avance en la eficiencia energética, ni apuesta por modelos más eficaces de vertebración profesional (Moyano, 2020a).

4.3. La vertebración asociativa

Es un mito el individualismo crónico de los agricultores, mito que suele utilizarse para explicar por qué

no existen sólidas estructuras organizativas en el sector agrario. Pero la realidad nos dice que no hay otro sector como el de la agricultura donde tenga mayor presencia el movimiento asociativo en sus diversas formas (cooperativas, comunidades de regantes, organizaciones profesionales, organizaciones sectoriales de productores, interprofesiones...), siendo frecuente encontrar agricultores integrados en distintas formas de asociacionismo. Por tanto, el problema no es la falta de asociaciones, sino la ineficiencia que muestran algunas de ellas a la hora de desempeñar las funciones para las que fueron creadas.

Cabe distinguir entre, de un lado, las asociaciones orientadas a la defensa y representación de los intereses agrarios y, de otro, las orientadas a la vertebración de la actividad económica. Respecto a las primeras puede decirse que el asociacionismo agrario español es homologable al europeo, con organizaciones profesionales de ámbito general (como ASAJA, COAG, UPA y Unión de Uniones) y de ámbito sectorial (porcino, vino, cítricos, vacuno de carne...) que ejercen con bastante eficacia su papel de representación e interlocución social. Lo mismo cabe decir de la confederación de cooperativas (Cooperativas Agroalimentarias), que agrega los intereses de la práctica totalidad del cooperativismo agrario en España.

Sin embargo, donde el sector agrario español muestra algunas debilidades para afrontar los grandes retos del siglo XXI es precisamente en lo relacionado con la vertebración económica. Por ejemplo, hay ciertamente cooperativas, demasiadas cabría decir, pero la realidad es que están muy dispersas y atomizadas y no desempeñan con eficiencia el objetivo de concentrar la oferta y mejorar su posicionamiento en la cadena alimentaria. En el cooperativismo se da la paradoja de contar con una confederación de cooperativas que las representa eficazmente pero con una base económica fragmentada en cooperativas de pequeño tamaño, lo que muestra una situación muy diferente de lo que ocurre en otros países europeos, donde el sector cooperativo está más integrado.

Por eso, la mejora de la vertebración cooperativa hacia modelos más eficientes de integración es, sin duda, una asignatura pendiente en la agricultura española

(García Azcárate y Langreo, 2019). Estrategias de fusión cooperativa o de concentración en estructuras de segundo grado, así como el desarrollo de acuerdos comerciales entre cooperativas sin tener necesariamente que llegar a su fusión, son necesarias y de gran utilidad para mejorar la posición de los productores en la cadena alimentaria y en los mercados, tal como se está demostrando en algunos sectores.

También es necesaria la consolidación de las interprofesiones para integrar de forma eficaz los intereses de productores e industrias en torno a la defensa y promoción de un determinado producto, promoviendo la firma de contratos entre ambos agentes de la cadena. Algunas funcionan bien, pero otras interprofesiones lo son solo de nombre y apenas tienen incidencia en el posicionamiento de su producto en el mercado.

Hay, por tanto, cuestiones pendientes en el campo de la vertebración agroalimentaria, más también en el de la digitalización, la eficiencia energética y el relevo generacional, que deben ser atendidas si queremos contar con un sector eficiente y competitivo. Y es ahí donde las asociaciones de carácter representativo (organizaciones profesionales, asociaciones sectoriales y confederación de cooperativas) están llamadas a desempeñar un papel significativo de impulso y apoyo a las iniciativas que surjan en este ámbito.

5. La nueva PAC y el Pacto Verde Europeo: seguridad e incertidumbre

La nueva PAC post-2020 y el Pacto Verde Europeo son dos factores que condicionarán gran parte de los retos antes mencionados. Son elementos de un escenario que, si bien da certeza y seguridad a los agricultores, también les genera alguna incertidumbre.

Es evidente que la nueva PAC, cuya entrada en vigor se espera para 2023, le da certidumbre al sector agrario, ya que le asegura para los próximos siete años un presupuesto estable de casi 350.000 millones de euros, de los cuales en torno a 50.000 millones le corresponde a España (más de 7.000 millones de euros anuales). No hay ningún sector de actividad económica que tenga asegurado un presupuesto de esa magnitud para un período plurianual, y eso genera certidumbre.

El principal valor de la PAC es, por tanto, su propia existencia. El mantenimiento de su estructura de dos pilares da también seguridad a los agricultores a la hora de definir sus estrategias productivas y de inversión. El primer pilar de la PAC (financiado totalmente por la UE mediante el fondo FEAGA) incluye, entre otras cosas, las *ayudas directas* (ayudas no finalistas a la renta, basadas en la consideración de la agricultura como un bien de interés público) y los *eco-esquemas* (programa de ayudas finalistas a proyectos que favorezcan la lucha contra el cambio climático, la eficiencia energética, la preservación de la biodiversidad...). El segundo pilar de la PAC (cofinanciado por el fondo FEADER y por recursos propios de los Estados miembros) incluye acciones de tipo estructural para promover la modernización de las explotaciones, el relevo generacional y la diversificación de la actividad económica en el medio rural.

Todo ello se debe enmarcar en los *planes estratégicos nacionales* que son una de las grandes innovaciones de la nueva PAC (García Azcárate, 2020). A razón de uno por cada Estado miembro, estos planes constituyen una oportunidad para situar los temas agrarios en el centro de la agenda política y desarrollar una política con sentido de Estado. Después de un largo período en el que los gobiernos nacionales y regionales se limitaban a gestionar los programas de ayudas definidos en Bruselas, ya no va a ser así. La nueva PAC da a los gobiernos un amplio margen de maniobra para que sean ellos los que definan en sus respectivos *planes estratégicos* las acciones que, de acuerdo con unos objetivos generales marcados por la UE, consideren más adecuadas para avanzar en el relevo generacional, la modernización digital, la transición energética, la vertebración económica... En la nueva PAC, los gobiernos nacionales (y los de las CC.AA.) tendrán oportunidad de hacer política agraria, lo cual es también una gran responsabilidad.

No obstante, los agricultores se muestran preocupados por algunas cuestiones, aún no cerradas en el marco de la nueva PAC, y que pueden verse afectadas por el Pacto Verde Europeo (*European Greening Deal*) y sus dos estrategias, *Biodiversidad 2030* y *De la granja a la mesa*. Entre las cuestiones aún no cerradas está el tema de los *derechos históricos*, el de la definición de *agricultor genuino* (profesional) beneficiario de las ayudas de

la PAC, el de las *regiones agrícolas* de referencia para la determinación de la cuantía de dichas ayudas, o el listado de los citados *eco esquemas*. Asimismo, el citado Pacto Verde Europeo aumenta las exigencias de la UE en materia de descarbonización de la economía, intensifica la limitación de fertilizantes y pesticidas y eleva los objetivos de extensión de la producción ecológica.

Todo ello les crea incertidumbre a muchos agricultores, especialmente a los que tienen menos formación y disponen de unas explotaciones más precarias y menos acondicionadas para afrontar los nuevos desafíos. De ahí la necesidad de una mayor flexibilidad en la implementación del Pacto Verde y de establecer periodos de transición (Massot, 2020), además de impulsar sistemas de acompañamiento (público-privados) que acompañen a los agricultores en esta nueva etapa de cambio e innovación.

6. Conclusiones

Cabe concluir este artículo señalando que el amplio reconocimiento recibido por los agricultores durante la pandemia de la covid-19 sitúa al sector agrario en el centro de la agenda social y política al haber garantizado el abastecimiento de alimentos en un periodo tan excepcional y haber mostrado, además, una solidaridad sin límites con el conjunto de la población rural.

Pero también hemos señalado que el sector agrario continúa afrontando los mismos problemas de rentabilidad que se pusieron de manifiesto durante las grandes movilizaciones de protesta de finales del pasado año y primer trimestre de 2020, agravados incluso por los efectos negativos de la pandemia en el consumo de determinados productos (vino, leche, productos cárnicos...). Temas como los bajos precios, la competencia de las importaciones de países terceros, el *dumping* social y ecológico o la venta a pérdidas, continúan presentes en el horizonte inmediato de los agricultores, afectando a la rentabilidad de las explotaciones más frágiles desde el punto de vista económico (que suelen coincidir con la franja de lo que viene a denominarse agricultura familiar) y generando malestar y preocupación en amplios grupos de productores.

Pero aparte de los problemas inmediatos de rentabilidad, hay otras cuestiones más generales que afectan al futuro del sector agrario y que los agricultores observan con desconfianza y un cierto grado de impotencia. Me refiero a temas como el envejecimiento de la población agraria, el relevo generacional, la instalación de jóvenes, el acceso de las mujeres a la titularidad de las explotaciones, la despoblación de muchos municipios rurales, la digitalización, la eficiencia energética, el cambio climático, la vertebración interprofesional, la investigación y transferencia... Todos esos temas constituyen hoy los grandes retos de la agricultura española formando parte de las reivindicaciones de las organizaciones profesionales y de la agenda del propio MAPA.

Los agricultores con actitudes más emprendedoras ven todos estos retos como oportunidades para avanzar en la modernización de sus explotaciones, recogiendo, asimismo, las demandas de los consumidores a la hora de definir sus estrategias productivas. Pero otros, los de actitudes más conservadoras, o en condiciones menos favorables para asumir los riesgos que todo eso conlleva, perciben esos retos como una amenaza, como un escenario muy complejo e imposible de aprovechar debido a las limitadas posibilidades de sus explotaciones. Lo mismo cabe decir del escenario que se les abre a los agricultores españoles con el Pacto Verde Europeo y la nueva PAC post-2020: una oportunidad para los más innovadores, y una amenaza para los más reticentes al cambio y la innovación.

Por eso, es más necesario que nunca que se pongan en marcha servicios de asesoramiento que, al igual que hizo la extensión agraria en los años sesenta y setenta ayudando a los pequeños agricultores familiares a incorporarse al proceso de modernización productiva de entonces (Juárez, 2017), acompañen ahora a los productores por la senda de los grandes desafíos que tiene la agricultura española (la nueva PAC contempla esa posibilidad). En esa tarea de acompañamiento, el MAPA tiene mucho que decir en el marco del Plan Estratégico Nacional, pero las consejerías de agricultura de las CC.AA. tienen mucho que hacer, al igual que el cooperativismo y las organizaciones profesionales y sectoriales.

BIBLIOGRAFÍA

- Flament, S., B. Macías y N. Monllor (2016), *Incorporación de jóvenes al campo en España*, COAG y Fundación Mundubat, Vitoria.
- García Azcárate, T. (2020), «El acuerdo del Consejo sobre la PAC», *Agronegocios*, 21 de octubre, <https://www.agronegocios.es/un-paso-adelante-importante-el-acuerdo-del-consejo-sobre-la-pac/>.
- García Azcárate, T. y A. Langreo (2019), «Agricultura familiar y cooperativismo», XXVI Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España, Madrid, *Fundación de Estudios Rurales*, págs. 83-88.
- Juárez, D. (2017), «Más de medio siglo de extensión rural en España», en XXIV Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España, Madrid, *Fundación de Estudios Rurales*, págs. 173-178.
- Langreo, A., E. Moyano, L. Ruiz Maya y J. A. Pedraza (2017), «Innovaciones jurídicas y de gestión en las explotaciones agrarias. Una aproximación al modelo de Agricultura de Empresa», en XXIV Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España, Madrid, *Fundación de Estudios Rurales*, págs. 138-154.
- López Granados, F. (2018), «Agricultura de precisión», en XXV Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España, Madrid, *Fundación de Estudios Rurales*, págs. 81-86.
- MAPA (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) (2020), *Informe Anual de Indicadores de Agricultura, Pesca y Alimentación*, Madrid, MAPA.
- Martín Cerdeño, V. (2020), «La cadena alimentaria en tiempos de la Covid-19», *Distribución y Consumo*, nº 162, vol. 2, págs. 24-42, MERCASA.
- Massot, A. (2020), «Crónica de una reforma de la PAC en tiempos de coronavirus», XXVII Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España, Madrid, *Fundación de Estudios Rurales*, págs. 20-28.
- Miyar, M. y E. Chuliá (coords.) (2020), «El campo y la cuestión rural: la despoblación y otros desafíos», *Panorama Social*, núm. 31, número monográfico, FUNCAS.
- Moyano, E. (2020a), «La agricultura española después de la Covid-19», *Distribución y Consumo*, núm. 162, vol. 2, págs. 14-22, MERCASA.
- Moyano, E. (2020b), «Las movilizaciones agrarias, entre la unidad y la pluralidad», en XXVII Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España, Madrid, *Fundación de Estudios Rurales*, págs. 29-35.
- Parra, J. (2020), «Blockchain y gestión de datos en el sistema agroalimentario», en XXVII Informe Socioeconómico de la Agricultura Familiar en España, Madrid, *Fundación de Estudios Rurales*, págs. 93-96.
- Pizarro, D. (2020), «De la granja a la mesa», *Diario Córdoba*, 26 de octubre, https://www.diariocordoba.com/noticias/opinion/granja-mesa_1394286.html.
- Ramos, L. (2020), «Cultura alimentaria y consumo sostenible para el futuro de la alimentación», *El Diario Rural*, 16 de octubre, <http://eldiariorural.es/cultura-alimentaria-y-consumo-sostenible-para-el-futuro-de-la-alimentacion/>.

LA CUESTIÓN AGRÍCOLA EN LA OMC

Alberto Sanz Serrano

Técnico Comercial y Economista del Estado

RESUMEN

Si hay una cuestión que debe ser abordada para desbloquear la agenda negociadora de la Organización Mundial de Comercio, esa es la cuestión agrícola. Sin embargo, la historia ha demostrado lo difícil que resulta llegar a acuerdos en la materia.

El comercio agrícola constituye aproximadamente una décima parte del total del comercio mundial de mercancías, una participación que se ha ido reduciendo lentamente durante décadas, lo que no hace sino reflejar que la agricultura se está globalizando a un ritmo menos intenso que el del conjunto de la economía.

Confluyen en esta evolución diversos factores contrapuestos. Por un lado, el propio desarrollo económico tiende a reducir la proporción de la alimentación en el consumo y, por ende, en el comercio internacional. En sentido contrario, la creciente diversificación de la dieta humana y la generación de enormes excedentes agrícolas en explotaciones altamente tecnificadas han estimulado el comercio internacional de numerosos alimentos y productos agrícolas. En su conjunto, sin embargo, como iremos viendo a lo largo de las próximas páginas, el comercio de productos agrícolas sigue suscitando una alta sensibilidad en función de criterios sociales, medioambientales o de seguridad alimentaria.

En este artículo plantearemos cuáles han sido los obstáculos que han impedido hasta el momento avanzar en una mayor apertura del comercio agrícola global, las demandas insatisfechas de los diferentes miembros de la OMC, así como las perspectivas tras la pandemia del coronavirus.

PALABRAS CLAVE

OMC, Organización Mundial de Comercio, Acuerdo de Agricultura, Comercio internacional, Agricultura, comercio agrícola, aranceles, política agrícola, SPS, GATT.

1. Una mirada histórica

Cuando en 1947 veintitrés países firmaron el Acuerdo General sobre el Comercio y Aranceles (GATT), el comercio agrícola quedó sujeto a los mismos principios fundamentales que el resto de los bienes: no discriminación, fijación de aranceles máximos y aplicación de la cláusula de nación más favorecida, que obliga a imponer los mismos aranceles y medidas a todos los miembros del acuerdo. Sin embargo, ya desde aquel entonces, se observó que los aranceles agrícolas quedaban fijados en niveles relativamente elevados y que los productos agrarios quedaban exceptuados de la prohibición de restricciones cuantitativas aplicable al resto de mercancías.

Además, aunque el GATT del 1947 no regulaba en detalle la concesión de subsidios, sí permitía la imposición de medidas antisubvención en forma de *derechos compensatorios* cuando un producto subvencionado era

exportado a precios bajos que causaban un perjuicio al país importador. Ahora bien, en materia agrícola se entendió que no existiría perjuicio mientras se tratara de subsidios para la estabilización de precios y rentas agrarias, lo que en la práctica otorgó cobertura jurídica a la concesión de subsidios agrarios potencialmente distorsionadores del comercio.

Todas estas particularidades agrícolas en el GATT no son sino un reflejo de la sensibilidad que suscita el sector y también una consecuencia lógica de la aplicación de las políticas de estabilización agraria puestas en marcha bajo el *New Deal* en EE.UU. (principal exportador mundial agrícola ya en aquella época) en forma de sostenimiento de rentas, eliminación de excedentes y cuotas a la importación.

En este contexto, no es de extrañar que diez años después de la Segunda Guerra Mundial, el comercio internacional agrícola apenas hubiera recuperado el nivel

de preguerra, mientras que el comercio de mercancías ya era un 50% superior al mismo.

Las sucesivas rondas de negociación del GATT para rebajar aranceles en los años cincuenta y sesenta incluyeron los productos agrícolas, pero con escaso éxito negociador en comparación con el alcanzado en productos industriales. Tras el Tratado de Roma, la progresiva aplicación de la Política Agrícola Comunitaria no hizo sino consolidar la excepción agrícola a medida que se generalizaban las políticas de sostenimiento de la producción orientadas a la autosuficiencia y a la creación de un mercado agrícola unificado en la CEE. El éxito de la PAC llevó a la generalización en los años setenta de los subsidios a la exportación, necesarios para colocar los excedentes en los mercados internacionales. De nuevo, si entre 1955 y 1970 el volumen de comercio mundial de mercancías aumentaba a un promedio anual del 14%, el de productos agrícolas apenas lo hacía al 5%.

La Ronda Tokio del GATT de los años setenta supuso una clarificación importante para la regulación de los subsidios industriales; no así para los subsidios agrícolas, que ya se percibían como una fuente de distorsión del comercio internacional. Es cierto que se negociaron acuerdos sectoriales para el vacuno y los productos lácteos (1) pero su impacto fue muy limitado. La principal contribución de esta década no fue tanto la rebaja arancelaria, ni las reglas contra los subsidios distorsionantes, sino la adopción del Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio que abrió la vía para prevenir que las normas técnicas se diseñaran con fines proteccionistas. Este acuerdo no imponía estándares obligatorios, pero sí favoreció la adopción de normas técnicas de referencia para la elaboración de normas. El *Codex Alimentarius* (desarrollado conjuntamente por la FAO y la OMS desde principios de los años sesenta) se convertiría de esta forma en el estándar técnico, no obligatorio, pero sí de referencia para los productos de la alimentación. Se abrió así la puerta a que, en las disputas comerciales del GATT, los paneles pudieran hacer uso de estos estándares internacionales para dictaminar contra normas desproporcionadas, injustificadas o discriminatorias, que fueran más allá de los fines legítimamente permitidos. El Acuerdo OTC sería complementado en la Ronda Uruguay por el Acuerdo de

Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que, compartiendo los mismos principios que el OTC, se aplica de forma específica a las normas técnicas de productos agrícolas.

2. El acuerdo de Agricultura de la Ronda Uruguay

Todas estas singularidades impidieron durante décadas una negociación agrícola comprehensiva, lo que fue generando, a su vez, una creciente reivindicación entre numerosos países en desarrollo. Los más dotados para la exportación exigían una apertura real de los mercados internacionales, mientras que los más deficitarios centraban sus críticas en la necesidad de controlar los subsidios distorsionantes que hundían los precios internacionales, desincentivando su producción.

La consecución del Acuerdo de Agricultura, dentro del paquete de acuerdos de la Ronda Uruguay, constituye a fecha de hoy el principal hito en materia de regulación del comercio internacional de productos agrícolas. El acuerdo, que entró en vigor en 1995, abarcó por primera vez de forma sistemática los tres pilares regulatorios fundamentales que afectan al comercio agrícola: el acceso a los mercados (aranceles, contingentes arancelarios y cuotas), el apoyo interno a la agricultura (para controlar las distorsiones al comercio) y la competencia de las exportaciones (apoyo a la exportación en forma de subsidios, apoyo financiero y ayuda humanitaria).

Después del Acuerdo de Agricultura, los avances han sido muy lentos y parciales. La Ronda Doha, lanzada en 2001, incluía la cuestión agrícola entre las 21 áreas de negociación previstas. Pero los sucesivos fracasos en la ambiciosa agenda de negociación fueron recortando las áreas de discusión hasta tal punto que se perdió el equilibrio de contraprestaciones. Esto dio lugar a la fragmentación de las negociaciones en campos aislados de la Ronda Doha. Por ejemplo, en el Consejo General de julio de 2008, se discutió un paquete sobre aranceles y apoyo interno, que no prosperó en el último momento. Posteriormente, en Bali (2013) se alcanzó un acuerdo para evitar litigios en materia de gasto agrícola para la constitución de *stocks* públicos (conocida como negociación sobre PSH, *public stock holdings*) y en Nairobi (2015) se alcanzó un acuerdo para la prohibición

de los subsidios a la exportación agrícola. Este último acuerdo, probablemente sea el resultado más significativo desde el Acuerdo de Agricultura. Veamos pues, a continuación, el estado actual de los compromisos y negociaciones bajo estos tres pilares básicos.

3. Acceso a los mercados agrícolas

El cuadro 1 muestra el nivel de aranceles agrícolas aplicados en 2018-2019, por países y productos.

Los datos se corresponden con los aranceles *erga omnes* aplicados en la actualidad entre miembros de la OMC; incorporan los compromisos de reducción arancelaria del Acuerdo de Agricultura, fijados en el 36% para países desarrollados y el 24% para países en desarrollo, una rebaja arancelaria muy superior a la de anteriores rondas del GATT (2).

Los datos no hacen sino confirmar que el arancel agrícola es, de forma generalizada, muy superior al industrial, como ya venimos señalando. En la UE, el arancel agrícola promedio se sitúa en un rango medio-bajo (11,4%), superior al de EE.UU. (4,7%) y al de otros países con escasa o nula protección arancelaria, como Australia, Nueva Zelanda, Perú, Hong Kong o Singapur. Es interesante señalar que niveles muy elevados de protección arancelaria no son exclusivos de países en desarrollo (los de la India y Nigeria figuran entre los más altos) sino también de otros miembros de rentas altas y baja competitividad agrícola como Japón, Corea, Suiza, Noruega e, incluso, de algunos exportadores agrícolas netos (Argentina, Brasil).

Otro rasgo característico del arancel agrícola es el elevado margen que existe en muchos países entre el arancel máximo consolidado y el arancel efectivamente aplicado. Este margen, al que los negociadores se refieren como *agua*, es particularmente elevado en países como India, Nigeria o Egipto, pero también en algunos países iberoamericanos exportadores de productos agrarios. Afortunadamente, desde el Acuerdo de Agricultura, todos los aranceles agrícolas están consolidados (3). La existencia de este *mar de agua* bien podría servir como catalizador para entablar negociaciones arancelarias, aunque se limitaran a reducir los niveles consolidados. Ahora bien, incluso para este objetivo limitado, las difi-

cultades serían considerables porque la preservación del nivel de *agua* constituye cada vez más una prioridad comercial para economías como India, Sudáfrica y numerosos países africanos, que demandan insistentemente preservar este margen de política económica.

Hay que tener en cuenta, además, que cualquier negociación ha de respetar el principio del trato especial y diferenciado que se aplica en la OMC en favor de los países en desarrollo. Tradicionalmente, este principio se traducía en períodos de transición más extensos y menores compromisos de reducción arancelaria. Pero estas flexibilidades resultan hoy en día insuficientes puesto que es necesario completarlas con excepciones para determinados productos sensibles o la inclusión de un *mecanismo especial de salvaguardia* (4), que permita a los países en desarrollo elevar sus aranceles ante dificultades de mercado como incremento de las importaciones o fluctuaciones de los precios.

Estas complicaciones (preservación del margen de *agua*, exclusiones sectoriales, y salvaguardias agrícolas para países en desarrollo) fueron las que impidieron que, en el último minuto, el paquete de julio de 2008, antes mencionado, no pudiera firmarse.

Ya por último, hay que señalar que el incentivo para negociar reducciones de aranceles en la OMC se ha diluido sustancialmente con la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales o plurilaterales. La UE, por ejemplo, ha completado algunos acuerdos con países altamente competitivos en materia agrícola, como Canadá o países de Centroamérica y región andina, además de encontrarse en negociaciones con Mercosur, Australia o Nueva Zelanda. Para muchos miembros la principal reivindicación en la OMC ya no es tanto la cuestión arancelaria, como la del gasto agrícola y la lucha contra las barreras no arancelarias.

Conviene terminar este apartado sobre aranceles agrícolas llamando la atención sobre la posible ilegalidad de las modificaciones arancelarias que ha negociado la administración Trump tanto con China como con Japón. La reducción de aranceles en acuerdos bilaterales solo queda exenta de la cláusula de nación más favorecida cuando esa reducción se enmarca en un acuerdo comercial amplio, que cubra básicamente al conjunto del comercio bilateral, no solo a unos pocos sectores.

Cuadro 1**Aranceles sobre bienes agrícolas-países y productos**Aranceles de 2018-2019 expresados en porcentaje *ad valorem*

	Aranceles agrícolas								Aranceles industriales (*)	
	Promedio		Principales productos-arancel aplicado						Arancel consolidado	Arancel aplicado
	Arancel consolidado	Arancel aplicado	Arancel aplicado	Prod. animales	Lácteos	Pescado	Grasas, aceites	Algodón		
EE.UU.	4,9	4,7	4,7	2,2	19,0	0,7	4,9	4,8	3,2	3,1
China	15,7	13,9	12,2	13,3	12,3	7,2	10,9	22,0	9,1	6,6
UE	12,7	11,4	10,9	16,3	37,5	11,6	5,3	0,0	3,9	4,2
Japón	19,1	15,5	10,7	11,7	102,3	5,7	7,8	0,0	2,5	2,5
Corea	58,0	56,8	58,7	21,5	66,0	16,7	40,7	0,0	9,8	6,6
Suiza	47,6	32,4	17,6	103,5	138,9	0,2	21,5	0,0	2,0	1,7
Australia	3,5	1,2	1,4	0,4	3,2	0,0	1,5	0,0	10,7	2,6
Nueva Zelanda	6,1	1,4	1,1	1,5	1,4	0,3	0,6	0,0	10,3	2,1
Canadá	14,3	15,1	2,3	24,1	249,0	0,9	3,1	0,0	5,1	2,1
Argentina	32,4	10,3	9,8	8,3	18,3	10,3	8,7	6,4	31,7	14,0
Brasil	35,4	10,1	9,7	8,3	18,3	10,3	8,0	6,4	30,8	13,9
Colombia	91,5	14,3	13,7	21,0	62,8	14,2	9,0	5,0	33,5	4,2
Costa Rica	43,2	11,6	11,5	20,8	50,8	10,9	5,5	0,0	43,1	4,6
Perú	30,9	2,8	3,9	5,0	0,0	0,1	1,1	2,4	29,3	2,3
México	45,0	13,9	16,0	16,7	23,2	14,0	7,2	0,0	34,8	6,0
Uruguay	34,1	10,0	9,7	8,3	17,9	10,3	8,3	6,4	31,2	10,4
Hong Kong	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
India	113,1	38,8	33,2	32,5	35,7	30,0	52,0	26,0	36,0	14,2
Indonesia	47,1	8,7	5,7	7,1	5,5	6,3	4,4	4,0	35,6	8,0
Vietnam	18,8	17,2	20,2	14,3	10,3	15,1	8,6	6,0	10,5	8,4
Filipinas	35,0	9,8	9,6	20,4	3,6	8,8	5,4	2,6	23,4	5,6
Singapur	22,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,2	0,0
Rusia	10,9	10,5	8,0	23,9	15,0	6,8	6,5	0,0	7,1	6,1
Arabia Saudí	16,1	6,5	3,6	3,8	5,0	3,3	4,9	5,0	10,4	5,1
Turquía	61,8	42,3	33,8	101,1	131,6	40,0	13,5	0,0	17,3	4,6
Egipto	91,2	65,1	15,9	15,0	6,1	9,9	3,8	4,0	27,5	11,6
Marruecos	54,4	27,6	26,2	69,8	49,9	15,6	10,5	2,5	39,3	8,8
Nigeria	150,0	15,8	17,8	24,6	17,2	16,0	11,1	5,0	49,7	11,5
Sudáfrica	39,0	8,6	9,0	11,0	8,1	6,4	7,5	4,4	15,7	7,6

(*) Aranceles sobre productos NAMA (non-agricultural market access).

Fuente: OMC, wto.org, International Trade and Market Access Data. <https://cutt.ly/XgQy8Eu>.

El acuerdo comercial entre EE.UU. y Japón, cerrado en 2019, afecta, por el contrario, a una reducida lista de sectores, por lo que las rebajas arancelarias deberían extenderse *erga omnes*. Tampoco son compatibles con las normas de la OMC los objetivos mínimos de importación de productos agrícolas asumidos por China en 2018-2019 en el marco de sus negociaciones con EE.UU. Por el momento, ningún miembro de la OMC ha denunciado estas cuestiones ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD).

4. Apoyo interno a la agricultura

La OMC es el único foro donde pueden negociarse de manera eficaz compromisos para que el gasto agrícola interno no distorsione el comercio internacional. Los acuerdos de libre comercio no son apropiados a tal fin puesto que los programas de apoyo interno no están diseñados en función del destino de la mercancía.

El Acuerdo de Agricultura de 1995 reguló por primera vez esta cuestión al establecer límites al gasto agrícola. Para ello se establecieron tres categorías: el gasto distorsionante (denominado *caja ámbar*), que no puede superar determinados niveles máximos; los programas de sostenimiento de rentas que no estén ligados a la producción (permitidos bajo el nombre de *caja azul*) y, por último, la llamada *caja verde*, en la que se incluyen gastos horizontales de ayuda al sector tales como medidas medioambientales o de apoyo a la investigación, que no están sujetas ni a límites cuantitativos ni a condiciones especiales.

Pues bien, en el Acuerdo de Agricultura una treintena de países (5) se comprometieron a reducir en un 20% sus gastos de caja ámbar (13% para países en desarrollo afectados) hasta un techo denominado Medida Global de Ayuda (MGA). Adicionalmente, todos los miembros de la OMC asumieron el compromiso de no superar un nivel de ayuda de caja ámbar del 5% del valor de su producción, o del 10% si se trataba de países en desarrollo. Este tope genérico, que se añade al MGA, es conocido como gasto de *minimis*. Los países que se han incorporado a la OMC con posterioridad al Acuerdo de Agricultura (China, Rusia...) asumieron compromisos individuales, a menudo sin MGA, pero con porcentajes particulares de ayuda de *minimis*,

como China (8,5%) o Rusia (10%). Cualquier exceso de gasto ámbar por encima de este límite (MGA más ayuda de *minimis*) puede ser denunciado ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

India y China critican reiteradamente esta distinción entre países con MGA y países que solo cuentan con límites de *minimis*. Consideran que se trata de un desequilibrio de partida en el Acuerdo de Agricultura y exigen corregirlo antes de negociar cualquier cuestión agrícola. Los países con MGA argumentan, por su parte, que fueron precisamente ellos quienes asumieron reducciones de gasto agrícola, mientras que los demás países han podido aumentar su ayuda ámbar, siempre y cuando no se supere el importe de *minimis*.

Lo cierto es que el nivel de ayuda ámbar es muy poco transparente. En primer lugar, porque corresponde a cada país delimitar en qué caja fijar cada programa agrícola. Lo que un país puede considerar como ámbar, para otro puede ser azul. En segundo lugar, la caja ámbar fijó unos límites basados en precios de los años ochenta, que han quedado desfasados por la evolución de los mercados. A esto se unen los retrasos y notables ausencias de notificaciones del gasto anual y las crecientes sospechas de declaraciones que no se corresponden con los desembolsos reales, lo que ha llevado en los últimos años a la aparición de contranotificaciones; es decir, refutaciones a las notificaciones de otros miembros basadas en investigaciones particulares, muy costosas, al alcance de muy pocos. Estas contranotificaciones no son solo una forma de presión moral, sino también un elemento con el que sustentar posteriores litigios ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

Lo que muestran los estudios académicos es que, una vez aplicadas las reducciones comprometidas en la Ronda Uruguay, los subsidiadores tradicionales (UE, EE.UU. y países del G-10) no han seguido reduciendo de forma significativa sus niveles de apoyo interno. Buena parte de la ayuda ámbar ha ido reconvirtiéndose a caja azul y posteriormente a la caja verde. Esta evolución no es necesariamente negativa puesto que, al menos, se consigue que un mismo nivel de ayuda cause menor distorsión al comercio, pero es muy criticada

por países exportadores que exigen mayores controles para evitar un juego de cajas.

Otra cuestión muy relevante es que importantes economías como China o India, entre otros países en desarrollo, han expandido sus subsidios agrícolas de forma constante en las últimas décadas, un *lujo* anteriormente solo al alcance de países desarrollados. Es muy probable que, en ambos casos, ya se hayan superado *de facto* los niveles de gasto máximo permitido, al menos para algunos cultivos básicos.

Para poder aumentar la ayuda ámbar por encima de estos límites de *minimis*, los países en desarrollo obtuvieron en la Conferencia de Bali 2013 un compromiso por el que los demás miembros se abstendrían de denunciar posibles incumplimientos, siempre y cuando ese exceso de gasto ámbar se destinara a la constitución de *stocks* con fines de seguridad alimentaria, limitados a productos esenciales, bajo programas ya existentes y debidamente notificados a la OMC. Durante siete años esta solución no fue invocada por ningún país, pero en marzo de 2020, al inicio de la pandemia, India fue el primer miembro en notificar a la OMC que se acogía a esta cláusula de paz al haber superado el límite de gasto para su cultivo de arroz. Esta decisión ha suscitado cierto recelo entre quienes temen que se abra por esta vía una carrera de subsidios en plena pandemia. La cláusula de paz, inicialmente temporal, tiene carácter indefinido mientras no se negocie una *solución definitiva*, como exige la India.

También EE.UU. parece estar llegando al límite de sus gastos de caja ámbar en los últimos años, con el aumento de apoyo agrícola durante la guerra comercial con China y con motivo de la pandemia; una situación que, de prolongarse en el tiempo, podría dar lugar a la apertura de litigios formales contra los EE.UU.

En definitiva, si cualquier negociación de reducción de los aranceles resulta complicada, el control del gasto agrícola lo es todavía más, porque hay gran disparidad de objetivos, entre quienes demandan fuertes reducciones del gasto (grupo de Cairns) (6), quienes quieren preservar los niveles actuales (UE, EE.UU., G-10) (7), quienes están ya rebasando sus límites y desean mayor margen de flexibilidad y, finalmente, los importadores netos, que simplemente desean im-

portar libremente a los mejores precios. Todo esto ha dado lugar a recurrentes litigios ante el OSD, como luego veremos.

5. Competencia de las exportaciones

El GATT del 47 no fijó restricciones al apoyo a la exportación de productos primarios, más allá de algunas reglas de notificación que, en cualquier caso, eran mucho menos exigentes que las que se aplicaban sobre las subvenciones a la exportación de productos industriales, prohibidas desde 1958. Con el paso de los años, el éxito de la política agrícola de la CEE generó amplios excedentes a los que había que dar una salida mediante la reducción incentivada de cosechas, la transformación de productos (vino en alcohol, leche en leche en polvo, incorporación como insumos en otros productos) o bien mediante la venta en los mercados internacionales, lo que requería la aplicación de subsidios a la exportación para bajar los precios hasta el nivel internacional. Estos instrumentos proliferaron en los años setenta y ochenta.

Por primera vez, el Acuerdo de Agricultura de 1995 hizo frente a esta situación altamente distorsionante; *una veintena* de miembros (8) se comprometieron a reducir los presupuestos destinados a subsidios a la exportación en un 36% (24% en el caso de los países en desarrollo). Para los demás miembros los subsidios quedaron prohibidos, si bien los países en desarrollo mantuvieron la capacidad de subsidiar determinados gastos de *marketing* y transporte. El acuerdo se completó veinte años después, en la Conferencia de Nairobi de 2015, con la prohibición de todos los subsidios a la exportación por parte de los países desarrollados salvo para un conjunto limitado de productos (alimentos procesados, productos lácteos y carne de cerdo). Los países en desarrollo también se comprometieron a eliminar sus subsidios a partir de 2023, mientras que los menos avanzados y los importadores netos de alimentos lo harán a finales de 2030. También se adoptaron criterios para impedir que la ayuda alimentaria o los créditos a la exportación pudieran ser empleados como medida encubierta de apoyo a la exportación, mediante la limitación de plazos a las operaciones de financiación o la cobertura de pérdidas por parte del sector público.

6. Los retos actuales

6.1. *Perspectivas de avance bajo los tres pilares*

A pesar de la celebración de innumerables reuniones destinadas a la negociación bajo el Comité COASS (9), lo cierto es que no hay perspectivas claras de avance; las conferencias ministeriales se suceden sin que exista ningún programa de trabajo claro que pueda ser asumido por una mayoría de miembros. La cuestión arancelaria y la de ayuda interna permanecen completamente estancadas desde el Consejo General de julio de 2008.

Los intereses son tan diversos como incompatibles. Por un lado, el Grupo de Cairns reclama insistentemente menor gasto agrícola. Mientras, EE.UU. centra su mensaje en la necesidad de transparencia, para poder ejercer un seguimiento efectivo del gasto agrícola de terceros. Pero tampoco puede ser muy exigente porque en los últimos años su margen de gasto se ha visto comprometido y posiblemente haya sido incluso rebasado. La UE, que no es especialmente demandante, reacciona muy lentamente a las propuestas porque debe previamente preparar el terreno mediante reformas internas de la PAC; podría mostrar cierta flexibilidad en cuanto a la caja ámbar, no así en la caja azul o la verde, cada vez más criticadas por terceros. Por su parte, el grupo del G-33, liderado por la India, plantea insistentemente la necesidad de aumentar su gasto agrícola en cultivos esenciales (la cuestión PSH ya comentada) que compagina con críticas al elevado gasto agrícola de otros y el rechazo a abordar negociaciones arancelarias. Varios países en desarrollo solicitan, además, salvaguardias para rebasar sus aranceles máximos ante fluctuaciones del mercado (Filipinas, Indonesia). También entre los países desarrollados se encuentran posiciones contrarias a la negociación arancelaria (Suiza, Noruega, Japón). Mientras todo esto ocurre, la mayoría de miembros siguen ampliando su red de acuerdos bilaterales donde se abordan aranceles y se fijan condiciones sobre los estándares técnicos permitidos. Por último, un reducido grupo de países africanos conocido como el C-4 (10), demanda la liberalización completa del sector del algodón, demanda que no agrada al resto de productores, especialmente a China y EE.UU., que no precisan apenas pronunciarse

al respecto dada la parálisis general de las negociaciones. Por si no fuera ya difícil, India y China condicionan cualquier negociación a que los países con límites de MGA renuncien a los mismos porque señalan que estos toques, superiores al de *minimis*, son un desequilibrio histórico del Acuerdo de Agricultura que hay que corregir con carácter prioritario.

En definitiva, salvo para el pilar de competencia de las exportaciones, cualquier negociación agrícola en la OMC es una especie de sudoku sin solución; los objetivos no solo son divergentes, sino que, para muchos, esta situación *de impasse* permanente parece ser preferible a cualquier negociación de resultados imprevisibles. Como bien han señalado numerosos analistas, es imposible pensar en avances relevantes en materia agrícola salvo que se pongan encima de la mesa otras cuestiones comerciales no agrícolas.

La cuestión agrícola en la OMC por tanto se ha ido canalizando en los últimos años fuera del área de negociaciones, bien hacia las disputas comerciales, bien hacia discusiones sobre barreras técnicas o simplemente mayores demandas de transparencia. Para muchos, los acuerdos bilaterales han sido la única vía posible para abordar las cuestiones de acceso a mercado.

6.2. *Los contenciosos agrícolas*

Desde que se creó el actual sistema de solución de diferencias de la OMC, más de ochenta contenciosos comerciales sobre productos agrícolas se han canalizado a través del Órgano de Solución de Diferencias. Algunos alcanzaron gran repercusión ante la opinión pública, como la condena a la UE por prohibir, sin justificación científica avalada internacionalmente, el uso de hormonas en la carne de vacuno (11) o la larguísima disputa de productores de banano contra el régimen comercial favorable al plátano procedente de países ACP, que llevó a la UE a aplicar una importante rebaja arancelaria. Otros casos conocidos fueron la victoria de Brasil contra EE.UU. por exceso de ayuda al cultivo del algodón o, más recientemente, la demanda de EE.UU. contra China por superar el gasto agrícola permitido en determinados cultivos. España también ha hecho uso de este mecanismo para combatir, por ejemplo, la imposición de medidas antidumping y derechos com-

pensatorios impuestos por EE.UU. a la aceituna negra, caso aún pendiente de resolución.

El sistema de solución de diferencias ha ofrecido así durante veinticinco años una vía para hacer valer de forma ordenada los derechos y obligaciones de los acuerdos de la OMC, lo que ha servido como dique de contención frente a los incumplimientos. Ahora bien, esta vía ha quedado comprometida desde que en diciembre de 2019 el Órgano de Apelación quedara sin suficientes miembros para resolver los casos, dada la oposición de EE.UU. a renovar las plazas vacantes. Esta situación tan anómala permite a quienes han perdido una disputa servirse del Órgano de Apelación para dejar el litigio en vía muerta, en una especie de limbo jurídico. Esta nueva situación está creando gran inseguridad jurídica pues protege al incumplidor, dilata sin límite la resolución formal de la disputa, incentiva los incumplimientos y deja a los acuerdos, en último término, vacíos de contenido (12). Este comportamiento interesado no es una ficción; en septiembre de 2020, EE.UU. ha recurrido ante el Órgano de Apelación, ya inoperante por falta de miembros, el informe de un panel ganado por Canadá, en una disputa relativa a las exportaciones de madera, impidiendo así que Canadá adopte medidas legítimas de retorsión.

6.3. *Perspectivas post-covid*

A este panorama, ya de por sí complicado, se añaden las dificultades que la pandemia está generando sobre el comercio internacional. Durante los primeros meses de la pandemia, la prioridad para muchos países fue adoptar medidas que garantizaran el suministro de alimentos para la población. Aunque se cometieron con tal fin algunos excesos, lo cierto es que la mayoría de los miembros facilitaron el comercio mediante medidas de simplificación en aduanas a la vez que se realizaban intervenciones puntuales para restaurar las cadenas de valor que habían quedado afectadas por los confinamientos, los retrasos y la dificultad de contratar transporte aéreo a precio asequible. La OMC percibió inmediatamente el potencial negativo que una proliferación de medidas restrictivas podría tener sobre el comercio de productos esenciales como los alimentos y medicamentos y no

cesó de lanzar mensajes junto con otras instituciones (FAO, OMS, Asociación Mundial de Aduanas, G-20, FMI) en favor de medidas de facilitación del comercio. Pasadas esas primeras semanas de desajuste, se ha comprobado que el comercio agrícola está resistiendo mucho mejor que otros sectores la caída general de la actividad. Se estima que 2020 terminará con un volumen de comercio agrícola muy similar al de 2019, en comparación con una caída estimada del 6% para el conjunto del comercio de mercancías.

De forma paralela, con motivo de la pandemia muchos países han reforzado sus programas agrícolas con nuevos mecanismos de sostenimiento de rentas. EE.UU., por ejemplo, ha adoptado medidas que probablemente le hayan situado por encima de su nivel permitido de ayuda ámbar, mientras que India, como ya hemos señalado, ha invocado la cláusula de paz al haber superado su nivel de ayuda de *minimis* en cultivos de arroz.

¿Qué consecuencias puede tener la pandemia sobre el ánimo negociador en la OMC? Es pronto para saberlo, pero muchos países ya han dejado ver, en primer lugar, su escasa disposición a negociar mientras dure la pandemia y apuntan, además, hacia un viraje hacia posiciones maximalistas, que alejan todavía más la posibilidad de cualquier compromiso.

En este contexto, al igual que ya ocurría hace diez, quince o veinte años, las reuniones se siguen sucediendo en Ginebra para explorar vías de avance en las áreas no resueltas: apoyo interno, acceso a mercado, restricciones a la exportación, *stocks* públicos y liberalización del algodón. En la próxima conferencia ministerial, programada para junio de 2021 en Kazajstán, el principal avance que puede vislumbrarse en materia agrícola es un compromiso para facilitar el envío internacional de ayuda alimentaria administrada por el Programa de Alimentos de Naciones Unidas. Resulta, a tal respecto, muy llamativo que sean determinados países en desarrollo quienes más se están oponiendo a este compromiso, al considerar que dicha ayuda puede interferir con su precaria agricultura.

Asimismo, es muy probable que en la conferencia de Kazajstán resurja la demanda de mayor transparencia que todos los miembros de la OMC dicen compartir,

a pesar de los notables incumplimientos. La transparencia, en efecto, resulta esencial para no negociar en la oscuridad. Ahora bien, numerosos países que tienen capacidad de diseñar complejos sistemas de sostenimiento de renta agrícola argumentan tener dificultades técnicas para notificar estos programas a la OMC. Un compromiso en esta cuestión parece lejano.

Un área que promete también ser objeto de discusiones en los próximos años es el de la proliferación de normas técnicas sobre los productos de la agricultura, sus cualidades alimenticias y efectos sobre la salud, el etiquetado, las sustancias prohibidas, los residuos de plaguicidas, el empleo de organismos genéticamente modificados y otras tantas normas técnicas. No sería de extrañar que, en caso de que se solucionara la crisis del Órgano de Solución de Diferencias, se iniciaran o retomaran numerosos litigios en este campo.

Mayores compromisos que los aquí señalados resultan, hoy por hoy, muy lejanos e improbables salvo que, tal vez, bajo la tutela de la nueva directora general de la OMC (13), se reconozca la urgente necesidad de configurar un programa de trabajo limitado y realista que incluya, no solo elementos agrícolas, sino otros ingredientes que permitan restablecer el equilibrio de intereses y atraer a una gran mayoría de miembros hacia la mesa de negociaciones. Pero también esta solución parece remota, si no se abordan previa o simultáneamente los graves retos institucionales que pesan sobre la institución. Retos tan difíciles de abordar como la cuestión agrícola.

NOTAS

- (1) El acuerdo de vacuno se limitó a crear estructuras de vigilancia de los mercados, mientras que los principales exportadores se comprometían a aplicar precios mínimos de exportación, un ejemplo de cártel de oferentes, no regulado por el GATT. Ambos acuerdos, de carácter plurilateral y participación decreciente, se extinguieron en 1997.
- (2) En la Ronda Uruguay se acordó igualmente que todas las restricciones cuantitativas a la importación se transformaran en aranceles *ad valorem* equivalentes.
- (3) En productos NAMA, por el contrario, existen numerosas partidas arancelarias que no han sido objeto de consolidación.
- (4) Esta salvaguardia agrícola (conocida como SSM, *Special Safeguard Mechanism*) sería más generosa que las

salvaguardias ya existentes con carácter general en el GATT puesto que no requeriría demostrar la existencia previa de perjuicio, sino meramente el incremento de importaciones o la fluctuación de precios.

- (5) Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Unión Europea, Islandia, Israel, Japón, Jordania, Corea, México, Marruecos, Nueva Zelanda, Noruega, Arabia Saudí, Sudáfrica, Suiza, Taiwán, Tailandia, Túnez, EE.UU. y Venezuela. Por su parte, Macedonia del Norte, Moldavia, Montenegro, P.N. Guinea, Jordania, Rusia, Ucrania, Tayikistán y Vietnam también asumirían compromisos MGA en sus respectivos acuerdos de adhesión. China cuenta con de *minimis* (8,5%) pero no con MGA.
- (6) El Grupo de Cairns se formó en 1986; incluía a Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Uruguay y Vietnam. Ucrania es miembro observador. Indonesia, Filipinas, Pakistán y Guatemala también forman parte del G-33, grupo liderado por India y creado con motivo de la Conferencia de Cancún de 2003, que mantiene posturas alejadas de las del Grupo de Cairns. Sudáfrica no pertenece al G-33 pero está altamente alineada con India.
- (7) El G-10 está compuesto por Suiza, Japón, Corea, Taiwán, Suiza, Israel, Noruega e Islandia, fundamentalmente.
- (8) Australia, Brasil, Canadá, Colombia, EE.UU., Indonesia, Islandia, Israel, México, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Rumanía, Sudáfrica, Suiza, Turquía, la UE, Uruguay y Venezuela (Bulgaria, Chipre, Polonia, Hungría, República Checa y República Eslovaca se integraron posteriormente en la UE, por lo que sus compromisos pasaron a integrarse dentro de los de la UE).
- (9) Comité de Agricultura en Sesión Especial.
- (10) El *Cotton-4* está formado por Chad, Burkina Faso, Costa de Marfil y Benín.
- (11) La disputa se saldó con una compensación a EE.UU. en forma de contingentes arancelarios para carne de alta calidad, pero no hormonada, que la UE sigue aplicando a fecha de hoy. Curiosamente, este tipo de productos de lujo, inicialmente comercializados por EE.UU., se han extendido entre otros productores, que hacen uso de dichos contingentes *erga omnes* para ganar acceso al mercado de la UE.
- (12) A mediados de 2020, la UE y una veintena de miembros de la OMC, han creado un sistema plurilateral de apelación mediante arbitraje, que permite revisar los paneles en segunda instancia. Aunque EE.UU. y la India no formen parte, este mecanismo interino constituye una alternativa pragmática al vacío procesal creado por el bloqueo del Órgano de Apelación.
- (13) A fecha de elaboración de este artículo, compiten como candidatas al puesto de directora general de la OMC, Ngozi Okonjo-Iweala, exministra de Finanzas de Nigeria, y la ministra de Comercio de Corea, Yoo Myung-Lee.

BIBLIOGRAFÍA

FAO, Informe anual de Alimentación y Agricultura. Diversos años. www.fao.org.

FAO, Informe Agricultura y Pandemia. 2020 <https://bit.ly/3lGTzjY>.

OMC, Acuerdo de Agricultura de la OMC. www.wto.org.

Tulsa Law Review, volume 28, issue 4, International Agriculture Symposium Summer 1993 Agriculture in the Uruguay Round: A United States Perspective Jimmie S. Hillman.

UNCTAD, Junta de Comercio y Desarrollo 61º período de sesiones Evolución del sistema de comercio internacional y sus tendencias desde una perspectiva de desarrollo.

Nota de la secretaría de la UNCTAD TD/B/61/2 <https://bit.ly/3kGe4w3>.

White, Mackenzie y Hudson, Darren y Segarra, Eduardo y Malaga, Jaime. (2018), The Aggregate Measure of Support and the Impacts On Net Agricultural Trade Among Wto Member Countries. 10.13140/RG.2.2.33653.63205. <https://bit.ly/36HIwAN>.

DTB Associates, LLC, Agricultural Subsidies in Key Developing Countries: noviembre 2014 Update. (2014). <https://bit.ly/3kz75ow>.

US Congressional Research Service. U.S. Farm Support: Outlook for Compliance with WTO Commitments, 2018 to 2020. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46577>.

DOCE PREGUNTAS Y RESPUESTAS ACERCA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN (PAC)

Tomás García Azcárate

Vicedirector del Instituto de Economía, Geografía y Demografía (IEGD-CSIC) e Investigador Asociado del CEIGRAM

RESUMEN

La Política Agraria Común es la más veterana de todas las políticas comunitarias. Este artículo empieza por justificar por qué una política sectorial como la política agraria se aleja tanto de las restantes políticas económicas. A continuación, en base a doce preguntas y respuestas, abordamos el porqué hemos tenido y tenemos la PAC que tenemos, para terminar hablando de los desafíos y debates actuales.

Por un lado, a escala europea, la Comisión ha puesto sobre la mesa dos estrategias, *Biodiversidad* y *De la granja a la mesa*. Por otro, estamos confrontados a un cambio de paradigma para la PAC que devuelve grandes responsabilidades a los Estados miembros y obliga a tomar decisiones importantes y valientes en los próximos meses.

PALABRAS CLAVE

PAC, Biodiversidad, Planes estratégicos, Cadena alimentaria.

La evolución estos cuarenta últimos años de la agricultura y del medio rural españoles, bien descrita en las restantes contribuciones a este número monográfico, no se puede explicar y comprender sin hacer referencia a la hoy Unión Europea y a su política más veterana, la Política Agraria Común.

Soy consciente de la incompreensión, el desconocimiento y, por lo tanto, el recelo que una política económica sectorial tan peculiar como la política agraria, y más aún la europea, levanta en muchos economistas, los lectores principales de esta revista. Por esto, vamos a intentar aclarar y explicarla primero, para luego analizarla, intentando que el sufrido lector que llegue al final del capítulo tenga más elementos para construir su propio juicio.

Empezaremos por justificar por qué una política sectorial como la política agraria se aleja tanto de las restantes políticas económicas, luego el porqué hemos tenido y tenemos la PAC que tenemos, para terminar hablando de los desafíos del futuro.

Pregunta 1: ¿Por qué existen políticas agrarias?

Los productos de la agricultura, los mercados agrarios, presentan unas particularidades (que en parte comparan con otros) que merecen ser subrayadas.

Ramón Tamames (1982) las sintetizaba en tres leyes económicas clásicas, de las que destacaremos hoy la ley de Turgot y la ley de King.

La ley de Turgot (o de los rendimientos decrecientes) asegura que el rendimiento de los factores de producción (para Ricardo, la tierra pero hay también las semillas, los abonos...) tiende a estabilizarse y puede llegar incluso a ser decreciente si sigue aumentando su uso.

La ley de King está relacionada con la rigidez tanto de la oferta como de la demanda de productos agrarios. Un aumento (o disminución) en la oferta tiene como consecuencia una disminución (o aumento) más que proporcional en el precio. Se genera así, de manera intrínseca a los mercados agrarios, una fuente de inestabilidad.

Clásicamente, se ha subrayado la existencia de una *inestabilidad exógena* a los mercados agrarios relacionada con la variabilidad de los rendimientos de un año a otro, a lo que hay que sumar los (cada vez más frecuentes) accidentes climáticos que hacen que ya no haya un año agrícola que se podría calificar de *normal*.

Más recientemente (Boussard, 1996), se ha puesto de manifiesto la *inestabilidad endógena* de los mercados agrarios, creada por el desfase temporal entre el momento en que la señal de los precios llega al productor y el momento en que el resultado de esta señal impacta en la oferta. Estamos ante un, también clásico, caso del teorema de la telaraña, ilustrado ya por Ezequiel (1938).

Esta inestabilidad interpela a los responsables políticos, inquietos tanto ante un riesgo de inflación como de desabastecimiento del mercado. Por lo tanto, aquellos que han podido han puesto en marcha políticas para disminuir esta inestabilidad y este nivel de riesgo. Han nacido las políticas agrarias.

Pregunta 2: ¿Por qué existe una PAC?

De manera un poco parecida a lo que nos está pasando hoy en día, los responsables políticos europeos (con la ayuda de los americanos) quisieron reconstruir Europa sobre nuevas bases, más sólidas, para evitar nuevas contiendas mundiales. El camino hacia la paz y la reconciliación pasó por la integración entre las distintas economías, paso previo a una mayor integración entre los pueblos. Empezaron con la puesta en común del carbón y del acero, una de las principales fuentes de discordia entre alemanes y franceses, siguieron con los restantes sectores económicos, más recientemente, la libertad de circulación de personas y la moneda única.

No podía haber mercado común industrial si no había mercado común agrícola. Había razones económicas ya que el coste de la alimentación tenía un impacto muy relevante en los costes salariales y, por ende, en la competitividad industrial. Pero también había razones políticas: Alemania aparecía como el gran vencedor potencial de un mercado común industrial y Francia, en cambio, como el triunfador de un mercado común agrícola.

Un mercado común requiere de reglas comunes. En el caso de los productos industriales, se ha recurrido a una armonización, una convergencia progresiva y un reconocimiento mutuo. En el caso de los productos agrícolas, el nivel de intervención pública en cada uno de los seis Estados miembros fundadores era tan grande y divergente que fue necesario el establecimiento de reglas comunes muy precisas. Había nacido la PAC.

Pregunta 3: ¿Por qué existió esta primera PAC?

La primera PAC fue una política claramente proteccionista y productivista. Algunos autores lo han justificado por el carácter presuntamente deficitario de la Comunidad Económica Europea inicial. Obviamente, no han mirado ni las tasas de autoabastecimiento de la época ni, por ejemplo, los documentos de la Conferencia de Stressa.

La explicación es, como cabía esperar, esencialmente política. Aunque Alemania aparecía como el gran vencedor potencial del mercado común industrial, no podía aceptar el hundimiento del electorado agrario y rural que sostenía al partido en el poder, la Democracia Cristiana germana. La fijación de precios comunes debía hacerse, para los principales productos de la Europa continental (a los que se sumó el aceite de oliva para complacer a la Democracia Cristiana italiana) en niveles suficientemente próximos a los precios alemanes, los más altos de todos.

El alto precio de los cereales llevó, para mantener el equilibrio de cultivos, a altos precios para los cultivos que pueden competir en las rotaciones (como la remolacha), a altos precios para los transformados de cereales, como el pollo y el cerdo, y de sus competidores, el vacuno de carne, lo que obligó a incluir en la ecuación la leche y los productos lácteos. Estos precios altos estaban garantizados, lo que llevó a prever mecanismos de compras públicas de excedentes suficientemente potentes.

En cambio, para los productos que no se producen en Europa y que son objeto de gran comercio, en particular en los puertos de Rotterdam, Amberes y Hamburgo, no tiene sentido imponer un impuesto al consumo con lo que se consolidan derechos de aduanas nulos o muy

bajos. Estamos hablando de las semillas oleaginosas (en particular la soja) y sus productos (el aceite y la torta) pero también (entre otros) de la mandioca y tapioca y de una larga lista de subproductos como la pulpa de cítricos o el *corn gluten feed* (Tracy, 1997; Ackrill, 2000).

Pregunta 4: ¿Fue la primera PAC víctima de su éxito?

Estabilidad regulatoria; precios garantizados muy superiores a los costes de producción; garantías ilimitadas de compras de excedentes por el erario público; revolución tecnológica, incorporando a los procesos productivos todos los adelantos generados en la esfera militar durante la segunda guerra mundial; mejora en las estructuras de las explotaciones por el éxodo rural inducido por la transformación, primero industrial y luego de los servicios en la economía, todos los ingredientes para un aumento descontrolado de la producción estaban reunidos.

A esto le debemos sumar la disminución de la demanda de cereales en la alimentación animal, sustituidos por productos importados más baratos, y tenemos la tormenta perfecta.

Pero la primera PAC no solo fue víctima de su éxito, no solo fue la crónica de unos excedentes anunciados, fue también víctima de la cobardía política de los responsables europeos que prefirieron mirar para otro lado, intentar aliviar los síntomas con medidas parciales, sin abordar los temas de fondo.

En 1984 fue necesario, bajo la presidencia francesa, un político de primer nivel como fue Michel Rocard, para conseguir un primer cambio básico de las reglas, con la implantación de las cuotas lácteas. Por cierto, fue en estos momentos, dos años más tarde, cuando nuestro país pudo por fin, después de una larga negociación, entrar a formar parte del club europeo.

Pregunta 5: ¿Por qué se reformó entonces en profundidad la PAC?

Fue necesaria la confluencia de distintos factores para hacer posible lo que era indispensable, e incluso urgente, al final de la década de los ochenta.

Internamente, el mejor ejemplo del caos en los mercados de la época puede ser que, al estar ya llenos todos los silos de cereales en las zonas productoras, la Comisión tuvo que alquilar buques para seguir almacenando. Cada año aumentaba la producción europea de cereales en unos dos millones de toneladas. Cada año disminuía el consumo de cereales en la alimentación animal otros dos millones de toneladas. Todo esto provocó un aumento incontrolado, e incontrolable, del presupuesto europeo de la PAC que irritaba a los Estados miembros no agrícolas.

Externamente, la avalancha de productos agrarios europeos subvencionados en los mercados mundiales hundió los precios e irritó profundamente a nuestros socios comerciales, incluyendo a los Estados Unidos. Por primera vez en la historia del GATT, el comercio de productos agrarios estuvo en el centro de una ronda negociadora, la Ronda Uruguay. Al mismo tiempo, Europa vio condenada por un panel del GATT su política interna de apoyo a las semillas oleaginosas.

La Ronda Uruguay debía concluirse en Bruselas, en la cumbre de Heysel, en diciembre de 1990. El fracaso se imputó a la Unión Europea y a su incapacidad de reformar la PAC. La presión de los restantes ministros sobre los ministros de Agricultura se hizo apremiante.

El coste, económico y político, del mantenimiento del estatus quo apareció claramente como muy superior al coste de atreverse a hacer reformas. Estaba naciendo la reforma Mac Sharry.

Pregunta 6: ¿Por qué se habla de una reforma radical?

La reforma Mac Sharry cambió los fundamentos del acuerdo fundacional de la PAC. Bajó el precio de los cereales (y, en consecuencia, de un gran número de productos agrarios), devolvió su atractivo a su consumo en la alimentación animal y cortó de raíz el interés económico de recurrir a los productos de sustitución de cereales en la alimentación animal.

Para compensar estas bajas de los precios comunitarios, Europa copió el sistema de ayudas entonces en vigor en los Estados Unidos, construyendo el frente común con ellos y reescribiendo el borrador de acuer-

do del GATT para ajustarlo a sus conveniencias. Podemos hablar entonces de una segunda PAC.

Pero la reforma tuvo otros efectos secundarios. Por primera vez, el impacto medioambiental de la actividad agraria estuvo en discusión. Por primera vez también, se habló de modulación de las ayudas, que el 20% de los productores se beneficiaban del 80% del dinero de la PAC.

Pero, sobre todo, al hacer transparente el apoyo que la sociedad brindaba a sus agricultores, transfiriéndolo en gran medida de los consumidores a los contribuyentes, se planteó con claridad una gran pregunta: ¿Qué recibe la sociedad a cambio de su compromiso financiero? ¿Pueden recibir ayudas públicas aquellos productores que no respetan el medio ambiente, el bienestar animal, los derechos de los trabajadores, las normas higiénico-sanitarias?

Los debates de política agraria estaban hasta entonces reservados a los ministros de Agricultura y a los representantes de los agricultores. De vez en cuando, cuando las cosas se ponían de color castaño oscuro, se entrometían los ministros de Finanzas o de Exteriores.

A partir de entonces, las cosas cambiaron. Tuvieron voz en los debates, entre otros, los ecologistas (muchos); los animalistas (bastante); las ONG de ayuda al desarrollo y los consumidores (algo); los defensores de una dieta saludable y la comunidad médica (de forma creciente); los sindicatos de trabajadores (muy poca)...

Personalmente, no conozco ninguna política pública que haya experimentado tantos cambios, tan profundos y tan frecuentes en tan pocos años. Sin embargo, la percepción que tienen muchos ciudadanos, incluyendo muchos economistas, es de una política anticuada. ¡Todavía a finales de septiembre en un debate público me echaban en cara los excedentes de productos lácteos y las exportaciones subvencionadas europeas, que llevan ya casi veinte años desde que desaparecieron!

Pregunta 7: ¿Cómo están las cosas hoy?

La primera PAC supo responder a los retos de la sociedad del siglo XX, producir alimentos para su población y modernizar el campo para liberar mano de obra para

los sectores económicos pujantes de la época, la industria primero y el sector servicio después.

La segunda PAC volvió a colocar la demanda efectiva, los consumidores en el centro de la política. El Estado intervenía como una red de seguridad, pero el futuro de los productores estaba de nuevo en los mercados. La política de calidad; la diferenciación de los productos y la segmentación de los mercados; las garantías que brindan al consumidor europeo y de terceros países las reglas de trazabilidad y sus controles, se transforman en elementos esenciales.

Son limitaciones pero también oportunidades. La evolución del sector agroalimentario español estos últimos años es buena muestra de ello. No voy a desarrollar aquí el tema, abordado con detalle en otros artículos de este número. Simplemente voy a recordar tres cifras: en el año 2019, el excedente de nuestra balanza comercial agroalimentaria y pesquera alcanzó los 12.943 millones de euros, es decir un 19,6% más con respecto al año 2018. En su conjunto, el sector agroalimentario contribuyó en un 9,2% al producto interior bruto y el 12,3% al empleo total de la economía española (CAJAMAR, 2019).

¿El sector agroalimentario va bien, pero quiere esto decir que los agricultores, las zonas rurales o el medio ambiente en las zonas rurales y agrarias, van bien? Las manifestaciones de los agricultores nos indican claramente la respuesta.

Pregunta 8: ¿Cuáles son los retos de hoy?

A los temas apuntados en el párrafo anterior, hay que sumar el reto climático. No es verdad que el planeta esté en peligro. Como han demostrado claramente los meses de confinamiento, el planeta se las apaña muy bien solito. Es nuestra presencia sobre el planeta, la de la raza humana, quien está en peligro.

Este reto nos obliga a poner en entredicho como hemos hecho las cosas hasta ahora, nuestros modos de producción y consumo, el derroche de alimentos y nuestra dieta alimentaria. Nos obliga a salir de nuestra zona de confort y a enfocar la reconstrucción económica y social tras la crisis del 2008 y de la pandemia de la covid, desde el ámbito de la sostenibilidad.

Para responder a estos desafíos, la Comisión, en el marco del Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*), el 20 de mayo pasado ha propuesto dos estrategias: *Biodiversidad* para devolver la naturaleza a nuestras vida y *De la granja a la mesa*, en pro de un sistema alimentario equitativo, sano y respetuoso con el medio ambiente. Las dos estrategias, señala la Comisión, se refuerzan mutuamente.

Son *estrategias*, es decir un catálogo de (futuras) propuestas y (buenas) intenciones que deberían marcar los cinco años de la Comisión Van der Layen. Como era de esperar, se han enfrentado con muchas reticencias, en particular en el sindicalismo agrario mayoritario y en el Partido Popular europeo.

A título indicativo, las estrategias se han marcado unos objetivos al horizonte 2030, como una reducción del 50% del uso de plaguicidas químicos y que la agricultura ecológica cubra el 25% de la superficie agraria europea. Decimos *a título indicativo* porque a la hora de la verdad, de la presentación de la correspondiente propuesta legislativa, estos objetivos tendrían que haber sido confirmados (o modificados) por el correspondiente estudio de impacto.

Pero la dirección está marcada. El sistema alimentario y el medio rural europeo y español, van a tener que asumir estos retos y ser agentes activos. La alternativa es entre ser actores o víctimas del cambio.

Pregunta 9: ¿Qué PAC para el futuro?

Las grandes líneas de la nueva PAC, que se debería aplicar de aquí al final de la presente década, han sido explicitadas por la Comisión y refrendadas por la Cumbre Europea de julio de 2020.

Estamos confrontados a un cambio de paradigma. Pasamos de una política basada en obligaciones de medios que había que respetar a una política basada en resultados. Una modernización de este calibre no se hará de un día para otro, ni siquiera de un período de programación financiera para otro. Pero la dirección está trazada y aceptada.

La piedra angular del nuevo edificio son los *Planes Estratégicos Nacionales*, elaborados por cada Estado

miembro y aprobados por la Comisión. Deben explicitar cómo, con los medios de que dispone, cada país va a trabajar para alcanzar unos objetivos, unos indicadores, comunes, que en esencia reflejan los compromisos internacionales asumidos por la Unión Europea, de forma multilateral o, incluso, unilateral.

El Plan Estratégico nacional obliga a construir un diagnóstico riguroso de la situación actual de los mundos agrario y rural, a identificar los desafíos y a definir cómo se puede acompañar a sus actores en sus respuestas.

El Ministerio ha hecho una labor encomiable cuyo único precedente es la preparación del Libro Blanco de la Agricultura y Desarrollo Rural que presentó el ministro Arias Cañete en el 2002. La cantidad y calidad de la información puesta a disposición del sector, y del público en general, representa un trabajo y una contribución ingente que ha sido muy bien acogida.

A medida que se acerca la hora de las decisiones las tensiones lógicamente aumentan. No hay dinero para todos y para todo. Dos preguntas esenciales deben encontrar respuesta: ¿Quiénes deben ser los beneficiarios prioritarios de estos fondos? ¿Para qué y por qué?

Necesitamos responsables políticos valientes y con visión de estado para poder dar respuestas a la altura de los desafíos identificados.

Pregunta 10: ¿Con qué medios contamos para afrontar estos desafíos?

Los mimbres del cesto son los que son. La Cumbre europea de julio 2020 ha fijado el marco presupuestario para los próximos años. Es verdad que falta todavía el acuerdo del Parlamento europeo y que cabe esperar algunos cambios con respecto al acuerdo inicial pero, en lo referente al presupuesto agrario, las cifras parecen cerradas. Estamos hablando, para los siete años y para España, de una dotación presupuestaria del orden de los 50.000 millones.

A estas alturas, no tiene gran interés saber si este resultado es bueno, malo o regular. A mi juicio, es más que aceptable como lo fue el resultado de la negociación presupuestaria anterior, con gobierno del Partido Popular.

Pregunta 11: ¿Cuáles son los principales temas por resolver para invertir bien estos fondos?

No vamos a aburrir al sufrido lector que haya tenido la paciencia de llegar hasta este punto del artículo, incluso sabiendo que los economistas son pacientes por definición, pero vamos a reseñar algunos de los principales dilemas políticos que se han de resolver en los próximos meses:

¿Quién es el sujeto prioritario de la política?: La PAC 2014 habla de los agricultores *activos*. La próxima PAC hablará de los agricultores *genuinos*. La Comisión instruye que *se definirán de tal modo que quede garantizado que no se conceden ayudas a la renta a aquellos cuya actividad agraria constituye solo una parte insignificante de la totalidad de sus actividades económicas, o cuya principal actividad económica no sea agraria, pero sin excluir de la ayuda a los agricultores pluriactivos*.

Por otro lado, hoy, agricultores en distintas regiones que producen lo mismo, tanto en cultivos como en servicios medioambientales, cobran ayudas muy distintas, algunos incluso no cobran nada porque no tienen referencias históricas, algunas de las cuales se remontan a hace más de treinta años. Cuanto más *genuino* es el agricultor, más fácil, más justo, más necesario es que converjan las *ayudas básicas a la renta para la sostenibilidad*.

¿Qué es un ecoesquemas? Los ecoesquemas son una novedad. Serían un tipo de medida agroambiental (por lo tanto, más allá de las obligaciones legales), aplicable a gran escala y sin cofinanciación nacional. A título orientativo, podríamos citar por supuesto la agricultura ecológica, pero también la lucha integrada, la agricultura de conservación y el no-laboreo, la ganadería extensiva y la trashumancia, las rotaciones de cultivo incorporando leguminosas y proteaginosas y la cobertura vegetal del suelo, los cultivos leñosos de montaña como ciertos olivares, almendros y avellanos, los circuitos cortos, ventas directas y mercados campesinos...

¿Qué presupuesto para los ecoesquemas? Una vez que se han definido los ecoesquemas, debe decidirse cuánto financiarlos. Cuanto mayor sea la ayuda por hectárea de los ecoesquemas, más atractivos serán, pero dado que el presupuesto es único, menor será el presupuesto disponible para la ayuda básica a la renta para la sos-

tenibilidad. Unos ecoesquemas potentes necesitarán dotaciones presupuestarias potentes.

¿Qué presupuesto para la ayuda básica a la renta para la sostenibilidad? Esta es la heredera de la ayuda base actual. Es una pregunta con una carga política importante. Es la ayuda más fácilmente accesible para los productores agrarios. Su importancia es considerada como decisiva por prácticamente todas las organizaciones profesionales agrarias que subrayan su papel esencial en la renta de numerosos colectivos agrarios.

¿Qué papel desempeñarán mañana los circuitos cortos, las ventas directas y los sistemas agroalimentarios territorializados? Lo hemos visto con la crisis del coronavirus, la agricultura de proximidad, los circuitos cortos, las ventas directas, los mercados campesinos son alternativas interesantes para mantener muchas explotaciones familiares. Aunque este desarrollo se haga al lado, no en contra de la agricultura orientada hacia canales de comercialización más convencionales, tales como supermercados o industrias alimentarias, habrá que ser valientes a la hora de distribuir los (menores) fondos disponibles entre los potenciales beneficiarios.

Pregunta 12: ¿Cómo mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria?

La transición ecológica de nuestras sociedades requiere de la participación activa de los ciudadanos y las empresas. Para que los productores agrarios participen plenamente, en el contexto presupuestario que hemos comentado, tienen que ser capaces de consolidar su renta en el mercado. Un producto digno tiene que tener un precio digno.

Todo parece indicar que, en este contexto de sequía presupuestaria, la consolidación de cadenas alimentarias creadoras de valor, un equilibrio luego para permitir su distribución equitativa, va por fin a ocupar el lugar político que se merece. Se trata, en palabras de Albert Massot (2013), de *crear un nuevo formato en defensa de la sostenibilidad económica* de la agricultura. Precios de mercado constantemente por debajo de los costes de producción de los productores más eficientes desestructuran las economías productivas y regionales.

El marco jurídico comunitario debe favorecer la consolidación de cadenas comerciales creadoras de valor, promover la organización comercial y empresarial de los productores y permitir una vertebración y coordinación de la cadena alimentaria.

Los instrumentos existen. Se trata de potenciar las organizaciones de productores con vocación comercial; de promover las asociaciones de dichas organizaciones de productores; de permitir realmente que puedan ajustar en cantidad y calidad la oferta a la demanda; de consolidar las interprofesiones como lugar de encuentro natural de todos los actores de la cadena, para definir reglas de juego claras y consensuadas entre todos y promover actividades de interés común tales como la investigación o la promoción comercial; de evitar las prácticas comerciales desleales.

Los instrumentos existen, pero se han encontrado en su aplicación y desarrollo práctico con grandes resistencias, por parte, en particular, de los servicios europeos encargados de la competencia, apoyados por gran parte de las autoridades nacionales correspondientes.

En este lento caminar, la propuesta actualmente en discusión para la PAC del futuro incluye nuevas propuestas que consolidan estos avances y que han sido bien recibidas por el Parlamento Europeo. A la demanda de su Comisión de Agricultura, tuve el honor de presentar 21 propuestas de enmiendas con vocación de contribuir a seguir avanzando hacia un marco jurídico que promueva relaciones comerciales en el seno de la cadena alimentaria constructivas y creadoras de valor (García Azcárate, 2018).

En paralelo, la Unión Europea ha ido trabajando sobre las prácticas comerciales que se podrían calificar como desleales. El 17 de abril de 2019 se aprobó una directiva al respecto y los Estados miembros tienen hasta el 1 de mayo de 2021 para transcribirla.

Por su parte, varios Estados miembros han tomado iniciativas en este sentido (Chauve, 2015). España es seguramente uno de los Estados miembros que más ha avanzado en este camino, siempre detrás de Francia y

su ley Egalim. En el año 2013, el Parlamento español aprobó por unanimidad la ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, se creó la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA), se promovió un Observatorio de la Cadena Alimentaria (que desgraciadamente luego se paralizó), se impulsó un Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria, al que se habían adherido en el 2020 unas 180 empresas y asociaciones.

Sin embargo, las manifestaciones de los productores agrarios, en España pero también en Francia, demuestran que estas medidas están lejos de haber conseguido sus objetivos. Entre las razones que explican estos mediocres resultados pueden destacarse tanto las limitaciones existentes en el ordenamiento jurídico comunitario como las resistencias existentes a nivel nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackrill, R. (2000), *The Common Agricultural Policy* Sheffield Academic Press.
- Boussard J. M. (1996), «When risk generates chaos», *Journal of Economic Behavior and Organization*, núm. 96-05, págs 433-446.
- CAJAMAR (2019), *Informe 2018 del Observatorio del Sector Agroalimentario Español*. <https://www.cajamar.es/observatorio-sector-agro/>.
- Chauve, P. (2015), «The European Food sector: Are Large Retailers a Competition Problem?», *Journal of European Competition Law and Practice*, vol. 6, núm. 7 (513-529).
- Ezekiel, M. (1938), «The Cobweb Theorem», *Quarterly Journal of Economics*, núm. 53, págs. 225-280.
DOI: 10.2307/1881734.
- García Azcárate, T. (2018), *Research for AGRI Committee- The sectoral approach in the CAP beyond 2020 and possible options to improve the EU food value chain* European Parliament Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- Massot Martí, A. (2013), «La PAC y la sostenibilidad de la agricultura europea en la era global» en Gómez Limón y Reig, coordinadores, *La sostenibilidad de la agricultura europea (235-276)*.
- Tamames, R. (1982), «Del proteccionismo agrario a las nuevas tendencias del desarrollo rural», *Revista Española de Estudios Agro-Sociales*, núm. 161 (282-309).
- Tracy, M. (1997), *Agricultural Policy in the European Union and Other Market Economies*. Agricultural Policy Studies-Belgium and AGRA FOCUS, Bruselas.

EL VALOR DE SER ECONOMISTA



¿Sabes que por estar colegiado tienes acceso gratuito a?...

- **FORO ÚNICO Y CONTACTO** con más de 60.000 COLEGIADOS en toda España en ámbitos muy especializados.
- Asistencia a **ACTOS Y JORNADAS PROFESIONALES** presenciales, con acceso en directo por streaming y disponibles en el **AULA VIRTUAL** para su visualización en diferido.
- Acceso a la **REVISTA ECONOMISTAS**, publicación especializada que edita el Colegio desde abril de 1983 con una periodicidad trimestral.
- Apoyo en la búsqueda o cambio de trabajo, mediante la **BOLSA DE EMPLEO** y los **TALLERES DE LIDERAZGO Y EMPLEABILIDAD**.
- Convenios y **ACUERDOS DE COLABORACIÓN** con Organismos Públicos para tus trámites telemáticos propios y en nombre de terceros (AEAT, TGSS, Registros Mercantiles, etc...).
- **TURNO DE ACTUACIÓN PROFESIONAL** para facilitar la actuación de los colegiados como Peritos Judiciales, Auditores, Expertos, Administradores Concursales, Mediadores...
- Cuenta de Correo Microsoft® Exchange Online con el dominio **@CEMAD.ES**.
- **DESCUENTOS** y ventajas -en formación, motor, ocio, viajes...- que harán que tu cuota colegial sea **CERO** (CEPSA, MUSEO DEL PRADO, TEATRO REAL, MELIÀ HOTELS INTERNATIONAL, ESIC, etc.).
- Fomento y desarrollo de nuevas iniciativas, como el **COACHING EJECUTIVO, MENTORING, NETWORKING, USO DE INSTALACIONES,**

También podrás disfrutar de:

- Actualización permanente de tu formación especializada y seminarios específicos, a precios notablemente más reducidos, a través de nuestra **ESCUELA DE ECONOMÍA**.



EL SECTOR AGROALIMENTARIO ANTE LOS RETOS DE FUTURO

Pedro Barato Triguero

Presidente de ASAJA

RESUMEN

El autor hace un repaso en su artículo de los últimos acontecimientos, desde la aparición de la pandemia de la covid-19 y el papel activo desarrollado por el colectivo de agricultores y ganaderos para abastecer a la población confinada, como de los retos de presente y futuro en materia de lucha contra el cambio climático, la importancia de innovación y necesidades de formación y relevo generacional en el sector agrario, el equilibrio de la cadena o las nuevas orientaciones de la Política Agrícola Común de la UE, dentro del marco de las perspectivas financieras de la UE para el período 2021/2027 y el Fondo de Recuperación Next Generation de la UE.

PALABRAS CLAVE

Agricultura, Covid-19, Aprovisionamiento, Serenidad alimentaria, Exportación agroalimentaria, Transparencia comercial, Innovación, Regadío, Relevo generacional, Marco financiero, Next Generation, De la granja a la mesa, Pacto Verde Europeo.

Es un placer para mí poder aportar mi grano de arena en la elaboración de este monográfico que la revista *Economistas* quiere dedicar al sector agrario, en un momento en el que se ha demostrado, durante los momentos más críticos de la pandemia de la covid-19, que es un sector capaz de responder a las situaciones de *stress* que difícilmente nadie se había podido imaginar en pleno siglo XXI.

Vaya por delante mi recuerdo a todos aquellos que han perdido a sus familiares y amigos, a los que han sufrido las consecuencias, físicas y económicas, de esta enfermedad y mi agradecimiento a todos los que han estado en primera línea, luchando para salvar vidas y para asegurar los servicios esenciales para nuestra sociedad.

La pandemia covid-19 ha provocado que gran parte de la actividad del país y de la UE se paralizara. No así la agricultura, que se ha convertido, junto con unos pocos sectores más (sanitario, transporte, distribución...) en un sector *crítico* por esencial.

Como presidente de la principal organización agraria del país, debo decir que estoy plenamente orgulloso de nuestros agricultores y ganaderos, que han permanecido activos en estos tiempos, junto con el conjunto de la cadena alimentaria, contribuyendo en un servi-

cio público de primera necesidad, como es el aprovisionamiento de alimentos sanos, seguros, variados y a precios asequibles, aportando *serenidad alimentaria* a una población que ha vivido días tan difíciles de confinamiento e incertidumbre.

Esperemos que no tengamos que revivir esta situación, y a pesar de que el panorama es sombrío para las próximas semanas, debemos ser capaces de demostrar que hemos aprendido de las lecciones del pasado, que disponemos de mejores conocimientos y herramientas para luchar contra la propagación de la pandemia y el colapso hospitalario.

El sector agrario y agroalimentario estará, en cualquier caso, dispuesto a volver a dar un paso al frente para asegurar el aprovisionamiento regular, variado, seguro y de calidad a nuestros conciudadanos.

Se trata de un sector que engloba cerca de un millón de explotaciones agrícolas y ganaderas, de 3.000 cooperativas agrarias y de más de 30.000 industrias agroalimentarias.

Todas ellas, explotaciones, cooperativas e industria, generan empleo y riqueza justamente allí donde más difícil es generarlo, en el medio rural, ni más ni me-

nos que cerca del 80% de nuestro territorio, y muy especialmente de lo que se ha venido a llamar y conocer como *la España vaciada*.

El conjunto de la rama agraria y agroalimentaria representamos cerca del 13% del PIB de nuestro país y de 1,3 millones de ocupados entre sector primario e industria agroalimentaria.

Nuestra producción final agraria genera más de 53.000 millones de euros (32.000 de la rama agrícola y 21.000 procedentes del ganado) y nuestra industria agroalimentaria genera una cifra de negocio que alcanza los 120.000 millones de euros.

Somos una de las principales fuentes de exportación del país, con unas ventas al exterior que superan los 50.000 millones de euros y una balanza comercial positiva que ronda los 12.000 millones de euros. Nuestras producciones de calidad, tanto en vinos como en aceites, quesos, embutidos, galletas y preparados cárnicos, licores, etc., son enormemente apreciados en el mundo entero, siendo un distintivo inequívoco de la *Marca España*.

Esto solo se puede hacer a través de un modelo productivo potente, moderno y eficiente. Que nadie tenga ninguna duda. Esto no se puede dejar en manos de terceras personas ni de países terceros.

Tenemos por delante retos esenciales como el cambio climático, el empleo y revitalización en el medio rural, la digitalización y, cómo no, seguir dando de comer a nuestros conciudadanos con las mayores garantías.

Ahora, además de la crisis sanitaria, debemos todos afrontar la crisis económica, que se está mostrando con gran crudeza. Y en esta tarea, todos somos esenciales.

Una vez encarada la pandemia y sus rebotes, debemos hacer un balance previo de situación para intentar paliar en la medida de lo posible los estragos causados y buscar medidas a corto, medio y largo plazo.

Como decía anteriormente, el o la covid ha confinado a nuestra población, ha paralizado la práctica totalidad de la actividad productiva, ha destacado el carácter primordial de algunas actividades de servicio público, como la sanidad, el transporte, la seguridad y la ali-

mentación, y ha acelerado muchos procesos, esencialmente telemáticos y comerciales, además de hábitos de consumo y de salud.

Debemos ser capaces de sacar lecciones de provecho, *de la necesidad virtud*, para aprovechar el tirón y avanzar en determinados procesos que hasta ahora los teníamos ahí, pero no los habíamos sacado suficiente partido.

En un primer momento, posiblemente, la dificultad de encontrar mano de obra local fue una de las mayores preocupaciones de los profesionales agrarios, especialmente los de productos de temporada.

Había escasez y problemas para encontrar mano de obra, incluso contando con una tasa de paro de las más elevadas de Europa. Es algo que nos debe hacer reflexionar.

La situación se fue resolviendo *a trancas y barrancas*, pero debemos ser capaces de analizar la situación para mejorar y que, en el futuro, nada se quede sin recoger, ni por falta de personal, ni por problemas para desplazarlos hasta las explotaciones, ni por falta de equipos de protección personal.

A pesar de haber permanecido activo, nuestro sector también ha sufrido lo suyo. El cierre del Canal HORECA (hostelería, restaurantes y cafeterías) ha tenido un efecto abrupto y radical en muchas de nuestras explotaciones y de forma muy destacada en las producciones más especializadas.

La suspensión de eventos, fiestas, ferias, etc., ha supuesto igualmente un severo mazazo para muchísimas empresas agrarias y de los establecimientos destinados a su distribución, preparación y venta.

El ritmo de apertura y de reinicio de actividades y la recuperación del flujo de turistas a nuestras localidades y establecimientos, será esencial para conocer el alcance de la crisis en el sector en su conjunto y en cada uno de sus eslabones nos traerá también el indicador de los daños causados y de la reversibilidad de los mismos.

Un atisbo de recuperación apareció al comienzo del verano, que sin embargo se fue ensombreciendo a medida que la enfermedad volvió a mostrar su cara a las

pocas semanas de levantarse el confinamiento, y se ha tornado cada vez más oscuro cada día que nos acercamos a las fechas navideñas.

Para paliar, al menos en parte, los efectos del cierre de estos canales, se han puesto en marcha una serie de medidas, muchas administrativas y algunas, pocas, económicas que, finalmente se han demostrado poco eficaces para atajar un problema de tal magnitud.

Solo para que comparen, las medidas adoptadas para abordar la crisis en sectores agrarios en la UE han tenido un coste de unos 85 millones de euros, Estados Unidos ha aprobado un programa de más de 23.500 millones de dólares en ayudas covid para paliar pérdidas de agricultores y ganaderos, además de abordar un presupuesto (*Cares Act*) sin precedente de dos billones (dos *trillions* en la contabilidad anglosajona) de dólares para los próximos años, donde se refuerza el apoyo a agricultores y ganaderos.

La Comisión Europea adoptó el pasado 19 de marzo un marco temporal para que los Estados miembros puedan utilizar toda la flexibilidad prevista en las normas sobre ayudas estatales para apoyar la economía en el contexto del brote de coronavirus. Por supuesto, las empresas agrarias y agroalimentarias deberían poder contar con estas líneas de apoyo.

Hasta ahora, estas ayudas del Estado han ido a beneficiar a las empresas de los países más potentes. Solo Alemania ha adjudicado más de la mitad del total autorizado por la Comisión Europea. Pero también hay otros países, más de los que creemos y menos potentes que España, que también han decidido buscar fondos nacionales para ayudar a sus empresas.

Nuestro sector, especialmente el más castigado, debería poder beneficiarse, como hacen en otros países, de inyecciones de capital, ventajas fiscales selectivas y pagos anticipados de hasta 100.000 euros a una empresa activa en el sector agrícola, por ejemplo.

Los empresarios, incluidos los agrarios, podrían en este marco temporal beneficiarse de subvenciones salariales, aplazamiento del pago de impuestos y/o suspensiones de las cotizaciones a la Seguridad Social destinadas a las empresas de los sectores o regiones que más hayan sufrido el brote de coronavirus.

Este marco temporal también cubre préstamos públicos subvencionados a empresas con tipos de interés favorables o garantías del Estado o financiación para un seguro público de crédito a la exportación a corto plazo para todos los países.

Estas medidas, en principio en vigor hasta finales de diciembre de 2020, han sido recientemente prorrogadas por otros seis meses, hasta el 30 de junio de 2021.

Además, la CE introduce una nueva medida que permite a los Estados miembros ayudar a las empresas que durante el período subvencionable sufran una reducción de su volumen de negocio de al menos un 30% con respecto al mismo período de 2019, debido a la pandemia de coronavirus. Desgraciadamente muchas de nuestras explotaciones, pequeñas y medianas empresas, tendrán cabida en este apartado.

España ha luchado siempre por tener una mayor participación en el reparto de fondos comunitarios. Fondos Estructurales, Fondos de Cohesión, Fondo Social Europeo, FEAGA y FEADER son algunos de ellos. Sin embargo, España apenas utiliza un tercio de los fondos estructurales que se le aprueban en la UE (contando la parte cofinanciada).

Como consecuencia, se pierden más de 30.000 millones de euros que podrían dedicarse a medidas importantes de modernización y activación de la economía en nuestro país. Esta podría ser una buena ocasión, ya que la Comisión ha recomendado aprovechar fondos no gastados en este presupuesto para luchar contra los efectos de la covid-19 con estos fondos que de otra forma se habrían perdido.

El Consejo Europeo aprobó el pasado 21 de julio el marco financiero de la UE hasta 2027, al que se incorpora un presupuesto específico, *Nueva Generación UE*, con unas partidas muy interesantes para España, tanto en transferencias como en préstamos. Más de 140.000 millones en tres años.

Hay acciones previstas en este programa de recuperación donde el sector agrario puede verse perfectamente reflejado. Mecanismos como el Fondo de Transición Justa, el Mecanismo Europeo de Reconstrucción y Resiliencia o la Iniciativa REACT-UE o a través de las políticas de Desarrollo Rural en el marco de cumpli-

miento de iniciativas estratégicas de la UE en el Pacto Verde Europeo, son buenos ejemplos.

Son medidas para adaptarse a las nuevas orientaciones de la Unión Europea para reducir la brecha digital, y avanzar hacia una transición verde, donde el medio rural en general y el sector agrario en particular se constituyen en actores principales.

A pesar de que el Consejo mejoró las propuestas financieras que había encima de la mesa, el acuerdo adoptado no reconoce el esfuerzo que los agricultores y ganaderos europeos vamos a tener que realizar para adecuarnos a las nuevas exigencias climáticas y ambientales a las que la Unión Europea se ha comprometido en cuanto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como en el marco del Acuerdo de París para la lucha contra el cambio climático.

En efecto, tanto la propuesta que se está negociando para reformar la Política Agrícola Común a partir de 2023 como las estrategias aprobadas en plena pandemia denominadas *De la granja a la mesa* y *Biodiversidad 2030*, que son dos de los pilares del Pacto Verde Europeo de la Comisión Von der Leyen, plantean nuevas exigencias y limitaciones a la producción, que debemos calibrar muy bien, so pena de reducir la producción y mermar la rentabilidad de muchas explotaciones agroganaderas de la UE.

El debate está aún por concluir, y si bien no podemos asegurar cuál será el resultado final al detalle, sí que podemos aventurar una PAC más verde y con nuevas y más rigurosas exigencias en materia medioambiental. Todo lo que sea razonable, entendible y viable puede ser asumible para el sector. No en vano hemos vivido ya muchas reformas y hemos sabido adaptarnos y seguir haciendo nuestro trabajo.

Ahora bien, este trabajo debe ser debidamente recompensado y reconocido por el consumidor, por el resto de los componentes de la cadena alimentaria, desde la industria hasta la distribución, así como por el legislador a la hora de establecer unas reglas transparentes y adaptadas a la realidad productiva.

Nuestros negociadores comerciales deben ser capaces de hacer valer nuestros estándares sociales, medioambientales, sanitarios y de bienestar animal a la hora de

sentarse con otras potencias agrarias exportadoras, no para evitar que sus producciones entren en la UE, sino para que lo que se importe tenga condiciones similares a las nuestras. En otras palabras, que no vayamos a importar lo que aquí prohibimos producir.

En relación con la transición verde, la preocupación medioambiental y la lucha contra el cambio climático, creemos que debe ser tratada de manera incentivadora. En pocas palabras, la transición verde debe venir de la mano de la libre elección y la innovación y no de la imposición.

Los agricultores, ganaderos y propietarios forestales pueden encontrar una fuente de actividad y de negocio, siendo estas actividades forestales y agroganaderas una fuente muy importante de absorción de carbono.

La actividad agraria y forestal y su efecto beneficioso como sumidero de CO₂, debe poder desarrollarse en el mercado de derechos de emisiones, completando la máxima de *quien contamina, paga con y el que descontamina, cobra*.

De aquí en adelante digitalización, banda ancha, innovación y tecnología aplicada a todos los ámbitos de la cadena deben ser elementos protagonistas cuando hablemos de agricultura y de agroindustria.

Tenemos que seguir teniendo capacidad de generación de empleo en nuestro país. Hay que invertir en I+D+i, tanto para la mejora de nuestras producciones como para la búsqueda de nuevos productos, nuevos mercados y nuevas vías y plataformas de comercialización para ganar competitividad.

La formación y capacitación deben ser instrumentos esenciales, siendo los agricultores, especialmente los jóvenes, los principales activos para el reto de futuro.

Los regadíos son fuente de riqueza, empleo y de uso racional de los recursos, si se hacen de manera sostenible. Con un tercio de la tierra arable en regadío se produce más del 65% de la producción agrícola en España.

Debemos apostar por la modernización de los regadíos, como uno de los elementos esenciales de productividad, y nuevas prácticas que permiten reducir el consumo de agua y su uso sostenible a través de energías renovables.

Gracias a la modernización del riego, la generalización del riego localizado y la utilización de sistemas sostenibles, en los últimos diez años se ha reducido el consumo de agua en un 15%, incrementando la producción de alimentos.

Una reivindicación histórica del sector es la relativa a las tarifas de riego. Desde 2008 hasta ahora las facturas se incrementaron en un 100% y el término de potencia se ha incrementado en el 1.200%. Los regantes deben poder contar con dos potencias eléctricas distintas a lo largo del año, en función de las necesidades del agricultor y de sus cultivos.

En todos los ámbitos de inversión, y muy especialmente en los ligados a innovación, investigación, nuevas tecnologías y digitalización, la colaboración público-privada debe ser el instrumento que permita avanzar con paso decidido hacia la modernización del país.

La cadena alimentaria debe ser objeto de especial atención en el futuro próximo. A pesar del esfuerzo realizado por todas las partes que componen la cadena, el equilibrio entre estos eslabones sigue siendo *demasiado* frágil y siempre es el más débil el que sale perjudicado.

Son necesarias medidas que aseguren la transparencia, la seguridad jurídica y la estabilidad en las relaciones entre los productores y los demás integrantes de la cadena, que posibiliten un reequilibrio en la formación del valor añadido del producto, esta vez sí, de la granja a la mesa.

El seguro agrario es una herramienta fundamental de mantenimiento de rentas ante el entorno económico actual tan volátil y por el esperable aumento de los riesgos para la agricultura ocasionado por los efectos del cambio climático.

La exportación se ha demostrado como una vía esencial, y no solo para aliviar la presión de los mercados internos de sectores muy afectados por la crisis, sino como fuente de ingresos y de activación económica en nuestro país, muy particularmente en el medio rural.

Es importante mantener y conquistar los mercados exteriores en una tarea donde todos debemos estar implicados, por supuesto los productores, pero también las empresas auxiliares, el transporte, los exportadores y las administraciones.

Las administraciones deben verse aún más implicadas, siendo embajadoras de nuestros productos, con una *diplomacia comercial* muy activa, aprovechando la red comercial de nuestras embajadas como aliados privilegiados.

Y por último, pero no por ello menos importante, sino todo lo contrario, nuestros jóvenes. Nuestras ratios de relevo generacional son muy negativas. Menos del 10% de nuestros agricultores son menores de cuarenta años y el campo cuenta con una población muy envejecida. Pero no deberíamos perder la fe, sino al contrario, poner las medidas para revertir este proceso.

Está llegando al campo una generación de jóvenes altamente preparados, con ganas, ilusión y una visión completamente nueva de la actividad y de los mercados.

Hay que prestarles todo el apoyo posible. La apuesta por los jóvenes debe ser clara y decidida, ya sea apoyando las sucesiones como a las nuevas incorporaciones, el acceso a la tierra e inversiones, apostando por ellos, incluso con una segunda oportunidad. ¿Quién tiene más derecho a reorganizarse tras un bache o una experiencia que no ha funcionado, que un joven emprendedor con ganas de volver a intentarlo?

Si no hay jóvenes detrás que acometan con ilusión y preparación estos retos, ninguna estrategia, por buena que sea, tendrá nunca éxito.

BIBLIOGRAFÍA

- <https://www.politico.com/news/2020/03/30/congress-relief-package-farmers-155687>.
- <https://www.aei.org/research-products/report/agricultural-trade-aid-implications-and-consequences-for-us-global-trade-relationships-in-the-context-of-the-world-trade-organization/>.
- <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/748/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22hr748%22%5D%7D&r=1&s=2>.
- https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/coronavirus-response_es.
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_496.
- https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases/spain_es.
- https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/200622_oe71-documentopartidav64_1_tcm30-520400.pdf.

LA FIAB Y LAS CONSECUENCIAS DE LA COVID-19 SOBRE LA INDUSTRIA

Mauricio García de Quevedo

Director General de la Federación Española de Industrias de Alimentación y Bebidas (FIAB)

RESUMEN

La industria española de alimentación y bebidas cuenta con casi medio millón de trabajadores, afiliados en las más de 30.000 compañías que componen el sector, en su mayoría pequeñas y medianas empresas, y es el primer sector industrial del país. Esta posición estratégica es fruto de una larga trayectoria industrial asentada en los cimientos de un crecimiento basado en la calidad, variedad, sabor y seguridad que caracterizan nuestros productos.

La evolución del sector en estos últimos años ha tenido una tendencia positiva y ha permitido fortalecer su competitividad en variables clave como la producción, el empleo o las exportaciones. Sin embargo, la crisis sanitaria provocada por la covid-19 ha impactado gravemente en la economía de nuestro país, provocando una depresión económica que ha afectado a todos, y el sector alimentario no es una excepción. A causa de las circunstancias derivadas de la pandemia, estimamos una pérdida de entre 4.000 y 11.000 puestos de trabajo, así como el cierre de cerca de 800 empresas. En cuanto a la producción, de nuevo esta cifra podría caer hasta en 10.000 millones este año 2020. El cierre de la hostelería y la práctica paralización del turismo son algunas de las causas que están impactando más en nuestra industria. Las circunstancias dadas por el desarrollo de la pandemia global de la covid-19 nos dejan un escenario de incertidumbre. Sin embargo, la industria alimentaria ha demostrado tener músculo y capacidad para garantizar la producción y satisfacer las demandas de los consumidores en las circunstancias más complejas y difíciles. Apostamos por la digitalización y la innovación para seguir ofreciendo calidad, seguridad y variedad a los consumidores. Pedimos la colaboración público-privada y medidas que nos permitan seguir siendo la locomotora económica y social del país.

PALABRAS CLAVE

Calidad, Variedad, Sabor, Seguridad, Competitividad, Consumidores, Digitalización, Innovación, Colaboración público-privada.

La crisis sanitaria provocada por la covid-19 ha impactado gravemente en la economía de nuestro país, provocando una depresión económica que ha afectado a todos los niveles. El sector alimentario no es una excepción y la industria de alimentación y bebidas se enfrenta a los estragos de una crisis que ha afectado a su buena marcha, marcada por años de crecimiento y la acumulación de cifras en constante evolución positiva.

A lo largo de los años, la industria de alimentación y bebidas española ha conseguido consolidarse como el primer sector industrial de nuestro país, gracias a diferentes elementos que confluyen para hacer de este un sector resiliente y con músculo. Algunos de los factores más reconocidos en este aspecto son su competitividad como agente económico –tanto dentro como fuera de nuestras fronteras–, o su compromiso por satisfacer las necesidades y gustos del consumidor, cada vez más cambiantes, personalizados y exigentes.

Esta posición estratégica es fruto de una larga trayectoria industrial asentada en los cimientos de un crecimiento basado en la calidad, variedad, sabor y seguridad que caracterizan nuestros productos. La industria alimentaria es un sector tradicional, que forma parte de la cultura española y da cuenta de ello a través de nuestra gastronomía; pero a la vez nunca hemos dejado de mirar al futuro. Muestra de ello es la implementación de las estrategias de I+D+i y el impulso de sus herramientas de forma transversal en todas y cada una de sus tácticas de negocio: somos un sector en constante transformación.

Además, estos últimos años hemos conseguido, de la mano de la labor y el esfuerzo de todos los trabajadores y empresarios que componen el tejido productivo, construir las bases del sector. La industria de alimentación y bebidas no solo está presente en todas las comunidades autónomas de nuestro país, sino que más del

74% de las industrias están ubicadas en localidades de menos de 50.000 habitantes, contribuyendo de forma activa a generar riqueza en el interior de las regiones. Esta distribución territorial de la industria de alimentación y bebidas la convierte en un agente vertebrador del territorio: dinamiza la vida en los entornos rurales, genera empleo de calidad y contribuye a modernizar y articular estos territorios.

El sector, además, se ha convertido en una parte esencial de nuestra sociedad, dada la importancia y el peso que tiene esta actividad económica en nuestro país: no podríamos entender la forma de vida de la sociedad española sin nuestra gastronomía y tampoco podríamos entenderla sin nuestra forma de relacionarnos con los alimentos y bebidas que, no solamente aportan nutrientes, sino también placer y sabor a nuestras vidas. La alimentación forma parte de nuestra rutina diaria, no podemos olvidar que cumplimos una función vital: la de abastecer a los ciudadanos de los alimentos y bebidas que necesitan para vivir. Sin embargo, la alimentación trasciende esta necesidad y se ha integrado de lleno en nuestras celebraciones, en familia o con amigos.

Todas estas razones, junto con el carácter propio de la industria, hacen que la evolución del sector en estos últimos años haya tenido siempre una tendencia positiva y ha permitido fortalecer su competitividad en variables clave como la producción, el empleo o las exportaciones. Por ejemplo, el año 2019 ha registrado datos muy positivos al respecto de estos niveles.

La industria cuenta con casi medio millón de trabajadores, afiliados en las más de 30.000 compañías que componen el sector, en su mayoría pequeñas y medianas empresas. Además, cabe destacar determinados datos, como la tasa de ocupación femenina del 36% (que asciende al 52% en los puestos de trabajo de I+D+i), así como la de empleo juvenil, que supone un tercio de los puestos de trabajo que hay en el sector, según nuestros datos recientes reflejados en el Informe Económico de la Industria de Alimentación y Bebidas 2019. Ambos datos son superiores al resto de la industria manufacturera, por lo que ponen de manifiesto el carácter inclusivo y moderno de la industria.

Ejemplo de la enorme capacidad de la industria de alimentación y bebidas y su importancia para la economía nacional es su aportación al Producto Interior Bruto (PIB), que supone un 2% del total, siendo la aportación de este sector al total de la industria manufacturera de un 15%. La producción total de la industria durante el ejercicio de 2019 fue superior a 119.000 millones de euros.

Sin embargo, estos datos se han visto opacados por la crisis que ha generado la covid-19. A causa de las circunstancias derivadas de la pandemia, estimamos una pérdida de entre 4.000 y 11.000 puestos de trabajo, así como el cierre de cerca de 800 empresas, que ante el escenario actual se verán forzadas a bajar las persianas de sus negocios. En cuanto a la producción, de nuevo esta cifra podría caer hasta en 10.000 millones este año 2020. Por tanto, queda de relieve que las consecuencias de la pandemia están siendo muy graves para nuestro sector.

La cadena de valor alimentaria no se ha visto beneficiada en ningún caso durante esta crisis. Es más, tanto la industria (y sus sectores auxiliares) como otros miembros con los que FIAB constituye la cadena de valor alimentaria –producción, logística, distribución– o la cadena de valor de la hostelería –establecimientos hosteleros y de restauración y gran consumo– sufren las consecuencias directas de la depresión económica.

La facturación total de la industria depende de forma muy íntima de algunas ramas, como la hostelería y el turismo (30%) y las ventas internacionales de productos (30%), que no han podido funcionar con normalidad durante todo el confinamiento y que todavía hoy no pueden operar en condiciones favorables que les permitan recuperar la actividad económica. Por ello, el puntual repunte que vivió el consumo en los puntos de distribución (actividad que canaliza un 40% de la facturación industrial) durante los primeros días de la pandemia, fruto del estado de alarma y que se fue estabilizando durante las siguientes semanas, no compensa las pérdidas ocasionadas por la paralización de estos otros sectores.

FIAB, como parte de la cadena de valor de la hostelería, es miembro de la Plataforma Juntos con la Hostelería. Un sector que, en su conjunto, está formado por más

de 300.000 empresas, que generan alrededor de 1,7 millones de empleos y que, ahora mismo, se encuentran en una situación crítica por la falta de ayudas, las restricciones y la falta de turistas. La actividad hostelera acumula más de un 45% de pérdidas y esto crea un escenario inestable y que no tiene ninguna perspectiva de mejora en el futuro próximo.

Desde la Plataforma hemos estimado que la crisis ya ha obligado a cerrar cerca de 56.000 establecimientos (un 18,2% del total). Además, esta cifra podría elevarse hasta los 125.000 locales (un 40%) si la situación no mejora y se mantienen las limitaciones a su actividad.

Ante la situación provocada por el coronavirus, las empresas del sector se han esforzado en reorientar y reorganizar sus modelos de producción durante la pandemia, con el objetivo de poder hacer frente a los cambios que se han generado en el modelo de consumo y garantizar la seguridad de los trabajadores, así como de los productos que se ponen a disposición del consumidor.

Sin embargo, no todos los negocios tienen esa capacidad de adaptación. Por ejemplo, debemos entender que muchos establecimientos del Canal Horeca tienen muchas dificultades para adaptar su actividad a las actuales restricciones, entre otros motivos porque se trata de locales que no tienen terraza, cuyo negocio está vinculado a la actividad en barra o que dependen en gran medida de turistas extranjeros, entre otros factores.

De hecho, el turismo es otra de las ramas de las que depende en gran medida nuestra industria, gracias a los más de 80 millones de turistas que, año tras año, visitan nuestro país atraídos por nuestras costumbres y, en gran parte, por nuestra gastronomía, que goza de popularidad y reconocimiento en todo el mundo. Ahora no están pudiendo venir a nuestras ciudades y, por tanto, no pueden visitar nuestros bares, restaurantes y demás establecimientos ni consumir nuestros alimentos y bebidas. Este escenario, resiente la facturación de nuestro sector.

Todas estas restricciones acaban perjudicando la actividad de nuestra industria. No podemos olvidarnos de que algunas empresas del sector destinan gran parte de su producción (en torno al 80%) al canal de la hos-

telería y la restauración, por lo que el cierre de estos establecimientos y las posteriores trabas a su actividad han provocado grandes pérdidas. Además, hay empresas, en su mayoría pymes, que producen únicamente para estos establecimientos. Por todo esto, es un error pensar que la industria de alimentación y bebidas se ha visto beneficiada de la crisis.

Cabe recordar que el alcance de esta pandemia ha sido global y todos los países del mundo se han visto afectados por la crisis económica, por lo que el ambiente no es el más propicio para las ventas internacionales de nuestros productos. La exportación de alimentos y bebidas es uno de los ejes de crecimiento del sector, y esto se debe a que nuestros productos gozan de prestigio, fama y reconocimiento internacional: países de todo el mundo valoran nuestros alimentos y bebidas y quieren disfrutar de ellos e incorporarlos en su dieta, porque saben que son garantía de sabor, calidad y seguridad –tan importante y valorada por los consumidores en los tiempos que corren–.

España es el segundo país del mundo con mayor esperanza de vida y eso se debe, además de otros factores, a nuestra forma de vida y a nuestro modo de entender la alimentación. El resto de países del mundo son conscientes de ello, por lo que demandan nuestros productos.

A la crisis de la covid-19 se suma la incertidumbre de un contexto internacional desfavorable, marcado por los gravámenes impuestos por EE.UU., unas tasas impositivas injustas que afectan, desde 2018, al sector de la aceituna negra de mesa con un arancel del 35%, y, desde octubre de 2019, a 113 productos de la industria de alimentación y bebidas española, con un arancel del 25% por parte de la Administración Trump, en represalia por el caso Airbus.

Estos productos afectados por los aranceles representan más de la mitad del total de alimentos y bebidas que exportamos a este país cada año. A consecuencia de estas tasas impositivas, las ventas internacionales a EE.UU. (segundo país de destino para las exportaciones de alimentos y bebidas españoles fuera de la Unión Europea) han experimentado una pérdida de casi 200 millones de euros durante los cinco primeros meses de aplicación.

Este verano, el Gobierno estadounidense decidió no engrosar esa lista de productos, pero el problema sigue ahí, y demandamos a la Unión Europea y al Gobierno de España negociaciones bilaterales para acabar con este problema de raíz y eliminar los gravámenes, que suponen una traba para las ventas internacionales, una pieza clave para la facturación del sector.

Otro frente abierto son las negociaciones de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, un país que es el quinto destino de nuestras exportaciones alimentarias, por valor de más de 2.000 millones de euros. Tenemos confianza en que los acuerdos prosperen y nos permitan mantener nuestra actividad, pero debemos estar preparados para afrontar cualquier escenario. Este contexto inestable desfavorece la buena marcha del sector y pone en riesgo a muchas de nuestras empresas, que destinan parte de su producción a las ventas internacionales.

Sin embargo, somos conscientes de que las exportaciones y la imagen de nuestra marca en el extranjero son esenciales para situarnos en una posición privilegiada para encarar el futuro inmediato y, por eso, seguimos trabajando en la promoción de productos nacionales y en el fomento de la actividad internacional, que nos aportan una ventaja competitiva sobre otros países de nuestro entorno.

Uno de los grandes logros fue la introducción de los productos españoles de alimentación y bebidas en el mercado exterior. Operar en un mercado único nos ofrece una mayor disponibilidad de productos, de mayor variedad y diversidad y promueve la producción de alimentos y bebidas de la mayor calidad. Además, es una palanca para el crecimiento y la internacionalización de nuestras empresas. En este contexto, continuaremos trabajando para reactivar la demanda y fomentar la exportación de nuestros productos de alimentación y bebidas a todos los rincones del mundo en función de cómo lo permitan las circunstancias sanitarias. Por ejemplo, a través de canales digitales.

El año 2020 resentirá nuestros datos, al carácter acíclico de este sector y su tendencia de crecimiento, pero esperamos poder empezar a recuperar la normalidad en nuestra actividad de cara al año 2021. Para entonces, nuestro objetivo es continuar con el volumen de

crecimiento que hemos ido consolidando durante los últimos años y volver a asentar estas cifras tan positivas para la industria. Somos uno de los ejes de crecimiento principales de nuestro país a nivel económico, de empleo y de imagen de España como potencia internacional. Tenemos el objetivo de mejorar la calidad de vida de la gente, e inevitablemente tenemos que estar inmersos en un proceso constante de adaptación, modernización y mejora de la industria.

Las circunstancias dadas por el desarrollo de la pandemia global de la covid-19 nos dejan un escenario de incertidumbre. Sin embargo, la industria alimentaria ha demostrado tener músculo y capacidad para garantizar la producción y satisfacer las demandas de los consumidores en las circunstancias más complejas y difíciles. Junto al resto de eslabones de la cadena alimentaria ha trabajado para garantizar el acceso a alimentos seguros y de calidad a los ciudadanos de este país. La industria ha trabajado en constante contacto con el resto de los miembros de la cadena y con la Administración para asegurar el flujo constante de productos.

Esto ha permitido que, hasta en los momentos más críticos, los ciudadanos hayan encontrado los alimentos y bebidas que han necesitado en los lineales, un esfuerzo que el consumidor ha valorado y agradecido. Ahora bien, esto no habría sido posible de no ser por todos los trabajadores esenciales del sector alimentario que, día a día, acudían a sus puestos de trabajo. También gracias a las industrias del sector, que han apostado por reforzar los protocolos de seguridad y las medidas sanitarias, ya de por sí muy estrictas antes de la crisis.

También es importante poner en valor el papel de las empresas de alimentación y bebidas en su vertiente social, pues han llevado a cabo múltiples donaciones desinteresadas a instituciones sanitarias, hoteles medicalizados y organizaciones sociales y benéficas, facilitando equipos de protección individual, alimentos y bebidas, donaciones económicas... Esto demuestra el compromiso del sector con todos los ciudadanos de este país.

Ahora, tras esta experiencia que demuestra que la industria de alimentación y bebidas es capaz de dar respuesta y mantener la producción hasta en las circunstancias

más complejas, es momento de mirar hacia adelante, hacia el futuro, y es momento también de apostar por su transformación, pero con el compromiso más firme que nunca de no renunciar a la calidad, seguridad y variedad de nuestros productos.

Es innegable que la experiencia que hemos vivido todos a raíz del coronavirus ha transformado nuestros hábitos de vida y ha afianzado en poco tiempo nuevos modelos de consumo que ya venían implantándose de forma muy paulatina. La industria de alimentación y bebidas ha logrado adaptarse a estas nuevas necesidades con éxito. Ante todo, los consumidores buscaban continuar disfrutando de los productos de alimentación y bebidas que les ofrecemos desde la seguridad y la comodidad de sus casas. La industria consiguió en tiempo récord adaptarse a estas necesidades y evitar la ruptura de *stock*. De hecho, somos de los pocos países en los que el abastecimiento ha continuado, y este esfuerzo ha calado en nuestra sociedad y es reconocido por nuestros consumidores.

La industria ya contaba con medidas de protección muy estrictas para garantizar que los productos que llegan a las casas de los consumidores lo hagan en las mejores condiciones, medidas que se han visto reforzadas para cumplir las normas y protocolos sanitarios que se han marcado desde las autoridades. Hábitos que han llegado para quedarse y que veremos implementados en el conjunto de empresas del sector.

La pandemia también ha servido para acelerar procesos que el sector ya estaba abordando. Es el caso de la digitalización. Estos meses ha quedado patente que una empresa digitalizada es capaz de adaptarse mejor a la situación y, por tanto, ser menos vulnerable a estas crisis. El *e-commerce* ha acabado afianzándose y convirtiéndose en un hábito más de los consumidores, tendencias como esta permiten estrechar el contacto y la interacción de los negocios de alimentación y bebidas con sus consumidores. Además, este tipo de canales digitalizados permiten a las empresas estar presentes en más plataformas y, por tanto, les brindan la oportunidad de abrirse a nuevos mercados, sobre todo en el caso de las pequeñas y medianas empresas.

Consideramos que es imprescindible incorporar la digitalización, la industria 4.0 y sus herramientas como

ventajas imprescindibles para un sector ágil y con rápida capacidad de reacción: la innovación es un factor que permite una rápida respuesta –incluso puede permitirnos anticiparnos– a los cambios que se producen en el mercado. Las empresas del sector trabajan desde hace años en esta dirección, sobre todo para cumplir con la transición a sistemas productivos más sostenibles y eficientes; un proceso que hemos visto muy agilizado durante los últimos meses.

Si bien durante los meses de estado de alarma dimos un fuerte impulso al sector *delivery* y al consumo de alimentos y bebidas desde casa, en España tenemos una tradición muy arraigada de disfrutar de nuestros alimentos, no solo dentro de nuestros hogares, sino también fuera de ellos. Es momento de apoyar lo nuestro: nuestros bares, restaurantes... Fuera y dentro de nuestras fronteras existe una gran estima a nuestros productos y es momento de demostrarlo y protegerlo.

El sector, por tanto, seguirá avanzando e incorporando las nuevas tendencias para adaptarse a las necesidades del consumidor, que en un contexto como el que estamos viviendo, exige que los productos que consume sean, ante todo, seguros; pero también de calidad y respetuosos con el medio ambiente, además de que aporten sabor y valor a sus vidas.

El cambio climático y la sostenibilidad es otra de las áreas sobre las que trabajamos día a día en el sector para fomentar un desarrollo más sostenible. Resulta casi imposible hablar de sostenibilidad sin mencionar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU que, precisamente, acaban de cumplir su quinto aniversario de entrada en vigor: 17 metas en materia de sostenibilidad que firmaron 193 países con tal de fomentar un modelo productivo más sostenible y respetuoso con el entorno en el que operamos.

La industria de alimentación y bebidas, por sus características y sus peculiaridades, tiene capacidad para impactar de forma positiva en todos estos objetivos. De hecho, las empresas del sector llevan años implantando medidas de mejora e implementando los ODS en el seno de sus estrategias de negocio. Somos un sector comprometido con nuestros ciudadanos, con nuestro entorno... Por eso somos un sector clave en el desarrollo económico y social de nuestro país.

Algunos ámbitos de actuación concretos en los que trabajamos son la promoción de un modelo de economía circular, a través del aprovechamiento de residuos y subproductos como materias primas para otra industria, como alimentación animal o su uso en el sector farmacéutico, cosmético, o incluso energético.

Otro ejemplo es el de la lucha contra el desperdicio alimentario. Atajar este problema puede tener grandes beneficios no solo en el plano ambiental, sino también en el económico. Somos el primer país en donaciones de la Unión Europea y ofrecemos información al consumidor en relación con la fecha de caducidad y consumo preferente para que se pueda dar el uso más adecuado al alimento. En muchos casos, trabajamos en campañas de información al consumidor, que es uno de los agentes donde el compromiso tiene que ser mayor para dar respuesta a este asunto.

El crecimiento sostenido del sector solo puede ir de la mano de un modelo de crecimiento sostenible. No resulta extraño que las industrias de alimentación y bebidas tengan interés en este sentido, puesto que dependen íntimamente del entorno para obtener materias primas y recursos para elaborar productos de alimentación y bebidas. El sector tiene capacidad para liderar la consolidación de una industria segura, saludable y sostenible que contribuya a mejorar la vida de las personas. Pero para hacerlo, requiere del compromiso y de la acción conjunta de todos: las administraciones, la sociedad civil, los ciudadanos y, por supuesto, el sector privado.

Estos ODS son, además, una estrategia de negocio, ya que permiten poner un punto en común entre la industria y los intereses de los consumidores, cada vez más concienciados con la necesidad de respetar el entorno. También son una ventaja competitiva para aquellas empresas conscientes de su importancia y comprometidas con su cumplimiento, ya que la sostenibilidad es una de las exigencias que tienen más importancia para los consumidores. Por tanto, la industria trabaja con los ODS por bandera, como una cuestión de ética y responsabilidad.

Esta creciente preocupación por el cambio climático trae consigo una nueva forma de llevar a cabo la

actividad empresarial y que, de forma necesaria, va a cambiar los comportamientos y las relaciones que se establecen entre todos los miembros de la cadena alimentaria, desde el productor hasta el consumidor.

En resumen, la industria se enfrenta a nuevos retos, a los que seguiremos dando respuesta, como hemos hecho hasta el momento. Estos retos tan relevantes cobran más importancia todavía en los tiempos que vivimos, en plena pandemia: alimentar a una población creciente en un entorno de escasez, garantizar la sostenibilidad en la gestión del agua, mejorar la eficiencia en los procesos, mantener la competitividad industrial en un entorno de incertidumbre jurídica y de dependencia energética y, por último, mitigar el cambio climático minimizando también el impacto ambiental.

Ahora bien, todos los cambios que propicia la industria y todo el esfuerzo para adaptarse a las nuevas circunstancias que nos ha dejado el escenario de 2020 no sirven de nada sin el apoyo del sector público. Necesitamos continuar trabajando con la Administración a través de un modelo de colaboración público-privada para garantizar la buena marcha del sector, así como de aquellos sectores de los que depende íntimamente la industria, mediante políticas que sean ambiciosas y abordables y realistas al mismo tiempo, para poder garantizar su cumplimiento sin perder operatividad y competitividad.

Por ejemplo, el Gobierno debe promover la ampliación y la agilización del proceso de solicitud de ayudas financieras y avales ICO; la flexibilización de los ERTE, ampliándolos hasta que se recupere la actividad de aquellos sectores que ahora mismo están paralizados o se encuentran con dificultades para poder ejercer su actividad. Proponemos también establecer un IVA superreducido a aquellos sectores que dependen de actividades como el turismo o la hostelería (tal y como han hecho otros países europeos), hasta que el sector pueda reactivar su actividad.

Una de nuestras prioridades y una de las principales demandas que hemos hecho llegar al Gobierno es el mantenimiento de los puestos de trabajo de la industria, así como de los sectores de los que dependemos. Solo de esta manera podremos volver a recuperar los

niveles de actividad previos cuando la situación sanitaria mejore.

Consideramos que es esencial que la Administración fomente la promoción de productos españoles y promueva la Marca España en un momento en el que proteger lo nuestro es más importante que nunca a través de la puesta en marcha de campañas de promoción que fomenten el consumo y aseguren el cumplimiento de medidas sanitarias estipuladas para aumentar la confianza del consumidor; y potenciar el trinomio Alimentación-Gastronomía-Turismo a través de acciones que fomenten el consumo nacional, el turismo y la promoción de los productos españoles en el extranjero, entre otras medidas que fomenten la actividad del sector hostelero, que canaliza hasta el 30% de la facturación de nuestro sector.

Este trinomio es una apuesta segura para incentivar la visita de turistas extranjeros a nuestro país, motivados por nuestros alimentos y bebidas. Prueba de ello es que, después del buen clima, nuestra gastronomía es la principal razón en la atracción de turismo. Tenemos que hacer bandera de esta ventaja competitiva para consolidar nuestros mercados y mantenernos como una potencia exportadora de alimentos y bebidas.

Además, por nuestra parte, seguiremos combatiendo la desinformación y los bulos que se crean en torno al sector, que cuestionan a la industria injustamente y propagan noticias falsas que generan rechazo a determinados alimentos e ingredientes, sin base científica. Vamos a trabajar por transmitir una información veraz y contrastada y potenciar las bases de un estilo de vida saludable, que resulta de la combinación de una dieta variada y equilibrada y la práctica de actividad física regular.

No hemos dejado de trabajar para impulsar el sector, abordando los retos recogidos en nuestro Marco Estratégico, basado en avanzar en un entorno competitivo, como son incentivar la eficiencia, la creación de valor, la dinamización y el impulso de la internacionalización, así como la comunicación de todos aquellos valores que representan a la industria de alimentación y bebidas.

Como siempre hemos hecho, construiremos ese futuro con el consumidor siempre en el centro de nuestras estrategias y decisiones, en aras de ofrecer productos de calidad y mejorar nuestra oferta. Definitivamente, seguiremos trabajando por abordar nuestros retos para conseguir nuestra misión de ser una locomotora para la economía, el empleo y la imagen del país.

LA NUEVA PAC SERÁ MÁS VERDE... O NO SERÁ

César Lumbreras

Director de Agroeuropa

RESUMEN

La nueva Política Agraria Comunitaria (PAC) entrará en vigor en 2023 y deberá hacer frente a problemas que viene sufriendo el sector desde hace tiempo sin encontrar solución. La PAC será más verde, es decir, más respetuosa con el medio ambiente y contribuirá a la lucha contra el cambio climático. Ello supondrá un aumento de costes de producción, lo que unido a una mayor apertura hacia terceros países hará más difícil competir. A la dificultad de trasladar los mayores costes a unos precios justos, se suma el problema de la despoblación que sigue sin tener atisbos de solución. La cuestión es quién debe asumir los costes de la nueva PAC si queremos un sector que resulte estratégico y fuerte.

PALABRAS CLAVE

Política Agraria Comunitaria (PAC), Verde, Medio ambiente, Costes de producción, Terceros países, Despoblación, Precios justos, Sector agroalimentario.

A estas alturas del partido no hay dudas sobre el hecho de que la próxima Política Agraria Común (PAC), que debería haber entrado en vigor en 2021, no se aplicará hasta 2023, lo que supone dos años de retraso sobre las fechas previstas inicialmente. Mientras tanto, durante 2021 y 2022 regirá el sistema de ayudas vigente hasta ahora, pero con el dinero incluido en el nuevo Marco Presupuestario. Y, a estas alturas, nadie duda de que la futura PAC será más verde. Lo ha recordado el vicepresidente de la Comisión Europea y hombre fuerte de la misma, el holandés Timmermans, cuando asistió a la primera reunión de los llamados trílogos, que son los encuentros entre las delegaciones del Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y la Comisión para cerrar pactos sobre los puntos en los que mantienen discrepancias. Timmermans, que también acudió al segundo trílogo, recordó que no se puede rebajar la ambición verde de la futura PAC, que esta es un instrumento fundamental para conseguir los objetivos que se han fijado en el Pacto Verde europeo y dejó abierta la posibilidad de retirar la propuesta inicial de la Comisión, presentada en la primavera de 2018, en caso de que no se respetasen esas *ambiciones verdes*. Vamos, que la futura PAC será verde, o no será.

Esos objetivos del Pacto Verde están recogidos también en las estrategias presentadas por la Comisión Europea

denominadas *De la granja a la mesa* y *Biodiversidad horizonte 2030*. De forma resumida lo que se pretende es que la PAC sea más respetuosa con el medio ambiente y contribuya de forma decisiva a la lucha contra el cambio climático. Para ello se plantean reducciones en el uso de los fertilizantes o de los productos fitosanitarios y también de los antibióticos, por poner tan solo unos ejemplos. El problema de todo lo anterior es que supondrá mayores costes de producción para los agricultores y ganaderos de los Estados miembros de la UE. ¿Cómo se hace frente a esos aumentos de costes?

Además, a lo anterior hay que añadir otro hecho clave: los agricultores y ganaderos de aquí deberán buscar solución a esos aumentos de sus costes al mismo tiempo que el mercado comunitario se abre más a la entrada de productos de terceros países, en virtud de los acuerdos comerciales que la UE ha firmado o va a firmar con ellos. ¿Quién garantiza que por ahí fuera se van a respetar las exigencias de todo tipo establecidas en la normativa comunitaria, que los de aquí dentro deben cumplir? Eso tiene un nombre y se llama competencia desleal, a la que debe hacer frente ya, y todavía más en el futuro, el sector agrario de la UE.

Por si todo lo anterior no fuese suficiente, el campo de la UE se enfrenta a otra serie de problemas, como la falta de relevo generacional, su pérdida de peso e

influencia ante las Instituciones comunitarias y los gobiernos de los Estados miembros, la despoblación en el medio rural y los desequilibrios territoriales, especialmente acusados en el caso de España. Evidentemente hay que buscar soluciones a todos esos problemas, que no vienen de ahora, sino que llevan ya mucho tiempo entre nosotros, haciendo acto de presencia en el sector agrario y en el conjunto de la sociedad. Durante los dos últimos años se ha hablado mucho de la despoblación del medio rural, pero todavía no se han adoptado acciones concretas para revertir este grave problema. Hace falta pasar de las palabras a las obras.

Y, para rematar, está el asunto de los precios. Se quejan los agricultores y ganaderos de que deben hacer frente a un incremento de los costes de producción, algo que es verdad, con unos precios que no son remunerado-

res. Se ha hablado mucho y se repite como un mantra lo de *precios justos*. Pero ahí entra en juego la gran pregunta: justos, ¿para quién? Porque es evidente que para los productores el precio justo de una mercancía será uno, mientras que para los consumidores será otro seguramente más bajo. De ahí el gran problema de hablar de *precios justos*.

En resumidas cuentas, que casi todo el mundo está de acuerdo en los países de nuestro entorno en que la PAC debe ser más verde. El problema llega cuando se plantea que eso supone más costes y, sobre todo, en quién asume ese incremento. Porque lo que tampoco admite dudas es que la UE necesita un sector agroalimentario fuerte, que garantice el mayor grado de autoabastecimiento posible ante una situación de emergencia. Y es que, se quiera ver, o no, el sector agroalimentario es estratégico.



**LECCIONES DE HISTORIA
PARA LA EMPRESA**
CÓMO LA HISTORIA NOS REVELA
LOS PRINCIPIOS DE LA ESTRATEGIA
Y LA GESTIÓN EMPRESARIAL

Luis Ronda Zuloaga
Manuales de Economía y Empresa
Editorial Almuzara, Córdoba, España
208 páginas.

Afirma Christian Petzold –uno de los directores de cine alemán más sugerente de los últimos tiempos– que *ya no somos capaces de soportar la complejidad de la historia* (1). Y tal vez tenga razón. Lo que ha pasado en la historia no tiene por qué gustarnos, ni siquiera tenemos que estar de acuerdo con los actos que personajes históricos han realizado para configurarnos tal y como somos. Tampoco sabemos si es sano, torturarse el alma con la historia que pudo ser y no fue y, menos, echar mano de *presentismos* para ver con los ojos del siglo XXI, deleznable acontecimientos del pasado con nuestros particulares impertinentes del presente. La historia fue la que fue y el historiador debe narrarla acudiendo a las fuentes y después, si quiere –pero fuera del relato histórico–, dar su informada opinión sobre la oportunidad, relevancia, trascendencia, justicia o humanidad.

Otra mirada curiosa en la historia surge con los ojos del economista

y nuestra particular *distorsión* de la realidad histórica con la búsqueda del objeto económico, su causa o efecto. Por ello, con frecuencia, el historiador económico acude a menudo al análisis contrafactual (¿qué hubiera pasado si...?), siguiendo los análisis de la llamada *Nueva Historia Económica* de Rostow y Fogel. Pero más allá de un buen e interesante ejercicio intelectual, por suerte o por desgracia, la historia fue la que fue y no se puede cambiar.

Luego existe un grupo de personas que acuden a la historia por interés, curiosidad, afán de saber o simple y llanamente por entretenimiento. Una mezcla de todo esto es lo que hace Luis Ronda Zuloaga, ingeniero agrónomo con larga trayectoria en relevantes empresas multinacionales. La manida frase de George Santayana –*los que no pueden recordar el pasado, están condenados a repetirlo*– tiene sin duda otra lectura positiva. Nuestro autor nos solicita, casi ruega, recordar el pasado para repetir lo bueno que tuvo.

De este modo, en el libro que se reseña, se pretende a través de un paseo por la historia de la Monarquía hispánica de los siglos XVI y XVIII, *aprender con los grandes estrategias de la política y de la guerra, las lecciones que la historia nos proporciona sobre los pactos, conquistas, derrotas y victorias, aplicando esta sabiduría a la gestión empresarial y profesional*. Tal vez sea este último punto el que más pueda interesar al economista puro, como laboratorio en la toma de decisiones gerenciales, pero desde nuestro humilde punto de vista sería quedarse con la música, olvidándonos de la letra, de una hermosa canción.

En el libro, después de una necesaria *Introducción* metodológica,

se analizan una serie de hechos históricos, las reacciones de sus protagonistas y las decisiones que tomaron, para que el lector pueda aplicarlo a la gestión empresarial y profesional, ofreciendo a directivos y empresarios conocimientos y consejos útiles.

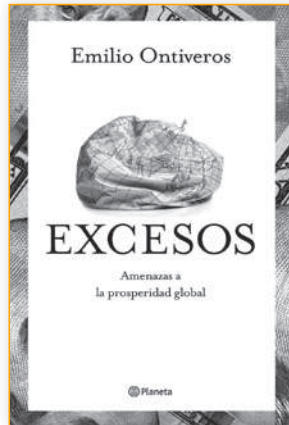
Luis Ronda asegura que, *la historia nos revela los principios de la estrategia y gestión empresarial, y aporta valiosos conocimientos y consejos para cualquiera que desee tomar una decisión empresarial acertada*. De este modo, *los grandes personajes históricos se convierten en maestros* (2) utilizando la historia como un eficaz laboratorio de *management*. Por el libro pasarán en forma de capítulos: *Los Reyes Católicos; La conquista de América; Hernán Cortés y la conquista de Tenochtitlan; Juan de Austria y la batalla de Lepanto; Blas de Lezo y la batalla de Cartagena de Indias y Horacio Nelson y la batalla de Trafalgar*, todos aderezados con unos epílogos postreros de conclusiones gerenciales. De este modo, el reinado de los Reyes Católicos nos enseñará los procesos de planificación y ejecución estratégica. La Conquista de América resultará ser una escuela sobre la organización de la empresa y su responsabilidad social. La aventura de Hernán Cortés y la conquista de Tenochtitlan, un buen ejemplo para analizar la necesaria suerte de los negocios. El liderazgo, basado en los resultados, se verá desde la experiencia de Juan de Austria en la batalla de Lepanto. Blas de Lezo y la batalla de Cartagena de Indias será ejemplo de la creación de valor en las empresas y, finalmente, el capítulo dedicado a Horacio Nelson y la batalla de Trafalgar será una *master class* de cómo afrontar las derrotas y el liderazgo de las personas.

Libro, pues, entretenido y muy recomendable, porque la historia te enseña, porque de la historia se aprende. Una de sus enseñanzas, aprendidas de la batalla de Trafalgar es que *vivimos en una sociedad en la que no se tolera el fracaso, pero olvidar el fracaso es un mecanismo de defensa para mantener alta nuestra autoestima*. Sin embargo, la mayoría de los éxitos requieren haber fracasado. *Aceptar el fracaso y sobreponerse a él es parte del proceso para resurgir con fuerza, como el Fénix*.

José Antonio Negrín de la Peña
Universidad de Castilla-La Mancha

NOTAS

- (1) <https://elpais.com/babelia/2020-11-20/christian-petzold-ya-no-somos-capaces-de-soportar-la-complejidad-de-la-historia.html>.
- (2) <https://www.elcorreo.com/economia/tu-economia/leer-lecciones-historia-20190605111730-nt.html>.



EXCESOS AMENAZAS A LA PROSPERIDAD GLOBAL

Emilio Ontiveros
Ed. Planeta. Barcelona. 2019
317 páginas

Alea iacta est, sentencia atribuida al general romano Julio César, que refleja, en un crucial momento histórico allá por el año 49 A.C., la inexorable aceptación de la no vuelta atrás, del punto de no retorno.

Es con este argumento con el que comienza, trasladando el símil histórico a la época actual, el discurso que desarrolla el prestigioso economista Emilio Ontiveros para, de una manera brillante a la par que amena, argumentar las vicisitudes por las que atraviesa el ser humano en un amplio elenco de facetas, desde la económica, hilo principal, a la no menos importante perspectiva social, transitando por aspectos tales como el ecologismo y la política internacional.

En poco más de tres centenares de páginas, cuyos pilares los forman cinco homogéneos bloques, el autor reivindica la confianza frente a la desazón actualmente implantada, perfilando razones en los diecisiete capítulos de la obra.

Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, huella impecedera de las consecuencias de la Gran Depresión de 1929, el mundo no había asistido a una etapa de tintes tan siniestros como los que coleean actualmente desde la crisis financiera de 2008 y que se han amplificado en la actualidad con consecuencias aún inciertas.

El hilo conductor del libro discurre por una realidad plasmada sin ambigüedades. Algún lector podría traducirlo como pesimismo o, yendo un paso más, catastrofismo. Nada más lejos de la intencionalidad en la redacción del texto. La crudeza en los planteamientos solo refleja la inclemencia de la realidad a la que, de manera global, hay que contraponer medidas. Así, en la primera parte del libro, utilizando para ello nueve capítulos, se detalla una serie de acontecimientos que, a juicio del responsable del manual, han determinado una nueva época, afectando a los paradigmas en los que los países han basado en las últimas décadas su devenir, y creando una inseguridad palpable en casi cualquier acontecimiento que se atisbe en el horizonte. La *financiarización* de la economía, prácticamente omnipresente en cualquier actividad, es generadora del amplio repertorio de disfuncionalidades que subsisten a nivel mundial, potenciadas a su vez por la creciente concentración de la mayor parte de la riqueza mundial y el poder en manos de unos pocos. Esto provoca enormes desigualdades en cuanto a la distribución de la riqueza y, por ende, extraordinarias disimilitudes sociales cada vez más acusadas, sin dejar de lado la esquilación sobre los recursos limitados del planeta, fruto de la desenfrenada expansión de las necesidades productivas, acuciadas a su vez, en una perversa espiral, por

lo que los expertos definen como *megatendencia demográfica*, con crecimientos no lineales en el número total de habitantes, así como el envejecimiento poblacional que la acompaña y la urbanización del modo de vida.

Más de la mitad del presente texto está habilitado para exponer el escenario bajo el cual los agentes económicos y políticos han tomado sus decisiones en el pasado, las están tomando en el presente y, lo que se torna como perentoriamente crucial, deben tomar en el futuro más inmediato, sin escatimar esfuerzos para buscar soluciones urgentes.

El aspecto central ampliado en el único capítulo que compone la segunda sección es el de la crisis mundial más compleja y severa que ha existido hasta la fecha, la iniciada en la segunda mitad de 2007 y, sin lugar a dudas, la que tiene en vilo al orbe. Una situación de gran complejidad en la que la crisis de los prestamistas se metamorfoseó para acabar siendo la crisis de los prestatarios. Y este panorama está siendo considerado sin que, en la fecha de la presente edición, hubiera entrado en escena la pandemia mundial de la covid-19, con sus efectos virulentos posteriores, que han multiplicado las secuelas que todavía se arrastraban de la crisis financiera aludida.

Así como la Gran Depresión derivó en la Segunda Guerra Mundial, a la que siguió la denominada Guerra Fría entre los grandes bloques existentes durante décadas, con la caída del Muro y sobre todo en los últimos tiempos, asoman nuevos enfrentamientos en un contexto global. Esta vez las grandes guerras se libran en el terreno comercial, tecnológico y geopolítico, donde se aúnan factores desconocidos hasta la fecha

con nuevos protagonistas, que irrumpen con una imparable progresión, amén de la aparición de populismos emergentes que ponen en entredicho los pilares sociopolíticos y democráticos conocidos.

Las reglas del juego están cambiando y China se manifiesta como el centro mundial del desarrollo, no solo con las características asociadas a sus tamaños geográfico y poblacional colosales, sino al haber sido capaz de plasmar reformas de calado que han permitido cambiar la tradicional imagen de los trabajadores rurales en los inmensos arrozales, a despuntar en materias como la robótica y la biotecnología, abandonando la exclusividad de su economía exportadora para realizar inversiones internas y ser capaz de incrementar los niveles salariales y de condiciones de vida para sus propios ciudadanos. Sin embargo, Europa sigue lastrando sus deficientes maneras de afrontar esta etapa de la globalización, sin concluir de manera efectiva los logros alcanzados anteriormente y con el hándicap añadido del abandono del Reino Unido de la colectividad europea, un socio con un gran peso dentro de la Unión. Dos realidades opuestas que confrontarán en un cercano futuro sus potenciales en un escenario desigual, donde en los desafíos a enfrentar toma clara ventaja el gigante asiático. Europa debe dar un golpe de timón eficaz a sus vaivenes, ya que, de lo contrario, se podría ver abocada a una posición con claras desventajas en un tiempo no muy lejano.

Es en la última parte del libro, en tres concisos capítulos, donde se postulan las bases para que se produzca un cambio efectivo, entendiendo que el bien común no sea un concepto lastrado por la ferocidad de un capitalismo incontrolado por falta, entre otras razones,

del adecuado control y regulación de sus actividades, de modo que sea posible compaginar crecimientos económicos sostenibles y respetuosos no solamente con el medio ambiente, sino con los propios habitantes del planeta y su deseable bienestar.

A pesar del sombrío, aunque realista, panorama dibujado, el escritor afirma que queda margen para la esperanza, donde la adopción de diferentes prioridades a las existentes, y donde todos los agentes responsables implicados asuman, en sus respectivas responsabilidades, la misión de conseguir un giro completo a la deriva en la que las distintas sociedades se ven abocadas.

Desde las medidas a nivel político de los gobiernos hasta los paradigmas que deban asumir las empresas, pasando por las decisiones de los consumidores que lancen señales inequívocas en su estrategia equilibrada entre consumo y respeto al medio ambiente, donde la lícita búsqueda de la rentabilidad del capital no sea una rémora para establecer prelación en los intereses globales, de modo que se minimicen y, posteriormente, desaparezcan, las disfunciones de los mercados tal y como son entendidos en este primer cuarto del siglo XXI.

Ante la encrucijada a la que se enfrenta el ser humano como especie, desde las diferentes ópticas que se desgranar en el texto, y con la aspiración de una regeneración del capitalismo, se deben reivindicar los versos del periodista y poeta argentino Juan Gelman en su obra *Mundar*, donde rubrica: *obligáremos al futuro a volver otra vez.*

Jesús Domínguez
Universidad Autónoma de Madrid



ECONOMISTAS

13 euros

EXLIBRO DE
MADRID

www.cemad.es