

Crisis de la agricultura y mercados



**José María García
Álvarez-Coque**
jmgarcia@upvnet.u
pv.es
Universidad
Politécnica de
Valencia

Ya avanzado el año 2011 no se vislumbra una fácil salida a la crisis que sufre la economía española. Existe, sin embargo, un creciente consenso alrededor de la idea de que la agroalimentación es uno de los sectores que desempeñará un papel esencial en la recuperación de la actividad económica.

Durante 2010, el comportamiento del sector agroalimentario mostró unas cifras más favorable que las de otros sectores. Así, los niveles de ocupación de la agricultura española se mantuvieron prácticamente constantes entre 2008 y 2009 frente al descenso generalizado en el conjunto de la economía. Por su parte, en 2010 el saldo de la balanza comercial agroalimentaria mejoró en un 40% con respecto al año anterior. Ello se debió a una recuperación de las exportaciones, y también a un proceso de sustitución de importaciones alimentado por la aceleración del alza de precios internacionales de productos básicos como los cereales y las carnes, sobre todo hacia el verano de 2010.

A la espera de la tan esperada reactivación del consumo interno, parece preciso confiar en el sector exterior. Pero la apertura de los mercados al nivel multilateral presenta amenazas y oportunidades. Los agricultores y ganaderos es-

pañoles suelen ser más sensibles a las amenazas, y es que encuentran dificultades para interpretar la evolución de unos mercados sujetos a fuertes transformaciones.

De hecho, en los tres últimos años, la inestabilidad de precios ha sido aguda, lo que confunde las expectativas y los planes de inversión. Resulta difícil asimilar que mientras algunos productos como el trigo registraban precios cercanos a los máximos históricos, otros productos como los cítricos, el aceite de oliva y el vino tenían dificultades para salir al mercado.

En 2010, el índice de precios percibidos por los productores agrícolas y ganaderos prácticamente era el mismo que cinco años atrás en términos nominales, mientras que el índice de precios pagados había aumentado en un 17%. Además, parece excesivo exigir a nuestros agricultores y ganaderos que acepten la inflación de precios de los alimentos al nivel minorista mientras los precios al productor se mantienen deprimidos y sus costes de producción aumentan sin control.

Son tan numerosas las contradicciones que tendemos a simplificar el origen de las dificultades en un solo mal: la globalización. Y se suelen proponer como salidas la protección en frontera

Entre las principales causas de la inestabilidad se encuentran el crecimiento y los cambios en el consumo en los países emergentes, la rigidez de la oferta agrícola, el cambio climático, las restricciones sobre los recursos naturales, las oscilaciones de los precios de la energía y las fluctuaciones climatológicas



y la intervención pública en el mercado. Son también muchas las soluciones propuestas en busca de la panacea que atenúe los costes sociales sobre el campo español. Pero deberíamos, de entrada, asumir que no existen recetas mágicas y que, si la reactivación de la economía española tardará años, lo mismo pasará con el sector agrario. El paso previo para actuar es comprender. Y una parte de esa comprensión proviene del análisis de los problemas.

Los mercados internacionales

En los últimos años ha crecido la preocupación por la inestabilidad de los mercados internacionales de productos agrarios. Entre las principales causas de la inestabilidad se encuentran el crecimiento y los cambios en el consumo en los países emergentes, la rigidez de la oferta agrícola, el cambio climático, las restricciones sobre los recursos naturales, las oscilaciones de los precios de la energía y las fluctuaciones climatológicas.

A mediados de 2008, los precios mundiales de los cereales habían alcanzado un nivel cota, que fue descendiendo en los meses posteriores con evidente alivio general, aunque durante 2010 y a inicios de 2011 se observó un fuerte repunte. Las proyecciones de la FAO y la OCDE para los próximos años anticipan para la próxima década unos precios promedios por encima de los niveles anteriores a los de la crisis. La volatilidad de precios es habitual en los mercados

agrarios, aunque en la actualidad parece haber reacciones exageradas, a veces motivadas por el miedo a la escasez que tiende a sobrecargar los órdenes de compra en los mercados internacionales.

La globalización de los mercados acrecienta el miedo a la inestabilidad. Pero todo indica que la conclusión de la Ronda Doha es sólo cuestión de tiempo y conllevará una nueva apertura de los mercados de la UE. No creo que el impacto de dicha negociación sobre la agricultura europea sea más intenso que el de otros procesos ya ocurridos o actualmente en marcha. En primer lugar, porque se espera un escenario de precios relativamente altos para los productos básicos. En segundo lugar, porque en nuestros productos de agroexportación, como las frutas, las hortalizas y el aceite de oliva, el mercado europeo ya está abierto a los productos importados debido a los acuerdos bilaterales con el Mediterráneo y otras regiones. En tercer lugar, porque la UE probablemente dispondrá de un margen de flexibilidad para atenuar la reducción arancelaria a través de una lista de productos sensibles. En cuarto y último lugar, porque los problemas de precios al productor proceden de un deficiente funcionamiento de la cadena de valor y no tanto de la apertura de los mercados al exterior.

Otros temas distintos son la aplicación correcta de controles de calidad en frontera o de mecanismos como los precios de entrada. Estos problemas requieren soluciones a nivel de la UE y están menos relacionados con una negociación multilateral como la Ronda Doha. Las políti-

Más universal
Más cercana
Más dinámica

Así es tu nueva Caja

CAJA RURAL DE ALBACETE
CAJA RURAL DE CIUDAD REAL
CAJA RURAL DE CUENCA

Globalcaja 

www.globalcaja.es

cas comerciales intervencionistas no han sido eficaces para estabilizar el mercado interno. Niveles arancelarios elevados como los que la UE sigue aplicando a algunos productos sensibles, en particular carnes, lácteos y azúcar (cuadro 1), no han sido suficientes para evitar la crisis en estos sectores.

Se escuchan con frecuencia cantos de sirena que hablan de excluir la agricultura de la OMC, cuando quizás no sea el sistema OMC la causa de la inestabilidad. Y a lo mejor habría que defender lo contrario, es decir, fortalecer algunas de las reglas de la OMC como, por ejemplo, la eliminación de las subvenciones de exportación y la limitación sobre los niveles de ayudas directas con efectos de distorsión en el comercio. También son preocupantes en estos momentos las restricciones, impuestos y otras trabas a las exportaciones que han desencadenado el pánico en los mercados. Se ha llegado a proponer una mayor disciplina para las mismas en la Ronda Doha para que estas trabas se utilicen sólo como último recurso.

En el fondo del proteccionismo agrícola (a veces confundido con la *soberanía alimentaria*) está el miedo a una Europa desabastecida, dependiente de las importaciones. Pero esto no parece ser una amenaza inminente. Un estudio reciente, como el Scenar-2020, predice una reducción de la producción de carne del 10% y un aumento de la de cereales en un 10% para 2020, con un mantenimiento de la superficie cultivada, teniendo en cuenta un escenario de reducción del presupuesto de la PAC del 20% en términos nominales, un desacoplamiento total de las ayudas, una reducción del 20% de los pagos directos y un acuerdo en la agenda Doha ba-



sado en el llamado borrador Falconer (uno de los últimos en la negociación de la OMC), incluyendo la eliminación de las ayudas a la exportación.

La PAC se creó inicialmente para apoyar la producción, pero ello conllevó, a partir de los años ochenta, la exportación de excedentes, que ejercían competencia desleal sobre los productores más vulnerables de otros países. Las reformas de los años noventa redujeron los excedentes, aunque el saldo neto de la balanza sigue siendo positivo en la mayoría de los productos básicos. Durante la crisis de 2008, la UE relajó drásticamente el barbecho obligatorio y las subvenciones sobre los biocarburantes, lo que impulsó de nuevo la producción.

Cuadro 1
NÚMERO DE LÍNEAS ARANCELARIAS PARA DISTINTOS NIVELES ARANCELARIOS EN LA UNIÓN EUROPEA

Tarifa	Inferior al 20%	Entre el 20% y el 50%	Entre el 50% y el 75%	Superior al 75%
Carnes	127	50	22	34
Productos lácteos	33	44	44	54
Hortalizas	109	7	2	4
Frutas	140	61	0	0
Cereales	19	23	7	6
Oleaginosas	78	0	1	1
Azúcar	30	6	2	9
Total productos agrarios	1.569	352	134	149

Fuente: <http://www.reformthecap.eu/>

▼
Sólo desde un análisis en profundidad de la cadena de valor pueden comprenderse los bajos precios de muchos productos al nivel de los productores. En Europa, una quincena de cadenas minoristas representan el 50% del mercado de alimentos



La disponibilidad y la carestía alimentaria no son motivo de especial desasosiego para la sociedad europea. Ese no es su problema fundamental. Pero sí debería interesarnos el cómo alimentamos a nuestra población, y aquí sí podemos sufrir por el modelo de consumo que favorece el sobrepeso y las enfermedades cardiovasculares. También nos debería preocupar mantener la capacidad productiva procurando métodos de cultivo compatibles con los recursos hídricos, la conservación el suelo y la biodiversidad, entre otros aspectos. Finalmente, debería existir una población agraria, es decir, los actores para esa producción sostenible. Para ello es imprescindible un mínimo de estabilidad. La UE podría ocuparse de ello a través de dos objetivos: procurando un funcionamiento eficiente y equilibrado de la cadena alimentaria, y estableciendo mecanismos de estabilidad a los agricultores compatibles con un mercado internacional abierto.

¿Es posible actuar en la cadena alimentaria?

¿Pueden coexistir una elevada protección en frontera con unos precios deprimidos en el mercado interior? La respuesta es afirmativa en un mercado tan complejo como el de la UE, sobre todo cuando existen asimetrías dentro de la cadena de valor, en detrimento de su eslabón más débil. Porque una cosa es reconocer la ineficacia de las políticas comerciales para procurar estabili-

dad y otra es negar que existe el problema de precios en origen. Sólo desde un análisis en profundidad de la cadena de valor pueden comprenderse los bajos precios de muchos productos al nivel de los productores. En Europa, una quincena de cadenas minoristas representan el 50% del mercado de alimentos. La falta de transparencia en el funcionamiento de la cadena hace que se desconozcan los márgenes comerciales de cada eslabón, lo que favorece el poder de mercado de la gran distribución sobre el productor y sobre el consumidor.

El problema fue reconocido por la Comisión Europea en 2009 cuando mostró su preocupación por mejorar la concentración de la oferta agrícola, estimular las organizaciones de productores y consolidar relaciones contractuales equilibradas para que el sector agrario recupere una parte mayor del valor añadido generado (véase la comunicación *Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa*).

Más sensible se ha mostrado la propia Comisión Europea que las propias autoridades nacionales de la Competencia, que se manifestaron en noviembre de 2010 en contra del marco contractual recomendado por el Grupo de Alto Nivel para la leche. En diciembre de 2010, la Comisión Europea presentó su paquete lácteo que propone la reforma del Reglamento único para las OCM, a fin de favorecer la negociación de contratos colectivos entre productores e industria, basándose en la excepción que la agricultura disfruta en el art. 42 del Tratado.

▼
Una posibilidad, muy de actualidad en el debate sobre la PAC en España, es la de incluir los riesgos de mercado en los sistemas de seguros. Existen dentro de diversos Estados miembros, incluida España, ejemplos de sistemas de seguros de cosechas que cubren los riesgos de producción, pero no los de mercado

Son varios los países de la UE que se oponen a flexibilizar las leyes de la competencia, y el debate se promete intenso en los próximos meses. Se trata de normativas que podrían ser aplicadas a varios subsectores y que no incorporarían distorsiones apreciables en el mercado. Siempre existe, además, un margen para que la UE adopte medidas de fortalecimiento de las organizaciones de productores. Todas estas medidas probablemente no resuelvan por sí solas el problema de la asimetría de la cadena, pero corresponden al ámbito de las políticas posibles guiadas por el sentido común y, ¿por qué no intentarlo?

¿Es posible estabilizar ingresos y rentas?

La volatilidad de precios provoca fallos en los mercados, que justifican la acción gubernamental. El problema es encontrar los instrumentos adecuados. Tras el “chequeo médico”, la PAC avanzó hacia un sistema de ayudas disociadas de la producción. Este sistema de pagos representa un colchón para atenuar la inestabilidad de las rentas agrarias.

Sin embargo, el sistema conlleva injusticias en su distribución. Una hectárea promedio en Rumanía recibe apenas 100 euros, mientras que en España la cifra aumenta a casi 200, en Países Bajos supera los 400 y en Grecia los 500 euros. Eso sin contar las desigualdades entre sistemas productivos y regiones en la misma España. El modelo de ayudas directas es como una lotería que sirve de colchón de rentas para algunos, pero no colabora a una agricultura dinámica y competitiva.

La Comisión Europea, en su comunicación *La PAC en el horizonte 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*, ha reconocido la necesidad de fortalecer los instrumentos de gestión de crisis en los mercados agrarios. La comunicación de la Comisión no concretó las medidas, sino que habla de una “caja de herramientas para gestión de riesgos”. Una posibilidad, muy de actualidad en el debate sobre la PAC en España, es la de incluir los riesgos de mercado en los sistemas de seguros. Existen dentro de diversos Estados miembros, incluida España, ejemplos de sistemas de seguros de cosechas que cubren los riesgos de producción, pero no los de mercado. No hay que ilusionarse a corto plazo con la posibilidad de aplicar seguros de rentas.

Para que los seguros de rentas pudieran ser una realidad, se requieren superar varias etapas. Lo primero es superar la negativa de aquellos países que se oponen a la actuación pública en el mercado de seguros. Segundo, decidir si el sistema de seguros de rentas formaría parte de la PAC, o si bien se mantiene dentro de las políticas nacionales. Tercero, considerar la restricción de la OMC según la cual, para que una ayuda sea considerada de “caja verde” y, por tanto, exenta de compromisos de reducción, debe compensar pérdidas de rentas superiores al 30% del nivel medio, y la compensación debe ser inferior al 70% de las rentas perdidas (Anexo II del Acuerdo sobre la Agricultura) (hay que aclarar aquí que entendemos que la OCM permitiría los seguros de rentas, pero no los seguros de ingresos, aunque la letra de la versión castellana del acuerdo pueda conducir a confusión, seguramente por problemas de traducción del inglés).

La cuarta y última etapa consistiría en proponer opciones técnicamente viables. El modelo canadiense de seguros de rentas es prácticamente el único antecedente, pero una medida similar tendría unas necesidades de información sobre las explotaciones que harían muy costosa su aplicación administrativa, dada la ausencia de datos (por ejemplo, márgenes de explotación). Se trata de un problema sobre todo técnico, y no sólo político (podría acometerse una reforma de las directrices europeas comunitarias para ayudas estatales que pudiera incorporar los seguros de rentas como una medida de gestión de riesgos a apoyar por los Estados miembros). Los seguros de rentas, por tanto, constituyen una vía a desarrollar (y no abandonar) a medio plazo, pero no son solución al problema de rentas en el momento actual.

Una alternativa, sugerida por el Parlamento Europeo, sería la puesta en marcha de programas de estabilización de ingresos que contemplen la posibilidad de incorporar al presupuesto de la UE una línea presupuestaria especial de reserva que pueda activarse con rapidez para responder a las crisis de mercado, tal como lo refleja un estudio reciente del CEIGRAM para el Parlamento. Para que la reserva sea viable, debería admitir la posibilidad de guardar sus remanentes más allá de un ejercicio, y además ser negociada en la OMC, a cambio, como indica Massot (en un artículo que publicará en breve en *Economía Agraria y Recursos Naturales*), de una reducción de la protección en frontera por parte de la UE. Técnicamente es una vía más factible que la de los seguros de rentas, aunque

▼
Administrar el futuro obliga además a comprender los cambios en los hábitos de consumo y las tendencias del mercado. Y comporta un giro clave en la política agraria, que pasa por fortalecer (lo que implica en muchos casos simplificar) los programas de apoyo a la seguridad alimentaria de la población

habría que evaluar su impacto presupuestario, ya que obligaría a una reforma sustancial del modelo de ayudas directas.

Sistemas locales y capacidad de los productores agrarios

¿Por qué no apoyar a los productores agrarios para que ellos mismos, de manera individual o colectiva, puedan reforzar su capacidad de adaptación ante los riesgos de mercado? La clave de esta estrategia, a aplicar sin dilación, es la capacitación de los agentes del sector y de los productores para que puedan utilizar las herramientas que tienen ya a su disposición para enfrentar los riesgos de mercado. Para ello sería necesario:

- Diversificar sus fuentes de ingreso a través de la innovación de producto y, sobre todo, la innovación comercial, que permita añadir valor a los productos, así como formar parte de estrategias de desarrollo territorial o gestión del territorio no exclusivamente agrarias.
- Establecer de manera individual, o a través de las organizaciones de productores y las asociaciones de organizaciones de productores, acuerdos contractuales a largo plazo con la distribución que permitan compartir los riesgos. Aquí valen las ideas arriba indicadas sobre los nuevos modelos contractuales en la cadena de valor.
- Promover la gestión conjunta de riesgos a través de entidades asociativas, o la cobertura a través de los mercados de opciones y futuros, o de la gestión del capital y de la deuda.

Administrar el futuro obliga además a comprender los cambios en los hábitos de consumo y las tendencias del mercado. Y comporta un giro clave en la política agraria, que pasa por fortalecer (lo que implica en muchos casos simplificar) los programas de apoyo a la seguridad alimentaria de la población. A pesar de que los alimentos constituyen una necesidad básica, no han sido considerados en los planes de desarrollo territorial (incluso los metropolitanos) que sí tienen en cuenta aspectos como desarrollo económico, transporte, medio ambiente y edificación.

Reflexiones finales

La existencia de un núcleo significativo de agricultores en España, y la todavía persistente memoria generacional de nuestra tradición agraria,



ofrece escenarios de oportunidad para el sector agroalimentario, como el turismo rural, los productos típicos y los mercados de proximidad. Desarrollo territorial y alimentación son conceptos que deberían ir de la mano. Una inquietud debería ser la de comer bien, haciendo valer la dieta mediterránea como patrimonio de la humanidad, educando a la población en sus hábitos de consumo e incentivando un cambio cualitativo hacia alimentos sanos. Ello debería favorecer la agricultura local y la de cercanía, que podrían convertirse en centro de atención de nuestras ciudades y regiones.

La articulación de sistemas alimentarios locales no sólo es viable, sino que además es necesaria. En los últimos años emerge en Europa un sector de pequeñas tiendas con nuevos formatos, que responden a nuevas necesidades y pueden representar un desafío a la gran distribución. Los productores agrarios deben ser conscientes de estos cambios y tomar la iniciativa. Se trata de pasos que deben ser tomados desde el propio sector. ¿Sin apoyo público? Todo lo contrario. La atención de las Administraciones debería dirigirse con mayor intensidad a impulsar el nuevo emprendimiento que responde a las necesidades del siglo XXI. El sector agrario español está superando silenciosamente una imagen de derrota a través de nuevas oportunidades de negocio que vincularán cada vez más a la sociedad con el campo. ■