

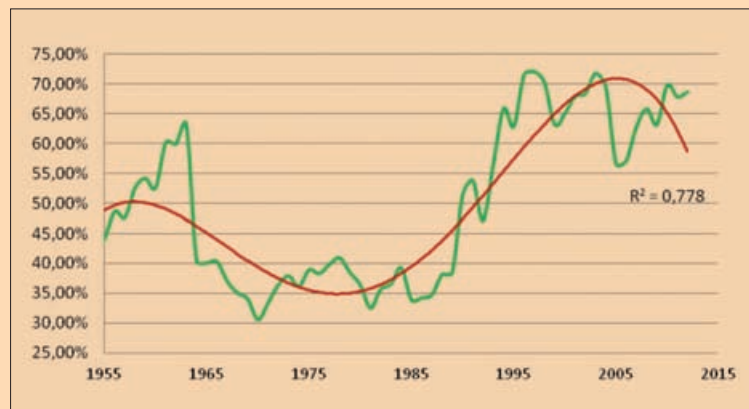
# Política agraria y sociedad

**JOAQUIN OLONA BLASCO.** DECANO DEL COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE ARAGÓN, NAVARRA Y PAÍS VASCO.

El comportamiento y evolución del sector agrícola es el resultado de las reglas formales e informales por las que se rige. Uno de los cambios más relevantes ocurridos en esta institucionalidad es la aplicación de apoyo público agrícola mediante programas políticos. Este enfoque surgió en Estados Unidos en 1933 con la implantación de la Farm Bill, en el marco del New Deal de Roosevelt. La idea se trasladó a Europa, incorporándose al Tratado de Roma (1957) mediante la Política Agrícola Común (PAC), que se puso en marcha en 1962 con el impulso de Mansholt.

En las sociedades poco desarrolladas, los agricultores son una mayoría generalmente pobre, que nutre las arcas del Estado y/o transfiere rentas y recursos al resto de la economía. Lo constata nuestra propia historia. Según indica M. González Portilla, "el edificio tributario de la Restauración pesó principalmente sobre la pequeña y mediana agricultura, abocándolas a un verdadero colapso". La Comisión de la Crisis Agrícola y Pecuaria constituida en 1887 reflejó en sus actas que, a finales del siglo XIX, el peso abrumador de los tributos llegaba a consumir hasta un 60% de los ingresos de los labradores.

En esa misma fecha de 1887, el ingeniero agrónomo Vicente Bas y Cortés, en su libro "La agricultura a finales del siglo XIX", culpaba a los ministros de Hacienda de contemplar la agricultura como fuente inagotable de recursos y de tratarla como "la gallina de los huevos de oro", afirmando que la contribución territorial, expresada como porcentaje de la renta, había pasado de un valor medio del 12% durante la década 1845-1855, al 21% en 1872.



**Gráfico 1.** Renta del trabajo agrario. % de la Renta no agraria por activo no agrario. España. Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios del Ministerio de Agricultura y del INE.

Por el contrario, en las sociedades avanzadas, los agricultores son una minoría con ingresos más bajos que el resto de sus conciudadanos (**gráfico nº 1**). Esta disparidad justificaría la predisposición a la transferencia de rentas procedentes del conjunto de la economía, mediante políticas de precios, aranceles, seguros, I+D, o de otra naturaleza. De hecho, de media, el 30% de la renta agraria española actual tiene su origen en las subvenciones. La ayuda pública a la agricultura, aunque con tendencia regresiva en su cuantía y diferentes modalidades en su aplicación y prioridades, es una característica común a los países desarrollados tal y como muestra el indicador PSE de la OCDE.

Pero siendo los agricultores un grupo social minoritario, con escasa incidencia electoral y poca capacidad para contribuir al crecimiento económico y al empleo, ¿cómo se explica el apoyo político a la agricultura en las democracias parlamentarias con economías avanzadas? ¿Por qué persiste una administración especializada, como es la agraria, al servicio de un sector económica y socialmente minoritario? ¿Cómo es posible que la sociedad, incluso en situación de crisis grave, siga apoyando la ayuda agrícola?

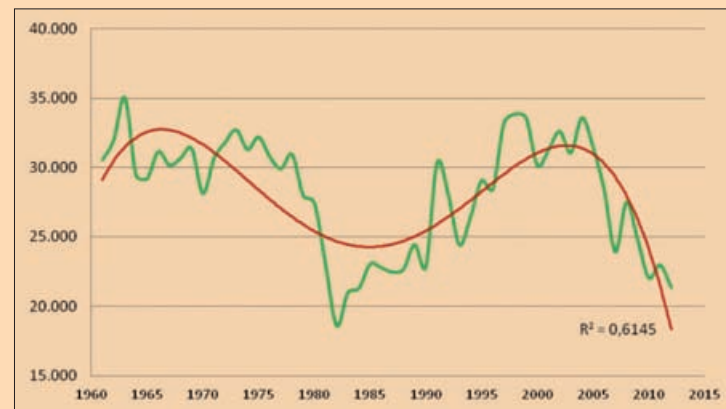
La lógica de la Economía del Bienestar no explica esta preferencia hacia la minoría agraria, pero existe. ¿Por qué se contra-

dicen los dictados de la teoría económica con la política real? Sin que exista una respuesta única, ni definitiva, una de las hipótesis propuestas es la existencia de un compromiso ideológico de la sociedad con la agricultura, reforzado y acelerado por la actuación de los grupos de interés y la "burocracia agrarista" (Schmitt, G., 1986).

Admitiendo dicho compromiso, cabe preguntarse qué espera obtener la sociedad a cambio y si la política agrícola vigente responde a las preferencias de la mayoría social. Respecto de lo primero, siendo dudoso que alguien lo sepa con exactitud, los expertos ofrecen algunas respuestas.

Por ejemplo, Schmitt, G (1986) dice que el apoyo es altruista, de modo que el ejercicio de la solidaridad y justicia es fuente de satisfacción para el público. García Alvarez-Coque, J.M. (1991) señala que las prioridades sociales son resultado del proceso político y no están determinadas a priori. Arriaza y Gómez Limón (2011) constatan, por ejemplo, que los andaluces valoran las funciones económicas de la agricultura (59%), mucho más que las ambientales (27%) y sociales (14%), señalando que la ponderación varía con las características socioeconómicas de los encuestados.

Contestar a lo segundo es más escabroso. Arriaza y Gómez Limón (2011), por ejemplo, en su



**Gráfico 2.** Valor de la producción agraria en euros constantes de 2012 (VAB). España. Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios del Ministerio de Agricultura y del INE.

estudio citado para Andalucía, cuestiona la legitimidad social de una remuneración de la actividad agraria basada casi exclusivamente en la provisión de bienes públicos de tipo ambiental como hace la nueva PAC.

La política agrícola real no puede diseñarse, ni evaluarse con criterios exclusivos de racionalidad y eficiencia económica. Sin embargo, dado que el supuesto compromiso ideológico social no tiene por qué ser indefinido, cabe preguntarse si es sensato apostar por una agricultura que lastre el crecimiento económico, la productividad y el empleo. Porque, a pesar del triunfalismo con el que se valora últimamente el comportamiento del sector agroalimentario, su evolución a precios constantes en España resulta preocupante (ver **gráficos nº 1 y 2**). Más si cabe, teniendo en cuenta los precios agrícolas excepcionalmente favorables de los últimos años.

Verena et al. (2012) publicaron en la revista Nature los resultados de un estudio que muestra cómo el rendimiento de la agricultura ecológica equivale al 75% del que obtiene la agricultura convencional. La Universidad de Stanford ha mostrado la inexistencia de diferencias nutricionales significativas entre los alimentos ecológicos y los convencionales. Barreiro-Hurlé, J. et al (2009) han comprobado que el barbecho agroambiental en Andalucía tiene un impacto negativo sobre la eficiencia productiva.

Picazo-Tadeo y Reig Martínez (2006, 2007) demuestran que la penalización del nitrógeno tiene costes mucho más elevados que la simple extensión y uso de las buenas prácticas agrarias. Piot-Lepetit et al. (1997) constataron la posibilidad de lograr beneficios ambientales en cultivos como los cereales, sin necesidad de compensar por pérdidas de renta.

Los resultados citados ponen de manifiesto la necesidad de reflexionar cuidadosamente sobre el diseño de los nuevos programas de Desarrollo Rural, no sólo en relación con la eficiencia y coherencia de los objetivos y prioridades impuestas por el fondo comunitario que los cofinancia (FEADER), sino sobre su propia legitimidad. Porque ésta no surge de la simple invocación al medio ambiente; tampoco de los deseos de unas u otras minorías. La legitimidad radica en las preferencias mayoritarias de la sociedad, que sin estar suficientemente identificadas, no cabe suponer que excluyan ni minusvaloren la productividad ni la competitividad agrícola. Porque ambos conceptos son esenciales, tanto para la alimentación segura y asequible exigida por los ciudadanos, como para la viabilidad de la mayoría de las economías rurales. ●

Patrocinado por



Bayer

