

# Estimación del apoyo comunitario a la agricultura de las Comunidades Autónomas (\*)

JOSÉ MARÍA GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE (\*\*)

SILVIA ANDRÉS GONZÁLEZ-MORALEJO (\*\*)

## 1. INTRODUCCIÓN

En la Unión Europea, los niveles y las formas de apoyo a la agricultura han venido influidos por las reformas recientes de la PAC. Dos procesos, acentuados tras las reforma MacSharry de 1992, la Agenda 2000 y la Revisión Intermedia de la PAC, han sido, por un lado, el cambio de instrumentos de política hacia un menor énfasis en las transferencias a la producción por la vía del apoyo a los precios, hacia un mayor énfasis en las transferencias directas a los productores; por el otro, se tiende a una aplicación de instrumentos de manera diferenciada a nivel nacional y regional. Los distintos niveles de la Administración (autonómico, central y europeo) tienden a desempeñar papeles complementarios. Pero es difícil concebir una aplicación diferencial y descentralizada de las políticas agrarias sin coordinación y sin evaluación. Ninguna Comunidad Autónoma debería poner en marcha programas sin un seguimiento de lo que se está haciendo en otras Comunidades Autónomas. Las diferencias regionales en los niveles de apoyo pueden ser apreciables, como también pueden serlo las especializaciones en los objetivos o en los instrumentos. Así, por ejemplo, las transferencias de precios y mercados pueden ser importantes en la Comunidad «A» frente a un enfoque de desarrollo rural predominante en la Comunidad «B». Las ayudas

---

(\*) *El trabajo se enmarca en el Convenio entre el MAPA y la Universidad Politécnica de Valencia sobre «Un observatorio del apoyo público a la agricultura española».*

(\*\*) *Grupo de Economía Internacional. Universidad Politécnica de Valencia.*

directas desacopladas pueden ser un instrumento predominante en la Comunidad «C», frente a la vigencia de otras medidas de intervención de precios y mercados en la Comunidad «D». Este contexto hace que sea cada vez más necesario disponer de un sistema de información sobre el apoyo a la agricultura en las Comunidades Autónomas, que permita un seguimiento y evaluación al menos de los siguientes aspectos: el nivel global, los mecanismos de apoyo al sector y la distribución de ese apoyo. La construcción de estos sistemas de información supone una condición previa a la formulación de mecanismos racionales o modelos de toma de decisiones en políticas agrarias (Atance y Gómez-Limón, 2004).

Este artículo tiene en cuenta antecedentes importantes de orden metodológico, como son los referidos a la estimación de indicadores de apoyo a la agricultura de la OCDE (conceptos de *Producer Support Estimate* (PSE) y *Total Support Estimate* (TSE)) (1). Hemos partido de esta base para plantear una estimación del apoyo a la agricultura en las CC.AA. que sea comparable con las estimaciones realizadas por la OCDE para sus Estados miembros. Una descripción de estos indicadores y su aplicación a la UE se encuentran en los documentos que la propia OCDE ofrece en su página web (2) (OECD, varios años). La estimación del apoyo a la agricultura a escala regional ha sido abordada anteriormente. Como antecedentes próximos podemos citar el informe publicado por la Comisión en 1981, seguido de los estudios sobre las transferencias de la PAC tras la reforma MacSharry de 1992, con resultados para 1994 y 1996 (European Commission, 2001) y para 1991 y 1995 (Tarditi y Zanias, 2001). Estos trabajos utilizan el concepto de PSE de la OCDE como también lo hace el artículo de Zanias (2002) orientado al cálculo de las transferencias por Estados miembros. Más recientemente, un proyecto del *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON, 2005) analiza los impactos territoriales de la PAC para 1999, pero sólo tiene en cuenta los productos continentales en el cálculo de las transferencias del primer pilar. Algunos estudios han analizado las transferencias en países con organización administrativa federal, como Suiza (Walkenhorst, 2003) y Alemania (Anders *et al.*, 2004; Hansen, 2005). Para el caso de España, un antecedente del estudio del gasto público en las agriculturas de las CC.AA. fue realizado en García Álvarez-Coque *et al.* (1994). Otro antecedente es el esfuerzo realizado para la elabo-

(1) El indicador se basa en el concepto de Equivalente de Subsidio al Productor propuesto por Corden (1971) e introducido por primera vez como medida del apoyo a la agricultura por Jostling (1979).

(2) <http://www.oecd.org>

ración del *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural* elaborado por el MAPA (2004). Los resultados de estos estudios han permitido realizar análisis sobre la repercusión de los apoyos públicos de las distintas administraciones en las agriculturas regionales españolas, como es el caso de los efectos de la reforma de la PAC y la Ampliación (García Álvarez-Coque, 2003; Compés y García Álvarez-Coque, 2005). De reciente creación, el *Observatorio del Apoyo Público a la Agricultura*, promovido a instancias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, contempla la estimación de indicadores de apoyo a la agricultura en las Comunidades Autónomas. Este artículo suministra unos primeros resultados del proyecto, persiguiendo los siguientes objetivos:

- a) Establecer un sistema de indicadores y de recopilación de información que permita evaluar anualmente el nivel comunitario de apoyo a la agricultura en España y cada una de sus Comunidades Autónomas.
- b) Estimar, para el conjunto de España y cada una de las CC.AA., los principales indicadores del apoyo al productor que utiliza la OCDE (ver próxima sección): Estimación del Apoyo al Productor (EAP), Estimación de los Servicios Generales a la Agricultura (ESGA) y Estimación del Apoyo Total (EAT), distinguiendo el cálculo de cada uno de sus componentes: apoyo al precio de mercado y transferencias presupuestarias.
- c) Analizar, para el conjunto de España y cada una de las CC.AA., la composición del apoyo al productor por tipos de medidas (sosténimiento de precios, pagos directos derivados de la política de precios y mercados, medidas de desarrollo rural...) y su financiación por consumidores o contribuyentes.
- d) Examinar la distribución del apoyo al productor desde diversas perspectivas: por explotación, por UTA y por ha.

El valor añadido que se quiere aportar en este trabajo es una valoración cuantitativa de la distribución regional de los apoyos derivados de la PAC en España, para después sopesar y explicar el impacto real que supone la PAC en las Comunidades Autónomas de nuestro país. Aunque la metodología utilizada se adapta en lo posible a la sugerida por la OCDE, el proyecto intenta ampliar la muestra de productos considerados por la OCDE para incluir todos los productos mediterráneos más relevantes de la agricultura en las CC.AA. La OCDE recurre a un procedimiento de extrapolación que puede ser superado mediante la estimación directa del apoyo en los productos más importantes en cada Comunidad Autónoma.

## 2. LOS INDICADORES DE APOYO DE LA OCDE

Una manera de examinar el grado en que la UE ha reformado su política es revisando los indicadores de apoyo total que la OCDE publica anualmente en sus informes sobre las políticas agrarias en los países industrializados (OECD, 2004). El indicador más importante es la Estimación de la Ayuda al Productor (anteriormente llamada Equivalente de Subvenciones al Productor), que ha sido adoptado por la OCDE para medir la ayuda a la agricultura. La EAP (*PSE-Producer Support Equivalent*, sería el término anglosajón) es una medida agregada de ayuda anual a los agricultores establecida para incluir, junto a los impuestos o las subvenciones (explícitos o implícitos) al producto final, todas las subvenciones o impuestos indirectos a los insumos y cualquier otra forma de ayuda directa a los productores. La EAP equivale al valor monetario de todas las transferencias a los productores resultantes de políticas que implican obstáculos al comercio, apoyo a los precios, programas de productos básicos, apoyo a la comercialización, subvenciones a los insumos, exenciones fiscales y asistencia a las inversiones de largo plazo, incluyendo tanto las medidas de ayuda a productos específicos como las no referidas a productos específicos. A los efectos de poder comparar los niveles de la ayuda en diversos países o regiones, el valor monetario total de estas formas de ayuda se expresa normalmente en términos de ratios, como la EAP por Unidad de Trabajo Agrario (UTA), por hectárea cultivada, o en términos de porcentaje del margen bruto total o del valor bruto de los ingresos de la agricultura. Las medidas de EAP se calculan para productos individuales y pueden ser sumadas a los efectos de obtener la EAP total, o al nivel regional. El EAP es un indicador discutido, cuyo método de cálculo debe ser interpretado con reservas (Berthelot, 2004; Wise; 2004; Tangermann, 2005). Sin embargo, es un indicador útil porque permite comparaciones internacionales y porque, reconociendo las limitaciones del indicador, no se debe poner énfasis únicamente en su cuantía total, sino en su evolución y en su distribución entre los distintos instrumentos de apoyo, cuyo grado de distorsión del mercado es variable.

Tan importante como la magnitud de la transferencia lo son «las formas de transferencia». Es decir, hay formas de ayuda que distorsionan más el comercio internacional que otras (Blandford, 2005). En general, se tiende a aceptar que las transferencias vía precios comportan un mayor grado de distorsión. La metodología de la OCDE permite clasificar las ayudas por tipos, considerando, por un lado, las transferencias derivadas de intervenciones de precios y, por el otro,

los grupos de transferencias relacionadas con desembolsos o pagos directos a los productores. Así la **Estimación de Ayuda al Productor (EAP)**, recoge dos tipos de transferencias:

- Las que mantienen los precios internos a los productores a niveles más altos (y ocasionalmente más bajos) que los precios mundiales, conformando el componente denominado *apoyo al precio de mercado*;
- Las que proporcionan pagos a los productores, basados en criterios como el volumen producido, la cantidad de inputs usada, el número de animales, el área cultivada o la renta recibida, conformando el componente denominado *transferencias presupuestarias*.

La OCDE considera también la **Estimación de los Servicios Generales a la Agricultura (ESGA)**, que recoge el valor monetario de las transferencias anuales a la agricultura (que siendo gasto público no está incluido en la EAP porque no tiene carácter individual) proporcionadas para la provisión de servicios de investigación, desarrollo rural, inspección, marketing, promoción, etc. A partir de los indicadores definidos, la OCDE obtiene la **Estimación de la Ayuda Total (EAT)**. Se trata de un indicador del valor monetario anual de todas las transferencias, derivadas de medidas de política, que apoyan al sector agrícola. Incluye las transferencias a productores (EAP), los servicios generales prestados a la agricultura (ESGA) y las transferencias de los contribuyentes a los consumidores. La EAT porcentual expresa el apoyo general en porcentaje del PIB. Siguiendo esta propuesta metodológica, la finalidad de este trabajo será estimar la EAP, la ESGA y la EAT regional de cada una de las CC.AA. españolas, originadas en las transferencias de la PAC.

### 3. EL APOYO AL PRECIO DE MERCADO EN LAS CC.AA.

Para la estimación del componente de apoyo al precio de mercado puede recurrirse a dos enfoques metodológicos, correspondientes a dos categorías de productos. Tomando como base la UE, considerada de manera agregada, para los productos de carácter continental (cereales, oleaginosas, azúcar, carnes, lácteos y huevos) pueden tomarse los resultados obtenidos por la OCDE para el año correspondiente (OECD, varios años). Recientemente, la OCDE suministra también cálculos para patatas, tomates, flores y plantas y vino. Para aceite de oliva, tabaco, algodón, frutas y hortalizas las bases de la OCDE no suministran información, por lo que desarrollaremos una estimación propia. En consecuencia, nos encontramos con dos escenarios posibles, una valoración del apoyo al precio de mercado

basado en la metodología de la OCDE, y un segundo escenario de valoración del apoyo al precio de mercado basado en los productos OCDE más los productos calculados por este trabajo.

Para la estimación propia del apoyo al precio de mercado en cada comunidad autónoma se considerarán distintas alternativas metodológicas. Las más destacadas en la UE son las sugeridas desde la Universidad de Siena, basadas en el uso del subsidio unitario (Nucifora y Sarri, 1997) y del arancel (Tarditi, 1999; Nucifora, Perugini y Sarri, 2001). También son de aplicación los trabajos en California de Sumner y Brunke (2004), donde la producción agrícola es similar a la mediterránea, con lo que los indicadores de la OCDE no engloban a todos sus productos.

### 3.1. Estimaciones según metodología de la OCDE

Inicialmente, hemos tomado los resultados del componente de apoyo al precio de mercado en la UE calculado por la OCDE para los años 2002 y 2003 y en los 19 productos individuales que considera, que denominaremos a partir de ahora productos estándar. Una vez disponemos de los resultados agregados a nivel de Unión Europea, hemos supuesto que el apoyo al precio de mercado interno se distribuye entre las regiones de la UE de manera proporcional a su participación en la producción final agraria de la Unión. Esto significa que debemos calcular, producto por producto, **los coeficientes de participación de cada comunidad autónoma en la producción final agraria de la UE**. Para el cálculo de dichos coeficientes de participación se requiere conocer el nivel de producción comunitario y regional de cada producto. Para la producción comunitaria hemos tomado los datos empleados por la OCDE procedentes de EUROSTAT (garantizando así la máxima coherencia con los cálculos de la OCDE), y para la producción regional hemos usado los datos ofrecidos en el Anuario de Estadística Agroalimentaria del MAPA (2003, 2004). Por supuesto, hemos comprobado previamente que ambas fuentes, OCDE y MAPA, son coherentes con los resultados que EUROSTAT ofrece a nivel nacional. Con objeto de armonizar las unidades de medida utilizadas por las distintas fuentes hemos optado por recoger las estimaciones de producción traducidas a unidades monetarias, es decir, hemos calculado **el valor de la producción comunitaria y el valor de la producción regional**. Para ello, hemos empleado los mismos precios al productor que utiliza la OCDE en sus cálculos, salvo en un producto, flores y plantas, que hemos tenido que recurrir a los precios que publica el MAPA porque la OCDE

no suministra el dato. A partir de los datos de valor de la producción comunitaria y regional para cada producto procedemos al cálculo de los coeficientes de participación, como el cociente entre el valor de la producción regional y el valor de la producción comunitaria, expresado en términos porcentuales. A continuación, por producto estándar (producto individual calculado por la OCDE), se asigna el apoyo al precio de mercado de la UE a la parte que le corresponde a cada comunidad autónoma, aplicando cada coeficiente porcentual de participación al apoyo al precio de mercado comunitario.

Debemos aquí recordar que existen otros productos que también disfrutan de un cierto apoyo al precio de mercado, pero que no son considerados por la OCDE en sus cálculos de productos individuales. Este hecho es contemplado por la OCDE mediante una extrapolación de la siguiente manera: conocida la producción final de la UE y el porcentaje de la misma representado por los productos estándar, el apoyo al precio de mercado total se estima incrementando el apoyo al precio de mercado estándar en virtud del porcentaje de producción restante para alcanzar la total. Evidentemente se trata de una aproximación, ya que implícitamente se está suponiendo que el resto de productos reciben un nivel de apoyo al precio de mercado porcentual idéntico al promedio del conjunto de productos sí calculados. Más concretamente, la OCDE, en sus cálculos para la UE, considera que en el año 2002 el porcentaje de producción estándar suponía el 72,751 por ciento, y en el 2003 el 71,804 por ciento de la producción final comunitaria. En consecuencia, utiliza los **coeficientes de corrección anuales** 0,72751 y 0,71804 para **convertir el apoyo al precio de mercado estándar en apoyo al precio de mercado total**. En nuestro caso, y para mantener coherencia con estas orientaciones de la OCDE, hemos optado por calcular el porcentaje que los productos estándar representan en el valor de la producción de la rama agraria de cada comunidad autónoma, llegando así a unos **coeficientes de corrección regionales** con el objetivo de tener en cuenta el efecto de la especialización productiva de cada comunidad autónoma. Después se ha dividido el apoyo al precio de mercado estándar de cada comunidad autónoma entre su correspondiente coeficiente de corrección para obtener los valores totales de apoyo al precio de mercado, cuyos resultados son los que se muestran en el cuadro 1.

En una primera valoración de los datos, vemos que el apoyo al precio de mercado de la agricultura española ascendió a 6.850 millones de euros. Las CC.AA. que disfrutaron de mayor apoyo son Andalucía, Castilla-León y Cataluña, con el 17,7, el 17,6 y el 15,6 por ciento del total. En el otro extremo, el apoyo fue mínimo en Canarias, Baleares y La Rioja, con porcentajes del 1,1, 0,9 y 0,8 por ciento, respectivamente.

Cuadro 1

NIVELES TOTALES DE APOYO AL PRECIO DE MERCADO DE LAS CC.AA. SEGÚN LA OCDE  
(millones de euros)

	2002			2003			Valor promedio
	MPS estándar	coeficiente	MPS total	MPS estándar	coeficiente	MPS total	
Galicia	494,857	98,89	500,42	511,15	95,31	536,32	518,37
Asturias (P. de)	128,92	72,62	177,52	119,83	64,32	186,32	181,92
Cantabria	92,22	80,67	114,32	84,43	71,82	117,56	115,94
País Vasco	103,06	71,63	143,88	101,67	67,58	150,46	147,17
Navarra (C.F. de)	69,97	53,37	131,10	81,69	53,24	153,45	142,28
La Rioja	23,98	42,79	56,04	26,09	48,50	53,81	54,92
Aragón	158,19	33,06	478,49	203,34	33,26	611,42	544,96
Cataluña	673,79	69,29	972,40	753,16	65,00	1.158,68	1.065,54
Baleares (Islas)	22,70	38,31	59,24	24,97	38,84	64,30	61,77
Castilla y León	637,94	56,08	1.137,50	649,94	51,17	1.270,17	1.203,84
Madrid (Com.)	180,53	100,00	180,53	179,91	100,00	179,91	180,22
Castilla-La Mancha	261,71	77,33	338,44	300,04	76,88	390,27	364,36
Com. Valenciana	174,48	33,63	518,82	172,70	32,45	532,17	525,50
Murcia (R. de)	111,60	42,82	260,65	147,82	41,67	354,73	307,69
Extremadura	66,154	76,88	86,05	156,83	76,38	205,31	145,68
Andalucía	404,40	30,81	1.312,51	501,27	45,25	1.107,70	1.210,10
Canarias	29,13	45,68	63,77	39,87	43,88	90,87	77,32
<b>Total España</b>	<b>3.633,645</b>		<b>6.531,69</b>	<b>4.054,71</b>		<b>7.163,46</b>	<b>6.847,57</b>

Fuente: Elaboración de los autores.

### 3.2. Estimaciones con productos mediterráneos individualizados

El segundo enfoque que propone este artículo pretende afinar más el cálculo de apoyo al precio de mercado total en cada comunidad autónoma. Para ello, tomamos los valores ya calculados para los productos estándar (es decir, antes de realizar la extrapolación a la producción total que se muestra en el cuadro 1), y completaremos hasta alcanzar dicha producción total realizando una estimación propia para los otros productos: aceite de oliva, tabaco, algodón, frutas y hortalizas (3). La

(3) Teniendo en cuenta los datos regionales de producción disponibles en el Anuario de Estadística Agroalimentaria del MAPA, en frutas cítricas hemos incluido naranjas, mandarinas, limones y pomelos, que suponen más de un 99 por ciento de la producción de cítricos; como frutas frescas hemos incluido uva de mesa, sandía, melón, albaricoque, cereza, melocotón, pera, manzana y ciruelas, con lo que alcanzamos una representatividad cercana al 95 por ciento (excluidos cítricos, plátano y frutos secos); y hortalizas agrupa a col, espárrago, lechuga, espinaca, pepino, brinjola, pimiento, alcachofa, coliflor, ajo, cebolla, zanahoria y champiñón, con lo que, exceptuando al tomate, tenemos representada el 80 por ciento de la producción de hortalizas en España.

OCDE sugiere en su metodología estándar medir la diferencia porcentual entre los precios domésticos e internacionales. Hemos realizado este ejercicio a partir de los datos de COMEXT que permiten obtener valores unitarios de las importaciones intracomunitarias (precio «inter-no») y extracomunitarias (precio «mundial»). Estos valores unitarios y sus correspondientes diferenciales porcentuales se muestran en el cuadro 2.

Cuadro 2

PRECIOS DOMÉSTICOS, MUNDIALES Y SUS DIFERENCIALES PORCENTUALES  
PARA PRODUCTOS NO ESTÁNDAR

	2002				2003			
	P. do- méstico	P. mundial	Dif.	Dif. %	P. do- méstico	P. mundial	Dif.	Dif. %
Aceite de oliva	2,150	1,825	0,325	17,804	2,303	2,013	0,290	14,389
Tabaco	3,128	4,241	-1,114	-26,256	3,082	3,641	-0,559	-15,366
Algodón	1,094	1,223	-0,129	-10,529	1,130	1,177	-0,047	-4,027
Hortalizas	0,729	0,534	0,194	36,387	0,703	0,547	0,156	28,628
Plátano	0,686	0,627	0,058	9,303	0,629	0,622	0,008	1,220
Fruta cítrica	0,650	0,570	0,080	13,993	0,668	0,578	0,091	15,698
Fruta fresca	0,776	1,041	-0,265	-25,478	0,844	0,954	-0,110	-11,517

Fuente: Elaboración propia a partir de COMEXT (2006).

Los datos contenidos en el cuadro 2 muestran diferenciales de precio positivos para aceite de oliva, plátano, hortalizas y fruta cítrica, así como también la existencia de diferenciales negativos, lo que sería indicativo de un precio internacional superior al doméstico y, en consecuencia, de un apoyo al precio de mercado nulo. Este sería el caso de algodón, tabaco y fruta fresca. Seguidamente, hemos aplicado el diferencial porcentual al valor de la producción en cada comunidad autónoma, para cada uno de los productos o grupos de productos no estándar, con lo que se obtiene una estimación del apoyo al precio de mercado. Un resumen de los resultados se muestra en el cuadro 3. Para cada uno de los años estudiados, la primera columna del cuadro 3 muestra el apoyo al precio de mercado (*Market Price Support* o MPS) calculado por el procedimiento de la OCDE para los productos estándar. En la segunda columna encontramos el apoyo al precio de mercado que hemos estimado mediante la aplicación de diferenciales de precio porcentuales para el resto de productos. En consecuencia, el apoyo al precio de mercado total lo obtenemos sumando, para cada comunidad autónoma, el valor de ambas columnas. Este

resultado se muestra en la tercera columna, que compararemos con el apoyo al precio de mercado total que ya obtuvimos siguiendo el método de extrapolación de la OCDE y que vemos en la columna sombreada. Comparando ambos resultados finales vemos que existen marcadas diferencias: las estimaciones del ejercicio y las de la OCDE difieren en torno a un 22 por ciento. Y si atendemos a los resultados regionales observamos que **el método de la OCDE suministra valores por lo general superiores al apoyo al precio de mercado obtenido mediante el método de los diferenciales de precios**. Por otra parte, debemos ser muy cuidadosos en la interpretación de estos resultados. En algunos casos, como en frutas y hortalizas, la gran variedad de productos y la calidad tan heterogénea que se puede encontrar en cada uno de ellos dificulta el cálculo de valores unitarios interno y mundial representativos.

Cuadro 3

CÁLCULO PROPIO, POR DIFERENCIALES DE PRECIO, DEL APOYO AL PRECIO DE MERCADO EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS EN EL PERÍODO 2002-2003 (millones de euros)

	2002				2003			
	MPS estándar	MPS estimado	MPS diferencial	MPS OCDE	MPS estándar	MPS estimado	MPS diferencial	MPS OCDE
Galicia	494,86	25,41	520,27	500,42	511,15	27,08	538,23	536,32
Asturias (P. de)	128,92	1,87	130,79	177,52	119,83	1,47	121,30	186,32
Cantabria	92,22	0,94	93,16	114,32	84,43	0,72	85,15	117,56
País Vasco	103,06	4,33	107,39	143,88	101,67	3,62	105,29	150,46
Navarra (C.F. de)	69,97	24,74	94,71	131,10	81,69	25,07	106,76	153,45
La Rioja	23,98	25,12	49,10	56,04	26,09	22,22	48,31	53,81
Aragón	158,19	14,72	172,91	478,49	203,34	13,79	217,13	611,42
Cataluña	673,79	48,77	722,56	972,40	753,16	46,42	799,58	1.158,68
Baleares (Islas)	22,70	17,85	40,55	59,24	24,97	16,26	41,23	64,30
Castilla y León	637,94	43,94	681,88	1137,50	649,94	33,47	683,41	1.270,17
Madrid (Com.)	180,53	11,07	191,60	180,53	179,91	10,93	190,84	179,91
Castilla-La Mancha	261,71	148,13	409,84	338,44	300,04	133,83	433,87	390,27
Com. Valenciana	174,48	199,41	373,89	518,82	172,70	208,94	381,64	532,17
Murcia (R. de)	111,60	165,63	277,23	260,65	147,82	163,73	311,55	354,73
Extremadura	66,15	23,28	89,43	86,05	156,83	35,99	192,82	205,31
Andalucía	404,40	625,11	1.029,51	1.312,51	501,27	748,32	1.249,59	1.107,70
Canarias	29,13	19,29	48,42	63,77	39,87	11,03	50,90	90,87
<b>Total España</b>	<b>3.633,65</b>	<b>1.399,61</b>	<b>5.033,26</b>	<b>6.531,69</b>	<b>4.054,71</b>	<b>1.502,89</b>	<b>5.557,60</b>	<b>7.163,46</b>

Fuente: Elaboración de los autores.

Ante esta situación, algunos autores que han abordado la estimación del EAP para productos no estándar han sugerido otros procedimientos de cálculo del apoyo al precio de mercado que no incluyen el uso de diferenciales de precio. De entre ellos, los citados autores italianos Tarditi (1999) y Nucifora, Perugini y Sarri (2001) han trabajado en la estimación del EAP para productos mediterráneos en el período 1989-1998, sugiriendo una versión ligeramente diferente a la metodología estándar, que consiste en usar el arancel frente a terceros países como una medida de la diferencia entre los precios internos e internacionales. Multiplicando la tarifa arancelaria porcentual por el valor de la producción consiguen una estimación del apoyo al precio de mercado. Entendemos que este método supera el inconveniente de la heterogeneidad del producto en el cálculo de valores unitarios de importación. Para aplicar el arancel representativo hemos consultado el Derecho de Aduana del Arancel Aduanero Común a la importación, en la base de datos TARIC (4). En el caso de los productos individuales, algodón, tabaco, aceite de oliva y plátano, el arancel se mantiene constante a lo largo del año y podemos considerar como representativo el valor ofrecido en TARIC. Para frutas cítricas, frescas y hortalizas hemos tenido en cuenta que su régimen arancelario varía de acuerdo con el mes o estación. En estos productos, hemos calculado un **arancel medio anual ponderado** por el porcentaje de producción obtenida durante el correspondiente mes. Se ha utilizado la distribución mensual de la producción ofrecida por el MAPA. Una vez tenemos disponibles todos los aranceles por producto específico, el **arancel representativo de cada sector agregado** lo hemos calculado ponderando el arancel de cada producto incluido en el grupo por su correspondiente valor de la producción. El uso del valor de la producción, y no de la cantidad producida, considera implícitamente cualquier variación estacional, así como también las diferentes calidades y variedades de productos. Todos los aranceles porcentuales se ofrecen en el cuadro 4. Estos son los diferenciales de precios utilizados para calcular las transferencias asociadas con el apoyo al precio de mercado, multiplicando el valor de la producción de cada comunidad autónoma por el arancel porcentual relevante. Los resultados así obtenidos se encuentran en el cuadro 5.

Para cada uno de los años estudiados, la primera columna del cuadro 5 muestra el apoyo al precio de mercado calculado por el procedimiento de la OCDE para los productos estándar. En la segunda colum-

---

(4) Según muestra la base de datos, los aranceles de todos los productos considerados se han mantenido constantes a lo largo del período objeto de estudio (2002-2003).

Cuadro 4

## ARANCEL PROMEDIO REPRESENTATIVO DE CADA PRODUCTO O SECTOR

Producto/ Sector	Arancel (%)	
	2002	2003
Algodón	0	0
Tabaco	18,4	18,4
Aceite de oliva	18,1	18,1
Plátano	16	16
Frutas cítricas	13,1	12,8
Fruta fresca	12,2	11
Hortalizas	10,7	10,7

Fuente: Elaboración de los autores a partir de TARIC (2006) y MAPA (2003, 2004).

na encontramos el apoyo al precio de mercado que hemos estimado mediante el procedimiento del arancel para el resto de productos. En consecuencia, el apoyo al precio de mercado total lo obtenemos sumando, para cada comunidad autónoma, el valor de ambas columnas. Este resultado se muestra en la tercera columna, que comparamos con el apoyo al precio de mercado total que ya obtuvimos siguiendo el método de la OCDE y que vemos en la columna sombreada. Comparando ambos resultados finales vemos de nuevo que el apoyo al precio de mercado en España sigue siendo llamativamente inferior en nuestra estimación que en la de la OCDE, aproximadamente un 27 por ciento menor, lo mismo que ocurre a nivel regional. Esto confirma que los productos no estándar (algodón, tabaco, aceite de oliva, plátano, frutas cítricas, frutas frescas y hortalizas), más típicamente mediterráneos, no reciben en la UE un nivel de apoyo al precio de mercado comparable al de los productos estándar. En consecuencia, comprobamos de nuevo que el método de **extrapolación produce estimaciones del apoyo al precio de mercado superiores y, a nuestro juicio, sobrevaloradas**, especialmente en aquellas regiones donde la producción típicamente mediterránea tiene cierta importancia.

#### 4. TRANSFERENCIAS PRESUPUESTARIAS

La valoración de las otras ayudas o transferencias distintas del apoyo al precio de mercado derivadas de la PAC se ha abordado directamente a partir de los Informes de Actividad del FEAGA, donde se recogen todas las transferencias del FEOGA-Garantía a las CC.AA. Como toda la información debe ser suministrada de manera con-

Cuadro 5

CÁLCULO PROPIO, MEDIANTE EL USO DE ARANCELES, DEL APOYO AL PRECIO DE MERCADO EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS DURANTE EL PERÍODO 2002-2003 (millones de euros)

	2002				2003			
	MPS estándar	MPS estimado	MPS propio	MPS OCDE	MPS estándar	MPS estimado	MPS propio	MPS OCDE
Galicia	494,86	12,40	507,26	500,42	511,15	19	530,15	536,32
Asturias (P. de)	128,92	0,84	129,76	177,52	119,83	2,1	121,93	186,32
Cantabria	92,22	0,35	92,57	114,32	84,43	0,34	84,77	117,56
País Vasco	103,06	1,85	104,91	143,88	101,67	1,9	103,57	150,46
Navarra (C.F. de)	69,97	11,23	81,20	131,10	81,69	14,25	95,94	153,45
La Rioja	23,98	16,10	40,08	56,04	26,09	17,06	43,15	53,81
Aragón	158,19	46,72	204,91	478,49	203,34	51,73	255,07	611,42
Cataluña	673,79	63,38	737,17	972,40	753,16	82	835,16	1158,68
Baleares (Islas)	22,70	6,38	29,08	59,24	24,97	7,57	32,54	64,30
Castilla y León	637,94	12,90	650,84	1137,50	649,94	13,67	663,61	1270,17
Madrid (Com.)	180,53	6,13	186,66	180,53	179,91	7,23	187,14	179,91
Castilla-La Mancha	261,71	67,86	329,57	338,44	300,04	85,06	385,10	390,27
Com. Valenciana	174,48	165,72	340,20	518,82	172,70	170,52	343,22	532,17
Murcia (R. de)	111,60	106,10	217,70	260,65	147,82	129	276,82	354,73
Extremadura	66,15	28,54	94,69	86,05	156,83	56,07	212,90	205,31
Andalucía	404,40	419,24	823,64	1312,51	501,27	688,1	1189,37	1107,70
Canarias	29,13	20,96	50,09	63,77	39,87	23,37	63,24	90,87
<b>Total España</b>	<b>3633,65</b>	<b>986,70</b>	<b>4620,35</b>	<b>6531,69</b>	<b>4054,71</b>	<b>1368,97</b>	<b>5423,68</b>	<b>7.163,46</b>

Fuente: Elaboración de los autores.

gruente con los conceptos utilizados por la OCDE para el cálculo de ambos indicadores, hemos procedido a clasificar todas las transferencias según dicha metodología. Para completar, hemos incorporado las transferencias del FEOGA-Orientación. En la estimación de las transferencias del FEOGA-Orientación se empleó el promedio anual del gasto público asociado a fondos de la UE en las regiones dentro y fuera del Objetivo n.º 1 para el período 2000-2006. El cuadro 6 clasifica las transferencias públicas directas de la UE a la agricultura de las CC.AA. Siguiendo a la OCDE, dichas transferencias del presupuesto público se han estimado y agrupado como:

- Ayudas directas a los productores (a incluir en el cálculo de EAP).
- Servicios Generales a la Agricultura (que son gasto público que no está incluido en el EAP por no suponer una transferencia directa al productor, pero sí en el EAT).

Cuadro 6

## CLASIFICACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DEL FEOGA SEGÚN EL CRITERIO DE LA OCDE

<b>A. Apoyo al precio de mercado</b>
<b>B. Pagos basados en el nivel de output</b>
<b>B.1. Basados en output ilimitado</b>
Ayuda a la producción de lino textil (lino textil y cáñamo)
Ayuda a la producción de cáñamo (lino textil y cáñamo)
Ayuda a la producción (gusanos de seda)
Apicultura
<b>B.2. Basados en output limitado</b>
Ayuda a la producción (aceite de oliva)
Ayuda a la comercialización del plátano (frutas y hortalizas)
Ayuda a la producción (tabaco)
<b>C. Pagos basados en el área plantada o en el número de animales</b>
<b>C.1. Basados en el área plantada o en el número de animales ilimitados</b>
Ayuda a la producción (lúpulo)
POSEICAN
<b>C.2. Basados en el área plantada o en el número de animales limitados</b>
Ayuda por superficie de cereales (cultivos herbáceos)
Ayuda suplementaria al trigo duro (cultivos herbáceos)
Ayuda por superficie de proteaginosas (cultivos herbáceos)
Ayuda por superficie de lino no textil (cultivos herbáceos)
Ayuda por superficie de oleaginosas (cultivos herbáceos)
Retirada de tierras (cultivos herbáceos)
Ayuda por superficie (arroz)
Ayuda por superficie de leguminosas de grano (leguminosas de grano y forrajes)
Ayuda a la producción de uvas para pasificación (frutas y hortalizas)
Prima a la vaca nodriza (vacuno)
Prima al ternero (vacuno)
Prima por extensificación (vacuno)
Pagos adicionales de las primas (vacuno)
Prima a la oveja y a la cabra (ovino y caprino)
Prima en zonas desfavorecidas y de montaña (ovino y caprino)
Pagos adicionales (ovino y caprino)
Zonas desfavorecidas y sujetas a dificultades medioambientales (desarrollo rural)
<b>D. Pagos basados en derechos históricos</b>
<b>E. Pagos basados en el uso de inputs</b>
<b>E.1. Basados en el uso de inputs variables</b>
Ayuda a la producción de forrajes desecados (leguminosas de grano y forrajes)
Cereales y arroz (semillas)
Gramíneas (semillas)
Leguminosas (semillas)
Oleaginosas (semillas)
Instalación jóvenes agricultores (desarrollo rural)
Medidas agri-medioambientales (desarrollo rural)

Cuadro 6 (continuación)

## CLASIFICACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DEL FEOGA SEGÚN EL CRITERIO DE LA OCDE

<b>E.2. Basados en el uso de servicios</b>
<b>E.3. Basados en el uso de inputs fijos</b>
Acciones de reestructuración y reconversión de viñedo (vinos y alcoholes)
<b>F. Pagos basados en restricciones sobre los inputs</b>
<b>F.1. Basados en restricciones sobre los inputs variables</b>
<b>F.2. Basados en restricciones sobre los inputs fijos</b>
Prima abandono definitivo de superficies plantadas de vid (vinos y alcoholes)
Prima por sacrificio (vacuno)
Abandono definitivo de la producción lechera (leche y productos lácteos)
Silvicultura y repoblación forestal (desarrollo rural)
<b>F.3. Basados en restricciones sobre un conjunto de inputs</b>
<b>G. Pagos basados en la renta global de la explotación</b>
<b>G.1. Basados en el nivel de rentas de la explotación</b>
<b>G.2. Basados en una renta mínima establecida</b>
<b>H. Otros pagos</b>
Medidas especiales de ayuda al espárrago (frutas y hortalizas)
Medidas especiales a favor de la producción de avellana (frutas y hortalizas)
<b>I. Investigación y desarrollo</b>
<b>J. Formación agraria</b>
Formación (desarrollo rural)
Programa LEADER (FEOGA-Orientación)
<b>K. Servicios de inspección</b>
<b>L. Infraestructura</b>
Inversión en explotaciones agrícolas (desarrollo rural)
Jubilación anticipada (desarrollo rural)
Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales (desarrollo rural)
Programas Operativos Región Objetivo nº 1 (FEOGA-Orientación)
<b>M. Marketing y promoción</b>
Programas de actividades de Organismos Operadores (aceite de oliva)
Mejora de la calidad del aceite (aceite de oliva)
Fondos Operativos de las Organizaciones de Productores (frutas y hortalizas)
Ayuda plan de mejora frutos de cáscara (frutas y hortalizas)
Medidas de promoción (frutas y hortalizas)
Ayuda a la utilización de mostos (vinos y alcoholes)
Medidas de promoción (vinos y alcoholes)
Medidas de apoyo al mercado: EEB (vacuno)
Medidas de promoción (vacuno)
Medidas de apoyo al mercado: peste porcina (porcino)
Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas (desarrollo rural)
<b>N. Costes de almacenaje público</b>
Gastos de almacenamiento público (cereales)
Gastos de almacenamiento público (arroz)
Gastos de almacenamiento público (aceite de oliva)

Cuadro 6 (continuación)

## CLASIFICACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DEL FEOGA SEGÚN EL CRITERIO DE LA OCDE

Gastos de almacenamiento público (vinos y alcoholes)
Gastos de almacenamiento público (leche y productos lácteos)
Gastos de almacenamiento público (vacuno)
<b>O. Otras transferencias</b>
Ayuda al almacenamiento privado (aceite de oliva)
Otras medidas (frutas y hortalizas)
Reembolso de gastos de almacenamiento (azúcar e isoglucosa)
Ayuda al almacenamiento privado de vinos y mostos (vinos y alcoholes)
Almacenamiento privado de mantequilla y nata (leche y productos lácteos)
Almacenamiento privado de carne de porcino (porcino)
Otros programas (desarrollo rural)
<b>P. Transferencias a los consumidores de los contribuyentes</b>
Ayuda a la producción de fécula de patata (cereales)
Ayuda a la utilización de almidón y fécula de patata (cereales)
Ayuda a la producción de aceituna de mesa (aceite de oliva)
Ayuda a la utilización de aceite de oliva en conservas (aceite de oliva)
Compensación por retirada de cítricos (frutas y hortalizas)
Compensación por retirada de frutas (frutas y hortalizas)
Compensación por retirada de hortalizas (frutas y hortalizas)
Ayuda a la transformación de cítricos (frutas y hortalizas)
Ayuda a la transformación de tomates (frutas y hortalizas)
Ayuda a la transformación de frutas (frutas y hortalizas)
Distribución gratuita (frutas y hortalizas)
Ayuda a la utilización en industria química (azúcar e isoglucosa)
Ayuda a la transformación de fibras de lino y cáñamo (lino textil y cáñamo)
Ayuda a la producción (algodón)
Destilación obligatoria de subproductos de la vinificación (vinos y alcoholes)
Destilación de vinos de mesa (vinos y alcoholes)
Destilación de vinos no de mesa (vinos y alcoholes)
Ayuda a la mantequilla con destino repostería y otros (leche y productos lácteos)
Ayuda leche desnatada en polvo para alimentación animal (leche y productos lácteos)
Leche para escolares (leche y productos lácteos)
<b>1. Estimación de Apoyo al Productor (Suma A a H)</b>
<b>2. Estimación de Apoyo a los Servicios Generales (Suma I a O)</b>
<b>3. Estimación de Apoyo a los Servicios Generales (Suma 1 + 2 + P)</b>

Fuente: Elaboración de los autores.

- c) Ayudas directas al primer consumidor (que son gasto público que no está incluido en el EAP por no suponer una transferencia directa al productor, pero sí en el EAT).

## 5. APOYO AL PRODUCTOR, SERVICIOS GENERALES A LA AGRICULTURA Y APOYO TOTAL. UNA COMPARACIÓN REGIONAL

En la presente sección se emplean los apoyos al precio de mercado obtenidos mediante la aplicación estricta de la metodología OCDE, para que sean comparables al nivel internacional. A partir de la clasificación anterior, los cálculos de EAP, ESGA y EAT son sencillos. Para cada comunidad autónoma se han introducido en su lugar los valores numéricos en cada ítem y se han efectuado las sumas correspondientes. A nivel agregado, los cuadros 7 a 10 muestran los resultados obtenidos para los años 2002 y 2003.

El valor total de EAP en España ascendió en 2002 a 11.569,2 millones de euros. Al año siguiente experimentó un ligero incremento en términos nominales alcanzando los 12.189,0 millones de euros. El EAP porcentual para España es de un 29 por ciento, mientras que según la OCDE este porcentaje se sitúa para el conjunto de la UE en el 34 por ciento. Debemos indicar que la posible sobrevaloración del apoyo al precio de mercado origina un EAP porcentual más elevado. A pesar de ello, es interesante observar las diferencias regionales: como cabía esperar, la parte de los ingresos que procede de transferencias de la política agraria es mucho más elevada para los productores de la mitad norte que para los de la mitad sur de España, siendo la especialización productiva de cada región la responsable de dichas diferencias. Por su parte, el indicador ESGA suponía en 2002 una transferencia de 1.994,0 millones de euros, con una pequeña disminución al año siguiente que lo situaba en 1.964,3 millones de euros. Las transferencias en materia de Servicios Generales a la Agricultura relacionados con la PAC representan en España en los años considerados un 17 por ciento del apoyo directo a los agricultores y un 14 por ciento del apoyo total. En los cuadros 8 y 9 se ve la distribución porcentual por CC.AA. y la evolución de ambos indicadores. Como se desprende del cuadro 8, más de la mitad del apoyo directo a los agricultores españoles se concentra en cuatro CC.AA., Andalucía, Castilla-León, Cataluña y Castilla-La Mancha.

Por lo que respecta a la ESGA, según el cuadro 8 la distribución por regiones parece algo más homogénea que el apoyo directo al productor, si bien de nuevo la mitad del montante aparece concentrada en sólo cuatro CC.AA.: Andalucía, Castilla-León, Castilla-La Mancha y Galicia, que acumulan porcentajes superiores al 10 por ciento del total.

Finalmente, la EAT, según la metodología de la OCDE arroja para España un valor promedio de 14.500 millones de euros. Expresada

Cuadro 7

CÁLCULO REGIONAL DE EAP, EAP PORCENTUAL Y ESGA EN EL PERÍODO 2002-2003  
(millones de euros)

	EAP			% EAP			ESGA		
	2002	2003	Media	2002	2003	Media	2002	2003	Media
Andalucía	2.852.074	2.616.511	2.734.293	28,10	23,90	26,00	348.488	323.480	335.984
Aragón	924.301	1.073.024	998.662	31,40	33,80	32,60	146.515	148.036	147.276
Asturias (P. de)	221.962	236.602	229.282	51,10	50,40	50,75	68.813	67.396	68.105
Baleares (Islas)	80.313	79.888	80.100	21,10	19,50	20,30	21.313	20.978	21.146
Canarias	204.810	235.371	220.091	27,60	29,40	28,50	52.361	54.361	53.361
Cantabria	140.904	147.467	144.185	53,20	51,60	52,40	27.139	27.131	27.135
Castilla-La Mancha	1.042.309	1.035.774	1.039.042	27,60	25,50	26,55	230.186	215.617	222.902
Castilla y León	2.049.876	2.176.151	2.113.014	40,10	39,50	39,80	304.936	307.861	306.399
Cataluña	1.220.543	1.432.592	1.326.567	28,20	30,70	29,45	127.936	133.290	130.613
Com. Valenciana	583.907	601.652	592.780	19,90	19,00	19,45	125.302	126.440	125.871
Extremadura	607.236	738.237	672.737	29,10	32,80	30,95	135.289	131.202	133.246
Galicia	606.960	642.529	624.744	34,10	33,40	33,75	206.249	203.580	204.915
Madrid (Com.)	223.591	223.700	223.645	60,30	55,90	58,10	30.400	31.788	31.094
Murcia (R. de)	302.833	402.430	352.631	16,30	20,00	18,15	74.704	75.176	74.940
Navarra (C.F. de)	231.232	267.593	249.412	26,50	28,40	27,45	42.486	43.426	42.956
Pais Vasco	189.459	197.550	193.504	39,70	38,40	39,05	31.785	30.907	31.346
La Rioja	86.930	81.940	84.435	15,40	13,40	14,40	20.142	23.619	21.881
<b>TOTAL</b>	<b>11.569.238</b>	<b>12.189.008</b>	<b>11.879.123</b>	<b>29,60</b>	<b>28,90</b>	<b>29,25</b>	<b>1.994.044</b>	<b>1.964.288</b>	<b>1.979.16</b>

Fuente: Elaboración de los autores.

en términos porcentuales equivale prácticamente a un 2 por ciento del PIB español. Para el mismo período, este porcentaje se sitúa en el conjunto de la OCDE en el 1,17 por ciento y en la UE en el 1,26 por ciento. A nivel regional observamos que casi el 70 por ciento de la EAT se concentra en cinco CC.AA.: Andalucía, Castilla-León, Cataluña, Castilla-La Mancha y Aragón (cuadro 9). Respecto al PIB regional destacan los altos valores que caracterizan a Extremadura, las dos Castillas, Aragón y Andalucía.

En los cálculos presentados no se recoge el efecto de la reforma de la PAC acordada en junio de 2003. Es justo reconocer a la vista de los datos que hemos revisado que la intervención pública en la agricultura en 2003 era apreciable en el conjunto de España. Además, todavía se expresaba en gran parte a través de políticas que financian los consumidores y de instrumentos que generan precios internos supe-

Cuadro 8

## DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL EAP Y DEL ESGA

	EAP				ESGA			
	2002	%	2003	%	2002	%	2003	%
Andalucía	2.852.074	24,7	2.616.511	21,5	348.488	17,5	323.480	16,5
Aragón	924.301	8,0	1.073.024	8,8	146.515	7,3	148.036	7,5
Asturias (P. de)	221.962	1,9	236.602	1,9	68.813	3,5	67.396	3,4
Baleares (Islas)	80.313	0,7	79.888	0,7	21.313	1,1	20.978	1,1
Canarias	204.810	1,8	235.371	1,9	52.361	2,6	54.361	2,8
Cantabria	140.904	1,2	147.467	1,2	27.139	1,4	27.131	1,4
Castilla-La Mancha	1.042.309	9,0	1.035.774	8,5	230.186	11,5	215.617	11,0
Castilla y León	2.049.876	17,7	2.176.151	17,9	304.936	15,3	307.861	15,7
Cataluña	1.220.543	10,5	1.432.592	11,8	127.936	6,4	133.290	6,8
Com. Valenciana	583.907	5,0	601.652	4,9	125.302	6,3	126.440	6,4
Extremadura	607.236	5,2	738.237	6,1	135.289	6,8	131.202	6,7
Galicia	606.960	5,2	642.529	5,3	206.249	10,3	203.580	10,4
Madrid (Com.)	223.591	1,9	223.700	1,8	30.400	1,5	31.788	1,6
Murcia (R. de)	302.833	2,6	402.430	3,3	74.704	3,7	75.176	3,8
Navarra (C.F. de)	231.232	2,0	267.593	2,2	42.486	2,1	43.426	2,2
País Vasco	189.459	1,6	197.550	1,6	31.785	1,6	30.907	1,6
La Rioja	86.930	0,8	81.940	0,7	20.142	1,0	23.619	1,2
<b>Total</b>	<b>11.569.238</b>	<b>100</b>	<b>12.189.008</b>	<b>100</b>	<b>1.994.044</b>	<b>100</b>	<b>1.964.288</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración de los autores.

riores a los precios internacionales. Como se refleja en el cuadro 10, las políticas financiadas por los contribuyentes (netas de ingresos fiscales) representaron en el área OCDE el 51 por ciento del apoyo total en 2003. La liberalización de precios y una lenta apertura de los mercados exteriores han corrido paralelas a la creciente utilización del presupuesto público como mecanismo de apoyo (Philippidis, 2005). Esta evolución ha sido más acusada en la UE que en el conjunto del área OCDE. Así, los cambios introducidos tras la reforma MacSharry, en 1992, implicaron la utilización de pagos directos a los productores. Tras la siguiente reforma (Agenda 2000), la proporción del apoyo total a la agricultura en la UE financiada por los contribuyentes ya representaba más del 50 por ciento en 2003 y esta tendencia se acentuará tras la aplicación de la Revisión Intermedia de la PAC.

Cuadro 9

**CÁLCULO REGIONAL DE EAT Y EAT PORCENTUAL EN EL PERÍODO 2002-2003**  
(millones de euros)

	2002			2003		
	2002	2003	Media	2002	2003	Media
Andalucía	3.465.858	3.171.723	3.318.791	3,55	2,98	3,26
Aragón	1.086.732	1.235.347	1.161.039	4,79	5,09	4,94
Asturias (P. de)	293.150	306.155	299.653	1,85	1,82	1,83
Baleares (Islas)	101.924	101.044	101.484	0,55	0,52	0,53
Canarias	257.373	289.975	273.674	0,86	0,90	0,88
Cantabria	169.019	175.632	172.326	1,85	1,80	1,83
Castilla-La Mancha	1.388.297	1.386.065	1.387.181	5,65	5,23	5,44
Castilla y León	2.357.833	2.486.307	2.422.070	5,93	5,84	5,89
Cataluña	1.392.544	1.603.814	1.498.179	1,01	1,09	1,05
Com. Valenciana	770.554	791.549	781.052	1,08	1,04	1,06
Extremadura	806.306	944.492	875.399	6,67	7,26	6,97
Galicia	824.833	858.649	841.741	2,21	2,15	2,18
Madrid (Com.)	256.189	258.109	257.149	0,20	0,19	0,19
Murcia (R. de)	416.508	511.937	464.223	2,31	2,60	2,46
Navarra (C.F. de)	280.365	316.544	298.454	2,25	2,38	2,31
País Vasco	223.007	229.847	226.427	0,49	0,48	0,49
La Rioja	109.673	108.178	108.925	2,02	1,84	1,93
<b>Total</b>	<b>14.200.164</b>	<b>14.775.368</b>	<b>14.487.766</b>	<b>1,95</b>	<b>1,89</b>	<b>1,92</b>

*Fuente:* Elaboración de los autores.

Este cambio en las formas de apoyo también ha sido evidente en España aunque con apreciables diferencias entre sus CC.AA. Como vemos en el cuadro 10, en el total de España y según los cálculos realizados en este trabajo, la proporción del apoyo a la agricultura financiada por los contribuyentes representa un 51,5 por ciento del apoyo total. Si atendemos a la situación regional, observamos que el predominio de las transferencias de los contribuyentes es patente en la España interior (Navarra, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, Andalucía y Extremadura) y Canarias, mientras que las transferencias de los consumidores todavía superan el 60 por ciento en las Comunidades cántabras (Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco) y del Mediterráneo (Baleares, Murcia, Comunidad Valenciana y Cataluña).

Para concluir nuestro trabajo, hemos recurrido a la Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas del INE (2003) para

Cuadro 10

UNA COMPARACIÓN INTERREGIONAL DE LA ESTIMACIÓN DEL APOYO TOTAL (EAT)  
Y SUS COMPONENTES EN EL AÑO 2003 (millones de euros)

	Estimación del apoyo total			
	De los consumidores	% del total	De los contribuyentes	% del total
Galicia	536,32	62,5	322,3	37,5
Asturias (P. de)	186,32	60,9	119,8	39,1
Cantabria	117,56	66,9	58,1	33,1
País Vasco	150,46	65,5	79,4	34,5
Navarra (C.F. de)	153,45	48,5	163,1	51,5
La Rioja	53,81	49,7	54,4	50,3
Aragón	611,42	49,5	623,9	50,5
Cataluña	1.158,68	72,2	445,1	27,8
Baleares (Islas)	64,3	63,6	36,7	36,4
Castilla y León	1.270,17	51,1	1.216,1	48,9
Madrid (Com.)	179,91	69,7	78,2	30,3
Castilla-La Mancha	390,27	28,2	995,8	71,8
Com.Valenciana	532,17	67,2	259,4	32,8
Murcia (R. de)	354,73	69,3	157,2	30,7
Extremadura	205,31	21,7	739,2	78,3
Andalucía	1.107,7	34,9	2.064,0	65,1
Canarias	90,87	31,3	199,1	68,7
<b>Total España</b>	<b>7.163,46</b>	<b>48,5</b>	<b>7.611,9</b>	<b>51,5</b>
<b>Total UE</b>	<b>57.550</b>	<b>49</b>	<b>61.059</b>	<b>51</b>
<b>Total OCDE</b>	<b>165.490</b>	<b>49</b>	<b>170.676</b>	<b>51</b>

Fuente: Elaboración de los autores.

extraer datos regionales de número de explotaciones, empleo en UTA y superficie en ha, lo que nos ha permitido construir algunos indicadores (EAP/explotación, EAP/UTA y EAP/ha) mediante los que realizar un ejercicio de comparación entre CC.AA. desde dichas perspectivas. Los resultados obtenidos se muestran en el cuadro 11. Los indicadores obtenidos denotan la existencia de una gran variabilidad entre CC.AA.. Si analizamos el apoyo al productor por explotación se observa que el valor medio para España es de unos 10.000 euros. Sobre este valor destacan especialmente algunas CC.AA., es el caso de Cataluña, que recibe más de 23.000 euros por explotación, Castilla y León y Madrid, con unos 20.500 euros por explotación, y Aragón con 19.500. En el extremo contrario hay que citar a la Comu-

## Cuadro 11

## UNA COMPARACIÓN INTERREGIONAL DE LA ESTIMACIÓN DEL APOYO AL PRODUCTOR (EAP) POR EXPLOTACIÓN, POR UTA Y POR HA EN EL AÑO 2003 (miles de euros)

	2003						
	EAP	Explot.	UTAs	ha	EAP/Exp	EAP/UTA	EAP/ha
Andalucía	2.616.511	270.541	264.493	6.095.679	9,671	9,893	0,429
Aragón	1.073.024	55.238	41.844	3.110.766	19,425	25,643	0,345
Asturias (P. de)	236.602	32.506	33.866	643.197	7,279	6,986	0,368
Baleares (Islas)	79.888	13.903	9.482	326.982	5,746	8,425	0,244
Canarias	235.371	16.341	31.639	113.734	14,404	7,439	2,069
Cantabria	147.467	12.927	13.488	428.217	11,408	10,933	0,344
Cast.-La Mancha	1.035.774	141.652	91.458	5.768.453	7,312	11,325	0,180
Castilla y León	2.176.151	105.962	85.921	6.711.392	20,537	25,327	0,324
Cataluña	1.432.592	60.436	72.253	1.916.525	23,704	19,827	0,747
C. Valenciana	601.652	152.797	71.336	1.031.284	3,938	8,434	0,583
Extremadura	738.237	73.203	60.447	3.283.069	10,085	12,213	0,225
Galicia	642.529	102.109	122.030	1.130.922	6,293	5,265	0,568
Madrid (Com.)	223.700	10.678	7.833	438.119	20,950	28,559	0,511
Murcia (R. de)	402.430	38.341	42.344	601.347	10,496	9,504	0,669
Navarra (C.F. de)	267.593	19.058	15.162	910.084	14,041	17,649	0,294
País Vasco	197.550	22.334	22.743	430.142	8,845	8,686	0,459
La Rioja	81.940	12.700	11.423	374.223	6,452	7,173	0,219
<b>Total España</b>	<b>12.189.008</b>	<b>1.140.726</b>	<b>997.762</b>	<b>33.314.135</b>	<b>10,685</b>	<b>12,216</b>	<b>0,366</b>

Fuente: Elaboración de los autores.

nidad Valenciana, que tan sólo recibe 4.000 euros por explotación, Baleares con 5.700 y La Rioja con 6.500. Si atendemos al apoyo al productor por UTA, vemos que se repite de nuevo la misma situación anterior. Con una media de 12.000 euros por UTA en España, vuelven a destacar con los mayores valores Madrid, Aragón, Castilla-León y Cataluña, con 28.500, 25.600, 25.300 y 19.800 euros por UTA respectivamente. En el otro extremo están Galicia, Asturias, La Rioja y Canarias, que no superan los 7.500 euros por UTA. Finalmente, el apoyo por ha, con una media en España de 366 euros, destaca básicamente en Canarias, con más de 2.000 euros por ha, en Cataluña y Murcia, que disfrutan de unos 700 euros por ha y en la Comunidad Valenciana, Galicia y Madrid, que reciben entre 500 y 600 euros por ha. Por su parte, las CC.AA. que reciben menor dotación por ha son Castilla-La Mancha, La Rioja, Extremadura, Baleares y Navarra, ninguna de las cuales alcanza los 300 euros.

## 6. CONCLUSIONES

La política agraria en España ha estado sujeta en los últimos años a cambios sustanciales, que han implicado, por un lado, modificaciones en el nivel y los mecanismos de apoyo al sector y, al mismo tiempo, una creciente complejidad en la articulación y papel de los diferentes niveles de la Administración. En este contexto, el presente trabajo propone la estimación sistemática de indicadores del apoyo comunitario a la agricultura en España y en cada una de sus Comunidades Autónomas. El período considerado como objeto de estudio han sido los años 2002-2003, aunque este período resulta fácilmente ampliable, para mantenerlo actualizado, recurriendo a las mismas fuentes de información. El sistema de indicadores que se ha utilizado es el recomendado por la OCDE, de donde se han calculado, para medir el apoyo total recibido por nuestros productores, los indicadores *Estimación del Apoyo al Productor* (EAP), que agrupa el apoyo al precio de mercado y las transferencias presupuestarias, la *Estimación de los Servicios Generales a la Agricultura* (ESGA), que recoge las medidas de desarrollo rural, y la *Estimación del Apoyo Total* (EAT), que suma los dos indicadores anteriores y las subvenciones al consumo. El trabajo ha analizado, para el conjunto de España y cada una de las CC.AA., la composición y procedencia del apoyo comunitario: a) su composición por tipos de medidas (sostenimiento de precios, pagos directos o transferencias presupuestarias –lo que permitirá distinguir en el futuro los pagos desacoplados de los acoplados–, medidas de desarrollo rural,...) y, b) sus fuentes de financiación, es decir, transferencias de los consumidores y gasto público (transferencias de los contribuyentes).

Aunque se ha seguido la metodología de la OCDE, se han propuesto distintas opciones de cálculo del apoyo total para tener en cuenta la especificidad mediterránea de la agricultura española. Buena parte de los productos mediterráneos no están incluidos en la EAP, indicador calculado anualmente por la OCDE para los productos continentales. Esto es debido a las características específicas de los productos mediterráneos, como por ejemplo en el caso de frutas y hortalizas, donde la gran variedad de productos, la alta heterogeneidad de cada producto en términos de calidad y los ciclos estacionales de la producción dificultan la aplicación de la metodología estándar de la OCDE. El resultado de omitirlos es que la utilidad del indicador EAP para estimar las transferencias al sector agrícola español puede proporcionar una imagen distorsionada del impacto de la PAC en nuestra agricultura. Con la aplicación estricta de la metodo-

logía de la OCDE, obtenemos unos apoyos al precio de mercado a nuestro juicio sobrevalorados, dado que las producciones mediterráneas no gozan en general del mismo nivel de apoyo que los productos continentales. Para valorar el impacto real de la intervención bajo la PAC para los productos especializados (algodón, tabaco, aceite de oliva, plátano, frutas cítricas, fruta fresca y hortalizas), este trabajo ha examinado diversas opciones para calcular el apoyo al precio de mercado que reciben en cada una de las CC.AA., y luego comparar con los resultados obtenidos por la OCDE.

Las políticas de apoyo al precio de mercado generan una diferencia entre los precios domésticos y mundiales, elevando el precio que paga el consumidor interno respecto al nivel internacional, que hemos valorado mediante el cálculo de los diferenciales de precios y de aranceles representativos. Aplicando el diferencial de precio porcentual o la tarifa arancelaria porcentual al valor de la producción hemos obtenido las estimaciones propias, que en ambos casos han resultado ser marcadamente inferiores a las conseguidas vía OCDE.

Una vez clasificadas las transferencias presupuestarias procedentes del FEOGA-Garantía y del FEOGA-Orientación, se ha procedido al cálculo de la EAP, la ESGA y la EAT de cada Comunidad, según la metodología OCDE. Los valores de EAP obtenidos suponen unas transferencias al productor español en torno a un 29 por ciento de sus ingresos. Las transferencias en materia de Servicios Generales a la Agricultura representan en España en los años considerados un 17 por ciento del apoyo directo a los agricultores y un 14 por ciento del apoyo total. A nivel regional se detectan ciertas disparidades como que más de la mitad del apoyo directo a los agricultores españoles se concentra en cuatro CC.AA.: Andalucía, Castilla-León, Cataluña y Castilla-La Mancha. Por último, la EAT arroja para España un valor de 14.775.368 miles de euros en 2003. Expresada en términos porcentuales equivale prácticamente a un 2 por ciento del PIB español. A nivel regional observamos que casi el 70 por ciento de la EAT se concentra en cinco CC.AA.: Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Castilla-La Mancha y Aragón. Respecto al PIB regional destacan los altos valores que caracterizan a Extremadura, las dos Castillas, Aragón y Andalucía.

Si atendemos a las cifras relativas, en el apoyo al productor por explotación se observa que el valor medio para España es de unos 10.000 euros. Sobre este valor destacan especialmente algunas CC.AA., es el caso de Cataluña, que recibe más de 23.000 euros por explotación, Castilla-León y Madrid, con unos 20.500 euros por explotación, y Aragón con 19.500. En el extremo contrario hay que

citar a la Comunidad Valenciana, que tan sólo recibe 4.000 euros por explotación, Baleares con 5.700 y La Rioja con 6.500. Si consideramos el apoyo al productor por UTA, vemos que se repite de nuevo la misma situación anterior. Con una media de 12.000 euros por UTA en España, vuelven a destacar con los mayores valores Madrid, Aragón, Castilla-León y Cataluña, con 28.500, 25.600, 25.300 y 19.800 euros por UTA respectivamente. En el otro extremo están Galicia, Asturias, La Rioja y Canarias, que no superan los 7.500 euros por UTA. Finalmente, el apoyo por ha, con una media en España de 366 euros, destaca básicamente en Canarias, con más de 2.000 euros por ha, en Cataluña y Murcia, que disfrutaban de unos 700 euros por ha, y en la Comunidad Valenciana, Galicia y Madrid, que reciben entre 500 y 600 euros por ha. Por su parte, las CC.AA. que reciben menor dotación por ha son Castilla-La Mancha, La Rioja, Extremadura, Baleares y Navarra, ninguna de las cuales alcanza los 300 euros. Tras la denominada *Revisión Intermedia* de la PAC, reforma adoptada en junio de la 2003 y actualmente en fase de aplicación en los Estados miembros de la UE, nos vamos a encontrar con una política agraria más orientada al mercado, con instrumentos de apoyo a los productores crecientemente basados en pagos directos, con una cofinanciación nacional en algunos casos, y con una tendencia al desplazamiento de fondos hacia las regiones desfavorecidas de la Unión (mayoritariamente en los nuevos Estados miembros). Se diría que el conjunto de presiones políticas y económicas que ha sufrido la UE ha seguido indicaciones de un «manual de reforma» que promueve formas de apoyo a los agricultores aparentemente no vinculadas a la producción. Adicionalmente, el papel de las CC.AA. y del Gobierno Central debe ser evaluado, por lo que el sistema de seguimiento propuesto en el Observatorio de Apoyo Público a la agricultura española será ampliado para incorporar no sólo las transferencias derivadas de la PAC, sino la de los otros dos niveles de administración. Sólo con las transferencias nacionales, y no sólo las comunitarias consideradas en el presente artículo, se podrá obtener una idea más completa del impacto de las políticas agrarias en España.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDERS, S.; HARCHE, J.; HERRMANN, R. y SALHOFER, K. (2004): «Regional Income Effects of Producer Support under the CAP». *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, vol. 73 (4): 103-122.
- BERTHELOT, J. (2004): *Ending Food dumping: taking the US and EU through the WTO disputes procedure after the expiry of the «peace clause»*, <http://solidarite.asso.fr>) May 2004.

- BLANDFORD, D. (2005): «Imposing WTO disciplines on domestic support: an assessment of the Doha Round Approach». *Economía Agraria y Recursos Naturales*, vol. 5 (9): 3-26.
- CIOFFI, A. (2000): *Gli effetti delle politiche comunitarie per gli ortofrutticoli freschi*. Trabajo presentado a la XXXVII Conferencia de la Asociación Italiana de Economía Agraria, SIDEA, Bolonia, septiembre.
- COMPÉS, R. y GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (2005): «Las reformas de la política agrícola común en la Unión Europea ampliada: implicaciones económicas para España». *Papeles de Economía Española*, 103: 230-244.
- CORDEN, W. M. (1971): *The Theory of Protection*, Oxford.
- EUROPEAN COMMISSION (varios años): *The Agricultural Situation in the Community*, Luxemburgo.
- EUROPEAN COMMISSION (1981): *Study of the regional impact of the Common agricultural policy*, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2001): *Study on the impact of community agricultural policies on economic and social cohesion*, Directorate-General for Regional Policy, Brussels.
- EUROPEAN SPATIAL PLANNING OBSERVATION NETWORK (2005): ESPON Project 2.1.3: *The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy*. Arkleton Institute for Rural Development Research, University of Aberdeen,
- GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. et al. (1994): *Gasto Público y Sistema Autonómico. La política agraria autonómica a examen*. Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació de la Generalitat Valenciana. Serie Estudios.
- GARCÍA-ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (2003): «La agricultura española ante la reforma de la política agrícola común». *Papeles de Economía Española*, 96: 2-19.
- ATANCE, I. y GÓMEZ-LIMÓN, J. A. (2004): «Identificación de objetivos públicos para el apoyo al sector agrario». *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 203: 49-84.
- HANSEN, H. (2005): Effects of agricultural policy measures on gross transfers to farmers: Intertemporal and interregional evidence from the CAP *Paper prepared for presentation at the XIth Congress of the EAAE (European Association of Agricultural Economists) 'The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System' Copenhagen, Denmark August 24-27, 2005*.
- JOSLING, T. (1979): «Agricultural protection and stabilization policies: analysis of current neomercantilist practices», in: *International Trade and Agriculture: Theory and Policy*, Hillman J. A., Schmitz A. (eds), (Westview Special Studies in International Economics and Business), Boulder: 149-162.
- MAPA (2003, 2004): *Anuario de Estadística Agroalimentaria*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, [www.mapya.es](http://www.mapya.es).
- MAPA (2004): «Territorialización de los apoyos públicos», en *Libro Blanco sobre la Agricultura y el Desarrollo Rural*, Capítulo 3, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, [www.mapya.es](http://www.mapya.es).
- NUCIFORA, A. y SARRI, D. (1997): «Levels of protection for the fruit, vegetables, olive oil and wine sectors of the European Union». *Quaderno per dis-*

- cussione*, 19, febrero. Centro Interdepartamental de Política Agroalimentaria-ambiental, Universidad de Siena.
- NUCIFORA, A.; PERUGINI, C. y SARRI, D. (2001): «Estimates of Producer Support for mediterranean product in the European Union». *Quaderno per discussione*, 23, noviembre. Centro Interdepartamental de Política Agroalimentaria-ambiental, Universidad de Siena.
- OECD (2004): *OECD Agricultural Policies 2004 at a Glance*, OECD, Paris.
- OCDE (varios años): *Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook*. París.
- PHILIPPIDIS, G. (2005): «Agricultural trade liberalisation in the Doha Round: impacts on Spain». *Economía Agraria y Recursos Naturales*, vol 5. (10): 41-68.
- SUMNER, D. A. y BRUNKE, H. (2004): *Commodity policy and California agriculture*. En *California Agriculture: Issues and Challenges*, Capítulo 6. California.
- TANGERMANN, S. (2005), «Is the Concept of the Producer Support Estimate in Need of Revision?». *OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers*, 1, OECD Publishing. doi:10.1787/845314770374
- TARDITI, S. (1999): *Assessing market price support of agricultural commodities*. Paper presented at OECD, Paris, May 1999. (OECD Paper: COM/AGR/APM/WP/RD(99)63
- TARDITI, S. y ZANIAS, G. (2001): «Common agricultural policy», in: *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, Hall R., Smith A. and Tsoukalis L. (eds.), Oxford University Press: 179-216.
- WALKENHORST, P. (2003): «Regional diversity, policy targeting and agricultural producer support in Switzerland». *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, 23 (2): 141-153.
- WISE, T. A. (2004): «The Paradox of Agricultural Subsidies: Measurement Issues, Agricultural Dumping, and Policy Reform». Global Development and Environment Institute, Tufts University, *Working paper*, 04-02, February 2004 (<http://ase.tufts.edu/gdae>).
- ZANIAS, G. P. (2002): «The distribution of CAP benefits among member states and the impact of a partial re-nationalisation: a note». *Journal of Agricultural Economics*, 53 (1): 108-112.

## RESUMEN

### Estimación del apoyo comunitario a la agricultura de las Comunidades Autónomas

La política agraria en España ha estado sujeta en los últimos años a cambios sustanciales, que han implicado, por un lado, modificaciones en el nivel y los mecanismos de apoyo al sector y, al mismo tiempo, una creciente complejidad en la articulación y papel de los diferentes niveles de la Administración. Después de la Agenda 2000 y la Revisión Intermedia de la PAC, los instrumentos de política agraria son cada vez más aplicados de manera diferencial a nivel regional. Este contexto hace que sea cada vez más necesario disponer de un sistema de información sobre el apoyo a la agricultura en las diversas regiones españolas que permita un seguimiento y evaluación del nivel global y la distribución de ese apoyo. El trabajo adopta como base metodológica los avances realizados en la estimación de indicadores de apoyo a la agricultura por la OCDE. Además, tiene en cuenta los resultados de proyectos anteriores realizados en España referidos al gasto público en agricultura de las CC.AA. y a la medición del apoyo global al sector agrario de las diversas CC.AA.

**PALABRAS CLAVE:** Apoyo a la agricultura, transferencias presupuestarias, agricultura española.

## SUMMARY

### The agriculture in the Spanish regions and the producer support estimate

The agricultural policy in Spain has been involved in significant changes which have implied some modifications on the support level and its mechanisms, and a increasing complexity on the organization and role of the different levels of Government. After the Agenda 2000 and the CAP's Mid-Term Review, some instruments that can be applied at regional level are available. In this context, an information system about agricultural support that allowed the monitoring and evaluation of the support and its distribution becomes necessary. This work uses the progress on agricultural support indicators estimated by the OECD as the methodologic basis. The reserch takes into account the results of previous works carried out in Spain related to the AACC public expenditure on agriculture and measurement of the global suppot to the agricultural sector.

**KEYWORDS:** Agricultural support, budget transferences, Spanish agriculture.