

LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION

Jaime LAMO DE ESPINOSA
José María SUMPSI VIÑAS
Carlos TIO SARALEGUI

INTRODUCCION	80
I. EL MARCO DE REFERENCIA	85
1. Competitividad en los mercados internacionales	85
2. Generalización de los excedentes agrarios	86
3. Reforzamiento del mercado frente a la intervención	90
4. Una conclusión sobre el marco de referencia de la agricultura en el fin de siglo	90
II. UN MUNDO RURAL EN PELIGRO	90
1. Usos de la tierra	90
2. Tendencias estructurales	91
3. Disminución de la población activa agraria	92
4. Políticas de reestructuración y reconversión agraria	93
5. La nueva estrategia de desarrollo rural	94
6. Agricultura y medio ambiente	95
III. SITUACION Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR PRODUCTIVO AGRARIO.	97
1. Balance del período de transición	97
2. La nueva PAC	99
3. Perspectivas futuras de los principales subsectores de la producción agraria	102
4. Reconversiones sectoriales	106
5. El futuro de la agricultura competitiva	106
IV. EL SECTOR DE LA ALIMENTACION: INDUSTRIA Y DISTRIBUCION.	116
1. La industria agroalimentaria	116
2. La nueva competencia exterior	119
V. CONCLUSIONES	119

dro de cambios, que definen el mundo nuevo que ha comenzado a vivir la agricultura en estos años noventa, figura la alteración de las circunstancias internacionales —extracomunitarias— que tiene como elemento principal de referencia la VIII Ronda de Negociaciones del GATT (Ronda Uruguay), cuyas incidencias y resultado final plantean incertidumbres, retos y cambios decisivos a la agricultura europea y, por lo mismo, a la agricultura española.

El análisis de ese mundo agrario español, condicionado por las incertidumbres y los cambios que van a vivirse en esta década de fin de siglo, hay que iniciarlo por la descripción de las características básicas con las que la agricultura española ha llegado a los años noventa, y que definen su papel actual dentro de nuestra economía, características de las que debe partir cualquier intento de diagnosticar sus problemas y buscar sus posibles soluciones.

Esas características definidoras del papel actual de la agricultura en la economía española se encuentran en el desempeño de tres funciones:

A) Las que se derivan de su consideración como *sector productivo*.

B) Las que añade la consideración de la agricultura integrada en el *sector agroalimentario*.

C) Las que aporta el servicio creciente y decisivo de la agricultura a *valores diferentes* de sus producciones directas.

La consideración de la agricultura española como *sector productivo* debe partir del reconocimiento de dos hechos iniciales a los que ha respondido su comportamiento en todos los países en el camino de su desarrollo y,

INTRODUCCION

POCOS rasgos como el del *cambio* caracterizan mejor a la agricultura española en estos años de final de siglo. Un sector productivo identificado tópicamente, desde siempre, por la preponderancia de la tradición y la rutina, se ha visto sumergido en un mundo opuesto, dominado por las alteraciones en el marco de seguridad en el que venía actuando hasta su adhesión a la Comunidad Europea.

La fuerza de ese cambio trascendente, ocasionado por nuestra integración en la Europa comunitaria, no se encuentra sólo, ni principalmente, en el Tratado de Adhesión —que impuso cos-

tes crecidos y plazos desiguales a la integración de nuestra agricultura en la comunitaria—, sino que se deriva de otras tres causas adicionales e importantes: el cambio de ritmo impuesto por el Acta Unica, que forzaba la marcha hacia el mercado interior fechándolo en 31 de diciembre de 1992; nuestra participación en el proceso de unión económica y monetaria, y la decisiva alteración de la política agraria común (PAC, en adelante), que ha variado radicalmente la concepción y el modo de protección de la agricultura, situándola en coordenadas bien distintas de las que se contemplaron en la negociación de la adhesión de España a la Comunidad Europea firmada en 1985. Completando ese cua-

desde luego, en España: 1.º) El aumento de sus niveles de producción. El PIB agrario en España, a precios constantes de 1970, se ha multiplicado por 1,49 en los veinte años que van de 1970 a 1990. La agricultura de los años noventa ha situado así sus niveles productivos en cotas que superan claramente las alcanzadas veinte años atrás: se trata de una agricultura más desarrollada que ha aumentado su oferta hasta 41.418 millones de dólares en 1991, desde los 7.136 millones de dólares en que se situaba en 1970. El nivel productivo alcanzado por la agricultura española la sitúa en un puesto importante dentro de la Comunidad Europea. La agricultura española está colocada, por su importancia productiva, en el pelotón de cabeza de Europa, precedida sólo por Francia e Italia. Un dato frecuentemente ignorado pese a su importancia. 2.º) La pérdida de peso de esa producción agraria en su participación en el PIB, en la medida en la que la producción de la economía nacional por habitante crecía, así como la producción agraria en *valores absolutos*, pero no en los *relativos* respecto a otros sectores. El gráfico 1 recoge la secuencia del comportamiento en España de la participación de la producción agraria en la producción total a medida que se realizaba el desarrollo general del país.

El tercer hecho que caracteriza a la agricultura española, y que contribuye a definir su papel como sector productivo, es el de su peso en la ocupación. El gráfico 2 muestra el comportamiento del empleo agrario a medida que el PIB por habitante crecía a lo largo de los veinte años que van de 1970 a 1990. La pérdida de peso relativo del empleo agrario ha constituido un rasgo funda-

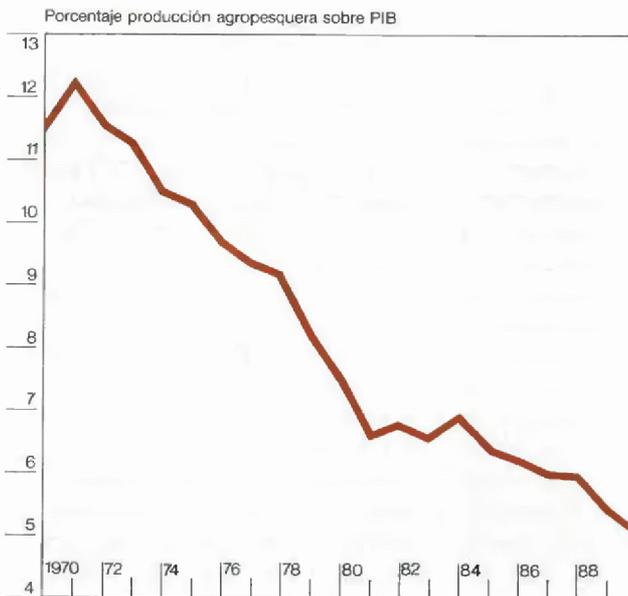
mental que explica uno de los acontecimientos sociales y económicos más destacados de la España de estos años, sobre los que el gráfico 2 presenta sus observaciones: el *éxodo rural*, que está detrás de esa caída en el desempeño por la agricultura de su función como demandante de empleo. No debe olvidarse, sin embargo, que a pesar de ese descenso del nivel de ocupación en las faenas agrarias, la población agraria española ocupada se sitúa aún en un millón cuatrocientos mil empleos, lo que concede a la agricultura una resonancia social y humana muy superior a la que se deriva de su participación productiva en el PIB: 11,6 por 100 de aportación al empleo frente a 5,13 por 100 como participación relativa en el PIB en 1990. Esos niveles en que se sitúa la ocupación agraria española se hallan muy alejados de los que los países europeos con mayor nivel de desarrollo concentran en la agricultura, lo que apunta un gran problema del futuro en la economía española: la necesidad de disminuir la población activa agraria y la precisión de aumentar, al mismo tiempo, la capacidad productiva de otros sectores y sus demandas de empleo para continuar el proceso de desarrollo económico del país.

El cuarto hecho que muestra la agricultura española como sector productivo es el crecimiento y el nivel de su productividad. El gráfico 3 muestra cómo se ha comportado la productividad aparente de los cuatro grandes sectores productivos de la economía en el período 1970-1990. Como puede comprobarse por sus valores, la productividad agraria se sitúa en un nivel más bajo que las de los otros tres sectores productivos. Sin embargo, el *ritmo de crecimiento* de la productivi-

dad agraria ha sido mucho mayor que el del resto de los sectores productivos españoles. Ese crecimiento de la productividad agraria se ha debido, en gran parte, al fenómeno del *éxodo rural*, que ha aliviado el peso de la población agraria sobre las explotaciones y la producción, aumentando así el producto por trabajador en la agricultura. Sin embargo, con ser importante la reducción de la población agraria como causante de su mayor productividad, no ha sido el único factor que ha impulsado la aceleración de su crecimiento. La agricultura española ha recibido el impulso importante de la inversión y la incorporación tecnológicas. La mecanización, pese al fuerte incremento del precio del petróleo de finales de los setenta e inicios de los ochenta, experimentó un aumento notable, pasando de 132 a 244 CV/100 hectáreas, mientras que las inversiones en riego forzaban las superficies regadas de 2,6 a 3 millones de hectáreas. Todo ello arrastró un proceso innovador que elevaba las compras de factores productivos realizadas fuera del sector del 31 por 100 de la producción final agraria al 42 por 100. La inversión pública en infraestructuras ha desempeñado, asimismo, un papel destacado, y no puede olvidarse tampoco la incorporación de técnicas de producción intensiva: cultivos forzados, plántones injertados libres de virus, aplicaciones biotecnológicas, regadíos informatizados, controles de ambiente por sensores e informática, tecnologías todas ellas que hacen de la agricultura un sector importante desde el punto de vista de la estrategia de la inversión del país.

Esos comportamientos de la agricultura española destacan los rasgos con los que ha llegado

**GRAFICO 1
PARTICIPACION AGROPESQUERA
EN LA PRODUCCION TOTAL
1970-1990**



Tres comportamientos han caracterizado a la evolución del sector productivo primario (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca) en España. Son los que reflejan los gráficos 1, 2 y 3. El desarrollo económico apreciado por el nivel del PIB por habitante ha ido asociado a una menor participación *relativa* de la producción primaria en el PIB, mientras aumentaba la participación de los servicios. El gráfico 1 expresa ese declinar de la participación *relativa* de la producción primaria en la producción total coincidente con el desarrollo de nuestra economía (aumento del PIB por habitante). Es este comportamiento de la producción primaria el que Colín Clark (1957) propuso denominar «ley de Petty», pues fue este economista el primero en observar y destacar esa relación.

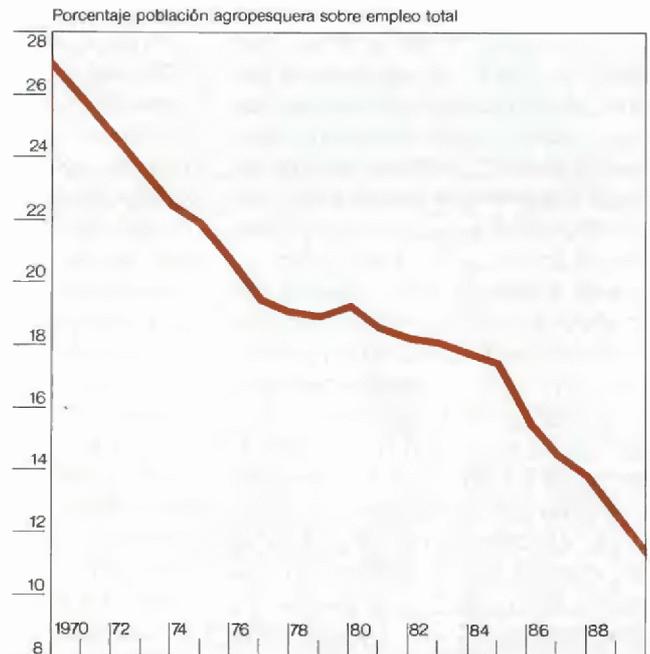
La pérdida de la importancia relativa de la producción primaria en la total se acompaña por un segundo comportamiento: la pérdida de la población activa primaria en la población activa total. Ese menor peso relativo de la población activa primaria, en la medida en que se ha ido avanzando en el desarrollo económico, ha originado uno de los hechos sociales y económicos más destacados: el éxodo rural, a través del cual la población activa del sector primario buscaba empleos y renta en las actividades de la construcción, la industria y los servicios de naturaleza urbana.

El éxodo de los medios rurales a los urbanos se ha producido en la etapa 1970-90 en España con la intensidad que muestra el gráfico 2, lo que ha aliviado el peso de la población activa primaria, aumentando así su productividad. El ritmo de esa transformación de la estructura del empleo ha venido condicionado por el aumento de la capacidad productiva de los otros sectores de la economía distintos del primario (industria, construcción y servicios) y sus demandas de empleo.

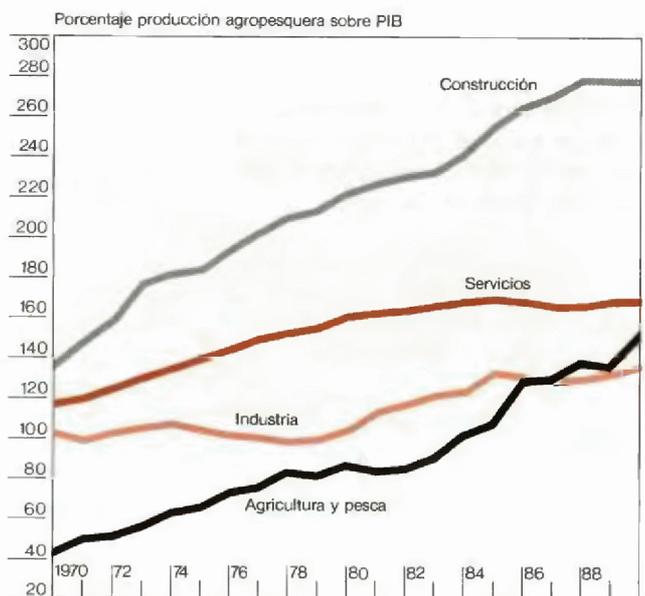
El gráfico 3 expresa el tercero de los comportamientos del sector productivo primario: el desarrollo de su productividad. La tasa de desarrollo de la productividad del sector primario ha sido especialmente intensa en los años que van de 1970 a 1990 en España, impulsada por dos fuerzas: la del éxodo rural y la de la inversión e innovación tecnológicas en la producción primaria.

La continuidad de esos tres comportamientos en el futuro constituye la clave del proceso de desarrollo económico y del papel que en el mismo desempeña la producción primaria, su población activa y el aumento de su productividad, en relación a íntima interdependencia con los restantes sectores productivos (industria, construcción y servicios).

**GRAFICO 2
POBLACION OCUPADA AGROPESQUERA
SOBRE EL EMPLEO TOTAL
1970-1990**



**GRAFICO 3
PRODUCTIVIDAD APARENTE POR
PERSONA OCUPADA EN LOS CUATRO SECTORES**



Índice media sectorial 1970=100 (191.032 pesetas por persona)

a los años noventa, en los que se configura como un sector productivo dinámico que emplea aún un porcentaje apreciable de la población activa total, un sector al que le esperan cambios futuros tan importantes, al menos, como los que se han registrado en el pasado reciente. Sin embargo, esa consideración agregada y general de la agricultura española como sector productivo oculta su comportamiento heterogéneo en las distintas comunidades autónomas. Los gráficos 4, 5 y 6 revelan esa heterogeneidad de las agriculturas de las comunidades autónomas: no es igual en ellas la significación y el peso de la producción agraria, no es tampoco igual la ocupación que de ella depende, no son parecidas, sino dispares, las productividades que la agricultura rinde. Esa diversidad de la España agrícola constituye un dato tan antiguo como conocido, que ha llevado a hablar, con el fundamento que destacan los gráficos citados, de *las agriculturas españolas*, un término que, en plural heterogéneo, describe mejor la realidad de la producción agraria española. Las causas de esa diversidad de las agriculturas españolas son múltiples: son producto de factores naturales que las condicionan (orografía, climatología, edafología) y consecuencia de elementos históricos y socioculturales profundamente arraigados en los modos de producción, de intercambio y de vida.

Ese factor de diversidad de nuestras agriculturas concede una dimensión *cualitativa* importante a sus problemas, que no puede olvidarse en cualquier diagnóstico de sus situaciones ni para definir la estrategia de la política agraria para los años noventa. Las comunidades autónomas

han adquirido, además, una competencia «exclusiva», por sus estatutos de autonomía, en agricultura, pesca continental y ganadería, con la excepción del comercio interior y exterior, que permanecen dentro de la competencia de la Administración central. Coordinar esas actuaciones de las administraciones central y autonómica añade —con la variedad geográfica de la producción primaria española— una dificultad y posibilidad adicional al diseño y aplicación de una política agraria eficiente en los años noventa.

La importancia de los problemas de la producción primaria española en este fin de siglo es, de esta suerte, muy superior a la que se desprende de sus simples valores *cuantitativos* en la producción y en el empleo. Y ello por dos razones. La primera, porque los necesarios aumentos de la productividad agraria tropiezan con dificultades importantes para su continuidad en el futuro. Sin resolver el problema de la asignación de trabajo y capital que plantean el éxodo rural y el crecimiento de la productividad agraria, el desarrollo general del país pagará sus consecuencias. De ahí la decisiva importancia *cualitativa* que cobra el escenario de la producción rural para el desarrollo económico general. La segunda, porque esas cifras agregadas —como se ha indicado ya— encubren agriculturas muy diversas que reclaman tratamientos diferentes, con problemas regionales más intensos —en población, explotaciones y productividades— que los que manifiestan las cifras agregadas de la actividad nacional, y de cuya solución depende dramáticamente la suerte económica de algunas de nuestras comunidades autónomas.

Por otra parte, la importancia de la agricultura se refuerza cuando se considera dentro del *complejo agroalimentario*, que integra no sólo a la industria alimentaria, sino también al sector de distribución. Todo este complejo económico significa cuotas elevadas de participación en el PIB y en el empleo totales, incluso para los países con mayor desarrollo. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, y según datos de la OCDE, la importancia de ese complejo agroalimentario se elevaba, en 1989, al 22-23 por 100 (participación en el PIB). En España, y según datos de 1990, el complejo agroalimentario representa el 18 por 100 del PIB nacional y el 17 por 100 de la población ocupada total (1).

La agricultura no es sólo un sector productivo de alimentos y materias primas. Desempeña *otros papeles distintos a los productivos* que han sido destacados tanto por la investigación agraria como por la política económica, y a los que Jobs Conrad se ha referido calificándolos como «usos alternativos de la tierra distintos a los destinados al complejo de la producción agraria». Usos que anuncian la llegada de un nuevo agricultor distinto del agricultor tradicional. La importancia de esas nuevas funciones de la agricultura se han destacado por la nueva PAC, que las considera como un objetivo prioritario. Un objetivo cuya importancia se agudiza por el efecto ocasionado por la antigua PAC, que ha provocado la creación de unos excedentes costosos favorables a la agricultura continental (excedentes aludidos como montañas de mantequilla y lagos de leche), cuya financiación ha multiplicado por diez los gastos del presupuesto comunitario.

Es esa doble realidad —los

COMPORTAMIENTO DEL SECTOR PRODUCTIVO AGRARIO EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS AÑO 1990

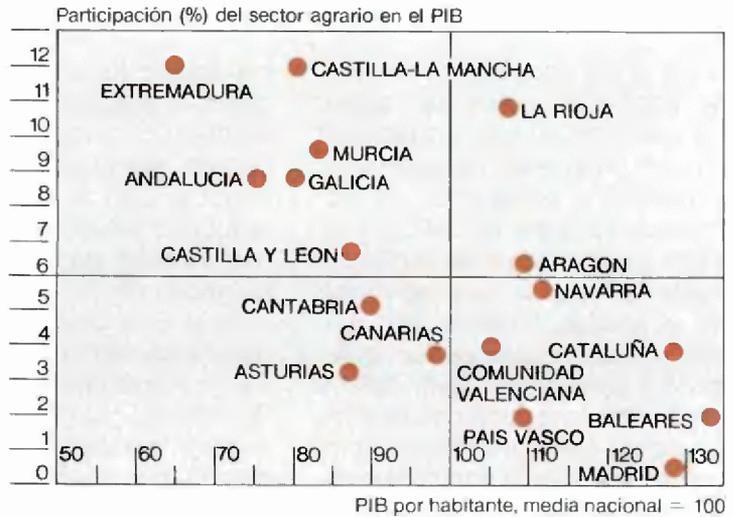
Los tres comportamientos del sector productivo agrario han tenido un reflejo diferente en las distintas comunidades autónomas que componen el Estado español.

El gráfico 4 muestra la importancia de la producción primaria apreciada por su participación en el PIB de las distintas comunidades autónomas. Como puede observarse, el peso de esas actividades varía considerablemente entre las distintas comunidades con un valor que oscila entre el 0,21 por 100 (correspondiente a la Comunidad Autónoma de Madrid) y el 11,97 por 100 (correspondiente a la Comunidad Autónoma de Extremadura). La dispersión de los valores de la producción agraria de la media nacional (4,65 por 100) en el año de referencia (1990) es importante e indicativo de la existencia de las distintas agriculturas españolas, que tiene que ser considerada como un dato fundamental para valorar y resolver los problemas de su transformación y desarrollo.

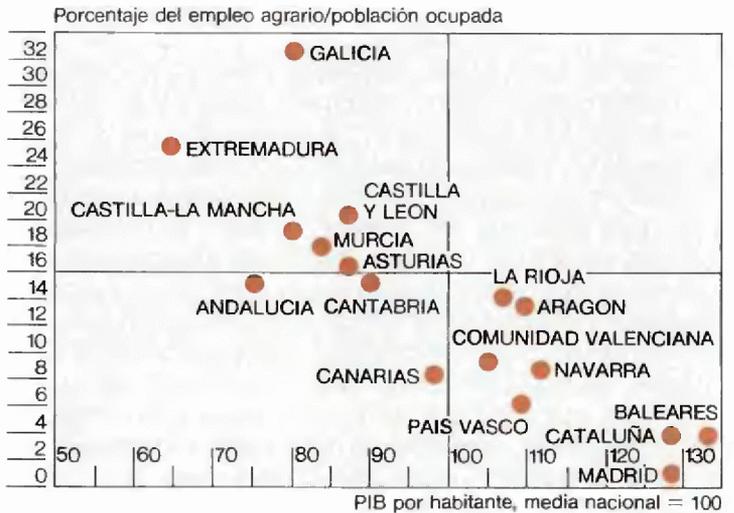
El gráfico 5 muestra la aportación de la población ocupada a las faenas de la producción primaria en las distintas comunidades autónomas españolas. De nuevo, la nota dominante vuelve a ser la diversidad. La población ocupada en la producción primaria oscila entre el (1,08 por 100) de la población empleada (Comunidad Autónoma de Madrid) y el 32,72 por 100 (Comunidad Autónoma de Galicia). De esta manera, cobra una importancia distinta la producción primaria por su repercusión ocupacional y humana muy diferente en las distintas comunidades autónomas. Una realidad que no puede olvidarse por la política agraria española.

El gráfico 6 muestra la distinta productividad de la agricultura en las comunidades autónomas. Las oscilaciones vuelven a ser aquí notables, y corroboran la realidad de las distintas agriculturas españolas que reclaman, una vez más, su conocimiento para definir una estrategia que no evada sus problemas específicos, sin perjuicio de considerar sus rasgos y raíces comunes.

**GRAFICO 4
PIB POR HABITANTE SEGUN PORCENTAJE DEL PIB**



**GRAFICO 5
PIB POR HABITANTE SEGUN POBLACION OCUPADA**



**GRAFICO 6
PRODUCTIVIDAD APARENTE EN RELACION AL PIB POR HABITANTE (Agricultura y pesca)**



efectos costosos de la protección agraria tradicional de la vieja PAC y la aparición de nuevos destinos de la tierra— la que ha apoyado la aparición de la nueva PAC, que coloca el acento de sus actuaciones sobre esos usos alternativos de la tierra. A ellos se refería el documento de febrero de 1991 que describía los rasgos fundamentales de la nueva PAC, y que concretaba ese nuevo objetivo, distinto a los usos productivos de la tierra, de la forma siguiente: «Es necesario mantener un número suficiente de agricultores en las tierras. Esta es la única forma de preservar el medio ambiente, un paisaje milenario y un modelo de agricultura familiar que es expresión de un modelo de sociedad. Para ello, es necesaria una política activa de desarrollo rural, y esta política no podrá realizarse sin agricultores. La Comisión confirma, de este modo, la opción elegida en el Libro Verde de 1985 y en su comunicación sobre el futuro del mundo rural. En lo que atañe, concretamente, al sector agrario, esta opción tiene consecuencias que es preciso calibrar y asumir. Ello supone reconocer el hecho de que el agricultor desempeña —o al menos podría y debería desempeñar— dos funciones principales de forma simultánea: una actividad productiva y, al mismo tiempo, una actividad de protección del medio ambiente y del desarrollo rural... La protección medio-ambiental supone el apoyo a la función del agricultor, en cuanto administrador del medio ambiente, a través de la utilización de métodos de producción menos intensivos y la aplicación de medidas favorables al medio ambiente».

Ese nuevo objetivo de la PAC debe combinarse con el tradicional de su función productiva que

trate de reducir los excedentes de producción. Una combinación difícil de conseguir, y que arroja no pocas incertidumbres sobre la política y la actividad agrarias en todos los países europeos, y desde luego en España, en esta década de fin de siglo.

Partiendo de las diversas funciones expuestas, que delimitan el nuevo y cambiante mundo de la agricultura en los noventa, este trabajo intenta realizar una aproximación a los complejos problemas del mundo de la agricultura y la alimentación, que es, hoy en día, una parte muy relevante de lo que entendemos por sectores reales de la economía.

El trabajo se ha dividido en cinco secciones. En la primera, y dado que el objetivo del presente artículo es analizar los problemas de la agricultura y la alimentación de finales de siglo, se ha intentado definir, con algún detalle, el marco en el que estos sectores se desenvolverán en dicho horizonte temporal.

A la vista del escenario descrito en la primera sección, se va perfilando la necesidad de utilizar un esquema analítico dual. Por un lado, deberá analizarse el futuro del mundo rural como ámbito susceptible de desarrollo a través de actividades diversas —no estrictamente agrarias— conectadas con las soluciones de los problemas derivados de la actual crisis agraria y con el desarrollo de nuevas iniciativas que generen empleo y riqueza. Por otro lado, deberán analizarse las perspectivas de futuro de la agricultura como sector productivo.

En correspondencia con este enfoque dual, la sección segunda se dedica al análisis del proceso de ajuste y reconversión del sector agrario (excedentes de mano de obra y tierra, básicamente) y

a las nuevas políticas de desarrollo rural planteadas como salida a la grave crisis del mundo rural, especialmente del de aquellas zonas donde la agricultura es o será marginal.

La sección tercera se centra en el análisis de la nueva PAC, de sus implicaciones para los principales subsectores agrarios y de los retos a los que la agricultura, como sector productivo, deberá enfrentarse en la presente década.

La cuarta sección se dedica al análisis de la industria alimentaria y de la distribución: problemas del futuro, nuevas tendencias en la alimentación y cambios en la correlación de fuerzas entre industrias y distribución alimentaria.

Por último, la quinta sección se reserva a las conclusiones. En ella trataremos de presentar las principales luces y sombras que se ciernen sobre la agricultura y la alimentación en el horizonte del año 2000.

I. EL MARCO DE REFERENCIA

La agricultura española de fin de siglo se desenvolverá en un escenario caracterizado por un conjunto de elementos, de entre los cuales destacamos los siguientes.

1. Competitividad en los mercados internacionales

La consolidación del mercado único europeo implicará la paulatina eliminación de una serie de barreras no arancelarias que dificultaban la libre circulación de productos agrarios en el seno de la CE. Así, ciertas trabas sanitarias, fiscales, monetarias, etc., ten-

derán a desaparecer, endureciéndose la competencia en el mercado europeo.

En cuanto a los mercados exteriores, también cabe esperar una creciente competitividad a medida que las políticas de protección arancelaria frente a las importaciones, y de subvención a las exportaciones, se vayan suavizando como consecuencia de la presión de los principales países competidores de la CE, ejercida a través de la Ronda Uruguay del GATT.

Tradicionalmente, la Comunidad ha privilegiado sus relaciones con los países mediterráneos (acuerdos bilaterales), con las antiguas colonias de los países miembros (Convención de Lomé) y con los países más pobres del mundo (preferencias generalizadas).

La CE también ha desarrollado acuerdos bilaterales *ad hoc* con la EFTA, con Nueva Zelanda y con Australia. El resto de sus relaciones comerciales ha estado sometido a las reglas generales del multilateralismo del GATT, generándose múltiples problemas, particularmente con Estados Unidos.

De cara a la década actual, la agricultura comunitaria se enfrenta a un contexto exterior en el que, junto a las tradicionales estrategias comerciales, se abren nuevas brechas inevitables en el proteccionismo de la Comunidad Europea.

En primer lugar, hay que mencionar los efectos que puedan derivarse de las actuales negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. La escalada de las subvenciones a las exportaciones y de las ayudas a la agricultura en los países desarrollados, hacen necesario alcanzar algún acuerdo

y reglas internacionales en el comercio de productos agrarios. No obstante, no ha sido posible alcanzar dicho acuerdo hasta el presente, dadas las muy diferentes posiciones de Estados Unidos, la CE y Japón, como principales protagonistas de estas negociaciones. En cualquier caso, cabe esperar que se llegue a algún tipo de acuerdo que devuelva la lógica económica al comercio mundial de productos agrarios, aunque dicho acuerdo no podrá dejar de considerar la existencia de estructuras productivas muy distintas en las diferentes áreas económicas del mundo.

Pero a la Comunidad se le abre otra importante brecha a sus espaldas, en el Este. Los nuevos acuerdos preferenciales y de asociación con los distintos países del centro y del Este de Europa son una necesidad política que repercutirá de un modo considerable sobre el comercio de productos agrarios y alimenticios. No hay que olvidar que es en este tipo de productos en el que se basará la estrategia exportadora de las nuevas democracias del Este, dada su tradicional potencialidad agropecuaria.

También en la cuenca mediterránea se plantean nuevas realidades sociopolíticas, que pueden traducirse en concesiones de preferencias comerciales en sectores sensibles para España, caso del aceite de oliva, las frutas y las hortalizas. Es muy posible que el necesario apoyo a los países amigos de la zona, frente a la «ola integrista», pueda traducirse en nuevas concesiones.

Otros muchos frentes, caso de la lucha contra la droga en los países andinos, se han reflejado en preferencias comerciales (espárragos, flores), que afectan a importantes sectores agrarios es-

pañoles o de otros países de la CE, sin que se pueda entender la razón por la que el coste social de la erradicación de la droga deba recaer sobre la industria conservera de espárragos españoles y sobre los agricultores navarros y riojanos, preferentemente, y no sobre la sociedad en su conjunto (2).

El escenario futuro será, pues, el de una creciente apertura a los mercados exteriores que, sin duda, va a condicionar seriamente el diseño de la PAC en la actual década.

2. Generalización de los excedentes agrarios

La saturación de los mercados agrarios y la aparición de excedentes se ha generalizado a casi todos los productos agrarios. En el seno de la CE, sobra prácticamente de todo, aunque los excedentes principales sigan produciéndose en cereales, azúcar, leche, carne y, en menor medida, en vino, fruta y aceites.

Pero todavía más graves que la situación actual son las perspectivas futuras. En efecto, el problema de los excedentes agrarios, lejos de ser de un fenómeno coyuntural y transitorio, constituye un problema estructural que incluso puede agravarse en el horizonte 2000, a menos que se lleven a cabo drásticas políticas de reconversión. Tres son las razones que podemos aportar para justificar esta afirmación acerca del posible agravamiento de los excedentes agrarios.

a) El cambio tecnológico

Cuando se estaba produciendo el agotamiento de la revolución verde como fuente de incrementos de la productividad

agraria, y por tanto cabía esperar que se iniciara una etapa de rendimientos marginales decrecientes, ha aparecido una nueva revolución tecnológica: la biotecnología. Aunque todo parece indicar que las nuevas técnicas no mejorarán la tasa media anual de incremento de la productividad observada en los últimos veinte años (en torno al 2 por 100), sí hará posible, en cambio, su mantenimiento, lo cual constituiría un notable éxito, al tratarse de una tasa realmente elevada (3). Por tanto, en el futuro se producirán considerables incrementos de la oferta de productos agrarios.

En cuanto a la repercusión de los avances tecnológicos en los distintos sectores, es previsible un mayor incremento de la productividad en la ganadería, debido a que las biotecnologías en este campo están más avanzadas y, en especial, a la aplicación de hormonas reguladoras del crecimiento; por ejemplo, la somatotropina bovina, que puede aumentar la producción de leche por vaca entre un 15 y un 25 por 100 (4).

Pero quizá más importantes que los cambios cuantitativos de la productividad inducidos por la aplicación de la biotecnología serán los cambios cualitativos. En efecto, el desarrollo de la biotecnología no aumentará quizá la tasa media de incremento de la productividad respecto a décadas anteriores, pero la naturaleza del proceso de mejora puede cambiar sustancialmente. Primeramente, porque, en lugar de un incremento lento y continuado, los aumentos de productividad se producirán bruscamente, coincidiendo con descubrimientos científicos.

En segundo lugar, porque no se producirán incrementos más

o menos generalizados y uniformes en los distintos subsectores agrarios, sino que se producirán fuertes aumentos en algunos productos (leche, por ejemplo) e incrementos muy débiles en otros, originándose así un fuerte proceso de diferenciación y profundas modificaciones de las rentabilidades relativas. Todo ello hará que el proceso de mejora de la productividad derivado de la biotecnología sea más caótico y traumático (5).

En cualquier caso, en estos momentos, nos encontramos entre revoluciones tecnológicas, lo cual hace realmente difícil la realización de predicciones sobre la productividad futura. En este sentido, hay un cierto consenso en que los incrementos de productividad más importantes, derivados de los nuevos métodos de manipulación genética, no tendrán lugar antes del año 2000. Quizá después de esta fecha se entre en una fase de fuertes tasas de incremento de los rendimientos, aunque es difícil aventurar algo más.

b) Cambios en la demanda

La demanda de productos agrarios en la CE, en cambio, está prácticamente estancada. El crecimiento vegetativo de la población de la CE es casi cero. Por otro lado, la elasticidad de la demanda de alimentos respecto a la renta es ya muy baja, dados los altos niveles de renta de la CE, con lo cual ni por una vía ni por la otra cabe esperar aumentos significativos de la demanda de productos agrarios. Si pueden darse desplazamientos en la composición de la demanda como consecuencia de los cambios en la dieta alimenticia, lo cual puede modificar la situación en determinados subsectores.

En una economía moderna, el gasto en alimentación representa una parte limitada del gasto total (desde un 18,7 por 100 en el Reino Unido hasta un 41,8 por 100 en Irlanda. Para España, un 27,2 por 100 en 1989). Pero, además, la parte que representa el producto agrario en el precio del alimento al consumidor es decreciente en su tendencia y menor, en su conjunto, de la cuarta parte. Es el valor añadido industrial y comercial lo que define la alimentación en la sociedad avanzada de la España de 1992. La sociedad solicita cada vez más productos elaborados y, en justa correlación, existe una mayor oferta de productos.

La transformación cualitativa y cuantitativa de la demanda en España es una realidad, acelerada además durante la última década (6).

Tales cambios nacen, fundamentalmente, de la rápida *variación del consumo*, que ha modificado sus pautas de comportamiento tanto en términos de demanda de productos como de nutrientes. Y lo sigue haciendo. Por lo que se refiere a la demanda española de productos, se observan los siguientes cambios:

— Elevación del consumo de vegetales, frutas y aceite de oliva.

— Alto nivel de consumo (el mayor de Europa) de pescado.

— Bajo consumo de azúcar.

— Fuerte incremento de la demanda de carne en el período 1964-65/1980-81, con disminución paulatina posterior. Destaca el incremento en carnes de pollo, vacuno, cerdo y embutidos. Disminuye en cambio la carne de cordero.

— Gran incremento en el con-

GRAFICO 7
EVOLUCION DEL CONSUMO DE ALIMENTOS FRESCOS
EN RELACION CON LA RENTA DISPONIBLE
POR HABITANTE
(1970-1990)

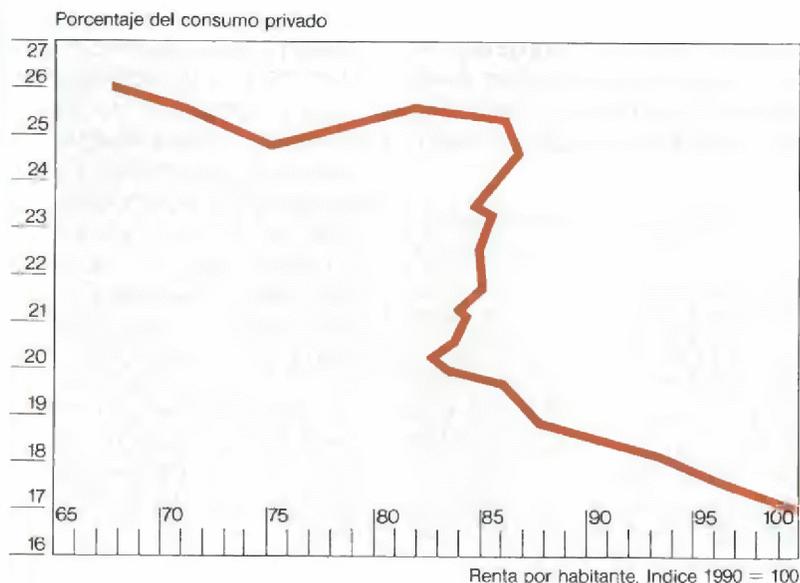


GRAFICO 8
EVOLUCION DEL CONSUMO DE ALIMENTOS
Y BEBIDAS EN RELACION CON LA RENTA
DISPONIBLE POR HABITANTE
(1970-1990)



Entre los factores que condicionan la situación y el papel de la agricultura española en la actualidad, ninguno posee la importancia de la evolución de la demanda de sus producciones. Es la variación de la demanda de los productos agrarios la que impone las condiciones al crecimiento de la producción agraria, a los niveles de su ocupación y a los precios de los distintos bienes del sector.

Este papel decisivo de la demanda de productos agrarios para definir el papel de la agricultura como sector productivo fue destacado desde los estudios iniciales, que trataban de encontrar la función desempeñada por los sectores productivos en el proceso de desarrollo de una economía nacional. Colin Clark (1957) y Jean Fourastié (1949) acentuarían la importancia de la llamada Ley de Engel (1857) para entender la situación de la producción agraria en relación con la situación de la economía. Una argumentación que ha persistido en los análisis posteriores.

El gráfico 7 presenta la marcha del consumo de alimentos frescos suministrados por la agricultura en la etapa 1970-1990. Como puede comprobarse, los alimentos frescos, que suponían un 26 por 100 del consumo privado en 1970, caían al 17,3 por 100 en 1990. La caída del peso de la alimentación en el consumo privado ha sido constante en todo el período contemplado en el gráfico. A esta pérdida del peso relativo del consumo de alimentos es a la que el estadístico alemán Engel se referiría en 1857: cuando aumenta la renta disponible el porcentaje del gasto destinado a productos alimenticios disminuye, aunque aumente la cifra absoluta del gasto en alimentación. Una Ley que ha estado, está y estará presente a la hora de explicar las condiciones de la producción agraria española.

El gráfico 8 ofrece el comportamiento del consumo de alimentos y bebidas respecto del consumo total, y responde al mismo comportamiento marcado por la Ley de Engel. Sin embargo, la diferencia viene marcada por el hecho de que esos porcentajes respecto del consumo total son mayores: 32,1 por 100 frente al 26 por 100 en 1970, 21,8 por 100 frente al 17,3 por 100 en 1990. La agricultura española no se ha beneficiado de esta aportación mayor al gasto de productos alimenticios porque no ha sido capaz de ganar el valor añadido de la comercialización e industrialización de sus producciones.

sumo de leche, algo menos en quesos, y consumo muy reducido de mantequilla.

— Consumo de huevos similar al que se da en el resto de la CE.

— Disminución apreciable del consumo de patatas, pan y leguminosas.

— Reducción del consumo de vino y crecimiento del de cerveza y aguas envasadas, minerales o de manantial.

Por lo que se refiere a los *cambios en la demanda de nutrientes*, habría que señalar, de conformidad con los estudios del profesor Varela, que esos cambios también han sido profundos (7). Cabe destacar entre ellos los siguientes:

— Consumo calórico superior en un 25 por 100 a las recomendaciones dietéticas.

— Ingesta excesiva de proteínas, que supone el doble de las recomendaciones dietéticas.

— Consumo cuantitativo de grasa similar al de los países industrializados de nuestro entorno, que, sin embargo, tiene un gran predominio el aceite de oliva, lo que es positivo desde un punto de vista sanitario.

— Importante aumento de la ingesta de calcio y hierro.

— Deficiencias, en el límite, de riboflavina y vitamina A. Exceso de ingesta en ácido ascórbico.

Por otro lado, la aparición de productos sustitutivos más baratos actúa reduciendo la demanda de productos agrarios comunitarios.

El problema de los productos sustitutivos ha cobrado toda su virulencia en el caso de los cereales, pero no es una cuestión que afecte sólo a este sector.

Tradicionalmente, un 60 por 100 de la demanda de cereales procedía del sector de la alimentación animal. La ganadería es, de este modo, el principal utilizador de estos productos. Actualmente, las cantidades de cereales incorporadas a los piensos son muy variables según cada país comunitario. En porcentaje del volumen total de piensos producidos, la participación de los cereales es mínima en Holanda (12 por 100), Bélgica (16 por 100) y Alemania (18 por 100), y máxima en España (61 por 100) e Italia (47 por 100).

El origen del problema está en los elevados precios de los cereales producidos en la CE respecto a los precios internacionales y en la fuerte protección en frontera de los cereales comunitarios, que ha estimulado la importación de otros productos sustitutivos más baratos —caso de la mandioca, el gluten de maíz y otros productos—, que entran en la CE con derechos de aduana muy bajos y consolidados ante el GATT. El descenso en la utilización de cereales por esta causa ha sido constante desde mediados de la década de los años setenta. Este es también el origen de las crecientes necesidades comunitarias de exportar cereales al mercado mundial. De ahí que en las actuales negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT la CE solicite un «reequilibrio» de la protección en frontera para frenar las importaciones de estos productos sustitutivos.

El problema de los sustitutivos se plantea también en el sector de los azúcares. El mercado comunitario ha estado dominado por el azúcar de remolacha (sacarosa). También hay una cuota de mercado reservada al azúcar preferencial, de caña, procedente de los países ACP (Conven-

ción de Lomé). Pero la Comunidad podría fabricar edulcorantes sustitutivos mucho más baratos, como son la isoglucosa (procedente del maíz), la fructosa, los ciclamatos, etc. Hoy en día, la producción comunitaria de isoglucosa está contingentada a niveles muy reducidos, siendo España y Bélgica los principales productores. ¿Cuánto tiempo podrá la CE mantener medidas tan restrictivas en este sector?

El caso de los sustitutivos puede llevar también a los productos de imitación, como se ha observado en el sector de los productos lácteos, donde la mantequilla, e incluso la leche, pueden ser sustituidas por grasas vegetales más baratas. Dicha competencia puede ser leal —caso de las margarinas— o desleal, cuando la sustitución de grasa butírica por vegetal no es reconocida en la etiqueta, ocultándose bajo denominaciones de moda, tales como «mantequilla *light*» o «baja en colesterol». Es el caso también de las denominadas «leches de soja», que utilizan indebidamente la referencia láctea, reservada en la Comunidad a la leche de vaca.

También se utilizan a veces proteínas vegetales en lugar de determinados quesos, siendo habitual en Estados Unidos en la producción de *mozzarella* para las pizzas.

c) Los cambios en el Este

La CE deberá abrir sus mercados a la importación de productos agrarios, tanto por la vía de las presiones del GATT como por la del apoyo a los países del Este. Este segundo aspecto es fundamental. Si la CE quiere ocupar un papel relevante en la nueva configuración de Europa, será necesario que apoye a estos países,

y una de las formas más claras de hacerlo es comprándoles los productos agrarios que pueden exportar a la CE.

Por ello, la CE acabará estableciendo facilidades y tratados preferenciales para las importaciones agrarias procedentes del Este, e incluso algún día estos países pueden ser miembros de la CE (la antigua RDA ya lo es), agudizándose así la situación de excedentes, puesto que cuentan con una gran potencialidad en productos agrarios de carácter continental (cereales, leche, azúcar), que son precisamente los más excedentarios en la CE.

3. Reforzamiento del mercado frente a la intervención

Aquella agricultura que produce para vender a los organismos públicos de intervención toca a su fin. La agricultura del futuro será una agricultura que tendrá que vender prácticamente todo en el mercado, quedando las ventas a la intervención como algo muy residual.

Esto, unido a la situación descrita anteriormente de saturación de los mercados, provocará que la agricultura se convierta en un sector de demanda, en el cual lo difícil no será producir, sino encontrar el circuito comercial adecuado para vender. La producción deberá ajustarse, en cuanto a calidad y características, a lo que realmente se demande. La agricultura, como sector productivo, deberá mejorar su capacidad de gestión comercial y emprender la búsqueda de nuevos usos y demandas para sus productos, como cualquier otro sector de la economía real.

4. Una conclusión sobre el marco de referencia de la agricultura en el fin de siglo

Como conclusión, podemos apuntar que, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, en el escenario de finales de siglo sólo podrá sobrevivir el agricultor que produzca muy eficientemente, que produzca aquello que se demande y que encuentre los canales adecuados para vender sus productos. El resto sólo podrá mantenerse, bien porque obtenga otros ingresos de fuera de la explotación, o bien porque reciba importantes ayudas públicas, lo que le convertirá en mitad agricultor y mitad pensionista, que es una nueva modalidad «perversa» de agricultor a tiempo parcial.

II. UN MUNDO RURAL EN PELIGRO

La necesidad de reducir los precios agrarios comunitarios para aproximarlos a los precios internacionales, y para que aquéllos reflejen más fielmente la situación de unos mercados internos caracterizados por el exceso de oferta, provocará graves problemas en las agriculturas menos competitivas, convirtiendo a la mayoría de ellas en agriculturas marginales.

La creación de nuevo tejido económico en las zonas rurales afectadas no será fácil ni rápida. Es por ello por lo que será fundamental que las nuevas orientaciones de la política agrícola comunitaria se introduzcan gradualmente y de forma suave, para dar tiempo a la maduración de nuevas alternativas a la actividad agraria y a la modernización de aquellas agriculturas que tengan posibilidades de sobrevivir en el nuevo marco de competitividad.

La agricultura deberá emprender en los próximos años un proceso de ajuste y reconversión, que entrañará el abandono de tierras anteriormente destinadas a la producción agraria y una fuerte disminución de la población activa agraria.

1. Usos de la tierra

Existen diversas estimaciones de la superficie agraria excedente en la CE, destacando el trabajo realizado por Jobs Conrad, en el que se estiman, para el año 2000, los cambios en los usos de la tierra y la superficie agraria excedente bajo tres escenarios distintos, según el tipo de política agro-industrial (8).

En sus estimaciones, Conrad ha tenido en cuenta la evolución de la demanda y el aumento de productividad como consecuencia de la aplicación de los avances de la biotecnología, así como la evolución del comercio internacional de productos agrarios.

Si dejamos a un lado el escenario de fuertes subvenciones, tanto para los usos alimentarios como para los no alimentarios (en dicho escenario, totalmente irreal, faltaría superficie para la producción de materias primas agrarias), se observa en el cuadro n.º 1 que se estiman importantes excedentes de superficie cultivada. En el escenario más realista, los excedentes se estiman entre nueve y doce millones de hectáreas, a pesar de que entre seis y nueve millones de hectáreas se reconviertan y cambien de uso alimentario a uso no alimentario: tres millones de hectáreas a producción forestal, un millón de hectáreas a usos de conservación y reservas de la naturaleza, un millón de hectáreas para usos urbanos, y de uno a cuatro millones de hectáreas para

materia prima con destino a la industria no alimentaria.

En el caso, poco probable, de que se suprimiera por completo el proteccionismo agrario, sobrarían entre 35 y 37 millones de hectáreas en el conjunto de la superficie cultivada de la CE.

Si consideramos el escenario realista, el balance neto nos indica que sobran en torno a los 10 millones de hectáreas. Esta superficie excedente deberá ser retirada de la producción agraria.

Para ello, la CE ya ha arbitrado una serie de ayudas y medidas para incentivar dicha retirada. Parte de esta superficie retirada puede engrosar la superficie agraria reconvertida definitivamente a usos de conservación de la naturaleza, producción forestal y otros usos no alimentarios (9).

En las estimaciones de Conrad, destaca por su importancia el excedente de superficies destinadas a cereales, y a pastos y forrajes, que asciende a 10 millones de hectáreas de cereales y a ocho millones de hectáreas de pastos y forrajes (entre ambos aprovechamientos, casi sobran 20 millones de hectáreas en términos brutos).

El problema del excedente de superficie cultivada será, sin duda, uno de los grandes retos de la Comunidad en esta década, para cuya solución será necesaria una fuerte dosis de imaginación. Este problema tiene, además de la vertiente agraria, una vertiente social y ecológica, y por ello las soluciones no podrán contemplarse *sólo* desde la perspectiva de la política agraria.

2. Tendencias estructurales

Los cambios estructurales que se producirán en el horizonte de

CUADRO N.º 1
CAMBIOS EN EL USO DE LA SUPERFICIE AGRARIA DE LA CE EN EL
HORIZONTE 2000
(Millones de hectáreas)

TIPOS DE USO	Fuertes subvenciones para producción alimentaria y no alimentaria	Subvenciones a la producción de alimentos	Subvenciones mínimas
Tierra arable	-12	-14	-21
— cereales	- 8	-10	-14
— otros	- 4	- 4	- 7
Pastos y forrajes	- 7	- 8	-20
Cultivos agrícolas permanentes	- 1	- 1	- 1
Producción forestal	+ 4	+ 3	+ 3
Urbano-industrial	+ 1	+ 1	+ 1
Incremento exportaciones	0	0	0
Sustitución de importaciones	+ 9	+ 5	0
Biomasa para energía	+ 3 a +10	0	0
Biomasa para industria no alimentaria	+ 4 a +14	+ 1 a + 4	+ 1 a + 3
Áreas de conservación de la naturaleza	+ 6	+ 1	0
Balance neto	+ 7 a +24	- 9 a -12	-35 a -37

Fuente: J. Conrad (1987).

fin de siglo se caracterizarán, básicamente, por una fuerte disminución del número de explotaciones y por el reforzamiento de la tendencia hacia la dualización de la estructura agraria. Un estudio encargado por la Comisión Europea (10) estimaba que en el periodo 1985-2000 desaparecerían en la CE-10 el 30 por 100 de las explotaciones agrarias. No sería descabellado pensar que en España este porcentaje fuera incluso superior, aunque como el periodo de referencia que ahora consideramos es 1992-2000, podríamos estimar la desaparición en España de un 25-30 por 100; es decir, en torno a las 300.000 explotaciones (11). Esta reducción no será uniforme, sino que será mayor en aquellas comunidades autónomas en las que el predominio de las pequeñas explotaciones y de los agriculto-

res de avanzada edad sea mayor (por ejemplo, Galicia y toda la cornisa cantábrica; tema aún más grave si se tiene en cuenta el proceso de desindustrialización en la minería y la siderurgia de dichas regiones).

En cuanto al segundo aspecto —la tendencia hacia la dualización de la estructura agraria—, todas las estimaciones apuntan hacia un claro proceso de concentración de las explotaciones como consecuencia de la aplicación de las nuevas tecnologías tanto de producción como de gestión.

El proceso irá acompañado de una creciente polarización de los agricultores. En un polo estarán los agricultores más avanzados y eficientes, cuya producción aumentará en el futuro, que adoptarán las nuevas biotecnologías

y los modernos métodos de gestión. En el otro polo, podemos distinguir tres tipos de agricultores: agricultores marginales, agricultores a tiempo parcial, y agricultores de tiempo libre. Dejando a un lado esta tercera categoría, el grupo de agricultores marginales puede, a su vez, subdividirse en tres grupos: agricultores de subsistencia, agricultores marginales históricos y nuevos agricultores marginales, que son los que entrarían en la marginalidad como consecuencia de la crisis agraria actual (12).

Los agricultores marginales podrán evolucionar de tres formas posibles: continuar la actividad agraria y convertirse en agricultores de subsistencia, convertirse en agricultores a tiempo parcial o abandonar la actividad agraria. En nuestra opinión, lo más probable es que desaparezcan o se conviertan en agricultores a tiempo parcial, con un bajo nivel de profesionalidad y de eficiencia. A estos efectos, deberían liberalizarse los arrendamientos rústicos para facilitar la movilidad de las tierras pertenecientes a los propietarios que abandonen la actividad agraria, lo cual obligaría a cambiar la actual legislación sobre arrendamientos rústicos, que es excesivamente intervencionista.

Aumentarán los agricultores a tiempo parcial, y lo serán de formas muy variadas: rentas fuera de la explotación, rentas procedentes de actividades no agrarias desarrolladas en la propia explotación (por ejemplo, la percepción de ayudas para labores de conservación de la naturaleza, artesanía, agroturismo).

Muchas de las explotaciones a tiempo parcial y de las marginales serán explotaciones de pequeño tamaño que no se cultiva-

rán con medios de producción propios, sino recurriendo a empresas de servicios a las que contratarán las labores agrícolas.

En un estudio de Commins y Higgins (13), se estimaba que en el marco de la CE-10 existían, en 1985, un 70 por 100 de explotaciones marginales y a tiempo parcial, mientras que las explotaciones avanzadas, con un nivel de eficiencia adecuado (aunque, dentro de ellas, con distintos grados de eficiencia), no representaban más del 20 por 100. En el horizonte 2000, y según el mismo estudio, las explotaciones marginales y las de tiempo parcial supondrán sólo el 50 por 100, y las avanzadas (mediano y gran tamaño), el 40 por 100; pero estas últimas obtendrán el 80 por 100 de la producción total agraria de la CE.

3. Disminución de la población activa agraria

Teniendo en cuenta la dinámica de explotaciones que hemos descrito, y considerando la crisis agraria de los próximos

años y la necesidad de llevar a cabo un proceso de ajuste, no es exagerado estimar que, de aquí al año 2000, la población ocupada en la agricultura española deberá disminuir en unas 500.000 personas, o incluso en cifras superiores.

Estas cifras pueden parecer excesivas, pero si analizamos la evolución de la población activa agraria en España durante el período 1985-1990 (cuadros n.º 2 y 3) llegamos a la conclusión de que no lo son tanto. En efecto, en dicho período, la población activa agraria española ha disminuido en 493.000 personas. El grupo de no asalariados (agricultores y ayudas familiares) ha disminuido en el mismo período en 340.000 personas. Bien es cierto que hay que recordar que este período corresponde a una etapa de fuerte crecimiento económico que ha permitido la creación de empleos alternativos para la población activa agraria excedente, siendo difícil que en los próximos años la economía española siga creciendo a un ritmo tan fuerte como para permitir unas tasas de disminución de los activos agrarios tan elevadas.

CUADRO N.º 2

ACTIVOS, OCUPADOS Y PARADOS EN LA AGRICULTURA (Miles)

	Activos	Ocupados	Parados	Tasa de paro	Porcentaje de población activa agraria sobre la total
1983	2.073	1.954	118	5,6	15,52
1984	2.083	1.873	210	10,1	15,50
1985	2.072	1.829	242	11,7	15,30
1986	1.894	1.638	255	13,5	13,74
1987	1.862	1.612	250	13,4	13,02
1988	1.828	1.591	237	13,0	12,50
1989	1.715	1.496	219	12,7	11,57
1990	1.583	1.391	192	12,1	10,53

CUADRO N.º 3

**DISTRIBUCION DE LOS OCUPADOS EN AGRICULTURA
(Miles)**

	Asalariados	No asalariados
1983	522	1.432
1984	470	1.402
1985	503	1.326
1986	468	1.170
1987	460	1.152
1988	468	1.123
1989	419	1.077
1990	408	982

Fuente: «La agricultura, la pesca y la alimentación en 1990», MAPA; EPA.

En la actualidad, según las estadísticas oficiales, los agricultores y ayudas familiares estarían en torno al millón de efectivos.

De este millón, la mitad, por lo menos, son agricultores a tiempo parcial, de modo que estimamos que en España, el número de agricultores a tiempo completo que actualmente viven de la agricultura (profesionales de la agricultura) apenas llega al medio millón.

Otra observación interesante es que la tasa de disminución de la población activa agraria en España es la más alta de todos los países de la CE (cuadro n.º 4). En cuanto al grado de envejecimiento, el 42 por 100 de la población activa agraria (665.000 personas) tienen más de 50 años, y el 15 por 100 (240.000 personas) tiene más de 60 años (cuadro n.º 5).

4. Políticas de reestructuración y reconversión agraria

Una proporción importante de la población activa agraria que desaparecerá en los próximos años pertenecerá al grupo de agricultores de más de 55 años. Por

ello, en su propuesta de reforma de la PAC, la Comisión Europea ha introducido la posibilidad de aumentar considerablemente las ayudas para la jubilación anticipada, al efecto de que sean suficientemente atractivas para incentivar a los agricultores de más de 55 años para que cesen anticipadamente en su actividad agraria y liberen sus tierras, bien para ser retiradas del cultivo (reconversión), o bien para que pasen

a otras explotaciones (reestructuración).

La Comisión ha introducido también, como medida de apoyo a la reconversión (disminución de la superficie cultivada), el aumento de las ayudas a los agricultores que realicen la repoblación forestal de sus terrenos agrícolas.

La utilización adecuada de estas medidas obligará a concentrar los esfuerzos en determinadas zonas o comarcas, mediante los correspondientes planes, en lugar de dispersar su aplicación por todo el territorio nacional. En este sentido, la política de reconversión de superficies agrícolas a forestales puede tener un cierto éxito en las zonas de secanos húmedos de Galicia y la cornisa cantábrica, y en los regadíos de zonas con clima continental, como pueden ser los regadíos de Castilla y León, y otras regiones del interior.

En cuanto a la política de jubilación anticipada, es evidente que deberá aplicarse preferentemente en comarcas donde la población

CUADRO N.º 4

TASAS ANUALES MEDIAS DE VARIACION DE LA OCUPACION AGRARIA DE LA CE (UTA) (*)

	1982/85	1985/90
Bélgica	-2,1	-2,8
Dinamarca	-1,2	-2,7
Alemania	-3,3	-3,0
Grecia	-1,7	-2,9
España	0,3	-2,7
Francia	-4,3	-4,7
Irlanda	-2,3	-2,8
Italia	-4,1	-1,0
Luxemburgo	-1,3	-1,7
Holanda	-4,2	-4,2
Portugal	-0,4	-0,9
Reino Unido	-2,0	-3,5
	-1,1	-2,1

(*) UTA, unidad de trabajo anual, equivale a 250 jornales de trabajo al año.
Fuente: «La agricultura, la pesca y la alimentación en 1990», MAPA.

CUADRO N.º 5

DISTRIBUCION POR EDADES DE LA POBLACION ACTIVA AGRARIA
(En porcentaje)

AÑOS	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-64	65 y más
1983	7,1	14,2	14,5	21,5	27,5	10,2	5,0
1984	7,1	15,3	14,2	20,7	27,6	10,5	4,7
1985	7,0	16,7	14,6	19,7	27,2	10,7	4,2
1986	6,4	17,9	15,0	18,7	27,8	10,5	3,7
1987	6,4	19,6	14,9	17,8	28,2	10,3	2,9
1988	5,7	19,7	15,0	18,3	27,2	10,6	3,3
1989	5,0	19,2	14,8	18,9	27,0	11,2	4,0
1990	4,7	17,9	15,7	19,4	27,1	11,5	3,7

Fuente: «La agricultura, la pesca y la alimentación en 1990», MAPA.

agraria presente un alto grado de envejecimiento, en las que el excedente de población activa agraria sea muy fuerte y en las que la estructura de las explotaciones presente graves deficiencias con fuerte parcelación y predominio de las explotaciones muy pequeñas (los casos de Galicia y la cornisa cantábrica son claros ejemplos).

Sin embargo, además de una correcta aplicación, el éxito de estas medidas precisa de otro elemento esencial, que es la financiación pública tanto de la CE como de España, al tratarse de medidas cofinanciadas por la CE y el estado miembro. En este sentido, o mucho cambian las cosas o las perspectivas son más bien pesimistas. En efecto, por parte del Presupuesto español, la necesidad de poner en marcha una política de gasto público muy restrictiva hace difícil pensar en fuertes dotaciones dentro del presupuesto del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para aportar la parte española de la financiación de estas medidas. Pero no menos pesimista resulta la cuestión si analizamos las dotaciones previstas en el documento de la Comisión Europea.

Para el programa de reforestación de superficies agrícolas, la CE destinará unos 450 millones de ecus durante el período 1993-1997. Ello supone, en la hipótesis de un gasto uniforme anual, un presupuesto de 90 millones de ecus por año. Si España consiguiera reembolsos por una cuantía del 15 por 100 del presupuesto comunitario, que es ya una proporción considerable para nuestro país, significaría una financiación CE para aplicar esta medida en España de 13,5 millones de ecus; es decir, unos 1.800 millones de pesetas al año; de modo que el alcance de la medida será realmente limitado.

En el caso del programa de jubilación anticipada, los recursos son más importantes, y cabe esperar un impacto algo mayor de esta medida. Según los documentos de la Comisión, la asignación para esta política durante el período 1993-1997 es de 1.800 millones de ecus. Si suponemos que España consigue unos 200 millones de ecus en este período, ello representaría una cuantía de 30.000 millones de pesetas.

Sin embargo, tampoco cabe esperar una aplicación a gran escala, como se precisaría en un

programa de reconversión amplio. En efecto, la financiación española estaría en torno a los 20.000 millones de pesetas para el período 1993-1997. El total de recursos sería de unos 50.000 millones de pesetas en dicho período. Dado que el agricultor percibe su indemnización anualmente desde que entra en el programa hasta que cumple 65 años, el escalonamiento de pagos hace que el total de agricultores que podrían jubilarse en dicho período —si la indemnización anual se estima en torno a las 700.000 pesetas y la edad media de entrada al programa se sitúa entre 60 y 65 años— estaría en torno a los 25.000, que representarían el 6,25 por 100 de los 400.000 agricultores con más de 55 años, edad a partir de la cual se puede aplicar la norma comunitaria. ¿Justifica este resultado la ambición de la propuesta?

5. La nueva estrategia de desarrollo rural

La CE concederá cada vez más importancia a la política de desarrollo rural frente a la tradicional política socioestructural agraria; y ello por dos razones: en primer lugar, porque en muchas zonas rurales es difícil que la agricultura pueda jugar, en la situación de crisis por la que atraviesa, el papel de motor fundamental del desarrollo; en segundo lugar, porque la política de desarrollo rural permite introducir el enfoque planificador e integrador. Actualmente, la CE se orienta más hacia la financiación de programas plurianuales coherentes que a financiar proyectos individuales.

Dentro de las nuevas actividades que se plantean en el marco de la política de desarrollo rural,

pueden destacarse tres como principales.

- 1) Desarrollo forestal.
- 2) Fomento de actividades terciarias y de ocio.
- 3) Fomento de actividades medio-ambientales.

Estas nuevas fuentes de empleo y renta pueden plantearse como complementarias o sustitutivas de la producción agraria en función de la potencialidad agraria de cada zona.

Sin embargo, no es fácil que estas actividades se desarrollen a la suficiente escala y con la suficiente rapidez como para crear el tejido económico alternativo que permite la supervivencia de determinadas comarcas rurales cuyo futuro es incierto.

En muchos casos, dependerá de las condiciones naturales y de la localización de la zona en cuestión (cercanía a grandes núcleos de población, abundancia de caza, pesca, etc.), pero también de la infraestructura de comunicaciones, alojamientos y transportes de la zona.

A grandes rasgos, puede decirse que las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que este tipo de actividades se desarrollen en gran escala en una zona determinada son: medio natural adecuado, nivel de equipamientos sociales y de infraestructura aceptables, demanda para los nuevos servicios y actividades, movilización de recursos financieros públicos y privados, y capital humano con la adecuada preparación y con mentalidad innovadora.

De entre estas condiciones, quizá las más difíciles sean las de movilizar la inversión privada y, sobre todo, la de que exista

capital humano preparado para los nuevos tiempos. Cuando sean los propios agricultores los que tengan que reconvertirse a la producción de servicios de ocio, turismo rural, caza, artesanía, creación, gestión y conservación de reservas naturales, producción forestal, etc., la cosa se complica. No es fácil que un agricultor se convierta de la noche a la mañana en un pequeño empresario de la hostelería o en conservador de una reserva natural. Ello exige una nueva mentalidad en cuanto a vocación profesional, y además un nivel de cualificación que no tiene y que incluso puede ser reacio a adquirir.

El déficit de equipamientos e infraestructura constituye un problema muy generalizado en las zonas rurales atrasadas, pero justamente éste es uno de los temas que pueden mejorarse dentro de los nuevos planes de desarrollo rural.

Estos planes prevén fuertes inversiones públicas para dotar a dichas zonas de la infraestructura necesaria. A partir de estas acciones públicas, y mediante la ejecución de los correspondientes programas operativos, que combinan la inversión pública y la privada, será posible desarrollar las actividades a las que hemos hecho referencia (forestal, turismo rural, actividades de ocio, caza, artesanía, etcétera).

Una de las actividades con mejores perspectivas es la del *turismo rural*, que no es lo mismo que el *agroturismo*, al que no se le conceden tantas posibilidades. En el *turismo rural*, se trata de elaborar y llevar a cabo ambiciosos planes, que incluyan la mejora de las comunicaciones y accesos a la zona, construcción de alojamientos y establecimientos para ofrecer la gastronomía típica

de la zona, promoción de actividades de ocio (caza, pesca, paseos a caballo, reservas naturales, etc.). Estos planes integran la acción pública y privada, y precisan, además, la participación de empresarios y personal capacitado para emprender este tipo de negocios, que nada tienen que ver con la agricultura. En España, existen ya planes de fomento del turismo rural en diversas comunidades autónomas, aunque con éxito muy desigual.

En cambio, el *agroturismo* consiste en realizar la actividad de hostelería (alojamiento y comida) dentro de la propia explotación agraria. Es decir, se trata de que el agricultor se convierta a tiempo parcial, o incluso a tiempo completo, en pequeño empresario de la hostelería. Esta segunda modalidad es la que no acaba de funcionar, debido a las pésimas condiciones de los edificios e instalaciones de muchas explotaciones y, sobre todo, a los problemas de falta de mentalidad, de interés y de preparación de los agricultores para reconvertirse a este tipo de actividades terciarias.

6. Agricultura y medio ambiente

Desde la publicación del Libro Verde de la Comisión, en 1985, los temas relativos a la mejora y conservación del medio ambiente se han incorporado de modo creciente a las medidas de política agraria comunitaria, produciéndose así una cierta integración entre política agraria y política de medio ambiente.

El esquema teórico de la nueva reforma de la PAC, actualmente en discusión, establece que el agricultor tiene dos funciones: la de producir alimentos y la de conservar el espacio rural y los recursos naturales. La pri-

mera función sería retribuida por el mercado vía precios, mientras que la segunda función sería retribuida por el Estado vía ayudas directas por hectárea (14). Sin embargo, este esquema responde más bien a la necesidad de justificar la nueva PAC que a la realidad misma. Por ejemplo, la modulación de la ayuda por hectárea (mayor cuanto mayores sean los rendimientos) no es coherente con el mencionado esquema sostenido por la Comisión en sus documentos. No parece serio considerar que la función de conservador de los recursos naturales y del medio ambiente sea más cara, y por tanto haya que pagarla más, cuanto mayores sean los rendimientos.

En cuanto a medidas concretas, la Comisión Europea acaba de proponer, en su documento «Desarrollo y futuro de la política agraria común», un programa de medidas agroambientales que podemos dividir en dos grupos diferentes (15).

En el *primer grupo* se integran las políticas dirigidas a la agricultura intensiva, que pretenden fomentar, mediante la concesión de ayudas por Ha, el uso de métodos de producción cuyo riesgo de deterioro para el medio ambiente sea pequeño, disminuyendo la utilización de productos contaminantes (fertilizantes, fitosanitarios, herbicidas, etc.). También se incluyen en este grupo aquellas medidas cuyo objetivo es promover una gestión de las tierras de labor que sea positiva desde el punto de vista medioambiental, a fin de conservar o restablecer la diversidad y calidad del entorno natural (paisaje, flora, fauna).

Sin embargo, estas políticas de fomento de la extensificación productiva, cuyo objetivo fundamen-

tal es la disminución de la producción para reducir los excedentes (aunque su justificación sea la necesidad de incorporar los objetivos ambientales a la política agraria), pueden implicar nuevas dificultades para competir en los mercados internacionales. No parece que esta agricultura extensiva sea la más adecuada para competir con la agricultura de EE.UU., Canadá, Australia y otros países.

Otro tanto ocurre si analizamos la posible utilización de instrumentos económicos o de regulación legal para evitar el deterioro del medio ambiente. En efecto, la competitividad de la agricultura comunitaria disminuirá si en la CE se prohíbe el uso de ciertas técnicas (por ejemplo, la utilización de hormonas del crecimiento, cuya aplicación aumenta fuertemente los rendimientos), mientras que dichas técnicas se autorizan en países competidores como EE.UU. Lo mismo sucederá si unos países encarecen sus costes de producción, como consecuencia del establecimiento de impuestos que graven la utilización de *inputs* químicos contaminantes (internalización de los costes ambientales), mientras que otros países competidores no lo hacen (16).

Sería necesario, en este sentido, que este tipo de medidas medio-ambientales se adoptaran de mutuo acuerdo y conjuntamente por todos los países que participan en el comercio internacional, igual que sucede cuando se plantea el desarme arancelario. Sin embargo, este tipo de acuerdos multilaterales no son fáciles, y una buena prueba de ello es lo que está sucediendo en la Ronda Uruguay del GATT.

El *segundo grupo* de medidas se dirige a la agricultura de zonas

marginales, cuyas tierras serán, probablemente, abandonadas. Los riesgos de erosión, desertización, incendios, etc., de estas tierras abandonadas constituyen un grave problema desde la perspectiva del medio ambiente. Es por ello por lo que las medidas propuestas en este ámbito contemplan la concesión de ayudas por hectárea a los agricultores, o no agricultores, que realicen tareas de conservación en las tierras abandonadas. Aquí el objetivo primordial es claramente conservacionista, independientemente de que estas tareas las realicen agricultores o no. Además de la función de preservar el medio ambiente, estas medidas pueden aportar fuentes alternativas de empleo y renta en zonas rurales cuya agricultura es, o será, marginal, lo cual es de sumo interés.

En cuanto a la financiación comunitaria asignada al programa de medidas agroambientales, se cifra en 1.400 millones de ecus para el período 1993-1997. Si suponemos que España consigue unos 200 millones de ecus para dicho período, y teniendo en cuenta la parte de financiación española (unos 150 millones de ecus), tendríamos un total de 350 millones, que por año representarían unos 70 millones de ecus; es decir, alrededor de 10.000 millones de pesetas. Teniendo en cuenta que las ayudas se pagan todos los años, y suponiendo que la cuantía de la ayuda esté en torno a las 25.000 ptas/Ha. (el tope máximo es de 35.000 pesetas/Ha.), sería posible incluir en este programa unas 400.000 hectáreas. Si hacemos el supuesto de 40 hectáreas de media por persona, agricultor o no —es decir, unos ingresos de un millón de pesetas al año—, el programa podría afectar a 10.000 agricultores,

lo cual es una cifra no despreciable, pero que no es significativa en relación con la cifra total de población activa agraria existente en España. Para que este programa tuviera un cierto impacto, su aplicación debería concentrarse en unas pocas comarcas.

III. SITUACION Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR PRODUCTIVO AGRARIO

En esta sección, se analizarán la situación y las perspectivas de las diversas producciones agrarias; es decir, el futuro de lo que podemos considerar como agricultura competitiva, o potencialmente competitiva, y con una clara vocación productiva.

1. Balance del período de transición

En el proceso de integración en la CE, el período de transición agrícola de España fue diseñado con especiales temores por parte de la Comunidad debido, principalmente, a las presiones francesas. Por esta razón, junto a una transición clásica, de siete años de duración, se establecieron diez años de transición específica en los sectores de materias grasas y de frutas y hortalizas frescas.

En el momento en que se aborda el último año de la transición clásica, cabe pensar que aquella prudencia se ha mostrado innecesaria en términos generales.

El proceso de transición se ha visto más afectado por los cambios introducidos y previstos en la actualidad en la política agraria

de la CE que por la propia adhesión y aplicación de los mecanismos transitorios.

Es cierto que se han producido algunos desequilibrios, pero habría que responsabilizar más al propio proceso de apertura del mercado español al exterior que a falta de previsión en los acuerdos de 1985.

Los sectores españoles tradicionalmente exportadores no se han expansionado, como temían nuestros vecinos. Y ello se debe no sólo a las rígidas condiciones impuestas en el Tratado (mantenimiento de precios de referencia durante diez años en frutas y hortalizas y Acuerdo de Dublín en vino), sino también a la evolución de la política económica española, particularmente en lo que respecta al tipo de cambio de la peseta. También, sin duda, habría que responsabilizar a la escasa preparación comercial de muchas de nuestras empresas, que muestran una considerable incapacidad para elaborar estrategias exportadoras.

En el caso del aceite de oliva,

sí cabe hablar de una clara expansión exportadora.

Las mayores debilidades de la economía agraria española se muestran en los sectores ganaderos, como ya se preveía, y en los productos elaborados por la industria alimentaria, partidas que presentan un déficit creciente y muy preocupante.

En definitiva —si excluimos los productos pesqueros frescos, cuyo déficit es imparable—, la balanza estrictamente agraria y alimentaria se ha venido liquidando desde nuestra adhesión a la CE con un deterioro que puede considerarse natural, y aunque sus cifras no sean excesivas, sí es un síntoma negativo su tendencia: de un superávit de 152.527 millones en 1988, habremos pasado a un déficit en 1990 de 145.032 millones de pesetas, con una tasa de cobertura decreciente (véanse cuadros n.ºs 6 y 7).

Esta evolución, inicialmente, podía considerarse inevitable ante la conocida potencialidad de la agricultura y del sector alimentario europeos, y ante la menor

CUADRO N.º 6

EVOLUCION DE LA TASA DE COBERTURA (En porcentaje)

GRUPO	1986	1987	1988	1989	1990
I	30,93	27,49	31,38	28,84	30,45
II	122,81	166,32	173,17	198,85	144,42
III	216,88	292,88	313,69	136,69	319,76
IV	112,72	130,95	103,05	80,08	74,78
TOTAL	97,21	115,30	106,74	92,02	85,52

$$\text{Tasa de Cobertura} = \frac{\text{Exportaciones}}{\text{Importaciones}} \times 100$$

Grupos: I = Animales vivos y productos del reino animal.

II = Productos del reino vegetal.

III = Grasas y aceites.

IV = Productos de la industria alimenticia, bebidas y tabaco.

Fuente: FIAB (Federación de la Industria de Alimentación y Bebidas).

CUADRO N.º 7

BALANZA DE PAGOS AGRARIA Y ALIMENTARIA
(En Tm. y millones de pesetas)

	1986		1987		% 87/86	1988		% 88/87
	Volumen	Valor	Volumen	Valor		Volumen	Valor	
IMPORTACIONES								
I. Animales vivos y productos del reino animal	942.062	188.860	879.044	209.541	10,95	1.377.719	285.482	36,24
II. Productos del reino vegetal...	6.607.423	285.180	6.069.049	235.310	-17,49	7.172.162	256.511	9,01
III. Grasas y aceites	350.708	21.775	381.655	21.544	- 1,06	394.188	25.377	17,79
IV. Prod. ind. alim., bebidas, líquidos, alcohol, vinagre y tabaco.	2.246.655	168.284	4.065.438	163.975	- 2,56	3.207.929	211.642	29,07
TOTAL	10.146.846	664.099	11.393.186	630.370	- 5,08	12.151.998	779.012	25,58
EXPORTACIONES								
I. Animales vivos y productos del reino animal	250.995	58.423	264.373	57.617	- 1,38	466.901	89.606	55,52
II. Productos del reino vegetal...	6.509.966	350.254	6.381.752	391.381	11,74	7.507.301	444.217	13,50
III. Grasas y aceites	443.788	47.226	685.369	63.100	33,61	679.976	79.607	26,16
IV. Prod. ind. alim., bebidas, líquidos, alcohol, vinagre y tabaco.	1.918.221	189.691	1.736.838	214.734	13,20	1.666.222	218.109	1,57
TOTAL	9.122.970	645.594	9.068.332	726.832	12,58	10.320.400	831.539	14,41
	1989				% 89/88	1990		% 90/89
	Volumen	Valor	Volumen	Valor		Volumen	Valor	
IMPORTACIONES								
I. Animales vivos y productos del reino animal	1.410.431	348.900			22,21	1.470.447	371.987	6,62
II. Productos del reino vegetal.....	6.508.226	222.806			-13,14	8.183.648	289.606	29,98
III. Grasas y aceites	459.009	34.809			37,17	494.811	28.934	16,88
IV. Prod. ind. alim., bebidas, líquidos, alcohol, vinagre y tabaco	3.857.062	277.069			30,91	4.113.725	311.286	12,35
TOTAL	12.234.728	883.584			13,42	14.262.631	1.001.813	13,38
EXPORTACIONES								
I. Animales vivos y productos del reino animal	461.140	100.625			12,30	514.125	113.281	12,58
II. Productos del reino vegetal.....	7.314.188	443.066			- 0,26	9.454.390	418.240	5,60
III. Grasas y aceites	456.631	47.582			-40,23	713.078	92.519	94,44
IV. Prod. ind. alim., bebidas, líquidos, alcohol, vinagre y tabaco	1.750.704	221.887			1,73	1.751.096	232.741	4,89
TOTAL	9.982.663	813.160			- 2,21	12.432.689	856.781	5,36

Fuente: FIAB.

capacidad competitiva de nuestras empresas, en el contexto de un mercado abierto que desconocían.

En conjunto, el período vivido de la etapa de transición no pue-

de juzgarse positivamente desde la perspectiva de la producción agraria, porque no ha sido sólo la balanza comercial la que ha acusado sus efectos negativos. Otros desequilibrios han afectado también a las actividades produc-

tivas de la agricultura: el aumento notable de su endeudamiento —al que nos referiremos con detalle más adelante—; el notorio aumento de los costes productivos, con daño para la competitividad, y la reducción de

inversiones públicas en las infraestructuras del sector, sólo parcialmente compensada por el crecimiento de la inversión privada.

Sin embargo, el origen de las más importantes consecuencias para la producción agraria española no se encuentra en las dificultades y problemas que plantea el Tratado de Adhesión, sino en el cambio que se estaba gestando en la CE cuando España finalizaba sus negociaciones, y que ha desembocado en la nueva PAC.

2. La nueva PAC

Las propuestas de reforma de la política agrícola común afectan de modo particularmente intenso a las organizaciones comunes de mercado de los cereales; las semillas oleaginosas (ya adoptadas por el consejo); las proteaginosas (habas, altramuces y guisantes); tabaco; productos lácteos; carnes de vacuno, ovino, porcino y aves, y huevos.

El eje de la reforma es una drástica disminución del precio de los cereales, que pasará a situarse

en torno a 100 ecus/Tm., compensándose la disminución de ingresos de los agricultores mediante un sistema de ayudas directas.

Hasta ahora, los cereales han disfrutado de precios institucionales (precio indicativo y de intervención) muy superiores a los del mercado mundial. Cada cereal tiene precios distintos en el mercado, pero el precio de intervención o de garantía de compra por los organismos públicos de intervención es idéntico para todos los cereales para pienso (ce-

LA NUEVA PAC

El cambio fundamental de la nueva PAC, actualmente en discusión, consiste en garantizar las rentas agrarias por la vía de ayudas directas a las rentas (ayudas por hectárea o por cabeza de ganado), en lugar de hacerlo vía precios.

Este cambio implicará un giro extraordinario *contra natura*, al que los agricultores no podrán adaptarse fácilmente, y esta dificultad de adaptación constituirá uno de los obstáculos principales para la puesta en práctica de la nueva PAC. En efecto, el agricultor siempre ha tenido como objetivo aumentar y mejorar su producción; y para orientar la producción agraria siempre se han utilizado los precios como señales que el agricultor toma en cuenta a la hora de planificar su producción. Existen muchos ejemplos en nuestro país de cómo, a través de una correcta política de precios, se ha conseguido el equilibrio en los mercados (cambio de trigo a cebada en los años setenta, aumento de producción de carne y leche en los años setenta, etc.). En algunos casos, como el de la remolacha azucarera, diversos estudios sobre funciones de oferta han mostrado la altísima relación entre la superficie sembrada de remolacha y el precio fijado para dicho cultivo en la regulación de las campañas.

En el futuro, los precios no serán señales para casi ningún agricultor porque a los niveles tan bajos que se pretende fijar, muy

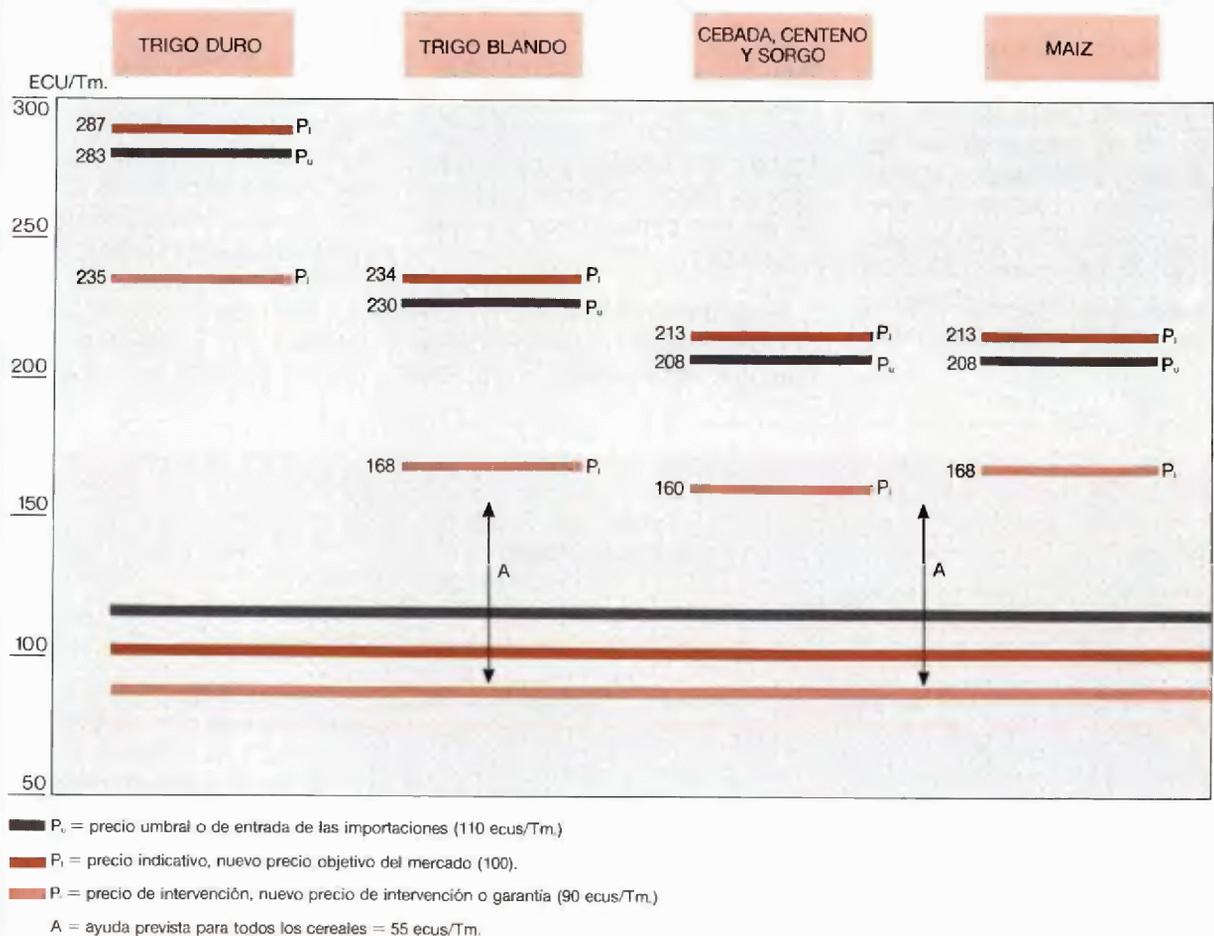
pocos agricultores tendrán beneficios. En el futuro, las rentas de los agricultores se garantizarán mediante ayudas compensatorias por hectárea o cabeza de ganado, en lugar de vía precios. ¿Qué incentivo tendrá entonces el agricultor para producir? ¿Qué señales deberá atender el agricultor para orientar su producción? ¿Podrá entender el productor agrario que le paguen por no producir? ¿Podríamos imaginar una sociedad en la que se pague a los comerciantes por no vender, a los profesores por no enseñar, a los hoteles por cerrar habitaciones, a los restaurantes por comida no servida, etc.? ¿Como puede llamarse agricultor a una persona a la que se le pide que no produzca? ¿No rompe este nuevo modelo toda la esencia de la lógica económica y empresarial? ¿No sería mejor que los agricultores que no produzcan dejen de ser considerados como activos agrarios para pasar a ser conceptuados como guardas forestales, conservadores de reservas naturales, mantenedores del espacio rural, etc., abriendo así el abanico de nuevas profesiones? y si fuera así, ¿hasta qué punto será fácil esta reconversión profesional de los sujetos desde su actividad como agricultores hacia estas nuevas profesiones, para las que no están preparados mentalmente.

El problema que se plantea es el siguiente: a los precios futuros, ¿quedará al-

gún agricultor que pueda producir de acuerdo con las leyes de la ciencia económica?

En cualquier caso no será fácil llegar a un acuerdo sobre la reforma de la PAC. Las primeras discusiones en el seno del Consejo de Ministros de la CE ya han mostrado la oposición frontal de varios países con capacidad (número de votos) para bloquear el acuerdo. No obstante, parece que la oposición es mayor a la reforma de los sectores ganaderos que a la de los grandes cultivos, ya que, incluso, la reforma en semillas oleaginosas ya está aprobada, lo cual obliga a aprobar medidas en cereales. Por otro lado, y aunque desde las instancias comunitarias se nos pretenda convencer de que la reforma de la PAC y la Ronda Uruguay del GATT son dos procesos independientes (lo cual nadie se cree), es evidente que la actual situación de la Ronda Uruguay, y los recientes movimientos de la posición de EE.UU. pueden afectar al resultado final de la reforma de la PAC. En cualquier caso, con mayor o menor intensidad, lo que sí parece inevitable es que los esquemas de política agraria de la CE varíen sustancialmente, y que los precios agrarios tiendan a la baja. Sin embargo, dentro de los nuevos planteamientos, la cuestión de intensidad y graduación no es baladí, y puede ser una de las claves de la viabilidad de la reforma.

**GRAFICO 9
ESQUEMA DE PRECIOS DE LOS CEREALES**



bada, sorgo), y algo superior para trigo y maíz, por ser éste el único cereal pienso deficitario hasta ahora en la CE.

Los niveles actuales de dichos precios se recogen en el gráfico 9, así como el descenso propuesto en la reforma que se está discutiendo.

Este descenso de precios permitiría disminuir los precios de los productos lácteos y de la carne de vacuno, al tiempo que se suprimen las subvenciones a

la exportación de carne de porcino y aves, huevos y productos transformados de los cereales.

En semillas oleaginosas, desaparecen los precios institucionales y las ayudas a la molturación que se concedían a las extractoras de semillas.

El nuevo sistema de ayudas por hectárea trata de compensar la pérdida de ingresos derivada de la disminución del precio de los cereales. Dichas ayudas se calcularán en base a los rendi-

mientos medios regionales, e irán ligadas a la obligación de retirar de la producción un 15 por 100 de la superficie destinada al cultivo de cereales.

Sin embargo, el sistema de ayudas es regresivo en función de la superficie dedicada al cultivo de cereales, pudiendo distinguir tres tramos. En el primero, correspondiente a los agricultores que producen menos de 92 Tm. de cereales al año (para una determinada región i , el umbral de superficie sería de $92/R_i$ hectá-

reas, siendo R_i el rendimiento medio regional de los cereales en la región i), no se aplica la exigencia de retirar el 15 por 100 de la superficie de cereales.

En un segundo tramo, que va de 92 Tm. a $92 + 34,5$ Tm. de producción de cereales —es decir que correspondería en la región i a una superficie de cereales comprendida entre $92/R_i$ y $126,5/R_i$ hectáreas—, los agricultores están obligados a retirar el 15 por 100 de su *superficie total de cereales*, pero perciben la ayuda por hectárea en toda la superficie de este cultivo, tanto en la sembrada (85 por 100) como en la retirada (15 por 100).

Por último, en el tercer tramo, a partir de 126,5 Tm. de cereales (correspondería, en la región i , a una superficie de cereales mayor de $126,5/R_i$ hectáreas), los agricultores están obligados a retirar el 15 por 100 de su *superficie total de cereales*, pero percibirán la ayuda por hectárea sólo en las $126,5/R_i$ hectáreas.

Un sistema similar se aplicará para la superficie de semillas oleaginosas y proteaginosas.

El nuevo sistema puede tener efectos de muy diverso tipo, aunque destaca el de penalizar a las explotaciones más modernas y productivas. Podría estimularse así una cierta destecnificación de la agricultura, particularmente en las regiones cerealistas del interior español, al tiempo que los sectores agrícolas concernidos pasarían a depender de los subsidios públicos. En contrapartida, los sectores exportadores comunitarios, principalmente los cerealistas franceses, podrían producir a precios mundiales. Este aspecto es de especial relevancia en un país que, como Francia, produce 56 millones de toneladas

de cereales y exporta la mitad de dicha cosecha.

En los sectores ganaderos, hay que destacar la generalización de los sistemas de primas y ayudas directas. En productos lácteos, junto a un nuevo recorte en las cuotas (4 por 100, aunque un 1 por 100 podrá reasignarse), descienden los precios de la mantequilla (un 15 por 100) y de la leche desnatada en polvo (un 5 por 100). En contrapartida, se introduce una nueva ayuda a las vacas lecheras (75 ecus/vaca, a un máximo de 40 vacas), dentro de explotaciones extensivas con base de prados y pastos permanentes.

En carne de vacuno, se elevan las primas a los terneros (180 ecus/cabeza, pagaderos en tres años, para un máximo de 90 terneros), a las vacas nodrizas (75 ecus/vaca, también a un máximo de 90 animales), creándose una nueva prima al sacrificio de terneros recién nacidos, para jóvenes machos de ocho a diez días, de 100 ecus, para evitar el cebo de estos animales en explotaciones lecheras.

En el caso de la carne de ovino, también se disminuye el número de ovejas con derecho a percibir prima a 350 hembras por explotación, en zonas normales, y 750 ovejas en zonas desfavorecidas o de montaña. Por encima de dichos límites, se suprime la prima disminuida al 50 por 100, que se concedía hasta ahora.

Todo este sistema de primas se condiciona a cumplir unos límites máximos de peso vivo por hectárea de superficie pastable, que se establece en dos unidades de ganado mayor/Ha. en zonas normales y de 1,4 unidades de ganado mayor en zonas desfavorecidas y de montaña. Para es-

tos cálculos, se suman vacas, terneros y ovejas. De esta condición se excluye a las explotaciones lecheras que no comercialicen anualmente más de 24.000 litros de leche.

Estas ayudas directas favorecen muy poco a la ganadería española. Al condicionar su percepción a la dependencia de explotaciones de pastos y prados permanentes, se limitan sus efectos a las zonas de la España húmeda. Pero es en esas regiones donde el minifundismo tradicional implica dimensiones de explotación más pequeñas, muy alejadas de los límites máximos establecidos por la CE. De ahí se deriva un importante despilfarro de ayudas en España. Pero, además, la ganadería más intensiva y moderna, en el interior y en la España mediterránea, queda excluida, tanto si es lechera como si es de cebo.

Por otra parte, el nuevo sistema de primas a la carne de ovino viene a suponer una «cuota de rebaño». La prima es básica, hoy día, para rentabilizar la producción ovina en la mayor parte de las regiones españolas. Pero la limitación del número de ovejas que se propone tiene un efecto más restrictivo aún que la «cuota» en el sector lechero. Efectivamente, el sistema de la leche permite el abandono de ganaderos que ceden sus «cuotas» a explotaciones más eficaces, haciendo posible la reestructuración y modernización del sector, existiendo auténticos mercados de compra-venta de «cuotas». Estas posibilidades quedan excluidas en el caso del ovino, ya que, aunque se autoriza el aumento del número de ovejas con derecho a prima por razones de compra-venta o sucesión, se mantienen en cualquier caso los límites máximos establecidos.

3. Perspectivas futuras de los principales subsectores de la producción agraria

A la luz de las tendencias en los distintos mercados y de los nuevos planteamientos en la PAC, analizaremos las perspectivas de los principales subsectores de la agricultura en un horizonte de medio plazo.

Cereales

La permanente situación excedentaria del mercado cerealista comunitario, y sobre todo las perspectivas de una fuerte caída en sus precios, compensada con ayudas directas a las rentas de los agricultores, amenazan con modificar sustancialmente el panorama de la producción cerealista en España.

En la actualidad, España es ligeramente deficitaria en trigos blandos y, en mayor medida, en maíz. Por el contrario, somos excedentarios en trigos duros, cebada y arroz. Los bajos rendimientos en los secanos cerealistas del interior no permiten ser optimistas, y es de esperar que una buena parte de esta superficie menos productiva deje de cultivarse en el futuro, por abandono o por dedicación a otros tipos de actividades, como son las forestales o pastizales. No obstante, las ayudas directas pueden llegar a frenar este proceso de abandono.

La crisis cerealista que se avecina afecta a la agricultura de la mayor parte de las regiones españolas, aunque puede ser más acusada en las dos Castillas y en el Valle del Ebro: secanos poco productivos y maíz de alto coste en regadío.

Por el contrario, la producción de trigo duro puede llegar a ex-

perimentar una expansión en las provincias que reciben la ayuda específica a este cultivo. También existen buenas expectativas para el arroz, los trigos blandos de buena calidad y las cebadas cerveceras.

Leguminosas

Las tradicionales producciones de judías, garbanzos y lentejas están condicionadas a las importaciones a precios bajos procedentes de Argentina, Méjico, Turquía y otros países. Su futuro en España se basa en el mantenimiento de una calidad reconocida, apoyada en denominaciones de origen tradicionales, ya que la producción española no puede competir en precios, pero sí en calidad.

Oleaginosas

Dentro de las semillas oleaginosas, el cultivo dominante en España es el girasol. Existe una reducida producción de *colza*, cultivo aún en fase experimental en España, aunque su futura expansión está condicionada por la asociación de dicha producción al síndrome del aceite tóxico. Sólo su mezcla con aceites de semillas vegetales podría modificar un factor limitativo de tal magnitud.

En el caso de la soja, los intentos efectuados no han dado apenas resultados. Su posible expansión, como en el caso de Italia, tendría que apoyarse en los deseos de alguna gran empresa aceitera, caso de Ferruzzi en Italia, que introdujera algún sistema de tipo contractual, resolviendo los problemas prácticos y de asesoramiento técnico que acompañan a este cultivo.

En el caso del girasol, y a pesar

de los bajos rendimientos, puede considerarse como un cultivo de futuro. En la actualidad, ocupa casi un millón de hectáreas, esperándose que aumente hasta los límites previstos por la Comunidad, 1,4 millones de hectáreas en los próximos años.

El cultivo del girasol se verá también afectado por el nuevo sistema de ayudas directas de la Comunidad, negociándose en los mercados a precios internacionales. Todo ello puede llegar a repercutir en los modos de cultivo de una manera aún incierta.

Por otra parte, las importaciones de semillas oleaginosas, soja principalmente, están aproximándose a valores de 100.000 millones de pesetas anuales.

Aceites

El mercado de aceites en España se mantiene con una estructura similar a la existente antes de la liberalización de 1991. El mercado se reparte entre el aceite de oliva y el de girasol, siendo pequeña la cuota de mercado de otros aceites, como el de maíz, el de soja o el procedente de mezclas.

No obstante, la relación de precios entre aceite de oliva y sustitutos se ha modificado sustancialmente. Sin considerar la ayuda al consumo, dicha relación de precios era superior a 4 respecto al de girasol y de soja a finales de 1991.

La actual coyuntura del aceite de oliva es muy favorable. El consumo interior se mantiene a niveles elevados y las exportaciones han aumentado de un modo muy sensible en los últimos años, hasta niveles de 240.000 toneladas en 1990.

Este optimismo se ha conta-

giado al campo, donde cabe suponer que se ha frenado el arranque de superficie olivarera, hasta el punto de existir sospechas de que se haya invertido la tendencia y se esté plantando de nuevo. En cualquier caso, existe una tendencia a cuidar mejor el cultivo, modernizarlo y, en algunos casos, prever riegos de apoyo. Todo ello se viene traduciendo en un sistemático aumento de producción, con medias entre 500.000 y 600.000 toneladas en los últimos años.

Las exportaciones españolas de grasas y de aceites habrán superado en 1991 los 100.000 millones de pesetas, lo cual puede considerarse como un *record* histórico.

Vino

Se trata de un ejemplo modélico para analizar los errores de la Administración y las deficiencias del sector privado dentro de un sector en el que se dan las mejores condiciones de partida para poder competir, con ventajas iniciales, en el mercado europeo.

España es un país excedentario en vino, con la mayor superficie de viñedo del mundo (1,5 millones de Has.), aunque con rendimientos bajos en general (30-35 millones de Hls. de producción total). Los precios del vino en España eran, en 1986, muy inferiores a los de la Comunidad, aproximadamente la mitad.

Nuestras exportaciones, salvo casos muy particulares (jerez, cava y algunos riojas), han sido de vinos a granel. En 1986, exportábamos por valor de 69.000 millones de pesetas. En 1990, las exportaciones se han situado en 90.000 millones de pesetas, pero

las importaciones han crecido desde 27.000 millones en 1986 hasta 58.000 en 1990. Es decir, las importaciones están aumentando a mayor ritmo que las exportaciones dentro del capítulo 22 del arancel.

Nuestros grandes competidores en el sector del vino, franceses e italianos, con una superficie similar en ambos casos (alrededor de un millón de Has. cada uno) producen el doble: aproximadamente 70 millones de hectolitros por cada uno de estos dos países. La relación calidad-precio de nuestros vinos de mesa permitiría competir en poco tiempo con los vinos de mesa de ambos países, y es posible que con ventaja para los vinos de mesa españoles. Otra cosa distinta es la competencia con los grandes vinos franceses con denominación de origen, segmento de mercado que sólo pueden ocupar algunos grandes vinos españoles.

Los cambios del Reglamento del Vino adoptados en la cumbre de Dublín, en diciembre de 1984, equivalen al establecimiento de una cuota de producción de vino de mesa por país, al obligar a destilar proporcionalmente a los incrementos de producción de cada campaña respecto al período de referencia 1981-1984.

Pero, además, nos encontramos con una situación paradójica en la que el sector privado, en especial las cooperativas de La Mancha y de Tierra de Barros, en lugar de sostener una estrategia comercial de penetración en los mercados, parece estar satisfecho con los precios de las destilaciones públicas, y mantiene básicamente sus estrategias tradicionales de mercados: ventas a granel y escasa mejora de la calidad, salvo excepciones.

No obstante, la situación favorable ha sido percibida en muchas zonas, particularmente con denominación de origen (Duero, Cataluña, Yecla, Jumilla, Almansa, Madrid, Galicia, incluso Valencia y Utiel-Requena, y algunos casos particulares en La Mancha, Valdepeñas y Extremadura), donde se ha desarrollado un importante proceso inversor, tanto en viñedo como en bodegas.

Si se mantiene y se generaliza esta tónica en los próximos años, la apuesta sobre el sector vitivinícola puede ser la más afortunada de toda la agricultura española. Pero ello también exige que la Administración elabore una estrategia adecuada en Bruselas, eliminando las actuales discriminaciones que sufre el sector español del vino en el ámbito reglamentario.

Azúcar

El sector remolachero-azucarero, pendiente de reestructuración, mantiene producciones ligeramente inferiores al millón de toneladas de azúcar; es decir, muy ajustadas en promedio a la cuota nacional asignada por la CE. Aproximadamente, una tercera parte de esta producción se obtiene en el Sur, y los otros dos tercios en el resto del país, básicamente en el Duero.

La Comunidad es muy excedentaria en azúcar, al sostener precios muy superiores a los del mercado mundial. En los próximos años, cabe esperar un descenso de precios que puede comprometer la viabilidad del cultivo en algunas comarcas españolas. También la reestructuración de la industria puede afectar al cultivo, debido a que los costes de transporte suelen hacer inviable

la producción de remolacha en las zonas alejadas de una fábrica.

Frutas y hortalizas

Este sector es el auténtico «buque insignia» de la agricultura española. Si incluimos las flores y las conservas (partidas 06, 07, 08 y 20 del arancel), las exportaciones españolas en este sector alcanzan los 450.000 millones de pesetas, frente a unas importaciones que han aumentado en los últimos años hasta los 120.000 millones. La principal partida exportadora es la de la fruta fresca, que alcanza por sí sola los 230.000 millones de pesetas.

Esta tradicional situación privilegiada de la hortofruticultura española no deja de plantear problemas, que pueden agravarse en el futuro. Los mercados están, en gran medida, saturados; la creciente entrada de productos muy competitivos de terceros países, la competitividad de italianos y griegos dentro de la CE, son razones que aconsejan una estrategia agresiva de las producciones españolas.

La diversidad de los problemas de un sector con producciones y mercados tan variados no permite profundizar aquí en la situación y perspectivas de cada uno de los productos, pero cabe decir que el final del período de transición, que puede adelantarse al 1.º de enero de 1993, podría contribuir a paliar las dificultades con que se está tropezando en las últimas campañas, consecuencia, en buena medida, de una expansión poco controlada de las producciones.

La plena integración de Canarias en la PAC puede contribuir decisivamente a solucionar algunos de los graves problemas que se plantean para la hortofruticul-

tura canaria en el futuro, y muy particularmente los ligados al sector del plátano.

Algodón y tabaco

Son producciones que, en el ámbito del PIB agrario nacional, no son importantes, pero que, teniendo en cuenta su fuerte demanda de empleo y su concentración en regiones atrasadas, con altos niveles de paro (tabaco en Extremadura y algodón en Andalucía), alcanzan una cierta relevancia.

En el caso del tabaco, la CE ha introducido cambios en el sentido de primar las variedades con mejores salidas comerciales, penalizando la protección a las variedades sin demanda y que más han recurrido a la intervención en el pasado. La consecuencia será que la superficie de tabaco podrá mantenerse, pero siempre que se reconvierta hacia las variedades con fácil comercialización.

En cuanto al cultivo del algodón, la CE, en su actual propuesta de reforma, no introduce cambio alguno en este sector. Por ello, teniendo en cuenta la existencia de una cantidad máxima de referencia para la concesión de la ayuda al productor, que no ha sido modificada, no cabe esperar grandes aumentos de la superficie cultivada. Si se produjeran dichos aumentos, las ayudas descenderían proporcionalmente. No obstante, dado el desarrollo de la mecanización de la recolección, cabe esperar algún incremento de superficie en los próximos años.

Sector lechero

Se trata de uno de los sectores más vulnerables de la agricultura

española en el contexto de un mercado europeo abierto. Y ello a pesar del espejismo vivido a finales de los años ochenta, en una coyuntura muy especial de eliminación de *stocks* excedentarios en la CE, en la que España ignoró las restricciones comunitarias a la producción de leche, aumentando sus producciones en un 25 por 100 aproximadamente. Todo ello provocó una fuerte competencia entre industrias lecheras por captar cuota de mercado, elevando artificialmente los precios en toda la Comunidad, y también en España.

Lo cierto es que las estructuras productivas del sector lechero español son muy deficientes y deben ser transformadas radicalmente a medio plazo.

Las importaciones no han aumentado más que moderadamente —desde 33.000 millones de pesetas en 1986 hasta 46.000 millones en 1990—, pero la toma de posición de los grandes grupos lecheros franceses en el mercado español amenaza con una mayor penetración en los próximos años, tanto en compra de empresas como en utilización de esa plataforma para la exportación de productos.

Las deficiencias estructurales en las zonas óptimas de producción de Galicia y la cornisa cantábrica —con explotaciones en miniatura, problemas de recogida, calidad bacteriológica penosa e infraestructuras inadecuadas— no permiten ser optimistas. Por otro lado, la industria lechera más moderna y con mejor dimensión, en la España interior y mediterránea, se enfrentará de modo creciente con importantes problemas de costes de producción, a pesar del anunciado descenso en el precio de los cereales.

Además, la nueva política le-

chera, basada en ayudas directas a la ganadería dependiente de la tierra, parece excluir a las explotaciones intensivas españolas.

Carnes

El consumo *per capita* de carne en España coincide prácticamente con el promedio comunitario, en torno a 87 Kgs./habitante y año. Sin embargo, la estructura de este consumo varía mucho de un país a otro. En nuestro caso, la carne de porcino supone el 52 por 100 del total. En carne de aves, somos el primer país consumidor de la CE, con 22 Kgs./habitante y año.

Las especies rumiantes, vacuno y ovino, aportan sólo el 20 por 100 de la carne consumida. Es particularmente bajo el consumo de carne de vacuno, 12 Kgs., muy inferior a la media comunitaria de 23 kilogramos.

En carne de ovino, aunque sólo consumimos seis kilogramos *per capita*/año, estamos por encima del promedio de la CE, que es de cuatro kilogramos.

El comercio exterior de carne y animales vivos es muy desfavorable a España. Las importaciones se sitúan ya en la proximidad de los 100.000 millones de pesetas, mientras las exportaciones apenas superan los 30.000 millones.

Carne de vacuno

Las estructuras del sector vacuno español, tanto en carne como en leche, son muy deficientes. La dimensión media de las explotaciones españolas productoras de carne de vacuno es de 12 cabezas, muy lejos de la media comunitaria de 33 animales.

La producción española se

aproxima a las 450.000 toneladas anuales. El mercado padece una situación muy deprimida, consecuencia de los importantes excedentes a escala comunitaria, que superaban las 800.000 toneladas a finales de 1991.

Las perspectivas de futuro no son favorables para el sector español de la carne de vacuno. Además, las actuales propuestas de reforma de la política comunitaria amenazan con dejar al margen de los sistemas de ayudas previstos a toda la ganadería intensiva de vacuno en España.

Carne de porcino

En este sector, cabe diferenciar entre el mercado del cerdo ibérico y sus embutidos derivados, y el del cerdo blanco. En el primer caso, nos encontramos con productos de primera calidad, con un segmento de mercado propio. La persistencia de problemas de carácter sanitario, por la peste porcina africana en la zona de producción de Extremadura y Andalucía Occidental impide que este sector pueda abrir mercados en el exterior. Se trata de un problema difícil de solucionar, pero que debería abordarse urgentemente, y de modo conjunto entre España y Portugal.

En el caso del cerdo blanco, se opera en un mercado cíclico bien conocido. España tiene la mayor cabaña de cerdos de toda la CE, casi 17 millones en 1990, tras Alemania. Sin embargo, la estructura productiva es de una dimensión muy inferior: 35 animales por explotación frente a casi 1.000 animales en Holanda ó 300 en Bélgica y Dinamarca.

Se trata de un sector estratégico en algunas regiones españolas —caso de Cataluña, Levante,

Murcia, Castilla y León, o Aragón— no sólo por las producciones para consumo en fresco, sino también por ser la base de buena parte de las actividades de las industrias cárnicas y de embutidos.

Carne de ovino

También es un sector de gran relevancia social, por aprovechar los pastos de las regiones más secas del interior peninsular. Tras el Reino Unido, disponemos de la mayor cabaña de ovejas de la CE. La percepción de la prima a la oveja ha supuesto, en los últimos años, un importante flujo financiero de cerca de 50.000 millones de pesetas para España.

El mercado de la carne de ovino responde a un ciclo anual, con máximos de precios en el segundo semestre y mínimos en el primero. Este ciclo es opuesto al que se registra en la Comunidad, por lo que suelen producirse intercambios complementarios en ambas épocas del año. Las importaciones de cordero congelado de Nueva Zelanda suponen, no obstante, un permanente factor de desequilibrio del mercado de la carne de ovino en toda la Comunidad. De ahí que se considere como imprescindible para la rentabilidad de las explotaciones de ovino la actual prima a la oveja.

También hay que considerar las buenas perspectivas, en general, del mercado de la leche de oveja y de cabra para la fabricación de quesos.

Sector avícola

Es un sector también cíclico, tanto en carne como en huevos, con una demanda interior absolutamente saturada para los actuales niveles de consumo.

En los últimos años, se han presentado graves problemas de competitividad frente a las tradicionales ventas, a precios muy bajos, de operadores franceses acostumbrados a reventar mercados. Tampoco la Administración, muy obsesionada con el sector del pollo por su repercusión en el IPC, ha dado muestras de comprender el funcionamiento de este mercado.

En general, si se aborda una profunda reestructuración y modernización de este sector, no sólo a nivel técnico e industrial, sino, particularmente, en las prácticas comerciales, se trata de un sector que puede llegar a ser competitivo en el futuro.

4. Reconversiones sectoriales

Aunque por distintos motivos, la práctica totalidad de los sectores agrícolas y ganaderos españoles tienen pendiente un proceso de ajuste o reestructuración. Ello es debido a los cambios que se están produciendo en los mercados europeo y mundial, así como a los cambios previstos en la PAC. No obstante, la reconversión productiva puede ser de especial intensidad en el caso del sector lechero y del remolachero-azucarero, debido a que se han perdido seis preciosos años para efectuar los ajustes que ya eran necesarios en 1986.

En ambos casos, se trataba de los únicos productos agrarios donde los precios institucionales españoles superaban a los comunitarios y, por tanto, era preciso abordar un proceso de aproximación a la baja de los precios españoles. Las diferencias de precios son aún sustanciales en ambos casos.

Además, en el sector leche-

ro no se han aplicado las cuotas que, dentro de la normativa comunitaria, restringen las producciones de ganaderos e industria lechera. Es éste un problema muy grave, ya que las producciones españolas han seguido creciendo durante el período 1986-1991, alejándose del nivel de cuota que había sido asignado a España en 1985. Es cierto que aquella cuota asignada por la CE era «cicatera», pero la irresponsabilidad mostrada por el Ministerio de Agricultura en el período 1985-1990, al ignorar la política lechera común, ha sido el peor regalo que podía hacerse a un sector que precisa una urgente modernización y reestructuración.

El proceso de implantación de las cuotas ha sido abordado en la actualidad, con las enormes dificultades que representa tener que poner orden en un sector que ha estado *seis años* abandonado a la propia inercia del mercado, siendo uno de los sometidos a normas más estrictas dentro de la política agraria común.

En el caso del sector remolachero-azucarero, las circunstancias son otras, aunque los retrasos en la reestructuración también son consecuencia de una estrategia de «cerrar los ojos» a lo inevitable. Los costes de producción de la remolacha en España son más elevados, por lo general, que en las zonas óptimas de los países productores de la CE. El futuro descenso de precios que espera a esta producción debe contar no sólo con la pendiente aproximación de precios, sino también con un previsible descenso futuro del precio europeo como consecuencia de las tendencias defendidas ya por Francia, primer productor comunitario, así como por los resulta-

dos que puedan alcanzarse en la Ronda Uruguay del GATT.

Por todo ello, hay que esperar un descenso de precios del orden del 25 por 100 en los próximos cinco-seis años. Como consecuencia, hay que prever una disminución de superficie cultivada, que es especialmente preocupante en el Duero, dada la previsible crisis cerealista y la imposibilidad de aumentar superficies forrajeras, al someterse a cuotas la producción lechera, y en el futuro tal vez también las cabañas ovinas, según las actuales propuestas de reforma de la política agraria común.

La reconversión remolachero-azucarera debe permitir una modernización intensa del cultivo y de la producción industrial de azúcar capaz de paliar estas perspectivas poco favorables.

5. El futuro de la agricultura competitiva

La agricultura mejor dotada y con mayor potencialidad productiva tendrá necesariamente que competir en los mercados nacionales e internacionales y, por tanto, deberá producir con unos costes unitarios lo más bajos posible, para lo cual estará obligada a incorporar las más modernas tecnologías, que irán apareciendo conforme los descubrimientos científicos se vayan produciendo. Las medidas de extensión productiva, y otras restricciones de carácter medio-ambiental previstas en la PAC, no deberían, por tanto, ir dirigidas hacia este tipo de agricultura, a menos que la gravedad de la contaminación o degradación del medio natural así lo exigiera, ya que la aplicación de dichas medidas puede mermar su competitividad en los mercados

internacionales. Como ya se ha reiterado, la aplicación de políticas medio-ambientales que supongan determinadas restricciones sólo será viable, sin pérdida de competitividad, cuando todos los países competidores aprueben simultáneamente medidas similares.

El futuro de la agricultura competitiva dependerá de su capacidad para afrontar algunos de sus principales retos, de entre los que destacaremos los cuatro siguientes:

a) Mejora de la información y orientación a los agricultores.

b) Mejora de las estructuras agrarias (mercado de la tierra).

c) Capacidad para financiar las inversiones de modernización de las explotaciones (financiación agraria).

d) Mejora de la organización y del asociacionismo agrario.

Vamos a detenernos a analizar cada uno de ellos.

a) *Mejora de la información y orientación de los agricultores*

Nunca los agricultores habían vivido una etapa de mayor desconcierto. Después de haber acometido importantes inversiones para modernizar y aumentar la productividad de sus explotaciones, endeudándose fuertemente, a veces incluso con la ayuda y la incitación de la propia Administración, ahora resulta que lo que producen no tiene mercado, que tienen que producir menos, que deben extensificar sus técnicas productivas para conseguir menores rendimientos, que se les da dinero para que dejen de cultivar las tierras, para que se jubilen antes de tiempo o para que se conviertan en empresarios

de la hostelería, en conservadores de la naturaleza o en guardas forestales.

En definitiva, lo que perciben los agricultores es que lo que han venido haciendo desde hace tiempo, que además, en muchos casos, es lo único que saben hacer —es decir, cultivar la tierra para producir cada día más—, ya no tiene sentido. Que la profesión de agricultor está en decadencia. Se trata de una auténtica crisis de identidad colectiva como grupo profesional.

No hay más que hablar con los agricultores, asistir a reuniones, participar en jornadas agrarias, o simplemente tomarse un vino en cualquier bar de cualquier pueblo, para percibir la demoralización, el desánimo y, sobre todo, el desconcierto de los agricultores. No saben qué hacer, qué cultivar, qué producir.

Estamos hablando de un colectivo de un millón de agricultores desconcertados, desorganizados y con escasa capacidad de respuesta.

La última novedad, no menos desconcertante, es que los precios que los agricultores van a percibir en el futuro serán mucho menores que los actuales, pero a cambio se les compensará con importantes ayudas por hectárea a cargo del Presupuesto público. Es decir, que los agricultores van a pasar a engrosar las filas de los pensionistas o, dicho de otro modo, que van a pasar a ser mitad población ocupada y mitad clase pasiva. Por otro lado, el nuevo sistema puede conducir a que la tierra ya no interese por lo que pueda producir, sino por el derecho a percibir la ayuda, con el cambio de mentalidad que ello supone para los agricultores, acostumbrados a considerar su tierra como factor de producción

o patrimonio, pero no como un título de renta fija.

Los tiempos que se avecinan serán, pues, difíciles para los agricultores. A su mentalidad no excesivamente innovadora se suma ahora una nueva complicación, cual es la propia e intrínseca dificultad para entender los cambios actuales por lo que tienen de incongruentes, desconcertantes y, en algunos casos, hasta irracionales.

En épocas pasadas, los agricultores asumían con cierta facilidad que debían modernizar sus explotaciones, sustituir la tracción animal por el tractor, utilizar abonos, semillas selectas, etc. En definitiva, se trataba de introducir nuevas técnicas y aumentar la productividad para poder competir, y también para mejorar su nivel de vida y sus condiciones de trabajo. Eran cambios más fáciles de entender. Pero, sobre todo, existía una Administración que, a través del Servicio de Extensión Agraria, supo transmitir con claridad y nitidez lo que tenían que hacer los agricultores. Dicho Servicio, desde la proximidad al agricultor —factor esencial para ganarse su confianza—, jugó un papel destacado en esa etapa de modernización agraria.

Es evidente que en la etapa actual es difícil que la Administración agraria aconseje correctamente al agricultor sobre lo que debe hacer, dadas las convulsiones y vaivenes, a veces incomprensibles y absurdos, de las medidas y reformas de política agraria que se dictan en Bruselas, donde el juego de intereses y de equilibrios entre los doce países miembros es realmente complejo. Sin embargo, el agricultor tiene todo el derecho, en una situación tan cambiante y difícil, a recibir una *información completa*

y rápida que le ayude a tomar decisiones. El agricultor, a partir de esa información, deberá adoptar las decisiones que considere oportunas, con el apoyo, en la medida de lo posible, de la Administración.

En este sentido, y ello sí constituye una crítica a las distintas administraciones agrarias, los agricultores no sólo están desconcertados, sino también desinformados. La información llega fragmentada, incompleta, deslavazada y tarde, cuando llega. Con la rapidez con la que cambian las normativas agrarias, hay veces que cuando se informa a los agricultores de una determinada disposición, ya se ha sustituido por otra. La propia falta de vertebración del sector, la debilidad de los sindicatos agrarios y, en general, la desorganización y apatía del propio colectivo contribuyen a que las carencias de la Administración no sean suplidas por otras instancias. En muchos casos, no ha habido una sustitución de la labor informativa de las cámaras agrarias por la nueva organización institucional de relaciones agrarias.

La Administración tiene la obligación de procurar que el fuerte proceso de ajuste que se avecina se haga con el menor coste social posible, y para ello, uno de los factores clave es la *información puntual y rápida al agricultor*.

En este sentido, el reciente convenio firmado entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y los sindicatos agrarios para la divulgación por éstos de la nueva política de modernización de explotaciones (Real Decreto 1887) y de la implantación de la cuota lechera constituye una iniciativa muy loable, y un interesante camino que debe se-

guirse. Esta vía, además de mejorar la información, contribuiría a la consolidación de los sindicatos agrarios.

b) *El mercado de la tierra*

El mercado de la tierra es poco transparente y muy distorsionado, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Una de las razones fundamentales de esta situación es la doble naturaleza de la tierra como factor de producción, por un lado, y como activo, por otro. Estas dos condiciones no se dan de forma separada, de modo que incluso cuando un agricultor compra tierra para aumentar el tamaño de su explotación (factor de producción) también está teniendo en cuenta la revalorización del activo tierra (expectativas de plusvalía).

Sólo así puede entenderse que en algunas fases históricas la evolución de la rentabilidad agraria y la de los precios de la tierra no hayan sido paralelas, y que los precios de la tierra no guarden relación, por excesivos, con la rentabilidad de la producción agraria.

Si analizamos la relación entre la evolución del índice de precios percibidos por los agricultores y la del índice de precios de la tierra (gráfico 10), se observa que en el período 1980-1986 la evolución de ambos índices es paralela. En cambio, en el período 1986-1990, los precios de la tierra crecen mucho más rápidamente que los precios de los productos agrarios. Las causas de esta evolución divergente hay que buscarlas, con seguridad, en elementos no estrictamente ligados a la producción agraria y a su rentabilidad: clima de euforia inversora, ciclo expansivo de la eco-

nomía, excedente de liquidez, posibilidades de refugiar dinero negro comprando fincas agrarias, entrada de inversión extranjera a raíz de nuestra adhesión a la CE.

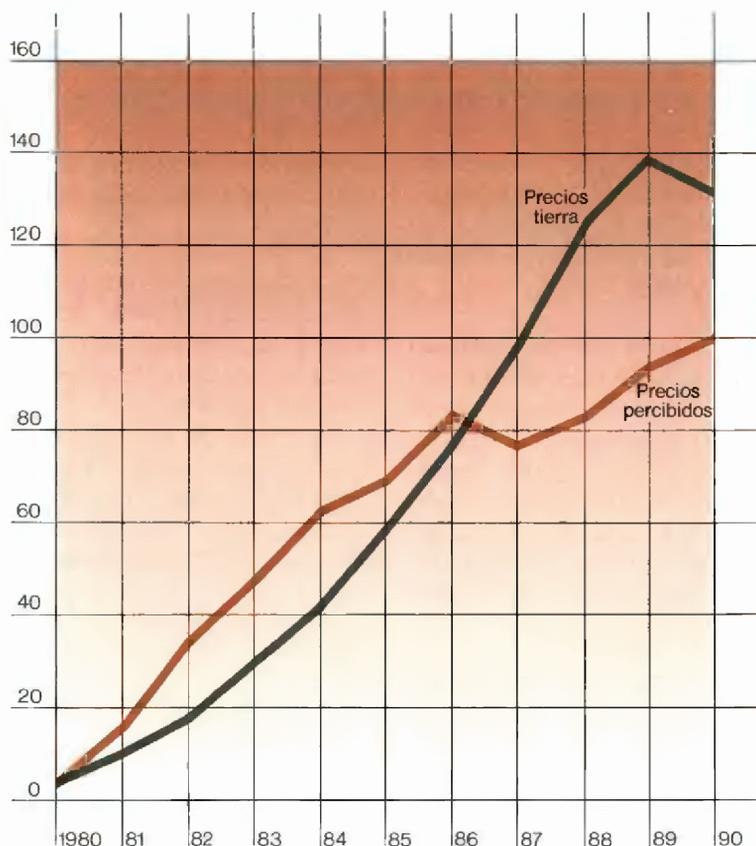
La tendencia fuertemente alcista de los últimos años se ha roto en 1990, año en el que, aun con ciertas excepciones, los precios de la tierra han disminuido en términos monetarios, siendo por tanto mayor la pérdida en términos reales. Las razones de este cambio de tendencia hay que buscarlas en la desaceleración de la actividad económica, la menor actividad inversora, las expectativas de recesión económica, la disminución de la rentabilidad agraria y las malas expectativas para la agricultura como consecuencia de los cambios en la política agrícola común, que provocarán la caída de los precios agrarios. El mercado de la tierra se ha paralizado notablemente a partir de 1990, especialmente por el lado de la demanda, ante las malas expectativas agrarias y la ruptura de la tendencia alcista (dudosas expectativas de plusvalías).

Según los datos de la *Encuesta de Precios de la Tierra*, realizada por el MAPA (cuadros n.ºs 8 y 9), el descenso de los precios observado en 1990 ha afectado más a ciertos cultivos sobre los que había algunas expectativas que no se han visto confirmadas. Es el caso de los cítricos, los frutales y el viñedo. En cambio, los descensos son mucho menores para el olivar de almazara.

A escala de comunidades autónomas, destaca el hundimiento de los precios de la tierra en La Rioja, Comunidad Valenciana y Murcia, coincidiendo con regiones donde la agricultura hortofrutícola es muy importante.

La falta de correspondencia entre los precios de la tierra y la

GRAFICO 10
EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE LA TIERRA
Y LOS PRECIOS PERCIBIDOS
(En porcentaje anual acumulado)



La evolución del índice de precios de la tierra y la del índice de precios percibidos por los agricultores es paralela en el período 1980-1986. A partir de ese año, las dos curvas se separan, ya que los precios de la tierra crecen mucho más rápidamente que los precios agrarios. Esta situación se prolonga hasta 1985. En 1990, se inicia un cambio de tendencia, ya que los precios de la tierra empiezan a disminuir, mientras que los precios agrarios siguen subiendo, aunque a un ritmo menor. Son las malas expectativas de rentabilidad agraria (consecuencia de la disminución de precios que provocará la reforma de la PAC), entre otras causas, lo que explica que los precios de la tierra disminuyan a partir de 1990, aunque los precios agrarios todavía sigan aumentando.

trar lo exageradamente altos que son los precios de la tierra en relación a la rentabilidad que de ella se obtiene, presentamos los *ratios* de rentabilidad de un agricultor que invirtiera en comprar tierra. Supongamos que invierte 5.000.000 de pesetas en la adquisición de una Ha. de cítricos en Valencia (es el valor de dicho tipo de tierra según las encuestas del MAPA). Tomando los datos de la Red Contable (17), se estima que dicha hectárea produce una renta anual media de 250.000 pesetas. Si consideramos un período de 50 años, la tasa interna de rendimiento de la inversión (TIR) es del 2,5 por 100. Es decir, que si actualizamos el flujo de rentas a una tasa superior al 2,5 por 100, el valor actualizado neto (VAN) será negativo. Si consideramos una tasa de actualización del 2 por 100, el *pay-back* (período de recuperación de la inversión) es de 46 años.

Si tomamos una hectárea de secano de Andalucía, cuyo precio está alrededor de las 800.000 pesetas (encuesta del MAPA) y cuya renta se estima, tomando la misma fuente que en el ejemplo anterior, en 40.000 pesetas al año, el TIR es del 1 por 100. En el caso de una hectárea de secano en Castilla y León (precio de 450.000 pesetas y renta media anual de 20.000 pesetas) el TIR de la inversión es de 0,7 por 100. Es decir, que los niveles de TIR están entre 0 y 2 por 100. El agricultor que en lugar de comprar tierra invirtiera en comprar títulos de Deuda Pública a largo plazo, obtendría un TIR de 10,6.

Es evidente, según estos datos, que la inversión en compra de tierra con fines productivos es, en la actual situación, de rentabilidad absoluta y relativa muy dudosa. Desde una perspectiva productiva y de racionalidad eco-

rentabilidad agraria constituye uno de los *frenos más importantes* a la movilidad del factor tierra, dificultando así el proceso de reestructuración agraria, que es absolutamente esencial para afrontar el futuro. La contrapartida es que el agricultor tiene, gracias a

esta situación, un elemento de seguridad, al disponer de un activo patrimonial de alto valor y con una cierta tendencia, por lo menos hasta hace bien poco, a la revalorización.

A título de ejemplo, y para ilus-

nómica, ningún agricultor debería invertir en comprar tierra. Por tanto, sólo las expectativas de plusvalía de la tierra, considerada como un activo, o bien ciertas razones subjetivas carentes de lógica económica, pueden explicar la decisión de comprar tierra.

¿Qué puede ocurrir en el futuro con el mercado y los precios de la tierra? ¿Seguirán descendiendo los precios de ésta en lo que queda de siglo? Realmente, es difícil y arriesgado aventurar cualquier hipótesis acerca de la futura evolución de los precios de la tierra, dada la gran cantidad de variables endógenas y exógenas que influyen en dichos precios. Sin embargo, podemos analizar una serie de factores y dar alguna opinión al respecto. De entre los diversos factores, destacaremos básicamente tres.

En primer lugar, cabe esperar que el sistema fiscal español se armonice con el que existe en los demás países de la CE de modo que en el futuro la existencia de dinero negro sea mucho menor, y que la posibilidad de refugiarlo en la compra de fincas rústicas sea cada vez más difícil. Con ello, se eliminaría, o por lo menos se moderaría, uno de los factores que han contribuido a dinamizar la demanda de tierra. Esta moderación debería provocar descensos en el precio de la tierra.

En segundo lugar, las políticas comunitarias para fomentar el abandono de tierras de cultivo y el cese anticipado de los agricultores de más de 55 años, junto con la jubilación o desaparición de los agricultores de avanzada edad (una parte considerable de la actual población activa agraria), liberará en los próximos años una considerable oferta de tierras que, en principio, debería presio-

nar a la baja los precios de la tierra.

Por último, todos los datos apuntan a que la actividad agraria atravesará fuertes dificultades en los próximos años, con precios a la baja y problemas para vender los productos. La pérdida de rentabilidad y la puesta en marcha de un duro proceso de ajuste y reconversión agraria deberían también, en principio, provocar nuevas caídas en los precios de la tierra, como ya ha sucedido en 1990 y 1991.

En definitiva, si no aparecen nuevos factores que neutralicen los tres efectos que acabamos de analizar —por ejemplo, la demanda de fincas rústicas con fines de ocio—, todo parece indicar que de aquí al año 2000 pueden producirse nuevos e importantes descensos en los precios de la tierra.

Sin embargo, las propuestas de reforma de la PAC pueden afectar al mercado de la tierra. En efecto, al fijar unos precios muy bajos y compensar los descensos de precios mediante la concesión de ayudas por hectárea (moduladas mediante los rendimientos medios regionales), se crea una especie de cupón, o derecho a percibir la ayuda (por el mero hecho de seguir cultivando la tierra), que seguramente se capitalizará y se incorporará al precio de la tierra.

Es posible que en muchas zonas las fincas se cultiven extensivamente, de modo que los costes de producción se cubran mediante los ingresos procedentes de las ventas y los beneficios procedan íntegramente de la ayuda por hectárea. En dicha situación, el descenso de los precios de la tierra tendría un límite equivalente al valor actualizado

neto de un flujo de rentas fijas (ayudas compensatorias).

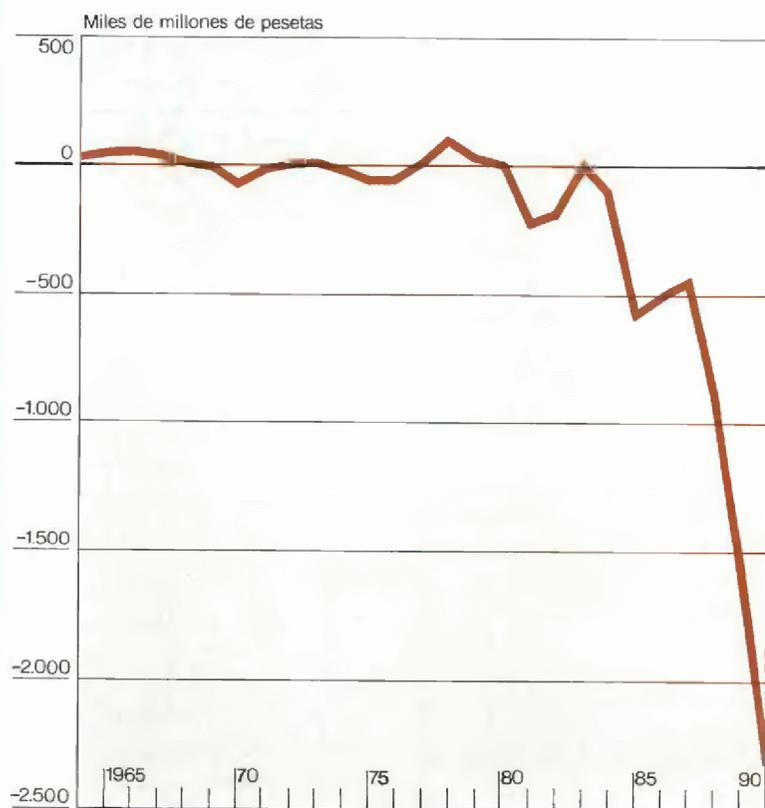
Además, como la ayuda es la misma sea la tierra mejor o peor (pues depende de los rendimientos medios regionales), puede suceder que las tierras peores se revaloricen o, por lo menos, experimenten menores descensos de precios, ya que su posesión da derecho a percibir la misma ayuda que la posesión de buenas tierras.

La disminución de los precios de la tierra no será, por tanto, uniforme, y es posible que los descensos sean fuertes en las tierras mejores, y en cambio los precios de las tierras peores disminuyan poco, o incluso se revaloricen, ante la demanda de fincas para actividades de ocio o para repoblación forestal.

Es difícil aventurar algo más. Quedan interrogantes importantes como, por ejemplo, en qué cuantía se producirá, si es que finalmente se produce, el descenso de los precios de la tierra, y si será suficientemente fuerte como para que ese precio deje de ser un freno para la necesaria reestructuración de las explotaciones agrarias. Es posible que en ciertas zonas y aprovechamientos los descensos sean muy fuertes y los precios se reduzcan a la mitad, o más, de aquí al año 2000. Pero no es posible generalizar una predicción de este tipo, ya que es seguro que otras tierras disminuirán poco, o incluso aumentarán su precio.

Una vía alternativa para movilizar el mercado de la tierra, y fomentar la reestructuración agraria, es el arrendamiento. Pero, para que esta fórmula pueda ser utilizada de forma masiva, sería imprescindible modificar la actual legislación, excesivamente inter-

GRAFICO 11
CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACION
DE LOS AGRICULTORES



En el gráfico se aprecia cómo, hasta 1980, la agricultura tiene capacidad de financiación (excedente neto positivo), mientras que a partir de 1980 se refleja un excedente neto negativo y, por tanto, unas necesidades de financiación. Las necesidades de financiación crecen aceleradamente, en especial a partir de 1986, etapa que coincide con un periodo de fuerte expansión de la inversión privada.

vencionista, liberalizando al máximo el uso de dicha figura jurídica, aunque con las necesarias cláusulas de garantía para las partes contratantes.

Otras medidas de mayor intervencionismo en el mercado de la tierra (Banco de Tierras, sociedades públicas o mixtas que participen en el mercado de la tierra, etc.) no son aconsejables, ya que se han mostrado poco eficientes o incluso negativas en

aquellos casos y países en los que se han aplicado.

c) La financiación agraria

Los sectores agrario y agroalimentario han vivido un intenso proceso inversor a lo largo de la década de los ochenta, en previsión de las consecuencias de la incorporación a la CE. De este modo, la inversión agraria ha pasado de 186.000 millones en 1980, a 508.000 millones en 1990.

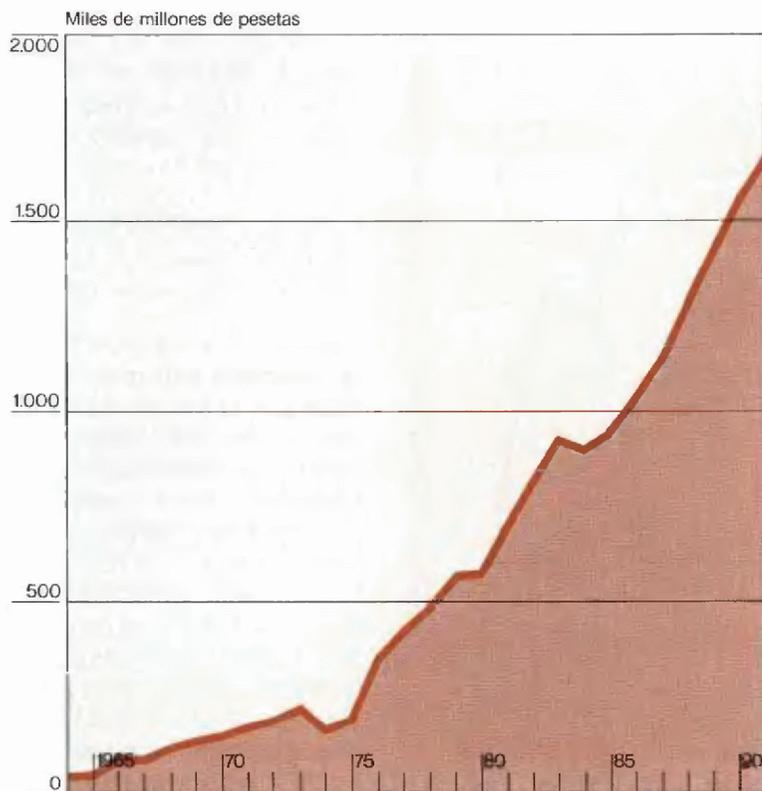
El incremento de las necesidades de financiación de los agricultores (gráfico 11) y la escasa capacidad de autofinanciación del sector han llevado a un considerable aumento del crédito agrario, que ha pasado de 680.000 millones en 1980 a un billón 673.000 millones de pesetas en 1990 (gráfico 12). Adicionalmente, hay que considerar que el crédito a la industria alimentaria ha crecido desde 391.000 millones en 1980 hasta 902.000 millones en 1990.

El reto de la competitividad en el mercado europeo ha impulsado un esfuerzo de modernización que ha llevado a unos niveles de endeudamiento preocupantes. Pero, al mismo tiempo, reflejan una escasa capacidad para financiar con recursos propios no sólo ya los gastos derivados de dicho proceso inversor, sino también los gastos corrientes de las explotaciones agrarias y de actividades industriales que requieren cuantiosos recursos financieros inmovilizados durante varios meses, e incluso años, como ocurre en el sector de crianza de vinos.

Según los datos del MAPA, el ritmo de crecimiento del endeudamiento del sector agrario español viene siendo cercano al 9 por 100 anual en los últimos años. En 1990, el saldo de las cuentas de crédito había ascendido a 1,67 billones de pesetas, equivalente al 86,2 por 100 del valor añadido bruto de la agricultura a precios de mercado.

Con una renta bruta de explotación de 1,6 billones en 1990 y un patrimonio total estimado en 32,5 billones de pesetas, la rentabilidad bruta no supera el 5 por 100, y la neta se situaría alrededor del 2 por 100 respecto al patrimonio empleado (cuadro n.º 10).

GRAFICO 12
EVOLUCION DEL CREDITO
AL SECTOR AGRARIO



Este gráfico se relaciona con el gráfico anterior, ya que existe una fuerte correlación entre necesidades de financiación de los agricultores y crédito al sector agrario. Es a partir del año 1980 cuando el crédito agrario alcanza ya un fuerte volumen, y es en el período 1986-90 cuando el endeudamiento agrario (crédito al sector) se dispara.

100 sobre el valor patrimonial (cuadro n.º 10).

En este caso, también se ha asistido a un aumento importante de las inversiones en el período 1986-1989. En 1990, se ha advertido ya un cierto estancamiento, al estimarse dichas inversiones en 230.000 millones de pesetas, equivalentes al 3,6 por 100 del valor de la producción del sector. Los saldos de las cuentas de crédito al sector alimentario ascendieron, en 1990, a 902.000 millones (cuadro n.º 11).

La valoración de este esfuerzo inversor debe considerar las difíciles condiciones de tipos de interés en las que se ha llevado a cabo, aunque también las cuantiosas ayudas de carácter comunitario, estatal y autonómico que ha recibido. Las subvenciones del Estado a las inversiones en el sector agrario, en 1990, pueden estimarse en 53.000 millones de pesetas, a las que habría que añadir las correspondientes al FEOGA Orientación, otros 19.000 millones de pesetas.

En la actualidad, se vive una situación de incertidumbre que ha desacelerado considerablemente el proceso inversor. La reforma de la política agraria común, las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, y la posible apertura de la CE a los países del centro y Este europeos constituyen un conjunto de circunstancias que van a modificar la situación de los mercados agrarios y alimentarios, y que están provocando una cierta prevención sobre las posibles consecuencias.

Tampoco el contexto financiero interior se presenta transparente. Es cierto que se anuncia un volumen muy importante de recursos financieros públicos para la modernización de la agri-

La inversión agraria total, según los datos oficiales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, ascendería a 594.450 millones de pesetas (el 77 por 100 inversión privada y el 23 por 100 inversión pública). Estos valores equivalen a una inversión anual del 18 por 100 del valor de la producción final agraria, o del 30,5 por 100 del valor añadido neto al coste de los factores, valores realmente muy elevados. Es una opinión hoy en día bastante generalizada que las estimaciones oficiales están sobre-

valoradas, porque parten más bien de cálculos de la formación bruta de capital que de estimaciones respecto a inversiones productivas en sentido estricto.

En el caso de la industria agroalimentaria, con un valor anual de producción de 6,4 billones de pesetas, en 1990, la renta bruta de explotación se estima en 827 miles de millones de pesetas; el patrimonio se estima en 5,2 billones, lo cual da una rentabilidad bruta de la explotación del 16 por

CUADRO N.º 8

ENCUESTA DE PRECIOS DE LA TIERRA 1990
EVOLUCION DE LOS INDICES NACIONALES

(Base: Año 1983 = 100)

TIPOS DE TIERRAS	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
ANALISIS CULTIVOS-APROVECHAMIENTOS								
CULTIVOS	100,0	108,5	121,3	134,9	154,5	1722,2	181,5	176,5
Tierras de labor	100,0	109,2	122,8	136,1	155,7	173,5	183,4	180,1
Secano	100,0	108,2	123,5	135,4	154,1	178,2	188,2	184,7
Regadío	100,0	110,7	121,7	137,1	158,1	166,0	175,9	172,8
Cítricos	100,0	117,0	126,6	144,0	161,5	164,0	158,4	139,7
Naranja (regadío)	100,0	121,3	137,4	162,8	191,9	192,7	181,7	157,1
Mandarino (regadío)	100,0	117,7	121,5	139,6	151,6	161,1	158,3	138,7
Limonero (regadío)	100,0	107,6	111,7	112,3	113,6	110,6	112,1	106,5
Frutales	100,0	104,4	114,1	123,7	141,9	154,6	158,8	148,4
De hueso (secano)	100,0	106,6	123,0	156,5	189,2	187,5	187,4	195,1
» » (regadío)	100,0	107,5	122,6	138,1	153,8	158,1	170,1	151,1
De pepita (secano)	100,0	120,8	128,4	138,3	143,5	137,2	151,9	132,5
» » (regadío)	100,0	103,8	117,0	137,7	150,9	160,7	164,5	161,7
De fruto seco (secano)	100,0	102,6	115,1	126,6	135,0	155,3	157,0	142,7
» » » (regadío)	100,0	97,0	97,8	101,2	96,7	100,6	100,4	94,9
Platanera (regadío)	100,0	97,3	100,0	84,5	154,3	132,0	131,4	140,2
Viñedo mesa (secano)	100,0	102,5	105,1	122,5	147,8	186,4	187,4	164,0
» » (regadío)	100,0	103,1	106,3	105,0	113,1	119,7	127,2	126,2
Olivar mesa (secano)	100,0	127,4	133,2	138,8	163,2	224,6	237,4	201,2
Viñedo transf. (secano)	100,0	103,9	113,4	124,9	141,9	159,2	175,9	166,5
Olivar almazara (secano)	100,0	105,7	119,5	139,4	164,6	197,3	208,5	207,1
APROVECHAMIENTOS	100,0	112,9	122,9	143,9	153,2	177,5	199,1	193,3
Prados naturales	100,0	109,0	123,2	143,4	148,1	158,2	166,3	162,4
Secano	100,0	110,0	123,2	146,4	150,3	159,7	167,4	164,8
Regadío	100,0	105,0	123,4	130,4	138,5	151,9	161,4	152,2
Pastizales (secano)	100,0	118,3	122,4	144,7	160,3	204,6	245,1	236,7
GENERAL	100,0	109,2	121,5	136,2	154,3	173,0	184,0	178,8

Fuente: Boletín Mensual de Estadísticas SGT, MAPA.

cultura. El MAPA piensa aplicar un plan de modernización agraria, mediante convenios con entidades financieras que abaraten el coste de los créditos a la agricultura a tipos entre el 4 y el 8 por 100. Mediante estos convenios se prevé alcanzar una financiación barata a la agricultura de unos 100.000 millones de pesetas anuales, durante diez años.

También los fondos estructurales comunitarios han previsto aportaciones comunitarias en cantidades espectaculares, espe-

cialmente en las regiones del Objetivo n.º 1 (18), de hasta 1,3 billones de pesetas en el período 1989-1993. Este marco financiero será revisado en 1992. Aunque estos fondos no sean básicamente para la agricultura y la industria agroalimentaria, sino para cofinanciar inversión pública en infraestructuras, etc., es evidente que, por las características regionales (muchas de estas regiones del objetivo n.º 1 son regiones eminentemente rurales), los proyectos de estos sectores podrían encajar fácilmente en los

programas de aplicación de los fondos.

Ahora bien, junto a estos datos favorables, se tropieza con contradicciones flagrantes que ponen en duda estas nuevas posibilidades para la agricultura. Junto a la realidad ya palpable de una crisis y una reconversión agrarias en marcha, la política presupuestaria ha acentuado su carácter restrictivo en las inversiones del Presupuesto 1992 e, inevitablemente, en los que le sigan, como consecuencia de la

CUADRO N.º 9

**ENCUESTA DE PRECIOS DE LA TIERRA 1990
EVOLUCION DEL INDICE GENERAL POR COMUNIDADES AUTONOMAS**

AÑOS	España	Galicia	Principado de Asturias	Cantabria	Pais Vasco	Navarra	La Rioja	Aragón	Cataluna
1983	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1984	109,2	111,6	109,8	100,9	137,8	119,7	140,6	104,6	102,8
1985	121,5	127,2	129,6	101,2	101,6	124,0	154,7	116,4	107,9
1986	136,2	137,3	204,9	104,2	111,3	133,2	191,5	121,8	118,2
1987	154,3	152,7	186,3	106,6	111,3	141,8	211,1	142,4	126,4
1988	173,0	155,7	218,1	112,5	122,1	135,5	214,5	146,2	135,5
1989	184,0	175,9	232,9	108,8	181,9	138,9	220,5	151,6	142,0
1990	178,8	196,5	212,8	109,4	135,0	130,9	180,2	133,8	136,4

AÑOS	Baleares	Castilla y León	Madrid	Castilla-La Mancha	Comunidad Valenciana	R. de Murcia	Extremadura	Andalucía	Canarias
1983	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1984	109,2	106,8	159,6	105,2	119,0	100,5	111,1	106,2	98,5
1985	119,2	126,0	132,7	114,3	130,6	111,9	125,6	123,1	100,5
1986	130,9	142,6	137,4	119,2	151,8	121,0	148,9	142,6	124,7
1987	128,2	158,7	120,1	129,2	167,8	130,8	176,6	180,6	185,5
1988	139,3	175,4	134,9	149,1	178,6	156,1	205,0	221,1	242,0
1989	153,3	178,7	130,2	169,9	168,6	160,6	233,1	243,1	204,2
1990	150,5	169,9	155,6	168,7	149,9	139,8	220,6	240,4	237,6

Fuente: Boletín Mensual de Estadísticas SGT, MAPA.

aprobación del Plan de Convergencia. Con ello, se ponen en cuestión las aportaciones nacionales a los grandes programas comunitarios que exigen cofinanciación del Estado miembro.

La política financiera pública tiene además otro indicador visible en la estrategia de la nueva Corporación Bancaria y, en nuestro caso, en el Banco de Crédito Agrícola. Esta entidad ha sido históricamente uno de los principales soportes de la inversión agraria y agroalimentaria, con un 11 por 100 de la cuota del mercado de créditos directos a la agricultura y un 12 por 100 del de créditos a la industria agroalimentaria, todo ello en 1990, lo que respondía a las propias características de las inversiones en la agricultura, con períodos de maduración muy largos y tasas de retorno pequeñas, como ya se ha visto.

La nueva estrategia del Banco de Crédito Agrícola, diseñada por los directivos de Corporación Bancaria, pone en cuestión toda esta trayectoria, y no sólo por dudar de la viabilidad del crédito a largo plazo, sino por desmarcarse de su vinculación a la propia política agraria para centrarse en un proceso de «bancarización» y desespecialización que le permita situarse como banca universal en el mercado. Todo ese proceso sólo puede arrastrar a la propia desaparición del Banco de Crédito Agrícola, siguiendo el camino del Banco de Crédito Industrial.

Es discutible si debe existir una banca pública especializada en el sector agrario o no, pero en cualquier caso, su desaparición *de facto* obligará a profundos cambios en las estrategias financieras de unos agricultores ya

muy endeudados, sin posibilidad de recurrir a la autofinanciación, con poca capacidad de generar recursos para la devolución de los préstamos, y con enormes dificultades para aportar las garantías que las entidades financieras les van a exigir.

d) Mejora de la organización y del asociacionismo agrario

En una etapa de reconversión y ajuste como la que se avecina, podemos preguntarnos qué papel pueden jugar las cooperativas y, en general, el asociacionismo agrario.

En cuanto a las fórmulas asociativas en la fase de producción, la realidad demuestra que su desarrollo es casi inexistente. La normativa actualmente en vigor en la CE, y aplicada en España, ofre-

CUADRO N.º 10

**RENTAS, PATRIMONIO Y ENDEUDAMIENTO EN LA AGRICULTURA
Y EN LA INDUSTRIA ALIMENTARIA**

(Billones de pesetas)

	1990	
	Sector agrario	Industria agroalimentaria
1. Producción	4,0	6,4
2. Consumos intermedios	2,1	4,4
3. Valor añadido	1,9	1,9
4. Renta bruta de explotación	1,6	0,8
5. Salarios	0,3	0,7
6. Inversión (privada)	0,5	0,2 (*)
7. Patrimonio	32,4	5,2 (**)
8. Créditos (saldo a 31-12)	1,6	1,0
<i>Ratios de endeudamiento:</i>		
8/3 (*) 100	84	53
8/4 (*) 100	100	125
8/7 (*) 100	5	19
<i>Ratios rentabilidad:</i>		
4/7 (*) 100	4,9	15,4

(*) Cifra estimada multiplicando las previsiones de inversión de la muestra de ALIMARKET por los coeficientes de elevación correspondientes.

(**) Valoración máxima del capital social de las empresas del sector que cotizan en Bolsa y ampliando linealmente estos valores al resto del sector.

Fuente: Elaboración propia a partir de las informaciones del MAPA y del Banco de Crédito Agrícola (BCA).

ce diversas ayudas para la constitución de agrupaciones de agricultores cuyo objetivo sea la prestación de servicios comunes y la gestión de explotaciones, ayudas que apenas son utilizadas en nuestro país. Puede parecer muy tópico, pero la fuerte mentalidad individualista del agricultor y la falta de espíritu asociativo es la causa esencial del escaso desarrollo de este tipo de fórmulas en la esfera de la producción. Siempre hay honrosas excepciones, que funcionan bien y con cierta vocación de continuidad, pero son poco representativas, aunque muy interesantes como objeto de estudio.

En cambio, las fórmulas asociativas para la comercialización

de productos agrarios u otros servicios se han desarrollado mucho más —cooperativas, sociedades agrarias de transformación (SAT), agrupaciones de productores agrarios (APA), etc. Este desarrollo ha sido muy desigual según tipos de producción y según comunidades autónomas. Sin embargo, aunque su número haya crecido en los últimos años, no puede decirse que la mayoría funcionen bien. Muchas de ellas presentan deficiencias importantes y atraviesan dificultades económicas muy graves.

También en este caso hay excepciones de cooperativas que son un modelo de funcionamiento y de gestión. Sin embargo, el saldo es bastante negativo, pues-

to que se han dado más fracasos que éxitos, con quiebras muy notables como la de UTECO Jaén, o la de importantes cooperativas hortofrutícolas de Almería.

En el horizonte de fin de siglo, marcado por la apertura de los mercados y por una fuerte competitividad, las cooperativas *no* tienen un futuro muy prometedor. Las razones básicas son tres, a cual más grave.

1) *Falta de agilidad en la toma de decisiones.* Los órganos de decisión no son operativos, lo cual les impide actuar con la necesaria rapidez y agilidad. Ello supone un serio obstáculo para desenvolverse adecuadamente en mercados cada vez más abiertos y competitivos.

2) *Ausencia de gestión profesional.* Muchas cooperativas carecen de gerente profesional, y en ocasiones, cuando lo han tenido y ha funcionado bien, se han presentado problemas, bien por no llegar a un acuerdo sobre los honorarios a percibir, bien por celos de los dirigentes de la cooperativa, al considerar éstos que el gerente estaba alcanzando excesivo protagonismo y prestigio. En un reciente trabajo (19), se llegaba al escalofriante dato de que en las bodegas cooperativas de La Mancha (sector dominante dentro de las bodegas), el 67 por 100 de las cooperativas carecían de gerente, o bien éste no tenía ninguna instrucción. Es posible, incluso, pensar que una de las causas de la escasa agresividad comercial del sector del vino sea el gran peso de las cooperativas, al contrario de lo que siempre se ha pensado acerca de las ventas que ello suponía para dicho sector.

3) *Falta de espíritu asociativo.* En muchos casos, las cooperativas fracasan porque prevalece el

CUADRO N.º 11

PRODUCCION, RENTA Y FINANCIACION EN LA INDUSTRIA ALIMENTARIA
(Miles de millones de pesetas)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	Porcentaje de incremento media anual 1965-1990
1. Valor de la producción	321	458	778	2.471	4.579	5.189	11,8
2. Valor añadido (incl. bebidas y tabaco) ...	54	87	177	701	1.482	2.114	15,8
3. Crédito a la industria alimentaria (*)	44	80	186	391	573	902	12,8

(*) Los datos de 1965 a 1980 se refieren únicamente al sector de banca privada.

Fuentes: CNE (INE), y Banco de España, *Boletines Estadísticos*. Estimaciones propias.

interés privado sobre el de la cooperativa; de modo que los socios, a veces, cobran sus productos a precios más elevados que a los que realmente ha vendido la cooperativa. Es decir, que muchas cooperativas acaban funcionando como pequeños FEO-GAS, con la diferencia de que las pérdidas no van a cargo del Presupuesto público, sino de la cuenta de resultados de la propia cooperativa, provocando a medio plazo su quiebra total.

Las únicas cooperativas que han funcionado bien han sido aquellas que han actuado con agilidad en la toma de decisiones y con una gestión profesional, y en las que los socios han entendido que la cooperativa es un instrumento útil para ellos, que deben preservar y defender incluso por encima de sus propios intereses individuales. En el futuro, sólo las cooperativas o SAT que funcionen de esta manera podrán sobrevivir y jugar un papel que, por otro lado, es esencial para el futuro de los agricultores.

Hasta qué punto será posible reconvertir las actuales cooperativas agrarias en entidades modernas, profesionales y solidarias, que presten un importante servicio a los agricultores, es una in-

cógnita. Lo más difícil, una vez más, será que los agricultores cambien de mentalidad y asuman que la defensa de la cooperativa debe pasar por encima de sus propios intereses inmediatos.

IV. EL SECTOR DE LA ALIMENTACION: INDUSTRIA Y DISTRIBUCION

1. La industria agroalimentaria

En 1990, la industria agroalimentaria realizó ventas por un importe de 6,2 billones de pesetas (4,9 en alimentación y 1,3 en bebidas), correspondientes a un total de casi 3.000 empresas que mantienen un empleo fijo de un millón de personas. Las 50 primeras realizan las tres cuartas partes de dicha cifra.

Durante el año, continuó el proceso de operaciones de compra-venta de empresas, de las cuales ALIMARKET refleja nada menos que 120 en alimentación, 51 en distribución y 23 en bebidas; en su mayor parte, adquiridas por empresas extranjeras. Las más emblemáticas del año, en cada subsector mencionado, fueron las ventas del 60 por 100 de FRU-

DESA (congelados) a Saint Louis por 8.000 millones y la de Cruz Campo a Guinness por 98.000 millones de pesetas (99,3 por 100). Otras ventas significativas fueron el 100 por 100 de SIMAGO a Dairy Farm por 13.500 millones o el aumento de la participación del Banco Central en Azucarera Española, pasando del 12 al 25 por 100.

Consecuentemente con lo anterior, la participación del capital extranjero ha continuado creciendo. La participación en el negocio alimentario de las empresas con presencia extranjera representa un 40 por 100. Las firmas extranjeras del ramo de alimentación incrementaron sus ventas en casi un 20 por 100, mientras que las de bebidas lo hicieron en un 12,7 por 100.

Pero quizá lo más significativo es que las empresas comerciales con capital totalmente extranjero, que eran 89 en 1989, han aumentado hasta 141 en 1990. Y 73 de ellas registraron ventas, en 1990, de 158.000 millones, un 30,7 por 100 más que en 1989. En distribución, 33 empresas aumentan su cuota de mercado, alcanzando unas ventas de 1,13 billones de pesetas, con un incremento del 22,7 por 100 sobre el año ante-

rior, en el que ya habían crecido un 35 por 100 sobre el precedente.

El capital extranjero sigue siendo atraído por las empresas españolas, especialmente en el área de la distribución; pero también en producción, cuando la empresa dispone de una buena red de distribución que permite no sólo vender el producto nacional, sino distribuir por su canal productos importados del grupo o empresa adquirente. De hecho, numerosas adquisiciones obedecen más a este último objetivo que al meramente productivo.

La *industria alimentaria* ha experimentado, entre 1978 y 1986 (no hay datos posteriores del *Censo Industrial* del INE), un fuerte auge. En efecto, la producción bruta crece desde 1,6 a 4,0 billones de pesetas. En ese crecimiento, conviene señalar que algunos sectores se mantienen casi estables (alcoholes); otros se multiplican por dos (aceites y grasas, cárnicas, conservas vegetales y de pescado, molinería, harinopañaderos, azúcar, licores, vinos); algunos por tres (lácteos, cacao y confitería, alimentación animal, cervezas y analcohólicas), y finalmente, unos pocos incluso crecen a mayor ritmo (congelados, precocinados). En este período destacan las reestructuraciones habidas en conservas vegetales y de pescado, molinería, azúcar, cerveza y lácteos. La producción por activo pasa de 4 a 12 millones en el mismo período.

Cualitativamente, la industria agroalimentaria, en las últimas dos décadas, reduce sus costes, gana en productividad, normaliza mercancías, incorpora innovaciones técnicas —especialmente de la química—, modifica procesos de fabricación, que se hacen cada vez más continuos y

dependiendo menos de mano de obra cualificada, etc. Además, adquiere una mayor autonomía respecto a la agricultura, a la que impone normas técnicas, y se adapta a las formas modernas de distribución masiva de productos.

La industria agroalimentaria española representa un porcentaje sobre las ventas comunitarias similar al de Italia y al de Holanda, la mitad que el de Francia y algo menos de la mitad que los de Alemania o el Reino Unido. La primera industria agroalimentaria española (grupo Nestlé) tiene una facturación que la sitúa en el puesto 62.º europeo. Las nueve siguientes se sitúan todas por detrás de las 100 primeras. La mayoría de ellas tienen una alta participación extranjera.

Por su parte, *el sector de distribución* ha experimentado un profundo cambio cualitativo y cuantitativo durante los últimos años, especialmente en lo que afecta al comercio minorista, en el cual todavía las tiendas tradicionales sirven la cuarta parte de la alimentación y las bebidas, aunque en 1980 vendían la mitad. Se ha producido, pues, una aceleración en la desaparición de establecimientos de comercio tradicional, un estancamiento de autoservicios y supermercados grandes, y una expansión de los supermercados pequeños y de los hipermercados. Así, se prevé que en 1995 los supermercados tendrán una cuota del 36 por 100, los hipermercados y autoservicios se repartirán cada grupo un 24 por 100 y las tiendas tradicionales supondrán un 16 por 100. También hay que destacar que se incrementarán las asociaciones de detallistas, y que cabe esperar un cierto auge de las marcas privadas o de distribución, que copan el 6,6 por 100 de las ventas alimentarias, porcentaje to-

davía muy inferior al inglés o francés.

Tradicionalmente, los agricultores han «sentido» la presión de la industria agroalimentaria. No han sido infrecuentes las protestas de aquéllos frente a una industria a la que acusaban, en ocasiones, de situarse en una posición dominante, con todas sus consecuencias. En la cadena agricultor-industria agroalimentaria-distribución, siempre parecía que el eslabón intermedio era el más fuerte.

Sin embargo, hoy la situación es bien diferente. La industria agroalimentaria se caracteriza por grandes grupos, con cifras de ventas muy elevadas y con una alta penetración en el consumo a través de las ventas realizadas en grandes superficies. Estas concentran, cada vez más, los actos de compra, y la proporción de alimentos vendidos en ellas crece cada año. A ello contribuyen los cambios en los hábitos de compra, la debilidad del pequeño comercio tradicional, la estructura familiar de «dos trabajadores», etc. El resultado es que la industria de gran consumo que quiere tener un gran mercado debe vender, inexorablemente, a las grandes cadenas de compra o distribución.

Ello ha alterado las relaciones de poder. Hoy es frecuente escuchar la queja de la industria agroalimentaria que debe vender —si no lo hace, desaparece— a la gran cadena, pero ésta le impone condiciones a veces muy duras. Los cánones de entrada, los 120 días de cobro, los niveles de rotación del producto, la publicidad o las promociones impuestas, etc., son todas ellas circunstancias determinadas por un predominio de la gran distribución.

Sin embargo, existe un riesgo cierto. Se afirma que la cifra de pagos a proveedores pendiente no es inferior normalmente, en su conjunto, a los 700.000 millones de pesetas. Si algo ocurriera a una gran cadena, puede que

muchas medianas, e incluso grandes, compañías españolas sufrirán un impacto difícil de absorber. Por otro lado, la mayor parte de la gran distribución tiene una elevada participación de capital extranjero. ¿Favorece ello más a

la importación de productos foráneos que a la colocación de nuestra producción en el exterior? Parece que la respuesta evidente es afirmativa en cuanto a la primera opción.

NUEVOS ALIMENTOS (*)

La oferta crea, cada día, nuevos alimentos. Casi los impone a la demanda a través del marketing. Nuevos procesos permiten obtener alimentos:

— *más veloces* de cocinar; el consumidor, sea hombre o mujer, ya no compra alimento; el concepto ha sido alterado; el tiempo de preparación de la comida en el hogar no sobrepasará los 20 minutos en el año 2000, contra 1 hora y 40 minutos en 1950; la expansión de los microondas no hace sino acentuar el proceso;

— *con o sin determinadas características nutricionales*, más aptos a ciertos consumidores con problemas de salud o de dieta; *sin alcohol, grasa, azúcar, etc.*; hiposódicos o hipocalóricos; *con hierro, vitaminas, glucosa, etc.*; hiperglúcidos o hiperenergéticos; el sabor sin las calorías;

— *nuevos productos* nutricionalmente distintos; no un derivado ligero de un producto existente, sino un producto entero de menor rendimiento energético; es el caso de los productos Effi, belgas, dirigidos al segmento de mujeres de 18-45 años, activas y dinámicas;

— *más durables*; con vida útil más larga; la compra se hace pocas veces a la semana; el alimento debe durar ese intervalo, y en buenas condiciones de calidad y utilización;

— *biológicos*; se trata de obtener productos originales de la agricultura que no hayan estado en contacto con abonos químicos o con fitosanitarios; la demanda de estos productos se acrecienta día a día.

Los tipos de alimentos «con y sin» y «nuevos» están mostrando un crecimiento desconocido en el mercado. Los productos alrededor de «la vitalidad», el «esfuerzo» o la «dietética» crecen en la CE alrededor del 7 por 100 anual, frente a un modesto 2 por 100 de los alimentos tradicionales. Las cadenas de minoristas de la alimentación de «la forma y la salud» se están extendiendo por toda Europa con enorme éxito. Ese mercado representa ya en la CE 36.000 millones de dólares, y el doble en EE.UU.

Esos nuevos productos deben empezar naciendo desde la *agricultura*. A tal efecto,

el modelo agrario de producción esta cambiando rápidamente debido a numerosos factores. Entre ellos, conviene destacar los siguientes:

• *Coste energético*. La producción agraria es una transformación energética. Comemos energía fósil transformada en energía biológica. Se hace preciso medir bien el balance global para que éste no sea deficitario. Frente al viejo modelo de energía abundante y barata, hay que plantearse los incrementos de producción en razón no de añadir más energía (abonos, gasóleo), sino de racionalizar su uso y medir sus límites de eficacia.

• *Equilibrio ecológico*. No sólo la industria contamina. La agricultura, a través de abonos y fitosanitarios, es también una fuente de contaminación. La deforestación, por otra parte, no debe seguir avanzando. Pero también los agricultores, con su presencia física en el medio rural, permiten mantener un patrimonio ecológico singular. El «equilibrio del equilibrio» debe ser nuestro próximo objetivo.

• *Ampliar la esfera agrícola*. El mundo agrícola se ha constreñido. Numerosas especies vegetales han ido desapareciendo del consumo. Hace 10.000 años, una población humana de no más de cinco millones disponía de unas 5.000 plantas comestibles. Hoy, con 5.000 millones de personas, tenemos en el comercio mundial no más de ¡150! plantas. Según la Secretaría de Estado de Agricultura de EE.UU., sólo 15 especies vegetales separan a la humanidad de la inanición.

Ese cambio de modelo proyecta una *nueva agricultura*, en la cual los principios de funcionamiento, tanto si se llega a un acuerdo en la Ronda Uruguay como si no, podrían ser los siguientes:

• *Aprovechamiento de nuevas dotaciones de plantas vegetales y especies* que hoy no se utilizan, pero que encierran grandes posibilidades por razones proteínicas o calóricas.

• *Mejora genética* dirigida a aumentar los rendimientos no bajo condiciones óptimas de fertilización, sino mínimas, y a ob-

tener plantas más adaptadas a las máquinas de recolectar (porte, dureza, etcétera).

• *Nuevo patrón ganadería-cultivos*, que permita liberar producción de cereales para consumo humano, en base a los principios anteriores y al aprovechamiento de subproductos de la agricultura.

• *Profundización en la lucha biológica* y en la genética para el control de plagas y malas hierbas.

• *Avances de la mecanización agraria*, especialmente en la de recolección. Las producciones que no puedan ser mecanizadas desde la siembra/plantación a la recolección quedarán para los países subdesarrollados. El antecedente del calzado o la piel es bastante elocuente. Sólo escapan de este principio los productos de calidad.

• *Cultivo biológico*. Sus técnicas productivas difieren de las tradicionales. Las variedades de plantas también deberán ser reconsideradas a la vista de sus resistencias y aptitudes frente al suelo, clima y plagas.

Aunque esta reflexión se centra sobre los productos alimentarios, no deben dejarse fuera de este contexto las posibilidades para la agricultura del *uso de productos agrarios en sectores no-alimentarios*. La eliminación de excedentes en la CE obliga a pensar en salidas no-alimentarias. Hoy el consumo en tales usos es muy escaso; tan sólo afecta a algo menos del 1 por 100 de la superficie de la Comunidad. Las posibilidades de ayudas para la investigación y aplicación de tales usos va a ser una prioridad en la política de la CE en los años venideros. El desequilibrio permanente entre oferta y demanda de productos de la agricultura para usos alimentarios lo hace necesario. La ingeniería, en su más amplio concepto, no deberá estar alejada de tales desarrollos.

NOTA

(*) Este recuadro acerca de los nuevos alimentos procede de la ponencia de J. LAMO DE ESPINOSA citada en la nota 5 del texto principal del artículo.

2. La nueva competencia exterior

¿Qué podemos esperar de los próximos años, en cuanto a *cam-bios de tendencia* o escenario, en el sector de alimentación? Digamos, en principio, que una buena parte de las tendencias que provocarán alteraciones en los hábitos alimentarios ya han hecho su aparición. Otras, en una segunda vuelta, la harán a partir de innovaciones tecnológicas cuya investigación ya está en curso y de la apertura del mercado interno en la CE.

A los cambios de hábitos debidos a envejecimiento de la población, urbanización, trabajo de la mujer, cambios de la célula familiar como «núcleo alrededor de una mesa», incremento del número de hogares unipersonales, concentración de los actos de compra, mayor volumen de cada acto, etc., responde inicialmente la variación del sector de distribución. Las demandas de éste último son trasladadas a la industria, la cual, a su vez, genera nuevas exigencias sobre la agricultura. Esta cadena, en su conjunto, innova para mantener sus posiciones de dominio en el mercado y para sostener sus situaciones de competitividad.

Pero el marco de competencia y el cuadro de parámetros generales que definirán ésta en el futuro inmediato es muy diferente del vivido hasta el presente. Tres notas singularizan la situación presente y orientan la futura:

- La «*globalización*» de los alimentos. La alimentación ya no tiene carácter regional. Antes estaba definida por la producción agrícola o pesquera del entorno inmediato, y a ello respondían las cocinas tradicionales. Hoy el consumo se ha globali-

zado. Mc Donalds o Wimpy ya no son productos americanos, son productos de consumo global en todo el mundo, como las sopas Campbell o el agua mineral Perrier.

- La «*comunitarización*» de las normas. La globalización aludida se acentúa todavía más en el territorio de la CE. La sentencia de Cassis de Dijon, extendida luego al caso de las cervezas, que no deben cumplir en Alemania el principio de la «pureza local», o a las pastas alimentarias, obligando a Italia a aceptar en su territorio pastas elaboradas con trigo blando, están contribuyendo a homogeneizar los productos y, a través de ellos, los consumos.

- La «*internacionalización del mercado*». En el marco de la CE, la caída de barreras arancelarias, fruto de la integración española en esa área, facilita la penetración en el mercado español de alimentos procedentes de países de la Comunidad. Igualmente, la liberalización del comercio agroalimentario y la supresión de numerosas cuotas amplía la competencia hasta horizontes desconocidos; tanto mayores para España cuanto que antes del ingreso en la CE muchos productos estaban sometidos a comercio de Estado.

La homogeneización de los gustos de los consumidores y la europeización de las *normas* de productos y de comercio otorgarán al mercado un ámbito y una extensión extraordinarios. No olvidemos que ambos principios arrastrarán una proliferación de *marcas multinacionales* y, unido a ello, una *publicidad global*, sin fronteras, vía satélite y televisiones nacionales. Sin lugar a dudas, ello entrañará un grado de competitividad desconocido hasta el presente.

V. CONCLUSIONES

El escenario descrito hasta aquí es realmente preocupante, aunque no más preocupante que el de otros sectores de la economía real de nuestro país, que deberán afrontar también la presión de la creciente competitividad y apertura de los mercados.

Sin embargo, en el caso del sector agrario, la existencia de una política comunitaria y de un exceso de oferta en casi todos los productos agrarios hace que el proceso de ajuste tenga características especiales. En este sentido, algunos aspectos de la nueva PAC, y determinadas condiciones relativas al factor trabajo y al factor tierra, permiten concebir ciertas esperanzas respecto a una menor dureza del proceso de ajuste.

En lo que se refiere a la nueva PAC, los elementos más positivos son:

- 1) Obligatoriedad de retirar de la producción un mínimo de la superficie cultivada, como condición para acceder a las ayudas compensatorias por hectárea. Esta medida puede contribuir a reducir la presión de los excedentes.

- 2) Aproximación de los precios comunitarios de los cereales, oleaginosas y proteaginosas a los precios del mercado internacional. El abaratamiento de dichos productos permitirá aumentar su consumo tanto en la ganadería como en otro tipo de industrias no alimentarias, favoreciendo así el desarrollo de nuevas industrias y la disminución de los excedentes agrarios.

Estos dos elementos de la nueva PAC conducirán, pues, a un mayor equilibrio en los mer-

cados y, por tanto, a un proceso de ajuste más suave.

En cuanto a las condiciones relativas al factor trabajo y al factor tierra, el que una parte considerable de la población activa agraria esté próxima a la edad de jubilación, y el que los precios de la tierra empiecen a descender, tendencia que muy probablemente se reforzará en los próximos años, permite pensar que el proceso de ajuste del sector agrario pueda producirse sin grandes costes sociales.

Lo más negativo de la nueva PAC es que desincentiva la mejora y modernización de las explotaciones agrarias. En efecto, tanto la modulación de las ayudas en función de los rendimientos medios de la región (y no de la explotación) como la puesta en marcha de medidas para fomentar la extensificación productiva son contradictorias con una política de modernización de las explotaciones con mayor potencialidad productiva, política esencial para que dichas explotaciones mejoren su competitividad en los mercados exteriores. Además, la concesión de ayudas por hectárea para compensar las reducciones de los precios agrarios provocará otro fenómeno negativo, cual es la paulatina sustitución de la profesión de agricultor por la de rentista, con todo lo que ello implica para el futuro del sector.

Las nuevas políticas de desarrollo regional y de desarrollo rural de la CE abren nuevas expectativas para el futuro del medio rural, especialmente en las regiones en las que las perspectivas de la agricultura como sector productivo son francamente pesimistas, como es el caso de la agricultura de secano del interior (Castilla y León, Aragón y Castilla-La Mancha).

Sin embargo, la CE sólo financia parcialmente estas políticas —por otro lado, muy costosas—, por lo que surge la duda de si la financiación pública y privada nacional serán suficientes para promover el desarrollo de estas zonas rurales. Pero esta duda también se plantea al considerar las necesidades de financiación para la modernización y mejora de la agricultura con mayores posibilidades de competir (ganadería del Norte, agricultura mediterránea de Cataluña, Levante y Andalucía, y agricultura de regadío del Valle del Ebro).

Es justamente en el tema de la financiación donde aparecen las principales sombras. En primer lugar, por las restricciones que hoy viven —y que con toda seguridad se mantendrán durante el período de convergencia europea—, los Presupuestos públicos; y en segundo lugar, por la paulatina desaparición de las instituciones financieras especializadas en la financiación de las inversiones agrarias y agroalimentarias. Realmente, es difícil afrontar un proceso de ajuste y reconversión de la magnitud del que debe sufrir la agricultura española sin una considerable aportación de recursos públicos; del mismo modo que la reconversión industrial de principios de los años ochenta contó con abundantes recursos públicos y con el Banco de Crédito Industrial, y del mismo modo que para la reconversión de HUNOSA, y otras, se destinarán importantes partidas del Presupuesto público.

Si el proceso de ajuste se realiza de forma gradual, y no bruscamente, es posible que la agricultura española esté en condiciones de superar con éxito esta nueva crisis, siempre y cuando la Administración comprometa su apoyo mediante la

aplicación de medidas y fondos especiales.

La Administración agraria de cada estado miembro dispone de ciertos márgenes de libertad para desarrollar sus propias políticas específicas que orienten y faciliten el proceso de ajuste. La idea de que todo viene impuesto desde Bruselas no es exacta, ni siquiera en un sector tan «comunitario» como el agrario. El margen de maniobra es mayor en lo relativo a las políticas estructurales y sociales; y justamente, puesto que estamos hablando de procesos de ajuste y cambio estructural, es evidente que, en ese terreno, la Administración agraria —tanto central como autonómica— puede hacer mucho, sobre todo si las distintas administraciones agrarias implicadas consolidan la vía de la cooperación, en lugar de la vía de la confrontación.

Sin embargo, no todo dependerá de los planes de ayuda de la Administración. El esfuerzo inversor privado, la mejora de la cualificación profesional, la mayor racionalidad en la gestión y funcionamiento de las cooperativas, la mejora de la comercialización y de la competitividad en los mercados, son elementos que dependen, en gran medida, de la voluntad y capacidad de los agentes económicos. En este sentido, y a pesar del tradicional inmovilismo de los agricultores, éstos han demostrado una notable capacidad de adaptación cuando el camino a seguir estaba claro y cuando los cambios tenían su lógica. Lo difícil es pronosticar cómo responderán los agricultores ante cambios tan confusos, y carentes en muchos casos de lógica, como los que propone la nueva PAC.

La agricultura con posibilida-

des de competir y la industria agroalimentaria tendrán que prepararse para vender sus productos en mercados cada vez más difíciles y en los que aparecerán nuevos productos y presentaciones, como consecuencia de las nuevas pautas de consumo de alimentos. Por ello, los esfuerzos deberán encaminarse no sólo a mejorar la producción, sino también a mejorar la comercialización y la capacidad de penetración en los mercados.

La situación en la industria agroalimentaria puede que no sea tan grave; pero, en todo caso, deberá afrontar un proceso de reestructuración y modernización racionalizando sus inversiones productivas, mejorando su red de distribución, estableciendo estrategias de cooperación y fusión, e invirtiendo en valor añadido comercial. En este sentido, los retos a los que se enfrentará la industria agroalimentaria no serán muy distintos de los que deberán afrontar otros sectores industriales, salvo la singularidad que supone la fuerte presión ejercida por las grandes cadenas de distribución alimentarias, que puede poner en riesgo cualquier empresa agroalimentaria.

En definitiva, los próximos años serán decisivos tanto para la integración del sector agrario-agroalimentario español en el complejo europeo y mundial como para la supervivencia del mundo rural en España.

Una inadecuada adaptación a los escenarios del futuro podría convertir a nuestros mercados de alimentación en simples satélites y sucursales del gran complejo agroalimentario europeo, y, lo que es igualmente grave, a una gran parte del territorio del país en una reserva medio-ambiental y de ocio para el descanso de

los ciudadanos de aquí y de allá en el mejor de los casos, y en un desierto en el peor.

NOTAS

(1) Los datos de EE.UU. incluyen no sólo la industria alimentaria y la distribución, sino también la industria que suministra *inputs* a la agricultura. Los datos de producción y empleo de la industria y distribución alimentaria española en 1990 han sido suministrados por la Federación de Industrias de la Alimentación y Bebidas (FIAB).

(2) Dado el menor coste de producción del espárrago en Perú (costes salariales muy inferiores), las concesiones arancelarias han permitido la entrada en la CE de importantes cantidades de espárrago peruano, que han desplazado a una buena parte de las exportaciones españolas.

(3) Aunque algunos estudios consideran que los avances tecnológicos permitirán que la tasa anual de incremento de la productividad pase del 2 al 3 por 100 —como por ejemplo el estudio de NEVILLE (1987)—, en general, la mayoría de estimaciones, y especialmente las dos más interesantes (Bureau Européen de Recherches, 1988, y Office of Technology Assessment of U.S. Congress, 1986) consideran para los próximos años incrementos de alrededor del 2 por 100 de media.

(4) La cooperación entre los incrementos futuros de productividad de los productos agrícolas y la de los ganaderos, destacando la mayor importancia de estos cultivos, ha sido puesta en evidencia en los trabajos de TWEETEN y WELSH, y de KALTER y MILLEGAN: TWEETEN y WELSH, M. (1987), «The economics of agricul-

tural Biotechnology: Discussion», *American Journal of Agricultural Economics*; KALTER, R. J., y MILLIGAN, R. (1986), «Emerging agricultural technologies: economic and policy implications for animal production», informe presentado en la National Academy of Sciences conference on Technology and Agricultural Policy, Washington, D.C., 11-13 diciembre 1986.

(5) Las posibilidades de que, a partir del año 2000, se produzca una etapa de fuertes incrementos de productividad es analizada por NEVILLE, E., en *Potential for change in the use of land in the European Community for non — food proposes up to the year 2000*, FOP, número 178, DG XII de la Comisión de las Comunidades Europeas.

(6) Estos datos, así como los relativos a los cambios nutricionales, proceden de la ponencia de Jaime LAMO DE ESPINOSA titulada «Nuevas tendencias en la alimentación y la ingeniería alimentaria», presentada en el Tercer Congreso Nacional de Ingeniería de Madrid, junio de 1991.

(7) Véase la ponencia citada de J. LAMO DE ESPINOSA.

(8) CONRAD, J. (1987), *Alternative uses for land and the new farm worker: segregation versus integration*, FOP, n.º 179, D6 XII programa FAST, Comisión de las Comunidades Europeas.

(9) En cuanto a las posibilidades de utilización de la producción agraria para la industria no alimentaria, véase KOUKIOS, E. (1986), *Prospects for non-food land use in Europe*, FOP, número 86, Programa FAST DGXII, Comisión de las Comunidades Europeas.

(10) HERINKS, J., y MOYART (1986), «Les nouveaux paysans», Comisión de las Comunidades Europeas.

(11) Nuestra estimación trata de ser realista, en el sentido de predecir lo que va a suceder y no lo que debería suceder. L. VICENTE BARCELÓ ha presentado en su libro *Liberalización, Ajuste y Reestructuración de la Agricultura española*, serie Estudios del MAPA, Secretaría General Técnica, 1991, una estimación teórica, en el supuesto de que todas las explotaciones alcanzan un umbral de eficiencia mínimo, del porcentaje de reducción del número de explotaciones en España, obteniendo resultados que van desde el 70 por 100 hasta el 90 por 100 de disminución del número de explotaciones. Sin embargo, se trata de cifras poco realistas dado el supuesto maximalista del que se ha partido en dicho trabajo.

(12) Para un análisis más detallado de estas categorías de agricultores, puede consultarse el trabajo de J. CONRAD ya citado.

(13) COMMINS, P., y HIGGINS, J. V. (1987), «Farming and farm-workers in the European Community 1985-2000», Comisión de las Comunidades Europeas.

(14) Véase, para un análisis más a fondo de este tema, el artículo de J. LAMO DE ESPINOSA (1991), «Reflexiones críticas sobre la nueva PAC», en *Revista de Estudios Agrosociales*, número 156, abril-junio.

(15) Esta actividad en los medios agroambientales —un grupo de medidas dirigidas a zonas con buenos recursos y de agricultura

intensiva, junto con otro grupo de medidas dirigidas a las zonas marginales donde se trata de crear reservas naturales— tiene su base teórica en los estudios sobre segregación espacial. Un informe interesante se encuentra en la publicación de J. CONRAD ya citada.

(16) Para una ampliación de esta cuestión, puede consultarse SUMPST, J. M.^a (1991), «Ecologie, biologie et développement agricole», en *Les nouvelles interactions entre la Biosphere et l'economie*, FOP, n.º 272, octubre, Comisión de las Comunidades Europeas, DG XII.

(17) La representatividad de los datos de la Red Contable es muy irregular, pero en ciertos aprovechamientos y regiones, como los que hemos utilizado, el nivel de cobertura es elevado y, por tanto, bastante representativo.

(18) Las regiones del Objetivo n.º 1 son aquellas regiones atrasadas en las que se concentra uno de los grandes objetivos de la reforma de los fondos estructurales de la CE, y en las que se volcará una parte sustancial del dinero para políticas estructurales. En España, estas regiones son: Galicia, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Murcia, Extremadura, Andalucía y Canarias.

(19) ALVAREZ SÁNCHEZ-ARJONA, M.^a Jesús (1991), *Asociacionismo agrario y su influencia en la adaptación del cambio tecnológico, comparación de las asociaciones vitivinícolas de Castilla-La Mancha con el Languedoc-Rousillon*, tesis doctoral, Escuela Técnica de Ingenieros Agrónomos.