

## Introducción Editorial

### LA AGRICULTURA ESPAÑOLA BAJO EL SIGNO DE LA INCERTIDUMBRE

Volver sobre los problemas de la agricultura española (1) —como hace este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA— en los años centrales de la década de los 90 exige situarlos en el plano que acotan las cuatro grandes premisas que condicionan su planteamiento correcto y el posible hallazgo de sus difíciles soluciones. Esas cuatro premisas condicionantes son:

#### LA IMPORTANCIA DE CUATRO PREMISAS DE LA AGRICULTURA EN LOS AÑOS 90

- La nueva política agraria comunitaria (PAC), diseñada en la primera iniciativa de la Comisión: «Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión», de 1 de febrero de 1991, definida con precisión en julio de 1991 en el «Documento de directrices sobre la reforma de la PAC», y aprobada, finalmente, por el Consejo de Agricultura de la CE en la noche del 30 de junio al 1 de julio de 1992 en sus textos jurídicos reformadores. Una nueva PAC que variaba radicalmente la vieja PAC acordada en la Conferencia de Stressa (Italia) en 1958, y que, durante más de treinta años, había regido —con muy pocas reformas— los destinos de la agricultura europea.
- La firma del Acuerdo de la VIII Ronda de Negociaciones del GATT, o Ronda de Uruguay, que incluye, por vez primera, a la agricultura dentro del importante desarme arancelario general que la misma comporta, y que abre nuevos horizontes para el desarrollo del comercio mundial, condición de partida para el crecimiento de la producción y la renta de los distintos países.
- El cambio incorporado en la política agraria española, y en su ejecución y gestión, con el reconocimiento de una nueva y fundamental atribución de las competencias a las comunidades autónomas, derivada de la Constitución española. Bruselas, Madrid y las diecisiete comunidades autónomas españolas comparten así, hoy, las decisiones sobre política agraria, y su entendimiento, colaboración y cooperación condicionan la suerte de nuestra agricultura y nuestros agricultores.
- La coyuntura agraria, tal y como ésta se vive en el momento actual, condicionada severamente en su evolución por la presencia de los problemas estructurales no resueltos. Una coyuntura que inunda de incertidumbre el futuro de la agricultura española.

Este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA pretende explorar ese futuro agrario incierto de España refiriendo las principales variables que lo condicionan, e identificando los distintos escenarios y decisiones en que va a jugarse, en esta década trascendente del fin de siglo, la suerte de nuestro mundo agrario y rural.

En esta tarea, PAPELES ha contado con la colaboración inestimable de la joven y madura generación de nuestros especialistas en Economía Agraria y de los sociólogos que han auscultado continuamente, durante los últimos veinte años, la opinión de los agricultores para conocer los pormenores de la vida rural y las posibilidades de su modernización y desarrollo. Es justo y obligado consignar, también, que la programación y ejecución de este número es deudora de la valiosa ayuda de **José María Sumpsi**, Catedrático de Economía Agraria de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Politécnica de Madrid.

Dos serán los propósitos de esta Introducción Editorial. En primer lugar, destacar la importancia y el sentido de las cuatro premisas a que nos hemos referido y que acotan la actividad y la política agrarias en la España de los años 90. En segundo lugar, se expondrá la lógica económica a la que responden las distintas partes en que se divide este número de PAPELES, destacando aquellas proposiciones y valoraciones sobre las que nuestros colaboradores colocan un acento especial de importancia y significación para entender el presente del sector agrario español, y para ordenar y mejorar su futuro.

**LAS DOS PREMISAS  
EXTERIORES  
CONDICIONANTES  
DE LA  
AGRICULTURA  
ESPAÑOLA EN LOS  
AÑOS 90**

No es posible entender nada de lo que en la agricultura española sucede hoy y acontecerá en el futuro, ni hallar respuestas constructivas a sus problemas, sin acentuar la importancia de las que antes se han denominado premisas de la actividad agraria en esta década. Cuatro premisas con fuerzas de distintas procedencias, pero cuya presencia simultánea multiplica hasta magnificarlas sus consecuencias sobre nuestra agricultura.

Las dos primeras —la nueva PAC y la firma del Acuerdo de la VIII Ronda del GATT— definen el *marco externo* condicionante de la producción agraria española.

La agricultura española entró en la CE en 1986. Como ha afirmado **Jaime Lamo de Espinosa**, «*Nos convenía. Muchos habíamos luchado y negociado desde antiguo por ello. El marco de la política agraria de la CE permitiría potenciar fuertemente sus exportaciones agrícolas, pese a la también fuerte oposición de las importaciones ganaderas del resto de la CE. El esquema protector de la PAC comunitaria —la llamada preferencia comunitaria— otorgaba un grado de protección suficiente frente a los países terceros. Muy poco había que perder. Bastante que ganar*».

Ganar porque —como es bien sabido— la organización de los mercados agrarios de la Comunidad se basaba en la fijación de un *precio mínimo de garantía* para las producciones que aseguraba a los agricultores la liquidación de sus cosechas a ese valor por excepcional que fuera la obtenida en un año determinado. El *precio umbral* —superior siempre al precio mí-

nimo— al que podían llegar los precios en situación de escasez, pero no superar, porque, en esa circunstancia, la apertura del mercado europeo a la importación reducía los precios internos del mercado común agrario o bien éste se vaciaba en virtud del principio de *solidaridad financiera* que ponía al Presupuesto comunitario al servicio de las compras de los *stocks* reguladores, del pago de las primas a la exportación de los productos agrícolas comunitarios excedentarios o del pago de las primas de desnaturalización de esos productos excedentarios. El juego de los dos precios garantizaba la llamada *preferencia comunitaria* en el consumo de productos agrícolas, reservando a los agricultores europeos integrados en la PAC el potente mercado interno. Ese sistema protector de las PAC es el que buscaba nuestra agricultura al integrarse en Europa. Nuestros productos tendrían que competir en Europa, pero disfrutando de un colchón protector: los *precios de garantía* frente a los países europeos, los *precios umbral* frente a terceros países. Como los sistemas de protección de las ordenaciones de mercado comunitario, afectaban al 85 por 100 de nuestra producción agraria, la operación tenía los fundamentos precisos para asumirla con garantía. Más aún: el sector agrario español contaría, además, con las ayudas de los fondos comunitarios, que le permitirían modernizar las estructuras de producción y de comercialización, haciendo nuestra oferta agraria más competitiva.

Pese a esas reconocidas ventajas del ingreso de España en la CE y, con ella, de nuestra agricultura, la forma en que se realizó despertó en algunos observadores críticas al controvertido capítulo agrario del Tratado de Adhesión, cerrado el último y con no pocas discusiones. Esas críticas destacarían concesiones españolas e imposiciones comunitarias a las que se culparía de algunos problemas actuales de nuestras producciones agrarias. Unas críticas que no dejan de tener contradictores, que destacan al conjunto del Tratado como objetivo negociador y al equilibrio de posiciones de sus distintos capítulos como referencia final para enjuiciarlo. En cualquier caso, es cierto, asimismo, que algunas de las denunciadas desventajas de nuestra agricultura, derivadas del Tratado de Adhesión, han ido mejorando dentro de la Comunidad (reducción del período transitorio excesivo para las frutas y hortalizas, volumen asignado de la cuota de leche).

Pero lo importante para entender la influencia de la premisa de la PAC en la comprometida situación actual de la agricultura española estaba por llegar tras la firma del Tratado de Adhesión. En primer lugar, porque pocas fechas después de esa firma española se acordaba el Acta Unica Europea, que adelantó en el tiempo la vigencia de las normas de competencia interna que España aceptó sin hacer constar observación alguna en el Acta aneja de declaraciones, como lo hizo Portugal, y, sobre todo, porque la vieja PAC había ido acumulando las críticas que iban a terminar con su vigencia a los seis años del ingreso de España en la CE.

Los pasos de esa reforma de la PAC eran antiguos, y se remontaban al *Libro Verde* de la Comisión de 1985 —el año, justamente, en cuya mitad España firmaría solemnemente, en Madrid, el Tratado de Adhesión—, en el que se contenían medidas de ajuste reforzadas en 1988, en la Cumbre de Bruselas, que introducían penalizaciones a la superación de cantidades

máximas garantizadas de determinadas producciones y apuntaban otros cambios de la PAC que, sin embargo, no tuvieron efectividad. Los pasos siguientes se darían en febrero y julio de 1991, con la presentación del Documento de Reflexión de la Comisión sobre la Reforma de la PAC y el nuevo Documento de Directrices sobre la Reforma de la PAC. El Consejo de Agricultura de la CE aprobaría, en la noche del 30 de junio al 1 de julio de 1992, los textos jurídicos de la reforma, que suponía el abandono definitivo de la vieja PAC establecida en la Conferencia de Stressa (Italia), en 1958, bajo cuyo atractivo España había negociado el ingreso sin riesgo de su agricultura en la PAC comunitaria.

La vigencia de la nueva PAC ha supuesto que el ingreso sin riesgos de nuestra agricultura en Europa (con la vieja PAC de 1985) no se corresponda en absoluto con la situación de la agricultura en 1994. La vigencia de esta nueva ordenación de la política agraria ha introducido una cerrada incertidumbre para la suerte futura del sector agrario español. Esta incertidumbre se deriva de cuatro principios de la nueva PAC:

- El abandono de la protección a través de los precios y su sustitución por el sistema de ayudas a la producción procedentes del presupuesto comunitario. Criterio que supone apertura y competencia en los mercados europeos de productos agrarios y pago de subvenciones condicionadas a determinadas producciones para suplir sus deficiencias competitivas. Ese pago de subvenciones condicionadas, para que subsista una actividad agraria que no puede competir en un mercado libre, descansa sobre el presupuesto comunitario, de elaboración y aplicación *anual*. Pese a todas las promesas de continuidad en el tiempo de las ayudas comunitarias procedentes del Presupuesto, ningún agricultor español cree en ella, como demuestra la consulta de sus opiniones en el trabajo de campo realizado por **José María Sumpsi** y **Consuelo Varela**, cuyas conclusiones se recogen en el artículo que se publica en este número de PAPELES. El cambio del sistema de protección, pasando de la garantía del precio al compromiso del presupuesto comunitario, ha alterado radicalmente la *credibilidad de la ayuda* y su propia eficacia en el mundo agrario. Son claras las consecuencias de esa situación sobre la continuidad en la inversión en la agricultura, sobre la organización productiva de las explotaciones y sobre el precio de la tierra. La agricultura española vive hoy bajo el peso de la incertidumbre que ha supuesto para su suerte el cambio del marco externo europeo de sus actividades.

- Un segundo factor de incertidumbre es la afirmación de la competencia internacional como principio para organizar los mercados de la agricultura con finalidad productiva. Abrir a la competencia los mercados en un momento dado, sin tener en cuenta las condiciones desiguales que, para competir, tienen los distintos agricultores y explotaciones agrarias, supone para la agricultura española participar en una competencia desigual, dados los defectos estructurales de nuestra agricultura y los condicionantes generales de la competitividad de la economía española (especialmente débil por sus infraestructuras y por las rigideces de sus distintos mercados, particularmente de los mercados de servicios). Esas deficiencias en la competitividad española no sólo dependen de los defectos estructurales de

nuestra agricultura o de las generales de la economía nacional, sino también del mal aprovechamiento de los *márgenes de libertad* que nuestras políticas económica y agraria poseen, y que no han sido suficientemente utilizados. El profesor **Lamo de Espinosa** ha inventariado algunos de estos márgenes de libertad desaprovechados. En primer lugar, los *precios de los inputs agrarios* (precios del gasóleo más elevados en España que en el resto de la UE por motivos fiscales; precios de la energía eléctrica más elevados en España que en Francia, por ejemplo, lo que afecta negativamente a los cultivos de huerta y riego). En segundo lugar, los *seguros agrarios* (con márgenes de primas y riesgos agrarios apreciables y reducibles). En tercer lugar, la *mala regulación de los arrendamientos rústicos* (con la vigencia de contratos con períodos temporales excesivos que dan una gran rigidez al aprovechamiento de esta alternativa para el uso del suelo). En cuarto lugar, la *financiación agraria* (la integración del Banco de Crédito Agrícola en Argentaria y la modificación de su actividad han provocado el abandono de su eficaz función al servicio de la financiación agraria española). En quinto lugar, la *cofinanciación de medidas de apoyo procedentes de la UE* (el límite puesto a la cofinanciación española se sitúa en cuantías reales colocadas por debajo del límite superior establecido por la UE).

¿Contará la agricultura española con las ayudas necesarias y eficaces para mejorar todas esas deficiencias competitivas? La incertidumbre de la respuesta a esta pregunta explica el coste crecido que padece el agricultor español que debe asumirla.

- El tercer factor de incertidumbre es el que impone el hecho de que las ordenaciones comunes del mercado estén pendientes para los productos mediterráneos (frutas y hortalizas, vino, aceite de oliva, arroz), con sus decisivas consecuencias para la agricultura española. Defender la preferencia comunitaria en los productos mediterráneos es una necesidad prioritaria de nuestra política agraria que, sin embargo, no cuenta con garantías de éxito.

- Cuarto factor, mitad incertidumbre, mitad desmoralización empresarial, es el que supone basar la actividad agraria en el oportunismo de la subvención y en el mantenimiento de la presencia del agricultor en el espacio agrario para evitar su daño y la eventual erosión en la agricultura ambiental. A esta última agricultura se la tributan honores ceremoniales en los documentos comunitarios y se demanda la presencia de los agricultores que la desempeñan, afirmando que *«es necesario mantener un número suficiente de agricultores en la tierra. Esta es la única forma de preservar el medio ambiente, conservar un paisaje milenario y sostener 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»*. Sin embargo, hay que convenir que no resulta fácil asumir los riesgos de vivir de esta agricultura ambiental contando con la subvención problemática proveniente del presupuesto comunitario, y necesitando una capacidad de emprender tareas no agrarias en el mundo rural no siempre estimulada por la política agraria de la UE y tampoco por la política propia.

Esos cuatro factores de incertidumbre van a estar contundentemente presentes en nuestra producción agraria en los próximos años, condicionando su desarrollo y reclamando unas respuestas activas de la política agraria y de los agentes económicos que deben aplicarla.

En esa misma línea de apertura exterior y competencia, discurre el segundo condicionante externo de la política y de las actividades agrarias en España: las consecuencias del acuerdo de la VIII Ronda de Uruguay de negociaciones del GATT.

La repercusión de esos acuerdos para la agricultura europea —y, por derivación de ella, para la agricultura española— afectará a puntos vitales de la protección agraria actual: ante todo, la exigencia de un cambio del vigente sistema de ayuda a la agricultura vía precios a otro de ayudas directas vía presupuesto comunitario, puesto en marcha ya para los productos continentales, pero que habrá de generalizarse a los productos mediterráneos; eliminación del sistema de protección variable en frontera de la UE, que se convierte en un sistema de protección con tarifas fijas que deben establecerse y reducirse durante un plazo de seis años en un 36 por 100; la obligación de reducir las exportaciones subvencionadas por la UE en un 21 por 100 en volumen por productos respecto al nivel de 1986/89 y en un 36 por 100 de los recursos aplicados a tal fin respecto de 1990/91; garantías de penetración en el mercado de la UE de un 3,5 por 100 por producto o grupos de productos para terceros países; fijación de un contingente para la superficie productiva de oleaginosas en la UE, con un nivel de 5,1 millones de hectáreas y, como sola concesión estadounidense, una cláusula de paz que impida las reclamaciones frente al sistema de ayudas directas de la UE por un período de seis años.

El conjunto de esos compromisos, evidentemente, limita la autonomía de la UE para ordenar el sector agrario, y éste deberá discurrir —intensificándola— en la línea de apertura que apuntan las reformas realizadas en la PAC.

**LAS  
INCERTIDUMBRES  
DE ORIGEN  
INTERNO DE LA  
AGRICULTURA  
ESPAÑOLA  
EN LOS 90**

La incertidumbre de la agricultura española no tiene sólo procedencia externa. Existen, también, factores internos cuya trascendencia no puede ignorarse. En primer lugar, el ya mencionado de la dependencia plural de competencias de las decisiones y ejecución de la política agraria interna de dos autoridades distintas: Estado y comunidades autónomas. Un modelo competencial que ha originado ya conflictos entre comunidades autónomas y Estado, y que ha intentado solucionar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha aclarado muchos puntos oscuros sentando el principio obvio —pero no por obvio fácil de aceptar y, sobre todo, de aplicar— consistente en afirmar que la concurrencia de competencias tiene que encontrar su solución en *compartir y coordinar* actividades y decisiones entre ambas esferas (la estatal y la autonómica). Esa colaboración y cooperación se ha mostrado, hasta ahora, limitada y carente de vías institucionales por las que pudiera discurrir una actuación eficiente.

Otro factor de incertidumbre de la economía española es el que plantea la marcha más inmediata de la coyuntura y la influencia que sobre ella

tienen un conjunto de problemas estructurales no resueltos en nuestro país. Muchas de las dificultades e incertidumbres, que el sector agrario revela en sus resultados productivos de forma recurrente, no pueden tener solución estable si no se mejoran y/o se eliminan los rasgos estructurales que las ocasionan. Como afirma **José María Sumpsi** en su colaboración en este número de PAPELES, al definir el marco actual de referencia de la agricultura española, nuestra coyuntura agraria ha vivido tres etapas claramente diferenciadas desde su ingreso en la UE. Una primera que va de 1986 a 1988, coincidente con la recuperación económica general, dominada por un crecimiento positivo de la renta agraria y una euforia generalizada que impulsó las inversiones agrarias y aumentó el precio del patrimonio inmobiliario de los agricultores. En 1989 se inicia una segunda fase que termina en 1992. En esta etapa, la agricultura anticipa la fase crítica que va a vivir la economía en 1993. La renta agraria detiene su crecimiento en 1989, que terminará por caer en 1992. En ese cambio de coyuntura adquieren ya su presencia los cambios anunciados en la PAC y, también, las recurrentes sequías producidas a partir de 1990. Las respuestas a esos acontecimientos fueron la paralización de la inversión agraria, la reducción de los gastos de cultivo, la aceleración del ritmo de descenso de la población agraria y el colapso de la demanda de tierra, con un descenso de sus precios, que degradan los valores del patrimonio inmobiliario de unos agricultores endeudados en la fase anterior de expansión y euforia. Esta situación es la que ha creado el pesimismo e incertidumbre padecidos en esta etapa de cara al futuro.

Sin embargo, curiosamente, el ejercicio de 1993, intensamente crítico para la economía española en su conjunto, presentó para la agricultura buenos resultados. La renta agraria se recuperó, los precios de la tierra se han estabilizado. ¿Nos encontramos ante una etapa de recuperación agraria que anuncia una continuidad en el futuro? Quienes han analizado los resultados de 1993 afirman lo errónea que sería una respuesta positiva a la pregunta anterior, porque son causas bien circunstanciales, y circunscritas a ese ejercicio del 93, las que han ocasionado los cambios positivos en el ejercicio. Las devaluaciones de la peseta colocaron a nuestras producciones agrarias en mejor posición competitiva. Pero hicieron algo más: como los precios agrarios de garantía de la UE se fijan en ecus, la devaluación de la peseta respecto del ecu aumentó los precios en pesetas percibidos por nuestros agricultores. Esta devaluación de la peseta frente al ecu mejoró, igualmente, las subvenciones que son calculadas por el mismo procedimiento (traducción a su importe en pesetas a partir de sus valores en ecus). Por otra parte, las cortas cosechas del 93 en algunas regiones elevarían los precios, con beneficios para otras. Ese comportamiento extraordinario de los precios en pesetas de las cosechas y de las subvenciones, explica la sorprendente mejoría de los resultados del 93 y su circunstancial limitación a ese ejercicio. Ese carácter extraordinario de las causas del crecimiento de la renta agraria explica que los agricultores lo hayan entendido así y que la inversión no se recuperara ni el precio de la tierra tampoco en ese ejercicio.

La coyuntura agraria del 94 volverá a estar dominada por los factores estructurales que condicionan su competitividad a medio y largo plazo.

Y cuando estos factores se consideran, se comprueba que la situación española tiene ante sí justificados motivos para la preocupación y la incertidumbre. Tres factores adversos para la competitividad han sido destacados una y otra vez por todos los análisis de la agricultura española: el predominio de las pequeñas explotaciones, pese al intenso éxodo rural de los últimos treinta años, que lleva a que las explotaciones comprendidas entre 1 y 5 hectáreas representen el 50 por 100 del total, con una extensión media por explotación de 19 hectáreas. Figura, también, entre estas debilidades, el reducido margen bruto de las explotaciones, con dos tercios de las mismas con valores inferiores a 400.000 pesetas; el hecho de que sólo el 2 por 100 de las explotaciones sean capaces de remunerar al factor trabajo por encima de la renta de referencia (media de los salarios no agrarios) constituye un probado motivo de debilidad que no se puede olvidar; la desigualdad en el reparto de la población agraria por regiones, que plantea problemas muy diversos en los mercados regionales de trabajo; el envejecimiento general de la población agraria: el 60 por 100 de los titulares de las explotaciones supera los 55 años, sólo el 20 por 100 tiene menos de 40 años; la reducidísima vertebración del sector agroalimentario español en las líneas de producción y distribución, y la deficiente institucionalización de las relaciones entre productos agrarios y el resto del sector alimentario, al igual que sucede con las relaciones entre la industria alimentaria y la distribución o entre la industria y el comercio.

¿Puede competir y desarrollarse, afirmando una recuperación duradera, una agricultura en la que todos los inventarios realizados de sus problemas estructurales coinciden en destacar la presencia de los factores anteriores? Es evidente que, si no se desarrollan políticas de ajuste estructural, que actúen con especial energía secundadas por una voluntad social perseverante, la coyuntura de la agricultura española padecerá las consecuencias de su gran debilidad competitiva.

Ese es precisamente el campo problemático del gran objetivo de la agricultura española de los 90. Un objetivo prioritario que, a veces, se enuncia con el término ambiguo de la necesaria *modernización* de la agricultura, tal y como lo ha hecho recientemente el Ministro de Agricultura (2). Pero, ¿qué significa esa *modernización* de la agricultura española? Para traducir las exigencias de ese objetivo en esta década de los 90, hay que partir de una identidad: *modernización de la agricultura = mejora de la competitividad*. Es ésta una identidad con particular significado para mejorar la suerte de nuestro sector agrario. Porque, en primer lugar, esa identidad acentúa el hecho de que no cabe hoy modernización alguna de la agricultura sin mejorar su competitividad. Los condicionantes externos de nuestra producción agraria (PAC y Ronda de Uruguay del GATT) exigen esa condición de la competitividad de sus producciones para revalidar su modernidad. Y no podrán conseguirse esas mejoras indispensables en la competitividad sin actuar con decisión sobre las reformas estructurales antes enunciadas, y sobre cuya prioridad y urgencia han insistido la mayoría de nuestros economistas agrarios.

Durante muchos años, nuestra política agraria no ha concedido la atención continuada y debida a la práctica de esas reformas estructurales, como

prueban su presencia y gravedad actuales. Sin embargo, esa situación parece haberse alterado en el presente. Hoy no hay sólo un respeto a la jerarquía de los problemas estructurales en la retórica de los discursos oficiales, sino un deseo expreso de afrontarlos a través de distintas disposiciones. Pero hoy, que se reconoce la importancia de las reformas estructurales, la definición y, sobre todo, la aplicación de las medidas capaces de interpretarlas no se realizan con la debida fuerza y decisión. Existe un gran déficit entre los problemas estructurales de la agricultura española y su tratamiento efectivo por las autoridades y agentes económicos. Es ésta una observación reiterada en muchas de las colaboraciones incluidas en este número de PAPELES. Una conclusión que ha sabido traducir, con una imagen acertada, **Luis Vicente Barceló**, en el artículo que incluimos en este número: *«Los gobiernos españoles, desde hace más de un decenio, se han comportado como un arquero que no acierta en la diana de la competitividad a causa de un error teórico que ha impregnado a políticos, burócratas e intelectuales, además de al propio gobierno. Hoy las cosas han cambiado. Se ha acertado, al fin, con el objetivo (la competitividad), pero la intensidad de la política aplicada no valora debidamente las dificultades de alcanzarlo. El arquero apunta ahora bien, pero con flechas pequeñas y romas».*

La llamada a la aplicación resuelta y urgente de las medidas de reforma estructural que permitan un mejor acceso de la agricultura española a las condiciones de competitividad, que tanto se necesita, constituye la demanda más sentida en todas las colaboraciones de este número de PAPELES, hasta el punto de constituirse en su tema central. Un tema central al que se llega siempre a partir del análisis de los distintos problemas o aspectos de la economía agraria española, estudiados en las 28 colaboraciones del número y en el Prólogo que las precede.

Las 28 colaboraciones de las que consta este número 60/61 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se han ordenado en cinco partes hacia las que gravita su contenido y principales argumentos. Tratemos de repasar ese contenido a partir del índice de la publicación:

I. La primera parte, introductoria, consta de tres trabajos dedicados a ofrecer al lector el marco de referencia que hoy condiciona la actividad agraria española. En la colaboración que abre el número, **José María Sumpsi** traza un panorama de lectura obligatoria para entender la situación de la agricultura española y de nuestro sistema agroalimentario en la década de los 90. Se exponen, así, las cuatro premisas de las que debe partir el quehacer de la agricultura a las que nos hemos referido anteriormente: las dos externas (PAC y acuerdos de la VIII Ronda del GATT) y las dos internas (atribución de competencias a las comunidades autónomas y a la Administración central, y rasgos que definen la coyuntura agraria que recorta el horizonte problemático e incierto del sector agrario). El objetivo de la producción agraria en los 90 —la modernización, entendida como competitividad de la agricultura— lleva al examen de los tres principales déficit que ésta presenta. En primer lugar, los déficit que ocasionan los tres factores de la producción agraria: tierra, trabajo y capital. El déficit estruc-

**PROBLEMAS Y ASPECTOS ACTUALES DEL INCIERTO HORIZONTE DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA, VISTOS A TRAVÉS DE 28 COLABORACIONES Y UN PROLOGO**

tural que presentan las explotaciones agrarias españolas en extensión y rendimientos, que reclaman su modernización, intentada por el MAPA con el proyecto de Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias, un proyecto que se comenta por **José María Sumpsi** destacando algunos de los problemas que plantea su aplicación; el deficiente funcionamiento del mercado de trabajo, y la capitalización del sector agrario, ahogado hoy por su endeudamiento. En segundo lugar, se analiza el déficit organizativo de las actividades de prestación de servicios y comercialización de los productos agrarios, y las debilidades de nuestro cooperativismo agrario. La superación de este déficit organizativo obliga a analizar la iniciativa del MAPA, materializada en el proyecto de Ley de Interprofesionales Agrarias, destacándose las exigentes condiciones para que ese proyecto consiga la mejora de la competitividad de nuestra agricultura que se propone. El tercer déficit de la agricultura española es el del capital humano. Las explotaciones agrarias están dirigidas en una proporción elevada por agricultores de edad avanzada, con bajo nivel de cualificación y con poca capacidad de innovación y dinamismo. Corregir este déficit obliga a denunciar la ausencia de la ayuda que prestó en el pasado el Servicio de Extensión Agraria, hoy desmembrado por el traspaso de competencias a las comunidades autónomas, una pérdida para la administración agraria comarcal con la que hoy cuenta la gestión de la política agraria en el país. El repaso de las diferencias regionales de nuestras agriculturas, y su desigual posición relativa frente al proceso de liberalización y mercado emprendido por nuestra política agraria, precede a la presentación del sector agroalimentario, con cuyo análisis se cierra el trabajo. Un cierre que pone un gran signo de interrogación sobre el futuro de la agroalimentación en España, que se deriva de los peligros de su internacionalización, de la reducida dimensión de las empresas de tamaño intermedio y de la posición de creciente debilidad de la industria alimentaria frente a la distribución. El excelente inventario de los problemas de la agricultura española en los años 90 elaborado por **José María Sumpsi** permitirá situarse al lector favorablemente para entender los trabajos de este número de PAPELES.

Los otros dos artículos que completan esta parte se refieren —como antes se afirmó— a los condicionantes *externos* de la producción agraria en los 90. **Tomás García Azcárate** presenta su visión de la nueva lógica productiva tras la reforma de la PAC, acentuando el cambio trascendente que la misma introduce desde una agricultura productivista impulsada por la vieja PAC a una política de modernización agraria orientada por la competencia y el desarrollo rural en la nueva PAC. La desigualdad política agraria  $\neq$  política de desarrollo rural constituye el fundamento de la nueva PAC. Los argumentos de crítica y defensa de ésta se resumen por el autor en un útil esquema para entender y seguir la intensa polémica que ha acompañado —y que aún acompaña— a la nueva PAC, definida a partir de la reforma de Ray MacSarry desde 1991. Reforma abierta y no cerrada aún, y cuyos retos de futuro se sustancian en el epígrafe final del trabajo de **Tomás García Azcárate**.

El significado del condicionante externo que, para las agriculturas españolas, suponen los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT se expone en el

trabajo de **Luis Vicente Barceló**. Dos partes diferentes tiene su análisis. Una primera dedicada a exponer el significado del proceso de liberalización al que sirven las importantes decisiones de la Ronda de Uruguay y los requisitos exigentes de su validez, al que sigue una evaluación detenida de las ventajas que, para consumidores, contribuyentes, productores y empleo, tiene la liberalización según los economistas, exponiéndose, seguidamente, la estrategia pragmática de la Unión Europea frente a esas proclamadas ventajas de la liberalización. La segunda parte del trabajo analiza la cambiante estrategia española en la agricultura. Cambiante, porque la década pasada respondió al principio de ser intervencionistas en precios y mercados, y liberales en estructuras y organización de los sectores productivos. Esa estrategia ha sido la causante de la pesada herencia de los problemas estructurales no resueltos de nuestro sector agrario frente a la nueva PAC de los años 90. Es la vigencia de esta nueva PAC la que fuerza el cambio a una nueva estrategia de nuestra política agraria, que inicia Pedro Solbes como Ministro de Agricultura, y que fija como objetivo la competitividad y asume su responsabilidad y beligerancia en la evolución de las estructuras agrarias y organizativas para lograrla. Esta nueva estrategia obliga a la práctica urgente y decidida de liberalización y cambios en las políticas macroeconómicas y estructurales. Como se afirmó anteriormente, el arquero español al que se refiere **Luis Vicente Barceló** ha cambiado de objetivo, pero sus disposiciones para lograr ese objetivo son cortas, poco decididas y, por ello, a la postre, resultarán ineficientes. De ahí la conclusión con la que finaliza su trabajo: «*El arquero apunta ahora bien, pero con flechas pequeñas y romas*». Una frase que es algo más que una imagen retórica, porque refleja, en nuestra opinión, el mundo de incertidumbre que envuelve el porvenir de nuestra agricultura dentro de la Unión Europea en la que estamos.

II. La proyección y consecuencias sobre las *agriculturas españolas* del nuevo marco de referencia del quehacer agrario español se exponen en las colaboraciones de la segunda parte del número. Constituye hoy un tópico, más cierto que nunca, la vieja afirmación expuesta, claramente y por vez primera, por el gran agrarista **José Cascón** (al que este número de PAPELES tributa el homenaje de su recuerdo dedicándole nuestro señalizador). Fue, en efecto, este gran agrónomo español, conocedor profundo de nuestra agricultura, quien afirmó que, en realidad, no existe una agricultura española, sino distintas agriculturas asociadas al espacio regional. Esa importancia del componente espacial de la economía agraria acentúa el hecho de que la problemática de un sector productivo puede ser muy distinta de una región a otra, una realidad cuya importancia acentuaba, con su conocimiento y experiencia singulares, la vieja y clásica obra de **José Cascón**: «*Geografía agraria española*». Partiendo de esta realidad, se han diferenciado siete grandes regiones agrarias, cuyos problemas se exponen y analizan, por quienes las conocen y las viven, en este número de PAPELES, disponiendo de una experiencia insustituible para valorar esos problemas con acierto.

Así, el estudio de la agricultura de la España húmeda ha sido realizado por **V. Calcedo**. La agricultura de la España del interior se aborda en el artículo

de **Carlos Tió**. La agricultura del Arco Mediterráneo es el objeto de estudio del artículo de **J. M. Coll**, Consejero de Agricultura de la Comunidad Valenciana. La agricultura y el sector de la alimentación en Cataluña se analizan por **Jordi Bacaria** y **Oscar Alfranca**. La agricultura del Valle del Ebro por **L. M. Albisu**, **L. Pérez** y **M. Rapún**. La agricultura Meridional (Andalucía) es analizada por **A. Gámiz**, y finalmente, de la agricultura canaria, tan específica y singular, se ocupa el trabajo de **A. Aldanondo**.

¿Qué mensajes transmiten esos análisis de nuestra agricultura frente a la nueva PAC?

El artículo de **V. Calcedo** repasa la situación de las principales producciones de Galicia y la Cornisa Cantábrica (leche y carne de vacuno), y afirma sus posibilidades de futuro si se emprende una fuerte reestructuración— que, de hecho, ya se está produciendo— hasta alcanzar explotaciones con una dimensión mínima de 35-40 vacas, y con un sistema productivo menos intensivo que mejore la relación entre la dimensión ganadera y la superficie de la explotación. Uno de los elementos clave de la reestructuración es llevar a cabo una correcta política de reasignación de cuota lechera, agilizando los mecanismos de transferencia de cuota para evitar el inmovilismo estructural. El porvenir de las áreas vocacionales españolas para leche es esperanzador, aunque los costes sociales de la reestructuración serán importantes (abandonos, ceses incentivados). La repoblación forestal puede ser una interesante alternativa para las tierras que dejen de destinarse a la producción ganadera (abandono de la ganadería de vacuno de leche en las explotaciones marginales). El papel del cooperativismo y de la organización interprofesional en el sector lechero es esencial para que el proceso de reestructuración y de mejora de la calidad del producto sea todo lo rápido y enérgico que el nuevo marco de competitividad exige.

El trabajo de **Carlos Tió**, al realizar el balance de la agricultura y el mundo rural en la España interior, concluye que existen oportunidades de futuro que deben ganarse afrontando reestructuraciones y reconversiones difíciles en los próximos años (sector del vino, sector remolachero-azucarero, sectores ganaderos). Frente a otras regiones, la España interior tiene posiblemente una ventaja en el hecho de estar instalada en la crisis desde hace ya muchos años y, al haber perdido una parte sustancial de su población, existen tal vez más oportunidades de una nueva utilización de los recursos hacia usos con demandas sociales crecientes. No debemos olvidar —afirma **Tió**— que la sociedad europea actual dispone de un elevado poder adquisitivo y está dispuesta a pagar por nuevos productos y servicios adaptados a sus necesidades y que, tal vez, lo que peor se pague en el futuro sea la leche, el trigo o el azúcar.

La agricultura del Arco Mediterráneo se examina en la colaboración de **J. M. Coll**, situándola en una encrucijada ante la que urge tomar decisiones que van a condicionar claramente su futuro. El entorno internacional, en el que está acostumbrada a desarrollarse debido a su vocación tradicionalmente exportadora, impone unas nuevas reglas de juego tras el acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT, que la deja en clara desventaja frente a la agricultura continental, protegida por la reforma de la PAC. Los obs-

táculos estructurales propios de esa agricultura deben ser removidos cuanto antes, pues es en el marco de un mercado cada vez más competitivo, y no en el del subsidio, donde se sitúa el terreno de juego de este tipo de productos. La visión de futuro puede ser optimista, pues en esa región es donde se encuentra el capital humano mejor formado, más dinámico y con mayor experiencia empresarial de toda la agricultura española. Si a eso se le une el que la Administración autonómica está apoyando, cada vez con mayor decisión, los procesos de reformas estructurales, tanto a nivel productivo como comercial, así como nuevos esquemas de desarrollo rural integrado para las zonas desfavorecidas, se puede concluir que hay razones para concebir ciertas esperanzas sobre el futuro de la agricultura mediterránea.

**Jordi Bacaria** y **Oscar Alfranca** ofrecen, con brevedad y claridad encomiables, su valoración de la agricultura y el sector de la alimentación en Cataluña. Las peculiaridades de esa agricultura regional se derivan del escaso peso relativo de la industria alimentaria, así como de la caída de la población activa agraria, que plantea el problema de la escasez de mano de obra que afecta a su capacidad competitiva como agricultura intensiva. Frente al modelo dual de la agricultura competitiva y la agricultura asistida que plantea la nueva PAC, parece evidente que el futuro consolidará en Cataluña esa diferencia. Los problemas de la agricultura de Cataluña se encuentra hoy en tres frentes: en la dificultad/imposibilidad de que la agricultura responda a las demandas de la agroindustria por el techo alcanzado en las estructuras de las explotaciones agrarias; en las dificultades de suministrar una oferta suficiente de productos agrarios para servir a una estrategia cualitativa o de diferenciación del producto (con las importantes excepciones del cava y algunos vinos de calidad, o con las potencialmente prometedoras del aceite o de algunas producciones ganaderas para la transformación) y en el reducido tamaño de la empresa agroalimentaria, que limita sus posibilidades competitivas. En cambio, las consecuencias liberalizadoras del Acuerdo del GATT no les parecen a los autores especialmente negativas a medio plazo, porque en los productos directamente competitivos de la agricultura de Cataluña (frutas y hortalizas, aceite y frutos secos) presentan mejores condiciones los países del Mediterráneo Norte que los del Mediterráneo Sur.

Como destacan en su colaboración **Albisu, Pérez** y **Rapún**, una de las características básicas de la agricultura del Valle del Ebro es su imbricación en el complejo agroalimentario de la región. La creciente apertura de mercados comporta una mayor competencia que, necesariamente, ha de afectar al sector agroalimentario del Valle del Ebro. La repercusión de la mayor liberalización se registrará tanto en el mercado nacional, donde tradicionalmente se han vendido sus productos, como en los mercados foráneos en los que, potencialmente, deberá colocarlos. La falta de tradición exportadora, salvo excepciones, no permite ser optimista de cara al futuro. Las actuales exigencias de calidad imponen una mejora de la producción agraria, con una mayor incorporación tecnológica, diversidad de productos y eficiencia económica. Pero es en la industrialización y comercialización donde están las principales carencias. El sector debe incrementar el grado

de eficiencia de la industrialización de sus producciones agrarias y comercializar los productos reconocibles por su origen y marcas con contrastada calidad. Muy posiblemente, la dimensión de las actuales empresas no permita estos procesos, a pesar de la importancia económica del sector agroalimentario en la región. En suma, la reforma de las estructuras, tanto productivas como comerciales, constituye una tarea tan urgente como necesaria. En el Valle del Ebro, el nivel de organización del sector es débil, lo que obliga a una mayor conjunción de esfuerzos entre las administraciones públicas y el sector privado. Finalmente, cabe señalar que el sector agroalimentario del Valle del Ebro tiene, como reto más importante, el de mejorar su competitividad. En este contexto, debe tener en cuenta que la ventaja competitiva basada en los menores precios y costes prácticamente ha desaparecido, por lo que será necesario desarrollar los aspectos organizativos, industriales y comerciales capaces de crear una demanda para productos diferenciados por marca o calidad.

En el análisis de la agricultura meridional (Andalucía), realizado por **Antonio Gámiz**, se concluye, con rotundidad, que la reforma de la PAC constituye un cambio cualitativo del marco normativo que resulta, por sí misma y por su inadecuación a dicha agricultura, poco favorable para su desarrollo. La extensificación y el control de la oferta que se propugnan, el mismo sistema de ayudas compensatorias a la reducción de precios, y la apertura del mercado interior europeo a las producciones foráneas, comprometen no sólo el desarrollo de la potencialidad productiva de la agricultura andaluza y su modernización, sino, incluso, su consolidación en el futuro. Se consideran positivas las ayudas y medidas complementarias (reforestación, jubilación anticipada, conservación del medio ambiente), que permitirán el mantenimiento en el territorio de muchos agricultores en zonas desfavorecidas o de explotaciones en el límite de la marginalidad económica. Pero el logro de una agricultura andaluza eficiente, que aproveche las ventajas locacionales en una especialización productiva en el continente europeo, o de dimensión en los subsectores de plantas de gran cultivo, debe constituir un objetivo irrenunciable. El singular perfil de la economía regional, con una fuerte ponderación del sector agroalimentario en su conjunto, la debilidad de su sector industrial y, en general, la escasa capacidad histórica de su economía para generar empleo, exige la concurrencia en el esfuerzo productivo de todos los sectores económicos. Algunas producciones con un gran nivel de competitividad —como arroz, vino o aceite de oliva— están pendientes de los cambios que la UE deberá introducir en las reglamentaciones para los productos de la agricultura mediterránea. Algo parecido ocurre con la remolacha y, en menor medida, con el algodón. La estrategia comercial liberalizadora, definida por los acuerdos suscritos en el GATT, no va a posibilitar las condiciones de mercado que habiliten el siempre deseado desarrollo horto-frutícola de la agricultura andaluza. La consolidación del mismo, que hoy día ha alcanzado ya una notable dimensión, parece la única respuesta posible y, en todo caso, acompasar su expansión al desplazamiento de otras producciones comunitarias con menores ventajas comparativas. En esta situación, es obligado un esfuerzo excepcional de las administraciones públicas y de todos los agentes del sector agroalimentario por definir y facilitar los

modelos de ajuste por las explotaciones agrarias a la realidad del nuevo marco normativo, reforzar los mecanismos de integración entre la producción y la industria agroalimentaria y, muy especialmente, desarrollar organizaciones comerciales propias que den salida a unas producciones de calidad.

A la situación de la agricultura canaria se refiere la colaboración de **Ana María Aldanondo** partiendo del reconocimiento de su profunda crisis actual, tanto por las condiciones en las que se integra, como sector productivo, en el conjunto de la economía regional como por la erosión de sus ventajas comparativas. La superación de esta fase crítica pasa por un esfuerzo empresarial de modernización y reconversión. El Régimen Transitorio de Integración de Canarias a la UE constituye una importante ocasión para la modernización y la mejora de la competitividad de la agricultura canaria, pero ese proceso choca con la competencia en la utilización de factores clave como la tierra o el agua por parte de otras actividades especulativas (turismo, inversión inmobiliaria), que precisa de la intervención de los poderes públicos. El aumento de los rendimientos y la reducción de los costes se debe complementar con una estrategia de mejora de la calidad y de los servicios accesorios, en aras de lograr una diferenciación del producto, la búsqueda de nuevos nichos de mercado y la diversificación. En este sentido, si bien las líneas maestras de intervención en el sector de frutas y hortalizas en la UE están pendientes de ser redefinidas, las distorsiones creadas por la ayuda compensatoria del plátano hace un año permiten sugerir que este tipo de mecanismos compensatorios de renta pueden terminar ocasionando una pérdida de competitividad a largo plazo.

**III.** El reto de la competitividad y los problemas que plantea a la agricultura española dan su argumento a los artículos agrupados en la tercera parte. Colaboraciones que se inician con las tres dedicadas a las rigideces introducidas por los tres factores clásicos de la producción agraria: *tierra*, que se estudia en el trabajo de **José María Sumpsi y Consuelo Varela**; *capital*, al que se refiere el estudio de **Arturo Camilleri**, y *trabajo*, que se analiza en el artículo de **J. L. Fernández Cavada**.

La colaboración de **José María Sumpsi y Consuelo Varela**, sobre el mercado de la tierra y las nuevas tendencias de cambio estructural, procede de un exhaustivo trabajo de campo, realizado en distintas agriculturas españolas, acerca de lo que la reforma de la PAC puede suponer, a corto plazo, respecto al mercado y al precio de la tierra. Su conclusión es que aquélla puede significar, a corto plazo, un importante freno para el proceso de reestructuración pendiente de las explotaciones. El precio de la tierra ha descendido fuertemente en los últimos cuatro años. Según las encuestas realizadas por los autores, el descenso observado es superior al que registran las estadísticas sobre precios de la tierra del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Pero el descenso de los precios no está significando un aumento en la movilidad de la tierra. De este modo, no se producen los supuestos efectos positivos del descenso del precio de la tierra y sí se producen, en cambio, los negativos (devaluación del patrimonio de los agricultores). Sin embargo, es difícil que la tierra recupere sus altos precios

del período 1986-1989, con lo cual, a medio y largo plazo, la caída de los precios puede traducirse en un aumento de la movilidad del mercado de la tierra cuando la reforma de la PAC se consolide y los agricultores la asuman y dejen de desconfiar de ella.

El trabajo de **Arturo Camilleri** sobre el grado de endeudamiento de la agricultura española permite destacar dos conclusiones básicas: la primera es la rápida aceleración, en los últimos cinco años, del ritmo de endeudamiento, una de las claves de la crisis por la que atraviesa el sector, y la segunda, que rompe con todos los tópicos sobre esta cuestión, es que todas las *ratios* analizadas indican que el grado de endeudamiento de la agricultura española es mucho menor que el del sector en la mayoría de los países de la UE. Por lo que se refiere a las razones del endeudamiento agrario, no hay datos estadísticos disponibles, ya que no se separan los préstamos a corto plazo de los a medio y largo plazo. Sin embargo, y teniendo en cuenta las encuestas del trabajo de campo de **Sumpsi y Varela**, todo apunta a que, en el período 1986-1990, el endeudamiento creció fuertemente como consecuencia de las necesidades de recursos ajenos para financiar las inversiones en modernización y mejora de las explotaciones. Sin embargo, a partir de 1990, la inversión se paraliza en gran medida, y son las malas cosechas (sequía en varios años) y la fuerte disminución en la rentabilidad las que provocan graves problemas de liquidez, con lo que aumenta considerablemente el endeudamiento de los agricultores a corto plazo (préstamos para «tapar agujeros» y adquirir los *inputs* para la campaña siguiente).

El artículo de **Fernández Cavada** sobre la evolución de la población activa y los problemas del mercado de trabajo agrario constata un fuerte descenso en la población activa agraria, sin que ello implique la aceleración del cambio estructural, en línea con el trabajo sobre el mercado de la tierra. Las interferencias y efectos perversos que el mercado de trabajo introduce en los procesos de modernización de la agricultura, sobre todo en los aprovechamientos donde la mano de obra contratada es básica, son muy importantes.

Esta tercera parte de la publicación se completa con tres colaboraciones más. La de **José Carles** expone los proyectos del MAPA para activar las reformas estructurales que precisa la mejora de la competitividad de nuestra agricultura. Unos proyectos que pueden ordenarse en tres grandes núcleos. En primer lugar, el dirigido a la modernización y mejora de las explotaciones agrarias, que se ha traducido en un proyecto de ley recientemente aprobado y remitido al Parlamento. Este proyecto define el modelo de explotación agraria que debe servir como orientador del proceso de reestructuración. El modelo definido es el de la *explotación prioritaria*. Este tipo de explotación, viable y gestionada por un agricultor profesional, es el que podrá acceder con preferencia a las ayudas públicas. El proyecto pretende promover el cambio estructural mediante la eliminación de rigideces en el mercado de la tierra (liberalización de la legislación sobre arrendamientos) y el fomento de fórmulas asociativas en la esfera de la producción. También se plantea la modernización de las explotaciones prioritarias y la incorporación a ellas de los agricultores jóvenes, con mayor preparación y dina-

mismo. En segundo lugar, se encuentran los proyectos de la conservación y defensa del medio ambiente. Proyectos diseñados con base en la aplicación en España de dos reglamentos comunitarios incluidos en la reforma de la PAC: el de forestación de tierras agrícolas, con unas previsiones de 800.000 hectáreas en el período 1993-97, y el de promoción de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente, que pretende abarcar a tres millones de hectáreas de barbecho tradicional y más de 800.000 hectáreas de parques nacionales, parques naturales, zonas de protección especial de aves (zonas esteparias) y zonas de protección de acuíferos.

La modernización y diversificación en el medio rural constituye el propósito del tercer núcleo de actuaciones reformadoras del MAPA. El mundo rural no es el resultado de ninguna política sectorial y, por lo tanto, la modernización de la sociedad rural es algo diferente de la modernización agraria. Esa modernización de la sociedad rural debería girar en torno a los tres puntos fundamentales: mantenimiento de un nivel crítico de población en el medio rural que posibilite el mantenimiento del tejido social; diversificación del tejido social a través de la generación de actividades en sectores productivos no agrarios, y complementariedad de actividades agrarias y no agrarias en el mundo rural.

A este propósito de fortalecimiento del medio rural se han dirigido los programas «Leader», que se exponen en otras colaboraciones de este número de PAPELES, y que han tenido notable éxito en España. El MAPA está elaborando un nuevo programa de modernización y diversificación del medio rural, complementario de la iniciativa comunitaria «Leader II», que permitirá ampliar el ámbito de su actuación.

La colaboración de **José García Gutiérrez** trae a la consideración de nuestros lectores el trabajo ejemplar desarrollado por el Servicio de Extensión Agraria para mejorar el capital humano, en contacto permanente y directo, a través de las agencias comarcales, con las familias campesinas. Una actuación directa en el medio rural que tanto habría gustado al gran agrarista **José Cascón**. El desmembramiento del Servicio de Extensión Agraria, como consecuencia de su traspaso a la Administración autonómica, ha constituido una pérdida muy importante para la gestión de nuestra política agraria y la mejora del capital humano disponible.

Esta tercera parte se cierra con una colaboración de **Francisco García Olmedo** sobre la ingeniería genética en el desarrollo de nuevos productos vegetales no alimentarios, que pretende ilustrar a un público no especializado en el posible potencial de la ingeniería genética en nuevos productos vegetales.

**IV.** En este apartado sobre el mundo agrario y el futuro del mundo rural, se han reunido seis colaboraciones. Como se ha afirmado anteriormente, el mundo rural no es la resultante de ninguna política sectorial, y su modernización es algo diferente a la modernización agraria. El sistema rural debe orientarse a la generación de sus propios recursos, aprovechando la actual tendencia a los procesos de descentralización económica (de-

sarrollo local) mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos. Entre ellos, se encuentra el espacio agrario y el medio ambiente, recursos sobre los que se puede fundamentar la necesaria diversificación de actividades en el medio rural. En esta perspectiva de diversificación del tejido económico y social del medio rural, se pueden desarrollar algunas iniciativas de generación de actividades de servicios para la agricultura, lo cual, además de crear nuevas ocupaciones, permitirá capturar, en beneficio del medio rural, parte del valor añadido habitualmente transferido a otros sectores. La promoción de actividades complementarias (venta directa de productos de calidad, turismo rural, artesanía, actividades de ocio) es, igualmente, otra fuente de diversificación.

Esta cuarta parte se inicia con una peculiar aportación del profesor **Víctor Pérez-Díaz**. Peculiar porque su reflexión sobre la posible evolución del mundo rural castellano no se basa tanto (aunque también) en los datos económicos y políticos actuales cuanto en la puesta en evidencia de una serie de recursos intangibles en los que la población campesina ha basado su (elástica) capacidad de aguante y adaptación a innumerables vicisitudes a lo largo de la historia, conservando lo esencial de su forma de ser. Explica en su colaboración el profesor **Pérez-Díaz** cómo se han ido adaptando los habitantes del medio rural castellano a los radicales cambios económicos, políticos y sociales de los últimos treinta años, no con una actitud pasiva y reactiva, sino (como lo han venido haciendo a lo largo de siglos) aprendiendo a ingeniárselas para adaptarse a las situaciones y resolviendo los problemas mediante la combinación de elementos de distintas soluciones y la invención de otras, es decir, con una tendencia a hacer «lo lógico» dada la situación en que, en cada momento, se encuentran y dados los medios a su alcance, o sea, de una forma «razonable». Del predominio de esta actitud flexible y realista, basada en un conjunto de disposiciones y saberes que son cruciales para el desarrollo de la economía, la política y la vida social del mundo que parece avecinarse (en su mejor versión, de sociedad civil, o civilizada), deduce el profesor **Pérez-Díaz** la visión (relativamente) optimista del futuro del mundo rural que se desprende de su artículo.

En esta línea de moderado optimismo ante el futuro del mundo rural, la colaboración de **Benjamín García Sanz** describe la recuperación de la sociedad rural que se viene percibiendo en los últimos años, apuntando al análisis de las claves que pueden explicarla, y que, a juicio del autor, son las siguientes: *a)* práctico cese de la emigración y atisbos de recuperación demográfica; *b)* creciente importancia, sobre todo en algunas zonas, de la recuperación/rehabilitación de viviendas por antiguos emigrantes; *c)* decrecimiento de la actividad agraria y aumento de la ocupación en otros sectores (construcción y servicios, principalmente); *d)* fuerte proceso de cambio de la actividad agrícola, enmarcado entre las inercias de la agricultura tradicional, la política de mantenimiento de las rentas agrarias mediante subvenciones que aumentan la dependencia exterior de los agricultores, y surgimiento de nuevas agriculturas más intensivo/extensivas y mecanizadas; *e)* valoración creciente del agricultor como guardián y protector del medio ambiente, lo que implica la necesidad de permanencia en el

medio rural de una masa crítica de población, y *f*) reafirmación de la cultura rural (renacimiento de símbolos, ritos y tradiciones) como expresión de una forma diferente de organización social frente a la invasión de la cultura urbana.

Los cuatro trabajos restantes, que completan este apartado, se ocupan de aspectos diversos que afectan y condicionan al futuro del mundo rural español. En el artículo de **Manuel Pérez Yruela** y **María del Mar Giménez**, se evalúan las posibilidades de aplicar los esquemas de desarrollo local en el medio rural, concluyendo que la iniciativa comunitaria «Leader» representa una fórmula eficaz para el desarrollo rural de áreas con dificultades. La aplicación en España de dicha iniciativa ha resultado un notable avance, en la medida en que ha movilizado importantes recursos endógenos en 52 proyectos comarcales desarrollados hasta ahora, cuyo detalle se considera en el recuadro de **Carlos Beltrán**. Por otra parte, **Eduardo Moyano** aborda los problemas derivados de la escasa vertebración de los agricultores y, en especial, de la insuficiente representatividad de las organizaciones profesionales agrarias, lo cual repercute en la débil defensa de sus intereses frente a los centros de decisión. El cooperativismo, como fórmula de la economía social, sus problemas y el papel que puede jugar, es otro de los temas clave analizados en este bloque, y que es tratado en el artículo de **Juan Pablo Juliá**. Las cooperativas pueden jugar un destacado papel en cinco frentes: 1) Defender los precios de los productos agrarios, al aumentar su capacidad negociadora en la venta de los productos. 2) Mejorar la capacidad de gestión y disminuir los costes de producción en la agricultura merced a los servicios que las cooperativas pueden prestar a los agricultores. 3) Capturar una parte del valor añadido que genera la primera transformación de productos agrarios. 4) Mejorar el nivel de integración agricultura-industria alimentaria. 5) Desarrollar las zonas rurales. Si en las zonas industriales han sido las empresas las promotoras del desarrollo, en algunas zonas rurales son las cooperativas las que han generado empleo, asentando y fijando a la población. Sin embargo, para que este papel pueda cumplirse, es necesario superar una serie de obstáculos en el futuro. Entre ellos destacan la falta de gerencia profesional, los problemas de capitalización, la rigidez de los mecanismos de toma de decisiones, la insuficiente mentalidad empresarial, la escasa dimensión y la mentalidad de los socios, que, muchas veces, consideran que las cooperativas sólo deben servir para cobrar mejores precios por sus productos.

V. Desde la obra clásica de Davis y Goldberg, y a impulsos de los análisis de Malassis en Europa, ha surgido y se ha impuesto como un sector integrado en una economía nacional el *sector agroalimentario*, en el que figura, como un componente más, la agricultura. Es esta creciente integración de la agricultura en el complejo agroalimentario la que obliga a analizar los restantes eslabones de dicha cadena, especialmente la industria agroalimentaria y la distribución, para conocer y evaluar el momento actual y el futuro probable del sector agroalimentario español. El poder negociador y los centros de decisión que marcan las pautas del sector agroalimentario se han desplazado desde la producción al consumo. Hoy en día, es la gran distribución quien orienta las directrices productivas de

la industria agroalimentaria y de la agricultura. Esta situación es coherente con los cambios producidos en el mercado alimentario, que ha pasado de ser un mercado de oferta (escasez de oferta) a un mercado de demanda (exceso de oferta). Al análisis del complejo agroalimentario y de sus distintos eslabones se dedican las cinco colaboraciones de la quinta parte de este número de PAPELES.

La evolución de la industria agroalimentaria española y de sus estrategias empresariales es analizada por **Manuel Rodríguez-Zúñiga** y **Javier Sanz Cañada** en un trabajo en el que ponen de manifiesto el fuerte proceso de reestructuración e internacionalización observado a partir de nuestra adhesión a la UE. Analizan también los factores de competitividad en el nuevo escenario internacional, lo que lleva a la conclusión de que en los próximos años los cambios en este sector serán todavía más intensos que los importantes registrados en el pasado.

El deterioro de la balanza comercial del sector agroalimentario en el período 1986-92, y el análisis de sus causas, es el elemento central del artículo de **Jorge Jordana**. Después de un interesante análisis sobre los elementos determinantes de la pérdida de competitividad, se señala la corrección de algunos de ellos —los de política económica—, lo cual está contribuyendo a un cambio de la situación. No obstante, en el futuro, la batalla de la competitividad será muy dura, y para afrontar este reto con garantía de éxito, concluye el artículo, será necesario que las empresas participen en redes de cooperación: el futuro será de las organizaciones de empresas o de las empresas de organización. Uno de los elementos que dificulta la competitividad de la industria agroalimentaria, según pone de manifiesto el artículo de **Jordana**, es el proteccionismo agrario de la UE, que provoca el encarecimiento de las materias primas agrarias de las que se abastece la industria. Además, las relaciones entre la producción agraria propiamente dicha y la industria de transformación parecen responder más a esquemas de concurrencia que de integración —o, cuando menos, de cooperación—, con el consiguiente aumento en los costes de transacción, lo que se traduce en una nueva pérdida de competitividad con respecto a otros sistemas agroalimentarios que presentan un mayor nivel de articulación. Las causas de este bajo grado de integración son de muy distinta índole, y difíciles de identificar. Algunas de ellas tienen un carácter marcadamente histórico (cabría citar las características propias del sindicalismo agrario y el escaso desarrollo del cooperativismo, entre otras). Causas adicionales pueden hallarse en la propia evolución del sistema agroalimentario español en estos últimos años, en los que el peso de determinados agentes económicos que operan en las etapas finales de la producción y distribución de alimentos ha sido muy importante; otras, por fin, se deben a una indudable «pasividad» en materia de política agroalimentaria durante la década anterior, que es el período durante el cual se han ido configurando los rasgos básicos de nuestro sistema agroalimentario. En este sentido, el proyecto de ley de interprofesionales, recientemente aprobado por el gobierno, representa un indudable avance, y viene a rellenar un claro vacío legislativo que puede permitir superar alguno de los factores negativos antes indicados. Pero, con todo, el factor determinante será la voluntad

de los diferentes actores económicos de articular su propia actividad buscando ventajas competitivas del conjunto de la cadena agroalimentaria, lo que determinará el futuro del sector. Uno de los problemas de la industria agroalimentaria, puesto de manifiesto en el artículo de **Jorge Jordana**, es su pérdida de capacidad negociadora frente a la gran distribución. Esta pérdida es consecuencia de la dependencia que la industria agroalimentaria tiene respecto a la gran distribución. En productos de consumo masivo, más del 50 por 100 de las ventas de aquélla se realizan a través de ésta.

El análisis del sector de la distribución alimentaria es el tema del trabajo de **Jaime Lamo de Espinosa** y **Carmen Fiel Asenjo**. En él se describe la fuerte evolución del sector de distribución, en especial en los últimos diez años, hasta llegar a su configuración actual, analizando los distintos tipos de distribución y su importancia. Es especialmente interesante el estudio del nivel de concentración del sector y los problemas que ello está planteando con el comercio tradicional, por un lado (horarios comerciales), y con la industria agroalimentaria, por otro (plazos de pago). Estos conflictos deberán ser regulados por la Ley del Comercio, actualmente en elaboración por el gobierno de la Nación.

En todos los análisis de la cadena agroalimentaria se suelen considerar los eslabones «hacia adelante» de la agricultura (industria agroalimentaria y distribución), pero no los eslabones «hacia atrás». Constituye, pues, un elemento original de este número monográfico el análisis de las industrias que suministran *inputs* al sector agrario. La crisis agraria de los años 1990-1993 afectó gravemente a este importante sector industrial, y éste es el objeto del trabajo de **Jaime Lamo de Espinosa** sobre la crisis agraria y las consecuencias que ha tenido sobre la industria de *inputs*. En él se pone de manifiesto el fuerte descenso de la demanda de *inputs* agrarios, y los drásticos procesos de fusiones y recomposiciones que está provocando en dicho sector industrial.

Los conflictos entre la industria agroalimentaria y la gran distribución no son los únicos ni los más antiguos. En efecto, son tradicionales los enfrentamientos entre los agricultores y las industrias agroalimentarias a las que suministran. Las posibilidades de que las organizaciones interprofesionales suavicen dichos conflictos y aporten elementos positivos, que permitan mejorar la competitividad no sólo de la agricultura, sino también de la industria agroalimentaria, es el objeto del trabajo de **Alicia Langreo** y **Teresa García Azcárate** sobre las interprofesionales, donde se ponen de manifiesto sus ventajas, pero también sus problemas, y se realiza un estudio comparado del papel que estas organizaciones juegan en otros países de la UE. Desde los años treinta, se han configurado en todos los países europeos organismos de coordinación vertical de los sectores productivos agroalimentarios que han estado condicionados por la organización, estructura productiva e historia de cada uno de los sectores, habiendo adoptado formas diferentes. Estos organismos han tenido un fuerte carácter nacional y han sido muy eficaces en la defensa de los intereses sectoriales de cada país. Han jugado también un papel importante en la aplicación de la política de precios y mercados, permitiendo la participación de la socie-

dad. Los organismos interprofesionales se han adaptado a las distintas coyunturas históricas: la formación de la CE, las normas europeas de defensa de la competencia, la concentración industrial, la reforma de la PAC. En la actualidad, su actuación se centra en funciones de promoción, mejora de la calidad, extensión de I+D, información de mercados..., básicas hoy en la competitividad global de los sectores. Sin embargo, no han sabido dar el salto a una actuación globalizada a escala europea. España, que carece de estas estructuras, se encuentra en peores condiciones para competir. Ahora bien, su desarrollo, hoy planteado en la Ley de Interprofesionales, requiere una organización sectorial inexistente por el momento. El MAPA ha considerado prioritaria la actuación en el entramado agroalimentario y ha planteado dos iniciativas: el proyecto de ley de interprofesionales, remitido por el gobierno al Parlamento en mayo de 1994, y el Plan Estratégico para el Sector Agroalimentario. La primera de esas disposiciones se plantea como una condición necesaria para una mayor integración y cooperación entre los distintos eslabones del sector agroalimentario, y la segunda trata de crear un marco institucional de apoyo a la industria agroalimentaria. La eficacia de ambas disposiciones no depende sólo, ni principalmente, de la disponibilidad de un cuadro legal, sino de su efectiva aplicación para conseguir lo que las nuevas normas pretenden.

Por lo que se refiere al proyecto de Ley de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, su propósito principal es crear la interprofesión como órgano estable de coordinación en orden a lograr sus loables finalidades (mejorar la calidad de las producciones y su promoción, extender e intensificar la investigación, conseguir el desarrollo y la mejor orientación de los mercados). Unas finalidades que precisan de una colaboración y cooperación de los agentes de la cadena agroalimentaria, sin cuya iniciativa la futura nueva ley no podrá conseguir nada. Esta cooperación y colaboración debería ser impulsada por la política agraria, cuya compleja gestión no hace fácil conseguir los objetivos pretendidos.

Por otra parte, el Plan Estratégico para el Fomento de la Industria Agroalimentaria responde a líneas ambiciosas de muy difícil realización (adecuar las estructuras empresariales y sectoriales, fomentar la calidad agroalimentaria, movilizar los gastos en I+D en la industria agroalimentaria, y orientar y promover el mercado alimentario). Todas estas líneas deben contar, para no quedarse en proyectos de buenas intenciones, con importantes recursos financieros que las apoyen. Por este motivo, es vital disponer cuanto antes de los programas precisos y de los fondos necesarios para cada una de las líneas anteriores. La adecuación imprescindible de las estructuras empresariales parece contar con fondos posibles de la Comisión Europea, en trámite aún de negociación. La cuantía total de los fondos no parece muy importante (200.000 millones de pesetas en *seis años*), lo que, a su vez, plantea el problema de su adjudicación para lograr un impacto apreciable sobre nuestra industria agroalimentaria. Jerarquizar esas atenciones, evitando la dispersión de los fondos entre las muchas direcciones posibles, pide la disponibilidad de un programa bien elaborado y público que evite los peligros de la ineficiencia o de la arbitrariedad. Por lo que respecta al fomento y desarrollo de la calidad agroalimentaria, resulta evi-

dente su importancia actual y futura como elemento de fidelización de la demanda, dado que ésta busca cada vez más productos selectos de calidad probada. El problema es cómo fomentarla. El Plan Estratégico de Fomento de la Industria Agroalimentaria se propone exigir el cumplimiento de las normas de calidad reglamentadas de forma obligatoria, e impulsar aquellas figuras que puedan suponer un compromiso adicional y voluntario de calidad de los productos. La regulación proyectada hace difícil conocer cómo esos principios, demasiado generales, se aplicarán al fomento de la industria agroalimentaria española. La cuarta pretensión del Plan Estratégico de Fomento de la Industria Agroalimentaria es la de movilizar el I+D agroalimentario, y orientar y promocionar el mercado de la agroalimentación. Las decisiones para alcanzar estos objetivos consisten en intensificar la presencia de la industria agroalimentaria en el sistema nacional de investigación y desarrollo, y corregir las deficiencias existentes en las áreas de formación de personal, difusión del conocimiento y fomento de la inversión empresarial en la actividad de I+D. Propósitos demasiado genéricos que habrán de definirse de forma más operativa para poder evaluar su contribución, a fin de lograr mayor competitividad de nuestra industria de agroalimentación.

**VI.** Y un prólogo. Como siempre sucede, un prólogo inicia una publicación, pero es la última colaboración que se recibe. De nuevo, en este caso, esa larga tradición se ha cumplido. Concluido el número de PAPELES, y disponibles todas las colaboraciones, se solicitó un prólogo del Ministro de Agricultura, tras hacerle llegar el programa y el contenido del volumen. El Ministro de Agricultura accedió, amablemente, a nuestra solicitud remitiéndonos el texto que abre este número 60/61. No constituye una costumbre, ciertamente, establecida en nuestro país que un Ministro exponga y comprometa las líneas maestras de su actuación al frente del departamento cuando se hace cargo del mismo. **Luis Atienza** lo ha hecho cuatro meses después de ser nombrado Ministro de Agricultura (3). Y es la exposición de esa estrategia la que el Ministro sintetiza en su prólogo. Una lectura detenida de éste sólo debería emprenderse tras de realizar las de las colaboraciones que se ofrecen en este número, porque sólo así se valorarán mejor las líneas maestras a las que responderá la estrategia de la política agraria expuesta por el Ministro de Agricultura.

Es obligado que quien dirige un departamento ministerial manifieste su optimismo sobre la coyuntura del área de su competencia y responsabilidad, y al cumplimiento de ese papel se orientan las afirmaciones iniciales del prólogo. Con el número de PAPELES en la mano, esa visión de la coyuntura agraria de quien dirige los destinos de su producción quizá debería rebajar alguna de las evaluaciones realizadas sobre la coyuntura en el período 1986-1993 y, muy en particular, debería acentuarse más la importancia de la etapa recesiva de 1990 a 1992. Sin embargo, con realismo elogiado, el Ministro de Agricultura coincide al considerar, como nuestros colaboradores, que la buena situación del 93 es producto de «*una situación excepcional que no debe tomarse como una tendencia estable de cara al futuro*».

Dicho en otros términos, las incertidumbres de la agricultura no se cierran con la recuperación de los resultados favorables de la producción agraria

de 1993, porque no son, en manera alguna, extrapolables a 1994 y años siguientes. La realidad nos enfrenta hoy, plenamente, con la llegada de la competitividad que traen a la agricultura española la lógica implacable de la nueva PAC y los Acuerdos de la VIII Ronda Uruguay del GATT. Y es esa lógica competitiva del proceso liberalizador la que denuncia las escandalosas debilidades estructurales de la producción agraria española para participar en una lucha en los mercados desde una posición bien desfavorable. Responder a ese reto de la liberalización obliga a nuestra política agraria a fijar en el objetivo de la competitividad su orientación y sus decisiones reformadoras. A ellas se refiere el Ministro de Agricultura en su prólogo y en su programa de actuaciones en el MAPA.

Las actuaciones más inmediatas de la política agraria española las contempla el Ministro en la adaptación a los acuerdos de la VIII Ronda Uruguay del GATT: será necesario modificar las organizaciones comunes de mercado de los productos ya reformados, al menos en sus capítulos de intercambios con terceros países, para sustituir a los *prélèvements* (actuales exacciones reguladoras) por los nuevos derechos arancelarios equivalentes. Será preciso cumplir con otros compromisos del GATT a que antes nos referimos: facilitar el acceso mínimo de importaciones, reducir las exportaciones subvencionadas, fijar el contingente para la superficie productiva de oleaginosas. Y, sobre todo, habrá que reformar las organizaciones comunes de mercado en los productos mediterráneos (vino, frutas y hortalizas, arroz, azúcar), manteniendo al máximo la preferencia comunitaria. Es preciso cuidar, también, la distribución del ajuste entre distintos países para tratar con equidad a sus producciones y, asimismo, seguir el día a día de los acuerdos de la UE con terceros países para evitar un trato discriminatorio a los productos del Sur de la Unión, y especialmente a las frutas y hortalizas. Finalmente, la iniciación del proceso de liberalización de todos los países, desde la VIII Ronda del GATT, ha abierto *todos* los mercados, lo que hace necesario comprobar las oportunidades de venta para la producción española.

Las actuaciones de la política agraria en los mercados pueden ser las más urgentes, pero no las más importantes. Estas decisiones importantes se encuentran en la práctica de las reformas estructurales que el Ministro orienta, con gran voluntarismo jurídico, en las siguientes disposiciones:

1. Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias.
2. Plan de Regadíos, junto al Plan Hidrológico Nacional.
3. Ley de Organizaciones Interprofesionales Agrarias.
4. Plan de Fomento de la Industria Agroalimentaria.
5. Estrategia Nacional para la Conservación Integral del Medio Ambiente (ENCIMA).
6. Plan trienal del Seguro.
7. Consolidación de la Red Estatal de Parques Nacionales.
8. Ley de vías pecuarias.

Esta batería de disposiciones se halla en período de aprobación legislativa o de elaboración. Se trata, pues, de disposiciones cuya aplicación reformadora y obtención de resultados pedirá tiempo, mucho tiempo algunas de ellas. Como sus exposiciones de motivos afirman —y las palabras del Ministro, en sus trabajos citados en la nota 2 ratifican—, las reformas que tratan de conseguirse con las disposiciones correspondientes llegan ya con retraso, lo que ha agravado la situación de los problemas estructurales que tratan de resolver. Este retraso agudiza la necesidad de acelerar la aplicación de estas nuevas disposiciones. Y es aquí donde se evidencian algunas limitaciones que pueden crear desajustes importantes entre las normas legales y su aplicación efectiva. En primer término, las nuevas leyes programadas fijan el objetivo de sus actuaciones de forma que su aplicación puede ser problemática. Tal es, por ejemplo, el caso del Proyecto de Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias, que concentra el conjunto de sus posibles actuaciones en la *explotación prioritaria*, un concepto valorativo que resulta difícil traducir en la práctica, y que es arbitrario para algunas opiniones, como afirma en su trabajo incluido en este número de PAPELES **Tomás García Azcárate**. Las dificultades de convertir en realidad ese abigarrado conjunto de disposiciones, con independencia de la operatividad de los conceptos en que se apoyan sus actuaciones, provienen de tres frentes distintos:

- Los *medios presupuestarios* puestos a su servicio. Muchas de las disposiciones anteriores, si no cuentan con proyectos bien definidos y presupuestos que atiendan a conseguir las reformas pretendidas, no lograrán su propósito de modernizar efectivamente la realidad agraria de España. Una etapa de economía presupuestaria como la que vivimos no es la mejor para atender a la multiplicación del gasto público que requiera la puesta en funcionamiento de las disposiciones anteriores.
- La falta de *equipos de gestión* que reciban el nuevo cuadro legal para traducirlo en actuaciones que consigan sus proyectos transformadores. Aquí cabe denunciar dos hechos que han restado posibilidades de vigencia al conjunto de normas anteriores. El primero es la pérdida de funcionarios por parte del MAPA. Ciertamente que hay que economizar en los gastos de personal, y cierto, también, que esa pérdida es tanto más obligada si existen trasposos de competencias a otras autoridades, como ha sucedido con las comunidades autónomas. Pero el hecho de que el MAPA haya pasado de los 44.000 funcionarios en 1989 a los 11.000 con los que hoy cuenta es una pérdida que, al menos, permite dudar de que se pueda atender a las tareas que reclama el ambicioso cuadro legal antes expuesto.
- En tercer lugar, y como importante tara de la aplicación efectiva de las nuevas normas por una gestión eficiente, figura la *división de competencias* entre Administración central y Administración autonómica. Por muchos cortes que se realicen a las tareas de coordinación entre ambos grupos de autoridades, es evidente que el predominio del conflicto inicial de competencias entre Estado y comunidades autónomas no facilita la obtención de buenos resultados. Hoy las cosas están mejor, pero la dualidad de autoridades sobre la política agraria del país —central-autonómicas— sigue pesando sobre la eficiencia de la aplicación de la política agraria. Unos

problemas que se ha intentado resolver por el método de convenios que han dado prueba de su eficiencia, y que convendría generalizar como medio de legitimar esa gestión eficiente de los deberes de la Hacienda Autónoma.

\* \* \*

Cuando se analizan los problemas actuales de competitividad de la agricultura española, la conclusión que se desprende de todos los análisis es la de su gran retraso en aplicar las medidas estructurales capaces de mejorar la competitividad de nuestra agricultura. La mayoría de los problemas de la agricultura española residen en este desequilibrio entre lo que tenemos y lo que deseamos. Y no se restablecerá un equilibrio entre realidad y deseo si la política y la agricultura, y los agricultores, no aceptan la práctica de las reformas estructurales de las que depende el futuro de la agricultura.

## NOTAS

(1) Volver —se afirma— porque la Fundación FIES de las Cajas de Ahorros y su principal publicación, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, ha venido dedicando atención continuada a la investigación de la realidad agraria española y a la difusión de las conclusiones alcanzadas por los trabajos e investigaciones sobre nuestra agricultura. Como testimonio de este propósito, remitimos a los lectores al número 16, publicado en 1983, en el que, bajo el título *La nueva agricultura española*, se analizaba la crisis de la agricultura tradicional, originada por las dos grandes fuerzas que, asociadas al desarrollo económico, se han registrado en todas las sociedades en el camino de su progreso: el éxodo rural, que conmocionó los modos y las formas de vida y producción de la agricultura y de la sociedad españolas a partir de los años sesenta, y las variaciones trascendentes en la demanda de productos agrarios, tanto en su cuantía (anunciando el límite de su saturación) cuanto en su composición (con una jerarquía muy distinta de la hasta entonces vigente en los productos demandados). Estas dos fuerzas impondrían unos cambios en los datos de los procesos productivos (salarios, costes de explotación, demanda) que afectaron a nuestras empresas agrarias y a nuestros agricultores. Al estudio de esa incidencia de la crisis de la agricultura tradicional en la economía española se dedicaban las veintidós colaboraciones de ese número 16 de PAPELES, entre las que figuraban tres investigaciones que la Fundación FIES de las Cajas de Ahorros había incluido en sus programas: la dedicada a conocer la personalidad de los nuevos agricultores, dirigida por Víctor PÉREZ-DÍAZ; la realizada por cuatro profesores de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Madrid (Emilio DÍAZ BERENGUER, José María SUMPISI, Javier URBIOLA y Consuelo VARELA), con la que se iniciaba el análisis comparado de los precios de la tierra en España y sus efectos, y el trabajo de campo sobre el «milagro» de la agricultura intensiva de Almería, del que eran autores Fernando GONZÁLEZ OLIVARES y Juan Jesús GONZÁLEZ RODRÍGUEZ. Tres investigaciones cuya publicación suscitó numerosos comentarios en la prensa especializada y en la general, y que se han convertido en una referencia de remisión obligada en posteriores trabajos sobre la economía agraria española. El número 16 de PAPELES se agotó rápidamente, lo que probaba el interés con el que los lectores de nuestra publicación seguían los problemas de la crisis de la agricultura tradicional, demandando la oferta de opiniones solventes para tratar de entenderlos y superarlos.

Catorce números después —en el 40—, editado en 1992, PAPELES volvería sobre los problemas agrarios de España con ocasión de la realización de un balance general de los sectores productivos españoles en los comienzos de la década de los años noventa. Se trataba entonces de un largo artículo escrito por los profesores Jaime LAMO DE ESPINOSA, José María SUMPISI y Carlos TIÓ, en que se analizaban las principales cuestiones y dificultades que esperaban a nuestra agricultura para adaptarse a las directrices de la nueva PAC comunitaria, que comenzaba a definirse en el momento en el que el número 40 de PAPELES se publicaba.

Continuando esa tradición, este número 60/61 vuelve al estudio de la agricultura española en el momento en que ésta vive, en los años centrales de los noventa, bajo el signo dominante de la incertidumbre que da su título a esta Introducción Editorial y que analizan las colaboraciones que contiene.

(2) Vid. Luis ATIENZA, «Objetivo prioritario: modernización», trabajo publicado en el *Boletín del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación*, n.º 15, septiembre 1994, un término que repite en el prólogo escrito para este número de PAPELES: «Considero que el mayor problema, no sólo del campo español, sino también de la industria agroalimentaria y, de manera muy particular, de la pesca, es la necesidad de *modernizarse*. La revolución que han sufrido —o gozado— las estructuras agroalimentarias de todo el mundo en los últimos años hacen que este sector sea hoy completamente distinto al de hace muy poco tiempo. Y considero que la prioridad de cualquiera que acceda a la responsabilidad de este Ministerio es la de *modernizar* sus áreas de competencia». (Los subrayados son nuestros).

(3) Vid. nota (2) *supra*.