

PROLOGO

Luis ATIENZA SERNA
Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA publicó en 1983, en su número 16, un monográfico denominado *La nueva agricultura española*. El volumen que ahora se publica permite realizar un análisis de la transformación llevada a cabo en nuestro sector agrario y alimentario, así como de la nueva situación en que se encuentra el mundo rural.

Quiero evitar sobrevalorar los cambios que se han producido en los once años transcurridos desde la aparición del primer monográfico, pues las responsabilidades que he tenido estos últimos años en la Administración agraria y el haber sido testigo de excepción de los acontecimientos podrían influir en esta evaluación. No obstante el lector va a tener, en los datos reflejados en estos dos números monográficos, una referencia objetiva de las importantes modificaciones producidas en los distintos sectores estudiados.

En el tiempo transcurrido entre las dos publicaciones, los profesionales del sector agroalimentario español se han enfrentado a una serie de cambios de tal magnitud que permiten calificar este período como único, pues en él se ha producido la incorporación a la antigua CEE, que a su vez se ha visto sometida a unos cambios de gran trascendencia, como ha sido el Acta Unica, que dio paso al mercado único europeo, y el Tratado que ha dado lugar a la Unión Europea. Además, se ha producido, mediante los acuerdos en el seno del GATT, una importante liberalización del comercio de productos agropecuarios. Y aún más, internamente se ha llevado a cabo una reestructuración de la Administración agraria, transferida en buena medida a las comunidades autónomas.

Sólo he mencionado algunos de los acontecimientos principales que se han vivido en estos años, y que han modificado radicalmente el marco en el que debe desarrollarse nuestra agricultura. Pero lo más importante, desde mi punto de vista, es que dicho proceso se ha llevado a cabo con una clara voluntad de modernizar las estructuras y de mejorar la capacidad de competir en los mercados. Así, el ritmo inversor de la agricultura y el sector alimentario fue muy fuerte durante todo el período posterior a nuestra adhesión (1986-1990),

aunque a partir de 1990 la inversión empezara a frenarse como consecuencia de la disminución de las rentas agrarias en 1991 y 1992, y del empeoramiento de expectativas.

En cuanto a la renta agraria nacional, ésta ha experimentado una evolución dispar a lo largo del período 1986-92, con etapas de crecimiento (1986-88) y etapas de estancamiento o descenso (1991-92). Sin embargo, la posición relativa española en el contexto europeo ha mejorado sensiblemente. Así, un reciente estudio de la Comisión Europea consideraba a España como el país en el que más ha avanzado la renta agraria per cápita media (por UTA) entre el promedio del trienio 1980-82 y el de 1990-92, al haber pasado del 80 por 100 de la media de la CE 12, al 118 por 100, medida en ecus, o bien desde el 94 al 122 por 100, si se mide en paridades de poder adquisitivo. En el período 1990-92, el índice de la renta agraria por UTA en la agricultura española no sólo superaba el promedio comunitario, sino también el índice correspondiente para Luxemburgo, Grecia, Irlanda, Italia, Alemania (sin los nuevos *Länder*) y Portugal.

Los datos de 1993 refuerzan aún más esta tendencia si tenemos en cuenta que la renta agraria por UTA ha aumentado espectacularmente en España (un 22,5 por 100 respecto al año anterior) al tiempo que descendía un 1,2 por 100 para el conjunto de la Unión Europea. Estos resultados se ven afectados, sin duda, por el impacto de la fuerte devaluación de la peseta a través de los mecanismos agrimonetarios que rigen la PAC, aunque no por ello dejan de tener efectos reales muy saludables para la agricultura española. En cualquier caso, es evidente que 1993 fue un año excepcional, y lo sucedido en dicho año no debe tomarse como una tendencia estable cara al futuro.

En cuanto a la evolución de la tasa de cobertura de nuestro comercio exterior agrario, ésta experimentó primero un ligero aumento en 1986-88, después un pequeño retroceso en 1989-92, para recuperar en 1993 el nivel 100 (valor de 1988). Y todo ello en un contexto de apertura de nuestros mercados, y de una peseta muy sobrevalorada hasta las devaluaciones de 1992-93. Una evolución similar se aprecia en el comercio exterior agroalimentario, aunque la pérdida de competitividad en el período 1987-92 fue bastante mayor, pasando de 130,2 a 97,9. En 1993 la tasa de cobertura del sector agroalimentario subió a 107,8, valor muy próximo a los niveles alcanzados en el período 1984-86.

En definitiva, los datos de comercio exterior permiten constatar cómo nuestro sector agroalimentario ha sido capaz de integrarse en un intenso proceso de liberalización como el llevado a cabo durante estos últimos años, y a la vez mantener la competitividad en los mercados exteriores.

Nada más lejos de mi intención que hacer aquí un ejercicio de triunfalismo. Pero creo necesario destacar la capacidad de adaptación de la agricultura española, especialmente en un momento en que la última crisis económica (1992-1993), felizmente en vías de superación, ha llegado a transmitir un excesivo pesimismo a la sociedad.

Si el monográfico de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA de 1983 se centraba en el análisis de la nueva agricultura surgida tras la crisis de la agricultura tradicional y la aplicación generalizada de las tecnologías de la «revolución verde», pero pendiente aún de la «prueba de fuego» de la liberalización exterior, el escenario en que nos encontramos en 1994 es, desde luego, muy distinto, y viene caracterizado por un alto grado de incertidumbre.

Sin duda, el proceso liberalizador se encuentra ya bastante avanzado dentro del contexto europeo. Los próximos años van a acelerar y abrir dicho proceso hacia el conjunto del mercado mundial, aunque con la prudencia que tradicionalmente emplea la Unión Europea.

Efectivamente, el último acuerdo alcanzado en el marco del GATT, con el cual se da por finalizada la Ronda Uruguay, implica una liberalización sin precedentes del comercio de productos agrarios. Sin embargo, la Unión Europea ha previsto un conjunto de mecanismos complementarios para la agricultura continental que garantizarán su nivel de renta y su viabilidad futura.

Para ello, ha sido necesario proceder a un cambio profundo de los mecanismos que han regido hasta ahora la política agraria común (PAC), pasando, en resumen, de un sistema de precios elevados y compras ilimitadas en régimen de intervención a otro más apoyado en ayudas directas a los productores, aunque sometiéndolos a un conjunto de disciplinas de producción para evitar los excedentes.

Sin embargo, y ésta constituye una de las grandes incertidumbres que se ciernen sobre el futuro de nuestro sector, todavía está pendiente la adaptación de la normativa comunitaria en los sectores de agricultura mediterránea, que siempre se han regido por normas específicas, dadas sus caracte-

rísticas peculiares. No cabe ocultar que en esta nueva adaptación de la PAC, España se juega mucho, dada la trascendencia para nuestra agricultura de sectores como las frutas y hortalizas, el vino, el aceite de oliva o el arroz, por poner algunos ejemplos de nuestra peculiaridad mediterránea.

Todo ello no va a ser suficiente, siendo preciso además que la nueva Organización Internacional del Comercio profundice en la regulación del comercio mundial, creando las condiciones para una sana competencia mundial, y no la generalización de una batalla sin reglas por los mercados. Ello llevaría, antes o después, a un retroceso hacia el proteccionismo que nadie desea en el seno de una economía abierta.

Pero, independientemente de la necesidad de profundizar en la adaptación de la política agraria común, tarea que corresponde especialmente al gobierno en la fase de negociaciones, y a las administraciones públicas en su aplicación, tampoco hay que olvidar el papel decisivo que debe desempeñar el sector privado y empresarial en el contexto de mercados que cada día van a ser más abiertos y amplios.

No se trata de evadir o traspasar responsabilidades, ya que las tareas públicas son muy importantes a la hora de acompañar y catalizar este proceso, sino de recordar el insustituible papel de la organización empresarial y los sectores privados a la hora de tomar posiciones en los mercados.

De ahí el interés que desde mi Departamento concedemos a la futura Ley de Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, que en los momentos en que escribo estas líneas está en fase de tramitación parlamentaria. Esta Ley recoge la experiencia de los distintos países de la Unión Europea con objeto de romper determinados hábitos de aislamiento y conseguir una mayor vertebración interprofesional, de manera que aumenten las relaciones comerciales entre productores y transformadores, y la capacidad de competir de todo nuestro sector agroalimentario.

Pero de nada servirá la entrada en vigor de esta Ley y la de los reglamentos que la desarrollen si, como ya he indicado anteriormente, no hay un interés de los sectores afectados por consolidar unas fuertes estructuras interprofesionales que les permitan ganar competitividad y, de esta manera, lograr una expansión interior y exterior.

Estoy convencido de que una parte importante de la agricultura española está siendo, y todavía

puede ser, más competitiva en los mercados mundiales, pero, junto a este hecho, existe un conjunto de explotaciones agrarias con problemas estructurales que limitan la capacidad competitiva de nuestra agricultura.

En relación con lo anterior, y como complemento de la Ley de Interprofesionales, mi Departamento ha estado trabajando en una importante iniciativa: la futura Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias, cuyo proyecto de ley ya fue aprobado por el Consejo de Ministros y se encuentra, en estos momentos, en debate parlamentario.

La citada Ley de Modernización ha de ser un instrumento importante para resolver problemas estructurales de nuestra agricultura, aumentando la movilidad de la tierra, fomentando las explotaciones asociativas, evitando el fraccionamiento de las explotaciones individuales y contribuyendo a incrementar su dimensión económica.

El paquete normativo que pretendo impulsar no acaba aquí. Estoy convencido de que nuestra sociedad es deudora con el mundo rural y necesita un sustancial cambio en sus hábitos y costumbres. Para empezar, he creído oportuno intentar rescatar las vías pecuarias de la rapiña que están sufriendo en los últimos años. El proyecto de ley que permitirá su uso y disfrute por toda la sociedad ya está en el Parlamento.

A corto plazo, la sociedad deberá plantearse los usos del suelo rústico, hacia la producción o hacia la conservación. Por ello, deberemos dar un nuevo impulso a los programas de protección de la cubierta vegetal, forestando y devolviendo a la naturaleza terrenos agrícolas, luchando activamente contra la erosión, garantizando el mantenimiento de la biodiversidad, ampliando la red de parques nacionales, fomentando métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente, etc... El próximo proyecto de ley de bases para la ordenación de nuestros montes será el punto de referencia en este sentido.

Se trata de temas de la suficiente envergadura como para no profundizar en ellos en este momento, pero tengo la convicción de que avanzamos hacia una agricultura con una doble función: *producir alimentos y preservar el medio natural*.

La agricultura, como productora de alimentos y materias primas industriales, debe regirse por los acontecimientos de los mercados, y es preciso que cada día sea más competitiva. La política pública

debe suministrar los mecanismos para que dicha competitividad pueda ser alcanzada.

La agricultura ha sido siempre algo más que un sector productivo. Ha sido, y es, una actividad colonizadora del territorio, y hoy en día se observa cómo amplía sus funciones a la contribución, al mantenimiento y la conservación del medio ambiente. Más allá de la estricta actividad productiva, la agricultura del futuro va a desempeñar un papel básico en el sostenimiento de los desequilibrios ecológicos. Y en esa dirección se mueve la actual política agraria.

La aparición de excedentes estructurales de productos agrarios, invendibles en los mercados sin el recurso a cuantiosas subvenciones que, a su vez, provocaban crecientes conflictos comerciales internacionales, fue el punto de inflexión que mostraba los límites de una política ya obsoleta.

La demanda de productos alimenticios llegó a estar satisfecha y saturada, ya que sus ritmos de crecimiento, cuando son positivos, son, sin embargo, mucho más reducidos que la capacidad de crecimiento de las producciones, arrastradas al alza por un desarrollo tecnológico y estructural imparable.

Sin embargo, existen demandas sociales insuficientemente cubiertas, no de pan ni de leche, pero que la agricultura futura puede llegar a satisfacer. Todos somos conscientes de que hay tierras agrícolas que jamás debieron llegar a ser roturadas, y que lo fueron para cubrir el abastecimiento nacional en momentos de escasez, al principio, y, más tarde, debido a que la política pública de sostenimiento de precios artificialmente altos las hacía rentables.

Dicha inercia debe ser contrarrestada, y esa es la intención de los nuevos mecanismos de la PAC destinados al fomento de la forestación de tierras agrícolas, o al desarrollo de programas de consolidación de una agricultura compatible con la conservación del medio ambiente, especialmente en comarcas donde, en el pasado, la agricultura ha forzado la capacidad de las tierras y de los recursos más allá de lo razonable, agotando los acuíferos, salinizando o degradando los terrenos, etcétera.

Todo ello responde a la existencia de una demanda social de naturaleza y de ocio creciente e insatisfecha, que exige una atención especial a la conservación del espacio, así como la diversificación de actividades económicas que pueden ser abordadas en el mundo rural.

La agricultura como productora de alimentos y como única actividad de sostenimiento de las estructuras socioeconómicas del mundo rural ha llegado a su límite. No puede pedírsele más, porque los mercados no lo absorben con facilidad. Sin embargo, existen recursos insuficientemente aprovechados y demandas para actividades de servicios que pueden ser satisfechas en el campo, por los mismos profesionales de la agricultura o por otros habitantes del medio rural.

Es indudable que en esta nueva perspectiva queda un enorme esfuerzo por realizar en formación humana y profesional, en infraestructuras y en servicios. Si queremos revitalizar el mundo rural, frenar el deterioro y la inercia hacia el abandono, habrá que dotarlo con las nuevas capacidades que requieren sus nuevas funciones. No se puede pensar que el profesional convencional de la agricultura pueda diversificar sus actividades y sus rentas sin promover una nueva generación de empresarios agrarios con una formación más completa.

En definitiva, por muy amplios y profundos que puedan ser los cambios en los próximos años, creo que la agricultura, y más aún el sector agroalimentario español, son sectores de futuro y constituyen una pieza básica e irrenunciable de la economía española. De igual modo, el mundo rural dispone hoy de posibilidades de generar rentas en actividades que —como las producciones artesanales o de alta calidad (sean o no alimentarias), la segunda residencia, el turismo rural, el ocio en la naturaleza, los deportes de montaña, etc.— hasta hace poco estaban reservados a una élite, y a las que hoy aspira una mayoría social.

Existe, sin duda, un cierto voluntarismo en estos deseos, pero también es la evolución que se ha seguido en otros países desarrollados y, lógicamente, también es de esperar que recorramos dicho camino durante la próxima década.