

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

ECONOMÍA AGROALIMENTARIA. NUEVOS ENFOQUES Y PERSPECTIVAS. UNA SÍNTESIS

La campaña agrícola 2006-2007 comportó una alteración sin precedentes de los precios internacionales de los principales productos agrícolas. La magnitud del aumento no había sido pronosticada por los organismos internacionales que realizan prospectiva. Los efectos de esta escasez imprevista han sido evidentes sobre el acceso a los alimentos de muchos millones de personas, con especial gravedad en los países en desarrollo, pero también patentes sobre la inflación en las economías desarrolladas.

Existen factores estructurales que invitan a pensar en un ciclo largo de precios altos en los mercados mundiales de productos básicos. Entre dichos factores cabe destacar la demanda de los países emergentes, vinculada a su creciente urbanización y a su dinamismo económico, pero también actúan otros factores a corto plazo como la liberalización de los mercados agroalimentarios o la utilización de productos agrícolas para la producción de agrocombustibles.

La situación actual y las perspectivas futuras de los mercados invitan a pensar que la influencia de la agricultura sobre la economía va más allá de lo que sugiere su decreciente participación en el PIB. En realidad, el peso de la agricultura en el conjunto de la economía se ha de valorar teniendo en cuenta que forma parte de un sistema de interrelaciones con otros sectores productivos que le aportan los medios de producción que necesita, o que elaboran, transforman, y distribuyen sus productos. Se trata, además, de un sistema con fuertes impactos sobre el medio ambiente, sobre los valores paisajísticos y culturales del medio rural, sobre la calidad de la nutrición, la inocuidad de los alimentos, la estrategia ener-

g tica y, sobre todo, sobre el bienestar de miles de millones de personas que habitan el mundo rural en el planeta.

La dimensión de los problemas agrarios vuelve a situar al sector en un lugar prioritario de las políticas públicas nacionales y de la administración del proceso de globalización. Así lo reconoce el Banco Mundial en el último *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, dedicado a la agricultura después de muchos años de olvido. El informe ha puesto en cuestión algunas ideas convencionales. Se va, por ejemplo, abandonando la idea, tan extendida en las instituciones de la globalización, de que la liberalización del comercio es condición suficiente para hacer funcionar los mercados globales, y se plantean nuevos conceptos de política agraria centrados en aspectos soslayados por las políticas públicas, como la eficiencia de las cadenas de valor, la inserción de los pequeños agricultores en el mercado, la mejora de la economía rural no agrícola y el fortalecimiento de capacidades de la población rural.

La preocupación por el estudio de la agricultura española ha sido una constante en la labor editorial de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, que ha dedicado tres números (16, 60/61 y 96) a su estudio riguroso.

El presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, bajo el título *Economía agroalimentaria. Nuevos enfoques y perspectivas*, reconoce la necesidad de evitar el análisis de la economía agraria desde una perspectiva meramente sectorial o parcial. La propia evolución de la agricultura española en las últimas décadas obliga a una visión integradora que proponga nuevas soluciones con respecto a los enfoques de políticas públicas que prevalecieron durante el último cuarto del siglo pasado.

El Consejo de Redacción de Papeles de Economía quiere dejar constancia de su gratitud al profesor **José María García  lvarez-Coque** por su excelente labor en el diseño, revisión y dirección efectiva de este número. Gratitud que hay que hacer extensiva a la profesora de la UNED, **M  José Moral** por su efectiva tarea de coordinación y seguimiento en el proceso de edición de este nuevo volumen.

UN SECTOR EN TRANSICIÓN

La contribución de la agricultura española al desarrollo es muy distinta en la actualidad de la que anotaron en los años setenta Leal, Leguina, Naredo y Tarrafeta en su ejemplar visión de la agricultura como suministradora de mano de obra y recursos financieros a la economía española. España ha vivido una etapa de rápido crecimiento que se ha plasmado, en pocos años, en una amplia urbanización, intensos cambios en los patrones de consumo, emergencia de un modelo agroganadero, consolidación de la exportación de productos mediterráneos,

y un proceso de ajuste estructural y de incorporación de cambio tecnológico.

Porque si algo puede caracterizar a la economía agraria española es que su dotación factorial y tecnológica es la de un país moderno. Ello se refleja no sólo en los indicadores macroeconómicos más utilizados, como la participación en el empleo total (un 5 por 100) y en el PIB (un 3 por 100), sino en otros indicadores más clarificadores, como el saldo positivo que presenta desde hace algunos años la balanza comercial agraria.

No se puede decir que la transición se haya completado plenamente, como lo reflejan el todavía reducido tamaño medio de las explotaciones, que es escasamente superior a las 30 hectáreas, el que un 75 por 100 de aquéllas no supera un margen bruto de 19.200 euros, según la *Encuesta de estructuras agrarias* publicada en 2005, y el hecho de que la cifra de negocios de la organización de productores de frutas y hortalizas de mayor dimensión no supera los 350 millones de euros, es decir, un tercio del tamaño de la organización de productores más grande en Holanda. Pero existen muchos indicadores que sugieren la continuación del proceso de modernización. Entre éstos pueden citarse cinco a título de ejemplo:

— Más de 100.000 explotaciones generan un margen bruto individual de más de 48.000 euros, es decir, el doble de lo que puede considerarse como el umbral de viabilidad. A pesar de representar el 10 por 100 de las explotaciones totales, generan más de un tercio del empleo agrícola total y ocupan casi el 50 por 100 de la superficie agrícola útil. Existe, por tanto, un sector profesional cuantitativamente significativo.

— Según las tablas *input-output* de 2000, más de los dos tercios del *output* agrario se dirige a satisfacer demandas intermedias de otros sectores.

— España exportó en 2007 más de diez millones de toneladas de frutas y hortalizas, lo que supone una cifra récord.

— La industria agroalimentaria es el primer sector de la industria española, en términos de producción y empleo.

— Unos ocho millones de personas viven en municipios inferiores a 2.000 habitantes, y el proceso de pérdida de peso de la población rural en la población total española parece ir frenándose. Esto es compatible con una reducción de la participación del empleo agrario en el empleo total de los municipios rurales.

— Los niveles de consumo de energía en la dieta alimenticia española son similares al promedio de los países desarrollados, pero los nive-

les de consumo de proteína y de grasa ya son superiores en España al promedio del mencionado grupo. Ello denota un progresivo abandono de la dieta mediterránea en el modelo alimenticio español.

— La agricultura española se enfrenta, ante una apertura internacional sin precedentes, con unos costes de producción elevados no sólo por los altos precios de los servicios y la escasez de mano de obra, sino también por la aplicación de unas normas de calidad y ambientales que encarecen la producción nacional.

Son ejemplos de los niveles de modernización de la agricultura, pero también de la complejidad del sistema agroalimentario español. Probablemente insuficientes para realizar un diagnóstico completo del sector, pero demostrativos de que no se trata de un sector atrasado o con escaso potencial. En este diagnóstico no se puede olvidar la política agrícola común (PAC), cuya influencia ha sido sustancial, pero que debe ser matizada adecuadamente.

Precisamente, el presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA aspira, si no a realizar un diagnóstico definitivo de la agricultura española, sí a aportar variados elementos para el mismo. Por lo menos, se pone de manifiesto que se ha de considerar una pluralidad de factores cuya omisión llevaría necesariamente a una visión coja de la agricultura.

LÓGICA DE LA PUBLICACIÓN

Tres son los argumentos que justifican la estructura del presente número. En primer lugar, la necesidad, ya subrayada en los párrafos anteriores, de abordar los problemas de la agricultura desde una visión integradora, sugerida por la propia creación de un nuevo Ministerio que coordina materias como la agricultura, la alimentación, el desarrollo rural, el medio ambiente, la gestión del agua y el cambio climático, entre otros temas. Esta visión integral se refleja en la estructura del número, al considerarse secciones específicas para el análisis de las cadenas de valor, el desarrollo rural y las políticas agrarias. No obstante, muchos artículos incorporan en su redacción esa visión global, lo que se manifiesta, por ejemplo, en la consideración de las relaciones de la agricultura con el medio ambiente. Ésta materia es claramente transversal, y no se inscribe en una sección separada, sino que es parte sustancial de un número importante de los trabajos publicados.

En segundo lugar, resultaría ingenuo e ineficaz estudiar la agricultura española como un sistema aislado. No es que para evaluar materias concretas, como por ejemplo la calidad de los alimentos, sea conveniente enmarcarla en su contexto económico; más bien, lo que está demandando la sociedad a la hora de evaluar la agricultura es su contribución a la solución a problemas globales, por lo que el orden de análisis se invierte en muchos artículos, que se inician con reflexiones genera-

les sobre los retos energéticos, alimentarios, comerciales, de desarrollo, para concretar más adelante sobre la contribución de la agricultura española a la solución de esos problemas.

En tercer lugar, la aparición de este número es pertinente porque lo que está en juego en España es la consolidación de un modelo de crecimiento económico sostenido que en muchas regiones españolas estaba demasiado especializado en la producción de servicios y en la construcción. En el momento presente, sería inexacto pensar en el sistema agroalimentario como un sector donde las ventajas comparativas residen exclusivamente en la abundancia de mano de obra (aunque ésta sea necesaria en muchas labores), porque es un sector con creciente contenido tecnológico e intensa vinculación con el territorio. Las capacidades competitivas de la agricultura se ven fortalecidas por actividades industriales y de servicios vinculadas en complejos entramados que se pueden calificar de verdaderos sistemas locales, o *clusters*. En la mayoría de estos sistemas, la industria se aprovisiona de insumos locales lo que invita a pensar en la estrecha vinculación entre producción primaria y demandas intermedias, en el marco de cadenas de valor.

Muchos de los trabajos académicos de economía agraria contienen los elementos considerados en la presente publicación. No obstante, el énfasis se ha ido desplazando de unos temas a otros, y así el estudio de la agricultura ya no se restringe a evaluar las ventajas comparativas clásicas, a constatar la caída en el número de explotaciones o su capacidad de financiar el crecimiento económico. No hay país moderno, y la prueba se tiene en Estados Unidos y Francia, por citar dos ejemplos, en el que el complejo agroalimentario no forme parte esencial de su estrategia de crecimiento, pero teniendo en cuenta los aspectos novedosos de interrelación con el resto de la economía.

Para este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se ha invitado a un cualificado grupo de expertos y académicos con la sugerencia inicial de contemplar esa visión sistémica de la agricultura esbozada en los párrafos anteriores, y sobre todo de introducir nuevos enfoques y perspectivas. Afortunadamente, la investigación en la economía agraria española ha consolidado su posición internacional, lo que permite disponer de un cuerpo de nuevas evidencias empíricas que constituyen uno de los principales activos de este número.

Así pues, cinco son las secciones en las que se subdivide la obra. En primer lugar, una visión introductoria que esboza las principales tendencias o factores de desarrollo de la agricultura española, en un contexto internacional. Segundo, un análisis de algunos de los principales sectores estratégicos en la producción, como son los sistemas mediterráneos, el regadío, los cereales y la ganadería. Tercero, una visión de

la agricultura como una parte insertada en las cadenas de valor. Cuarto, una visión coherente del mundo rural como un espacio con potencial, no en declive. Y por último, el estudio de soluciones o enfoques de política agraria, con especial atención a la PAC, pero con énfasis en las negociaciones comerciales internacionales, la contribución de la agricultura al medio ambiente, la vinculación con los desafíos energéticos, y la necesidad de afrontar políticas nacionales de gestión de riesgos y seguridad de ingresos en una agricultura cada vez más expuesta a las oscilaciones de los mercados internacionales.

TENDENCIAS

¿Cuáles son los datos de partida? Los trabajos de la primera sección siguen un recorrido que combina artículos prospectivos sobre el futuro de la agricultura española con la explicación de cambios fundamentales que están sucediendo en los mercados mundiales y el estudio de las transformaciones estructurales que están teniendo lugar en las explotaciones agrarias. Esta primera serie de artículos llevan a pensar que la realidad de la economía agraria española trasciende de lo que puede ser la dinámica de un sector en franco declive. Más bien se reconoce, en primer lugar, la contribución de la agricultura para afrontar problemas de escala global como el cambio climático, el hambre, la energía, etcétera, y se aportan, en segundo lugar, evidencias de que el proceso de modernización de las explotaciones agrarias no se ha detenido.

Los dos primeros artículos constituyen en sí mismos dos visiones de la agricultura española que ponen en cuestión los paradigmas que habían sido considerados válidos en el pasado y que ya no lo son tanto en el presente. Así lo hace el artículo de **Jaime Lamo** "La agricultura española en perspectiva", que se basa en una completa exposición de los desafíos actuales de la agricultura española, en un contexto mundial, con la hipótesis de que está teniendo lugar un cambio estructural, lo que implica que conceptos y fórmulas que eran válidos en el pasado hoy día no lo sean. En concreto, la pregunta fundamental se refiere a las causas que explican el paso de una agricultura excedentaria, con políticas de control de oferta, a una agricultura deficitaria, con escasez de productos básicos. El profesor Lamo examina con lucidez los elementos que explican los cambios en la demanda, fundamentalmente de naturaleza sociológica y demográfica, confrontándolos con los límites de sostenibilidad de los recursos empleados en la producción. La posición del artículo es la de abogar por un modelo productivo en el que la biotecnología, la aplicación razonable del regadío, el respeto al medio ambiente y a las exigencias cualitativas de la demanda, y la simplificación de las políticas agrarias permita la adaptación de la agricultura a los retos del futuro.

Mientras el artículo citado pone énfasis en los retos tecnológicos y de sostenibilidad del modelo productivo, el siguiente trabajo, elabora-

do por **Eduardo Moyano**, aporta una visión desde las ideas, los conceptos políticos y el análisis de las instituciones. Como su título indica, "Paradojas y realidades de la agricultura. Una aproximación socio-política a la agricultura española", el artículo de Moyano realiza una visión socio-política a medio plazo de las contradicciones de la agricultura española, desde las perspectivas relacionadas con el entorno político-institucional, el capital social, el desarrollo rural, la globalización, la sostenibilidad y la opinión pública. Los planteamientos de Moyano son muy críticos con la actual parálisis institucional de la PAC y la inoperancia de los mecanismos de representación de los intereses agrarios en la formulación y ejecución de las políticas. Muchas de las paradojas parecen estar resolviéndose adecuadamente por la profesionalidad de los agricultores españoles, más que por su entorno político-institucional. Sin embargo, Moyano defiende que los avances quedarían confirmados mediante una estrategia estatal, con la colaboración de las distintas administraciones españolas, como la oportunidad representada por la reciente Ley de Desarrollo sostenible del Medio Rural. Tal estrategia debe apoyar la agricultura multifuncional, que es base de muchos territorios rurales, sin entrar en contradicción con el modelo de agricultura empresarial, que también se está consolidando.

Lo que sí ponen de manifiesto los dos artículos anteriores es la contradicción entre el discurso agrario que preconizaba en los últimos años la necesidad de reducir los niveles de producción en cultivos excedentarios y la situación actual, en la que se vuelve a requerir a la agricultura que produzca más alimentos, ante la situación deficitaria en los mercados internacionales. Pero ¿es verdad que se camina hacia un escenario de escasez estructural? Es la pregunta que surge cuando se observan los niveles de aumento, sin precedentes, de las cotizaciones internacionales de los principales productos agrarios. Y es el tema principal del trabajo prospectivo titulado "Evolución y perspectivas de los mercados agrícolas internacionales", elaborado por **Ignacio Atance, Rocío Lamas y Javier Sierra**. Según los autores, documentados con una completa base estadística, el desequilibrio entre oferta y demanda viene dado por factores como la firmeza de la demanda mundial y el impulso a la producción de biocarburantes. Estos factores no son sólo fuente de aumento de los precios, sino sobre todo de inestabilidad, por lo que no pueden descartarse caídas de las cotizaciones a corto plazo.

Sin embargo, si hay un término que califica el futuro es la incertidumbre. La dificultad de predecir el futuro proviene de un desconocimiento sobre cómo reaccionará la oferta agraria. Por eso resulta esencial determinar los factores que explican la productividad y la dinámica estructural de las explotaciones agrarias. A ello se dedican los dos últimos artículos de esta primera sección, el primero desde una perspectiva comparada europea, el segundo desde una visión española, pero

ambos utilizando la *Encuesta de estructura de las explotaciones*, que sigue siendo una fuente primordial para el seguimiento de la evolución estructural de las explotaciones.

Una hipótesis a la hora de evaluar los efectos de la integración europea es la de la convergencia de los niveles regionales de productividad, examinada por el trabajo titulado "Tendencias y factores explicativos de la productividad agraria en las regiones europeas", cuyos autores son **Roberto Ezcurra, Belén Iráizoz, Pedro Pascual y Manuel Rapún**. Se constata, en primer lugar, una considerable dispersión de los niveles de productividad del trabajo, reflejada en España en el hecho de que una región española, La Rioja, se sitúa entre las veinte primeras a escala europea, mientras que siete regiones españolas se encuentran entre las treinta menos productivas, de un total de noventa y nueve. Lo relevante no es que se produzca una tendencia a la convergencia, sino la identificación de los factores explicativos de la productividad, factores que, de acuerdo con el análisis empírico de los autores, se relacionan con el desarrollo económico, la inversión por trabajador y el tamaño de las explotaciones. Los autores señalan la necesidad de un análisis pormenorizado de las regiones españolas, considerando un período más amplio y tomando como variable explicativa la productividad total de los factores, y no sólo la productividad del trabajo.

Una visión complementaria de la del trabajo anterior, con acento en la realidad española, es la aportada por **Eladio Arnalte, Dionisio Ortiz y Olga Moreno** en su artículo titulado "Cambio estructural en la agricultura española. Un nuevo modelo de ajuste en el inicio del siglo XXI", en el cual, al igual que en el artículo anterior, se intenta aportar una explicación al proceso de ajuste en la agricultura, en este caso con la mirada puesta en la dimensión económica de las explotaciones y en sus factores de crecimiento. Es preciso advertir que el modelo clásico de ajuste estructural vinculado a un incremento de la superficie de las explotaciones se ha venido dando en España, con mayor o menor celeridad, en las últimas décadas. Sin embargo, según los autores, en años recientes se aprecia una ralentización de esta vía clásica de ajuste estructural, y así, de una tasa del 4,4 por 100 anual de crecimiento de la superficie agrícola utilizada por explotación entre 1987 y 1997 se ha pasado a otra de 1 por 100 entre 1997 y 2005. Ello no significa que se haya detenido la concentración de la producción y el margen bruto total en explotaciones medianas o grandes, o que hayan dejado de desaparecer explotaciones del estrato más reducido. Pero sí que se está constituyendo un núcleo duro de explotaciones cuyo crecimiento se está basando en la adopción de orientaciones más intensivas, con mayor porcentaje de mano de obra asalariada y la consolidación de un modelo individual de explotación en el que el trabajo familiar se resringe cada vez más al trabajo del titular de la explotación.

En cualquier caso, esta primera sección suministra una visión de la agricultura española como un sistema en movimiento, con elevada capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes del mercado y que es capaz de responder a las políticas públicas.

No es fácil caracterizar la especialización de la agricultura española, dada la diversidad regional de sus sistemas productivos. En comparación con la estructura productiva de los países de la Unión Europea, pueden destacarse como rasgos básicos de la agricultura española: una mayor especialización en productos vegetales, con presencia importante de los cultivos llamados mediterráneos (frutas y hortalizas, olivar y viñedo), una importante dependencia del regadío como mecanismo de aumento de los rendimientos, una productividad relativamente reducida en los cultivos herbáceos extensivos, con una parte sustancial de la superficie sin cultivar (barbecho), y una dualidad de la producción ganadera, con sistemas extensivos e intensivos, siendo estos últimos dependientes del suministro de materias primas para la alimentación ganadera a precios razonables. Se trata, en resumen, de un patrón que fue formándose durante los años sesenta y ochenta del siglo XX, y que se consolidó después de la adhesión a la Comunidad Europea.

SECTORES PRODUCTIVOS

Los cuatro subsectores o grupos de productos elegidos en esta sección (productos mediterráneos, sistemas de regadíos, cereales y ganadería) no representan necesariamente cadenas productivas o grupos independientes homogéneos. No obstante, se consideran como agrupaciones útiles para el análisis de la complejidad de problemas que afronta el sistema agroalimentario español. Podemos, de entrada, subrayar que se han seleccionado estas agrupaciones por su carácter estratégico para la agricultura española. Así, los productos mediterráneos comprenden lo que puede denominarse el núcleo duro de la agroexportación y del aprovechamiento de las ventajas competitivas. Se trata de ventajas que no son inmutables y que, en gran medida, se han ido creando mediante la expansión del regadío, por lo que éste ha merecido atención particular en uno de los trabajos, teniendo en cuenta su contribución a la creación de valor en las zonas rurales, a la formación de alternativas de cultivo y a la estabilización de los rendimientos. Pero la agricultura, o agriculturas, en España, manifiestan una multiplicidad de sistemas productivos, y ello se refleja en que grandes áreas de la Península dependen de los productos llamados continentales, entre los que podemos situar buena parte de los cultivos herbáceos y de la ganadería. En la práctica, este sector continental se fue transformando con el desarrollo económico de España, debido al cambio de modelo alimentario hacia los productos animales, siempre afectado por fuertes restricciones agronómicas al cultivo de cereales y, por tanto, a una dependencia de las importaciones.

Una pregunta relevante es si ese patrón heterogéneo de los sistemas agrarios españoles es estable, y con posibilidades, aunque debe tenerse en cuenta que la viabilidad no debe ser vista sólo desde la perspectiva empresarial, sino también desde la contribución de los sistemas productivos como activo social, ambiental y cultural del medio rural. Por la viabilidad de los productos mediterráneos en España parece apostar el trabajo de **Tomás García Azcárate** titulado "Productos mediterráneos y globalización", que destaca el sustancial aumento de las exportaciones de productos como las frutas y hortalizas y el aceite de oliva. No obstante, en las frutas y hortalizas García Azcárate sugiere el agotamiento de un modelo de producción y comercialización en el que el excesivo minifundismo y la falta de organización de la oferta han resultado poco funcionales para adaptarse a las nuevas exigencias de la demanda. La evolución del aceite de oliva ha sido más favorable, con operadores de dimensión considerable, aunque el monocultivo comporta riesgos de mercado y para el medio ambiente. En cuanto al papel de las administraciones, según García Azcárate su primer objetivo sería "no estorbar", pero al mismo tiempo puede ofrecer un paquete de medidas de acompañamiento que refuerce la consolidación de las empresas, la organización de los productores, la mejora de infraestructuras y la política de calidad, entre otras medidas. El autor defiende, además, que las administraciones públicas harían un flaco favor a los productores "si no fueran capaces de explicar con claridad las consecuencias del proceso de globalización y apertura de los mercados". Estos planteamientos los refuerza el autor mediante la comparación que hace al principio del artículo con el comportamiento exportador de otro líder europeo de la exportación hortofrutícola, Holanda.

Es destacable que el desarrollo del sector agroexportador de la economía española, en particular el de las frutas y hortalizas, haya estado vinculado al regadío. Como hemos señalado, el regadío es una estrategia de creación de valor que abarca aproximadamente una quinta parte de las tierras de cultivo. **José Antonio Gómez-Limón**, en su artículo "El regadío en España", destaca esa contribución, pero subraya que el uso del recurso se encuentra en una etapa de madurez, marcada por su escasez, por sus externalidades medioambientales y por la necesidad de mejorar su gestión. Como es evidente, la polémica está servida, y Gómez-Limón argumenta que un riguroso diagnóstico representa la mejor base para la toma de decisiones públicas; y el diagnóstico que realiza es exhaustivo, partiendo de la calificación por el autor de los sistemas de regadío como "multifuncionales", es decir, que aportan a la sociedad bienes y servicios no comerciales junto a los bienes producidos para el mercado. Ello justifica un papel activo de la Administración pública en la orientación del regadío. Papel que debe alejarse de planteamientos del pasado basados en transformaciones masivas y situarse, en cuanto a inversiones, en el mantenimiento y mejora de los rega-

díos con la mira puesta en la minimización de los costes ambientales, y en el plano institucional, en la flexibilización de los sistemas de asignación de agua para una gestión más eficiente del recurso. Es evidente que en el futuro los sistemas de regadío se verán poco influidos por las ayudas públicas, ante el ciclo actual de reformas de la PAC, y que el regadío será un elemento fundamental para producir de forma competitiva, sin ayudas, en un nuevo entorno de creciente liberalización del comercio.

El nuevo entorno de liberalización será determinante para uno de los sectores clave de la agricultura española, los cereales, cuyo papel es esencial en los sistemas agrarios de la España del interior, y para el abastecimiento de la población, sobre todo ante un nuevo escenario de escasez mundial no exento de movimientos especulativos. Éste será el marco en que se desarrollará el sector de cereales, examinado por **María Josefa García Grande** y **Josefa Vega Crespo** en "La política agraria y el cultivo del cereal", el cual constituye un magnífico ejemplo, ilustrado en el trabajo, de cómo la construcción europea ha ido, en sus sucesivas reformas, condicionando los incentivos al cultivo y a la producción. Las autoras proporcionan una reflexión sobre el futuro de las políticas agrarias aplicables al sector, señalando que éstas deben mostrar un equilibrio entre la necesidad de que el mercado oriente las decisiones productivas individuales y la necesidad de introducir mecanismos que atenúen los riesgos derivados de las fluctuaciones de los precios. Tales fluctuaciones, según las autoras, suponen un perjuicio para los más desfavorecidos, en particular de los países en desarrollo que carecen de sistemas de protección social.

Es claro que las decisiones de los gestores de los sistemas productivos del interior se verán cada vez menos determinados por las ayudas públicas, sobre todo a raíz de las políticas de desacoplamiento de las ayudas y de liberalización de los mercados. Esto se aplica también a los sistemas ganaderos examinados por **Francisco Sineiro** y **Roberto Lorenzana** en su artículo "La ganadería en España: Situación actual y evolución reciente". En el caso de estos productos, la exposición al mercado se ve ampliada por la evolución de los mercados de cereales y materias primas para la alimentación debido al modelo ganadero que se ha instalado en España, claramente dependiente de las importaciones. Los autores apuntan a un cierto agotamiento del dinamismo que habían mostrado desde la adhesión a la UE los sectores de ganadería intensiva, sobre todo por la creciente competencia internacional de los países exportadores emergentes. La debilidad de la ganadería también afecta a la producción láctea, carente de una estructura industrial sólida (que le impedirá aprovechar el aumento de las cuotas lácteas). Este panorama se ve agravado por los problemas medioambientales que la producción ganadera está provocando en amplias zonas del territorio.

Los autores ponen de manifiesto, además de la debilidad competitiva de la producción, la falta de organización del sector y la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos basados en el fortalecimiento de los acuerdos de compra-venta, de los organismos interprofesionales y de los sistemas mixtos de gestión de riesgos, toda vez que las actuaciones públicas de intervención verán aminorado su papel en el marco de las reformas de la política agrícola común.

CADENAS DE VALOR Y CONSUMO

Los estudios sectoriales de la sección anterior ponen de manifiesto que los agricultores españoles verán cada vez más acentuada su exposición al mercado, sin instrumentos públicos de apoyo y estabilización vinculados a la producción y con elevados costes, incluida la aplicación de normas medioambientales. Todo ello podría dibujar un cuadro dramático si no es porque la competitividad de la producción agroalimentaria está cada vez menos basada en las ventajas comparativas clásicas (apoyadas en la dotación de factores) y cada vez más en la eficiencia de las cadenas de valor y en factores relacionados con el entorno de éstas. Un hecho relevante de los últimos años es el aumento de la proporción de servicios y atributos en el precio final de los productos, lo que da un papel prioritario no sólo a los costes de producción en las explotaciones, sino a la manera en que éstas se insertan en la cadena de comercialización.

En el nuevo sistema de valor de las economías rurales la prioridad ya no es vender lo que se produce, sino producir los bienes y servicios que el consumidor demanda. Las economías agroalimentarias fuertes son aquellas en las que se ha dado el paso hacia la comercialización y hacia la industrialización. Este proceso viene acompañado por grandes transformaciones en la distribución, incluyendo lo que podríamos llamar la "revolución de los supermercados" y el reconocimiento de que los consumidores son cada vez más selectivos y exigentes. La empresa agraria viable ya no es necesariamente la que produce más barato, sino la que produce de manera adaptada a lo que demandan los consumidores. Por consiguiente, la guía de la agricultura española no debería ser la producción de *commodities*, sino la creación de un espíritu profesional, con productos diferenciados y empresas bien organizadas para poder negociar en términos de colaboración con la distribución. Es obvio que este objetivo no se logra inmediatamente o de manera simétrica en todos los sistemas agrarios, pero representa un objetivo o principio estratégico.

El margen de mejora de las cadenas de valor en España es sustancial. Así lo revelan hechos tales como la falta de correspondencia entre precios en origen y en destino. La mejora en la eficiencia de los sistemas de comercialización es necesaria en cuanto que la existencia de un complejo agroalimentario fuerte tiene serias repercusiones territoriales, en

un contexto de creciente globalización del comercio. Esto obliga a reforzar ya no tanto el papel de la “economía agraria”, sino el de la “economía agroalimentaria” que justifica el título de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

Tres son las contribuciones encuadradas en esta sección, con el punto de mira en temáticas cruciales para la competitividad de las cadenas de valor. Si algo se comparte en estos trabajos es su visión empresarial del sistema agroalimentario español y la defensa de una cultura basada en la competitividad, más necesaria que nunca a la hora de diseñar estrategias para el sector.

La sección se abre con el trabajo de **Juan Mir, Teresa Fayos y Haydeé Calderón**, quienes, en “Tendencias actuales y futuras en la comercialización de productos agroalimentarios”, examinan las estrategias de las empresas comercializadoras que quieran sobrevivir en un entorno cada vez más competitivo. Aportan una perspectiva que toma como punto de partida la considerable concentración de la distribución alimentaria, ilustrada por la existencia de un gigante mundial, Wal-Mart, con cerca de 345.000 millones de dólares de facturación, y que supera las ventas del conjunto de sus cuatro inmediatos seguidores: Carrefour, Home Depot, Tesco y Metro. El proceso se manifiesta también en España, aunque con una presencia internacional todavía escasa de las principales empresas españolas de distribución. El dinamismo del sector obligará a las empresas agroalimentarias españolas a nuevas estrategias orientadas a fórmulas de colaboración entre los agentes de la cadena, donde el productor y el comercializador sean observados no como rivales, sino como asociados. Ello es importante también para las empresas especializadas en la agro-exportación, las cuales deben ir dejando atrás fórmulas tradicionales de comercialización de cara a reforzar su presencia en los mercados internacionales.

Los consumidores “lo quieren todo”, afirman los autores citados, y su comportamiento es analizado en profundidad en el siguiente trabajo precisamente titulado “Los nuevos consumidores”, cuya autora es **Mercedes Sánchez**. Son consumidores que no siguen un comportamiento siempre coherente ni simplificado por los principios maximizadores de la teoría económica, sino muchas veces contradictorio, como pone de manifiesto el trabajo anterior y éste de la profesora Sánchez. Para comprender al nuevo consumidor hace falta una perspectiva interdisciplinar en la cual la elección de alimentos depende de los atributos del producto, de las características de las personas y de la situación en que se encuentren, combinación que determina las decisiones de compra. Siempre en una dirección de creciente complejidad, donde la función de los alimentos va mucho más allá de la simple satisfacción de necesidades básicas. En opinión de la autora, las decisiones de los

nuevos consumidores giran en torno a dos tendencias de la globalización. Por un lado, la convergencia de mercados o desculturización del consumo. Por el otro, el mantenimiento de un comportamiento basado en la tradición y en la preferencia por la variedad. El artículo subraya el papel de las políticas alimentarias orientadas a la educación nutricional de los consumidores, considerando que España se encuentra en una buena posición para ensayar estrategias de promoción, toda vez que el consumo fuera del hogar representa en España más del 27 por 100 del consumo alimentario.

Las nuevas formas de comercialización atenderán las necesidades de los nuevos consumidores, pero harán falta nuevos empresarios para realizar esa función. Empresarios que van surgiendo (han surgido) en España, como lo demuestra el trabajo de **Luis Miguel Albisu y Azucena Gracia** titulado "Los nuevos empresarios agroalimentarios ante la creciente competitividad de los mercados". El trabajo se basa en un planteamiento que puede formar parte de los manuales de dirección de empresas, pero que todavía tiene que ser asumido en España, y es el de que "los empresarios agroalimentarios se encuentran insertos en cadenas agroalimentarias", lo que implica una acción orientada a satisfacer los deseos de los consumidores y enfrentarse a la gran distribución, pero desde una visión global de cadena que debe ser compartida por todos sus participantes. Los autores defienden también una visión global del concepto de competitividad que tenga en cuenta no sólo a las empresas, sino también a su entorno. El trabajo representa una especie de guía de aspectos a tener en cuenta para esa mejora competitiva, incluyendo la superación de la típica función productiva de las pequeñas y medianas empresas. A esa función productiva deben añadirse, según los autores, nuevas capacidades relacionadas con el manejo de la información, las habilidades negociadoras, la identificación de oportunidades, la filosofía de la innovación y la creación de acuerdos de larga duración. Esa visión amplia debe ser compartida por las nuevas empresas agroalimentarias, cualquiera que sea su dimensión.

LA DIMENSIÓN RURAL

La concepción del desarrollo integral de los espacios rurales recibió un gran impulso a partir de la conferencia de Cork en 1996 y fue confirmada por la *Agenda 2000*, a finales del siglo pasado. Este enfoque contempla la variable territorio como eje fundamental del desarrollo y constituye otra línea de extensión del análisis económico, imprescindible, y podríamos decir indisociable, del estudio de los sistemas agroalimentarios. De acuerdo con este enfoque, la producción agroalimentaria se halla inmersa en un entorno complejo de actividades económicas que pueden desenvolverse en el medio rural, que se adaptan a las necesidades sociales, incluyendo la protección del medio ambiente y la prestación de nuevos *servicios rurales*. Son muchas las posibilidades que este enfoque encierra para el campo español, aunque su consolidación está

por confirmarse. En España no parece que se haya consolidado el modelo de explotación *pluriactiva*, según el cual la propia agricultura iba a servir de motor de diversificación productiva. Más bien, el enfoque de desarrollo rural se ha visto mediatizado en España por conflictos de intereses entre *ruralistas* y *agraristas*, que podrían ser superados “por elevación” a través de políticas decididas de desarrollo rural, a cargo del Gobierno central y de las comunidades autónomas.

Que los territorios rurales representan espacios con enorme potencialidad queda claro leyendo los dos trabajos incorporados a la presente sección, ambos con un atinado espíritu crítico. El primero de ellos es el artículo titulado “Producción agraria, gestión ambiental y transición rural. Tres dimensiones de la ‘cuestión rural’ en la Península Ibérica”, que ha sido elaborado por los profesores **Fernando Oliveira Baptista** y **Eladio Arnalte**, quienes proporcionan un análisis comparativo sin precedentes sobre la “cuestión rural” en España y Portugal. Los autores no piensan que la situación de los mercados internacionales vaya a revertir las tendencias existentes en las zonas rurales ibéricas, que apuntan hacia una concentración de las explotaciones junto a una progresiva desagrarización de los espacios rurales. Ello no impide que estos espacios cumplan una función territorial o medioambiental, en el marco de un proceso de transición de “tierra agrícola” a “propiedad ambiental”. Acompañando este proceso, se está verificando un dinamismo económico en zonas rurales que no procede sólo de la agricultura, por lo que la política de apoyo a la agricultura estaría dejando de ser justificada por razones “rurales”. Esta concepción pone en cuestión las interpretaciones de la multifuncionalidad vigentes en la última década, como la idea de que una política de pagos directos orientada a fomentar externalidades medioambientales beneficiaría a las pequeñas explotaciones y, por ende, al tejido rural. Este cuestionamiento respalda aquellas posiciones que vienen a separar la política de apoyo al sector productivo de la política de gestión ambiental del territorio, confirmando así una línea divisoria entre la sociedad rural y los aprovechamientos agrícolas del territorio.

En cualquier caso, la dinámica de los territorios rurales es compleja, y podría observarse como una respuesta desde lo local a demandas sociales en un entorno de globalización. Así pues, los aspectos referidos a la identidad y los servicios locales de las economías rurales pueden ser vistos como una oportunidad, como así lo revela la visión de conjunto aportada en el artículo de **Isabel Bardají**, **Eduardo Ramos** y **Fernando Ramos** titulado “Los nuevos espacios rurales”. En este trabajo, los autores proponen el concepto de competitividad de los territorios para entender las dinámicas de los espacios rurales. De este modo, ponen énfasis no ya en el “reverdecimiento” de las políticas públicas dirigidas hacia el medio rural, sino también en el hecho de que dichas políticas se van “territorializando”. A este respecto, son perti-

nentes conceptos como el de red y la constatación de que existen diversos tipos de espacios rurales, incluyendo distintas categorías de zonas a revitalizar, pero también de zonas rurales más desarrolladas. Ahora bien, según los autores, los territorios sólo se convierten en entidades viables cuando disponen de un proyecto compartido por los agentes públicos y privados. Desde dicha perspectiva, tres son los ejes en torno a los que se construyen las estrategias de competitividad o de calidad territorial: calidad de vida, calidad ambiental y calidad institucional. Ejes sobre los que se construyen los proyectos o estrategias destinados a valorizar los recursos locales. Ejemplos de dichas estrategias son las marcas territoriales, los productos típicos y el turismo rural. Los autores documentan la existencia de numerosos ejemplos de buenas prácticas de producción de bienes y servicios locales que están logrando, a su juicio, que los espacios rurales vuelvan a hacerse visibles tanto desde la perspectiva pública como desde la privada.

LAS NUEVAS POLÍTICAS AGRARIAS

La agricultura de la Unión Europea cuenta en su activo con una política agraria que ha hecho explícita la valoración que la sociedad europea tiene de su medio rural. Más específicamente, la PAC ha sido una de las primeras políticas comunes, uno de los ejes sobre los que se construyó históricamente la Comunidad Europea, y todavía representa una proporción importante del presupuesto de la Unión. Desde la adhesión de España en la Comunidad Económica Europea, en 1986, la política agraria española se insertó de manera importante en la PAC, por lo que es lógico que dediquemos una atención especial a esta política. Siendo una piedra angular de la Unión Europea, la PAC ha tenido que evolucionar de acuerdo con las condiciones económicas y las percepciones sociales de cada momento, bajo presiones internas, de tipo presupuestario, y factores externos, relacionados con las negociaciones comerciales multilaterales.

Tres son las ideas que guían los trabajos incluidos en la presente sección. La primera es que no existe una lógica simple de racionalidad en la PAC como política con unos objetivos claros e instrumentos adaptados, sino más bien como una política en la que cada hito es consecuencia de la situación política e institucional de cada momento, de modo que no es fácil concretar si, por ejemplo, el control presupuestario es un objetivo de las reformas o más bien una restricción de éstas. Como ha afirmado el profesor Lamo de Espinosa, "la PAC es una política que no se explica, se negocia" o, en términos más académicos, se diría que el proceso de reformas demuestra una "dependencia de proceso" (*path dependency*) muy vinculado a las instituciones y al equilibrio político de intereses (gobiernos, *lobbies*, instituciones).

La segunda idea es que la PAC seguirá existiendo en los próximos años, pero que afronta nuevos retos que la obligarán a seguir reformándose, por

lo que es dudoso que el *Chequeo Médico* (última ola de reformas) pueda considerarse como una reforma definitiva o estable. Cabría afirmar aquello de que “ahora que conocemos las respuestas nos han cambiado las preguntas” en referencia a los problemas de oferta derivados de los cambios estructurales en los mercados internacionales para los que la PAC no estaba preparada. La liberalización de los mercados sigue dejando al descubierto problemas como el cambio climático, la seguridad de los ingresos, el abastecimiento energético o la inocuidad de los alimentos, por citar algunos de los retos con que se enfrenta la política agraria.

En tercer lugar, será difícil confiar en la PAC como esa política omnímoda de apoyo a la agricultura de la que depende la supervivencia del sector. Si algo se puede concluir de las secciones anteriores es que la complejidad del sistema agroalimentario comporta tantos objetivos que los instrumentos tradicionales de la PAC se ven muy limitados, lo que seguramente requerirá una toma de conciencia de las administraciones nacionales (Gobierno central y comunidades autónomas) de que existen muchas formas de hacer política agraria y que pueden ser planteadas desde lo local (sin que, por supuesto, tengan que conllevar distorsiones de la competencia).

Cinco son los trabajos relacionados con las políticas agrarias en esta sección. Las dos primeras contribuciones entran de lleno en las reformas de la PAC, con énfasis en el *Chequeo Médico* y en las negociaciones para la liberalización del comercio en el marco de la OMC. Así, el trabajo de **Albert Massot**, “La PAC tras el *Health Check*”, analiza el último proceso de reformas, que viene a culminar un alejamiento de la PAC de sus principios (aunque todas las propuestas de reforma del Tratado de la Unión Europea mantienen los objetivos fundacionales casi intactos). Si algo echa en falta Massot en la PAC y en sus propuestas de reforma es ambición. Más bien, los sucesivos exámenes financieros que realiza la Comisión apuntan a querer construir Europa con menos presupuesto, lo que podría desembocar, según Massot en una PAC *low cost* que no pueda asumir los desafíos que tiene por delante.

En cierta medida, las reformas son irreversibles por su anclaje financiero y porque las negociaciones internacionales suponen una limitación sustancial del margen de maniobra de las PAC para poder intervenir en los mercados. En opinión de **José M.^a García Álvarez-Coque**, **Josep M.^a Jordán** y **Víctor D. Martínez** en su artículo “El modelo europeo de agricultura y los acuerdos institucionales”, las reformas realizadas en los últimos años, incluida la llamada *Revisión Intermedia*, han tenido como objetivo alcanzar unas metas de reducción de la ayuda y la protección a la agricultura. En cierta medida, la Ronda Doha ya ha tenido un impacto sobre la PAC, puesto que el *Chequeo Médico* y las reformas anteriores fueron impulsadas por la necesidad de la Unión

Europea de ganar crédito o capital de negociación en las conversaciones comerciales multilaterales (y también en los acuerdos regionales bilaterales). El problema surge cuando la política agraria se queda sin instrumentos y las administraciones no se han preparado para una agenda de modernización que debería contemplar como ejes fundamentales el fomento de empresas competitivas y sostenibles, la formación de capacidades humanas y la innovación.

Las nuevas políticas agrarias afrontarán el reto de la transición del desacoplamiento de las ayudas (apuntalado por el *Chequeo Médico*) a su *reacoplamiento* o vinculación a objetivos específicos, tal como viene defendiendo la OCDE. Pero ¿cuáles son esos objetivos? ¿dispondrá la PAC de instrumentos adecuados para satisfacerlos? Las tres últimas contribuciones de esta sección final incorporan visiones críticas en cuanto señalan flancos descubiertos por la nueva PAC, que son: el equilibrio entre producción de alimentos y de materias primas para la energía, la necesidad de sistemas eficaces para la gestión de riesgos y, por último, el desafío de la sostenibilidad. Estos trabajos comparten el rigor de sus planteamientos, pero, en especial, suministran cuantiosa evidencia sobre los impactos de las políticas.

Es verdad que el margen de maniobra de las políticas de regulación de los mercados ha quedado muy mermado y que una política de autosuficiencia a ultranza no se justifica en la Unión Europea ni económica ni estratégicamente. La Comisión ha tomado muy buena nota de ello en su *Chequeo Médico*, pero quizá se haya excedido en desmontar las intervenciones de los mercados sin una propuesta tangible de mecanismos de estabilización alternativos. Debería haber un espacio para políticas de gestión de riesgos, pero la pregunta es cómo aplicarlas sin que conlleven un componente significativo de ayuda pública ni impliquen una distorsión sustancial de los mercados. El debate es intenso en el seno de la Unión Europea, y el artículo de **Alberto Garrido y María Bielza** "Las políticas de seguridad de ingresos" constata la divergencia de intereses entre estados miembros. Es difícil que la Unión retorne a los enfoques tradicionales de gestión del mercado o que acepte que se apliquen menos sistemas financiados exclusivamente por fondos comunitarios. Se ha llegado al límite de la solidaridad financiera y se camina hacia un marco jurídico de competencia en el que cada estado miembro pueda plantear sistemas de gestión de riesgos adaptado a sus circunstancias, aunque puedan ser cofinanciados en ciertos casos por fondos comunitarios. Después de una profunda revisión de las alternativas debatidas en el seno de la Unión, los autores argumentan a favor de las políticas de seguros agrarios emprendidas en España, aunque choquen con los intereses de otros estados miembros que recelan de las ayudas nacionales ad hoc. No obstante, ante la insuficiencia de un enfoque comunitario de gestión de crisis, la única sa-

lida es permitir que los estados miembros puedan diseñar sus propios esquemas bajo los límites de la política de competencia, y con la posibilidad de utilizar fondos procedentes de la modulación de las ayudas del primer pilar.

La siguiente contribución se titula “El reto energético y su impacto sobre el sector agrario”, y fue escrito por el profesor **Carlos Tió**, quien no podrá ver su texto publicado porque dolorosamente ha fallecido antes de finalizar la edición de este número. Juan Carlos Tió Saralegui fue un miembro de ese grupo selecto de profesores que vinculó el conocimiento de la política agraria a la transformación social en la práctica, como lo demuestra su extensa obra sobre la PAC y su contribución activa a la adhesión de España a la Comunidad y a la toma de decisiones de política agraria desde distintos puestos de responsabilidad. El marco conceptual que defendió el profesor Tió, desde su obra *La integración de la agricultura española en la Comunidad Europea*, fue siempre coherente con señalar las insuficiencias del mercado y con la necesidad de instituciones de regulación que permitieran un desarrollo socio-económico más justo. Pero el profesor Tió fue, ante todo, una persona cercana que obligaba a la reflexión de sus debates, sin abandonar el respeto a las ideas ajenas, aún cuando él tuviese que defender “otras verdades incómodas” como se recoge en el título de una de sus últimas obras. En estas líneas se quiere reconocer su obra y su influencia en el pensamiento económico agrario español de las dos últimas décadas.

Su trabajo en este número es un buen ejemplo de esa filosofía de defensa de la regulación frente a las oscilaciones especulativas de los mercados. El profesor Tió alude a las políticas de liberalización del comercio que ponen en riesgo el modelo agrario europeo, destacando el conflicto entre producción para alimentos y producción de materias primas para biocarburantes. Según esta tesis, el cultivo de estas materias primas acentúa las expectativas de encarecimiento de los productos alimentarios. El autor considera que sólo una acción firme de moratoria en la obligatoriedad de combinar biocarburantes con los carburantes fósiles podría contribuir a estabilizar los mercados. La polémica está servida al situar el autor la producción de biocarburantes como un objetivo muy secundario en comparación con las políticas de autoabastecimiento alimentario, que, según Carlos Tió, contribuirían a proteger la producción española de cereales de las turbulencias internacionales.

No es que la PAC se vaya a quedar completamente desprovista de instrumentos, y de hecho, si algo puede legitimarla en el marco jurídico de la OMC es su transformación en una política de atención a las funciones no comerciales de la agricultura, entre ellas el fomento de externalidades positivas y la corrección de externalidades negativas. El artículo de

Ernest Reig, titulado "Agricultura y política agroambiental en la Unión Europea", revisa exhaustivamente la integración de objetivos medioambientales en la PAC, que se vio confirmada desde la reforma de 1992. No obstante, de acuerdo con el autor, debería haber progresos en el futuro para la adecuación de las intervenciones públicas a objetivos específicos. Ello implica clarificar si las políticas de ayuda fomentan o contradicen el principio de *quien contamina paga*, o si los instrumentos de la PAC se basan en el cumplimiento de una condicionalidad ambiental o, complementariamente, en la remuneración del papel de la agricultura en la generación de servicios ambientales, una vez reconocidos los derechos de propiedad de los agricultores como gestores del paisaje y de los recursos naturales. El profesor Reig hace también referencia al debate sobre los biocombustibles, cuya producción está impactando en los precios de los alimentos y cuyos efectos medioambientales deben ser evaluados con precisión. Las apreciaciones de la Agencia Ambiental Europea no parecen apuntar a España como área de potencial prioridad en el desarrollo de los cultivos energéticos, y éstos deben ser complementados en nuestro país por residuos de biomasa. Todo ello dentro de una línea de cautela en la determinación de objetivos de producción de manera que no existan interacciones negativas sobre la biodiversidad o sobre la producción de alimentos.

En conclusión, la agroalimentación debe seguir siendo un sector prioritario de la política económica, con atención al fortalecimiento del capital humano, al aumento de la producción mediante métodos sostenibles y al funcionamiento de unos circuitos de comercialización transparentes que impriman eficiencia y transparencia a los mercados. La agricultura española se ha ido abriendo a los mercados internacionales de productos básicos, incrementando en conjunto su competitividad internacional. No obstante, debe afinarse en los instrumentos de apoyo al sector, puesto que los medios financieros disponibles van a ir escaseando. La realidad de las agriculturas españolas nos lleva a un enfoque de formulación de políticas caso por caso, que tenga en cuenta las contribuciones comerciales y no comerciales de la agricultura en cada situación.

Como se ha indicado al inicio de esta introducción editorial, uno de los objetivos del presente número ha consistido en suministrar una visión actual y de conjunto del sector agroalimentario español. Es importante subrayar que muchos de los artículos son ricos en análisis empírico, tan necesario para evaluar las políticas agrarias. PAPELES quiere dejar constancia de su gratitud a los colaboradores de este número, provenientes de una docena de instituciones, entre las cuales hay siete universidades, dos centros de investigación no universitaria y tres de administraciones públicas, incluyendo el MARM, la Comisión y el Parlamento Europeo.