



## **EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LA AGRICULTURA EN NAVARRA**

Manuel Rapún Gárate. Departamento de Economía  
de la universidad Pública de Navarra

### **1. INTRODUCCIÓN**

El objetivo de esta ponencia consiste en plantear algunas reflexiones sobre la evolución reciente y las perspectivas de futuro de la agricultura de Navarra. Estas reflexiones forman parte del trabajo colectivo de elaborar un Libro Blanco sobre la Agricultura Española. Dadas las características del encargo realizado, la ponencia tiene un carácter general y eminentemente cualitativo. Se trata de articular un conjunto de ideas sobre la agricultura de Navarra y su inserción en el contexto, europeo e internacional en el que debe desarrollar su actividad.

En 1994 la revista Papeles de Economía Española publicó un número titulado “Sector agrario. Bajo el signo de la incertidumbre”. La presentación editorial citaba cuatro premisas a las que debía hacer frente la agricultura española, a saber, la nueva PAC; la Ronda Uruguay; las nuevas competencias de la política agraria a compartir entre Bruselas, Madrid y las regiones; y la presencia de problemas estructurales no resueltos.

Llegados al inicio del tercer milenio, y al margen de la cuestión competencial, veamos cuáles son los retos a los que tiene que hacer frente la agricultura europea y la navarra dentro de ella. En primer lugar, la nueva PAC de 1992 fue reformada, al menos parcialmente, en 1999 como resultado de la Agenda 2000. En estos momentos, se iba a proceder a una “Revisión intermedia” que, al parecer, ha sido aplazada parcialmente en la cumbre de Bruselas y se han tomado decisiones de gran importancia, en relación con el periodo de programación 2007-2013.

En segundo lugar, la liberalización comercial va a registrar un nuevo impulso en la Ronda del Milenio que se celebra en Doha, cuyo final se prevé para el año 2005. Ello va a suponer un descenso de la protección en frontera de los productos agrarios, un

aumento del acceso a los mercados de la producción exterior y un descenso de las restituciones a la exportación, entre otros efectos. En suma, se trata de un nuevo impulso a los acuerdos de la Ronda Uruguay, cuyos efectos sobre los sectores agroalimentarios españoles han sido menos negativos de lo inicialmente previsto<sup>1</sup>.

El siguiente problema antes citado, se refiere a la deficiente estructura productiva de la agricultura española. Aquí el debate puede ser de gran interés y ya se ha suscitado en la correspondiente jornada temática del Libro Blanco dedicada a las Estructuras Agrarias. Sobre esta cuestión tendremos ocasión de plantear algunas reflexiones.

Como se puede observar, los problemas a los que se enfrenta la producción agraria tienen un carácter recurrente y una vigencia permanente. En relación con este tema, tiene interés detenerse brevemente en recordar las aportaciones de nuestro laureado Nobel, Theodore Schultz. A pesar de la creciente integración de la agricultura en el resto del sistema económico, a pesar de la mejora en la eficiencia global de la actividad agraria y a pesar de las posibilidades de la economía financiera que permite diversificar los riesgos, la actividad agraria sigue siendo inestable tal como la definió SCHULTZ (1945)<sup>2</sup>.

Por el contrario, otros autores<sup>3</sup> plantean que las causas específicas de la inestabilidad agraria son ahora menos importantes, y por consiguiente, se debilitan los fundamentos de la intervención en agricultura. De acuerdo con la OCDE (1991, 520) "aunque la agricultura es ahora más vulnerable a las tendencias macroeconómicas generales, su funcionamiento interno ha tendido a hacerse menos inherentemente inestable". En otras palabras, el documento citado argumenta que el problema derivado de las bajas elasticidades de oferta y demanda ha disminuido notablemente, sobre todo en Estados Unidos. Asimismo, se argumenta que la integración en el sistema agroalimentario ha permitido crear nuevas modalidades contractuales que diversifican el riesgo entre las industrias "en amont" y "en aval", y la agricultura.

En todo caso y con independencia de este debate, existen hechos incontestables que aconsejan la continuación de la intervención agraria. Entre los hechos cabe señalar la gran diferenciación interna que subsiste en la agricultura española y europea entre agriculturas eficientes y marginales. Las primeras llevan a cabo una gestión empresarial y no precisarían una política agraria intervencionista. Las segundas tienen

---

<sup>1</sup> Véase Ministerio de Comercio y Turismo (1995)

<sup>2</sup> Véase a este respecto el análisis que realiza BENELBAS (1983) sobre el modelo de Schultz y su vigencia.

dificultades debido generalmente a causas estructurales. Asimismo, a pesar de la adaptación de la agricultura, sigue persistiendo el problema de las elasticidades.

Por otra parte, existen “ideas” que propician la intervención pública en agricultura. Una de estas “ideas” se refiere al “modelo de agricultura” por el que se ha optado en Europa. La opción de mantener la denominada “agricultura familiar” puede tener fundamentos más políticos y sociales que económicos. Asimismo, el renovado interés por el mundo rural y el medio ambiente, ligados al mantenimiento de un tejido social y económico, justificarían la intervención pública.

En este marco global, es donde cabe insertar este trabajo, que contrariamente a la práctica investigadora habitual no se inicia con unos interrogantes a los que buscar una respuesta, sino que justamente, lo finalizaremos con el planteamiento de algunas preguntas sobre el devenir de la agricultura de Navarra. De acuerdo con ello el trabajo se articula del siguiente modo. A continuación, se realiza un breve repaso, no exhaustivo, que pretende describir la evolución de los rasgos básicos de la agricultura de Navarra durante los años noventa, que nos permita, como conclusión, emitir un diagnóstico al inicio del tercer milenio. En el apartado tercero se describe el contexto europeo e internacional configurado por la evolución reciente y la situación actual de la PAC y las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por último, el trabajo finaliza planteando un conjunto de consideraciones y de interrogantes sobre las perspectivas de futuro.

## **2. TENDENCIAS RECIENTES DE LA AGRICULTURA DE NAVARRA**

La agricultura de Navarra se enmarca en el contexto de una región española desarrollada, con un PIB per cápita superior a la media comunitaria a partir de 1997 (106 en 1998). La economía de Navarra ocupa una de las primeras posiciones en el contexto económico regional español desde los años setenta. Este desarrollo relativo es un factor que favorece el desarrollo agrario tal como ha sido contrastado por la literatura sobre economía agraria<sup>4</sup>. Como es conocido, el desarrollo económico global es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo agrario. En este contexto, no cabe duda que la presencia de una industria agroalimentaria eficiente contribuye a la modernización y consolidación del sector primario. En el caso de Navarra, el sector agroalimentario, a pesar de sus problemas de dimensión, ha sido un

---

<sup>3</sup> Véase TWEETEN (1983) y OCDE (1991).

elemento favorecedor del desarrollo agrario, tal como se ha puesto en evidencia en RAPÚN y Otros (1994).

Tomando como referencia la economía de Navarra, la evolución del sector agrario ha seguido las conocidas pautas de declive a medida que la región se ha desarrollado. Así, durante el periodo 1985-2000 la aportación de la agricultura al PIB ha pasado del 7,3% al 4,2%. Asimismo, la población ocupada en la agricultura ha pasado del 15,1% al 4,8%. En el año 2000 y según datos de FIES <sup>5</sup>, la aportación de la agricultura y pesca españolas al VAB nacional a precios básicos es del 4,6% y la ocupación agraria del 7,7%.

En el contexto de las agriculturas españolas, Navarra ocupa una posición relevante sobre todo en la productividad aparente del trabajo. Sin embargo, tanto la productividad de la tierra, como la de los consumos intermedios es relativamente baja. Puede decirse que Navarra tiene una agricultura relativamente desarrollada, más que una agricultura rica. El modelo de desarrollo agrario se ha basado en aumentar la superficie disponible por ocupado y en intensificar la producción. Las diferencias regionales en productividad tienen causas diversas, entre los que cabe señalar, las condiciones naturales, la orientación agrícola o pecuaria, la articulación de la agricultura con la industria agroalimentaria, la estructura de la tierra y del trabajo, la presencia de estructuras organizativas adecuadas y el entorno económico regional, entre otras<sup>6</sup>.

La productividad aparente del trabajo en Navarra cabe atribuirla, sobre todo, a la elevada superficie disponible por ocupado. Llama la atención el papel relevante de la disponibilidad de regadío como elemento relacionado de la productividad de la tierra al final del periodo. En este caso, Navarra dispone de una baja proporción de regadío, en comparación con otras regiones, y ello contribuiría a explicar su baja productividad de la tierra. Además, su tasa de crecimiento de la superficie regada ha sido inferior a regiones competidoras como, Murcia, Extremadura Andalucía y Castilla la Mancha. En todo caso, una ampliación de estas consideraciones puede verse en el trabajo de CALCEDO (1996), donde se analizan las disparidades de las agriculturas españolas.

---

<sup>4</sup> Véase, entre otros, SCHULTZ (1953) y NORTON y ALWANG (1995). En el caso español, esta tesis ha sido contrastada, entre otros, por GARCÍA-VELÁZQUEZ (1983).

<sup>5</sup> Véase ALCAIDE y ALCAIDE (2002)

<sup>6</sup> Una parte importante de los comentarios aquí recogidos sobre la evolución reciente de la agricultura de Navarra se basa en RAPÚN e IRÁIZOZ (1999).

En lo que se refiere a la evolución de la agricultura de Navarra durante los años noventa, la oferta agraria se ha mantenido estable a grandes rasgos. Las superficies dedicadas a los diferentes cultivos apenas se han modificado, según datos del Departamento de Agricultura del Gobierno de Navarra. El grupo más importante en cuanto a superficie, los cereales, ocupa en torno a 215.000 has. De un total de 350.000 has. De superficie de cultivo. Le siguen la vid (22.000 has.) y las hortalizas (19.000 has.)

Por su parte la ganadería ha incrementado notablemente tanto sus efectivos como su producción. Destaca el aumento del rendimiento del ganado vacuno de leche, que ha pasado en 10 años de 5.000 a 7.000 litros por cabeza.

De la evolución de la estructura de las explotaciones agrarias, de acuerdo con las Encuestas de la Estructura de las Explotaciones Agrarias de 1987 y 1997 pueden destacarse los siguientes aspectos:

- a. El número de explotaciones ha descendido a un mayor ritmo que en la década precedente, en torno a un 30%. Situación similar al conjunto de España. Al final de los años noventa existen en torno a 25.000 explotaciones.
- b. La estructura de las explotaciones ha evolucionado de forma moderada. En comparación con España puede decirse que en 1997 las explotaciones mayores de 10 has. son más numerosas y ocupan una mayor proporción de superficie.
- c. La orientación productiva predominante es la Agricultura General y la de Policultivos. Las explotaciones que en términos relativos son capaces de proporcionar más trabajo son las de Herbívoros.
- d. El Margen Bruto se concentra en las UDE intermedias y grandes (UDE 3, UDE 4, UDE 5) en función de la orientación productiva. Destaca la concentración en la UDE de las explotaciones de Horticultura y Ganadería industrial.

En síntesis, la estructura de la tierra sigue siendo una rémora para el desarrollo agrario. También cabe añadir como idea básica el hecho de que la situación en el ámbito regional es menos grave que en el ámbito nacional. Esta circunstancia viene siendo una constante desde los años sesenta y setenta. En todo caso, ello no excluye la necesidad de llevar a cabo una política de estructuras agrarias que propicie una base territorial de la actividad agraria más adecuada, sobre todo, teniendo en cuenta la necesidad de competir con otras agriculturas mundiales mejor estructuradas y más eficientes.

La evolución de la población ocupada durante los años noventa “habría” aumentado según la EPA, lo cual no parece verosímil. Es probable que la EPA sobrestime la ocupación real en torno a un 30%. La evolución del empleo agrario medido por UTA's ha disminuido entre 1989 y 1999.

La capitalización de la agricultura de Navarra ha seguido su tendencia creciente. Un indicador, entre otros, es el Índice de Mecanización que ha pasado de 382 a 573 durante los años noventa.

De acuerdo con la información suministrada por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Navarra, la evolución de las macromagnitudes agrarias ha sido muy dinámica. En términos nominales la PFA ha aumentado un 66%, los consumos intermedios un 39% y las subvenciones un 355%. Todo ello hace que la Renta Agraria se haya incrementado un 132% entre 1991 y 2000. La proporción de las subvenciones en la Renta Agraria ha pasado del 11% al 22%, como efecto de la PAC. La productividad aparente del trabajo se ha duplicado al pasar de 15.000 a 30.000 €. La renta por explotación en 1997 es de unos 14.000 €.

En relación con el comercio agroalimentario la década de los años noventa muestra un déficit permanente, situación contraria a la existente durante los años ochenta. Ello pone de manifiesto una pérdida de competitividad del sistema agroalimentario regional. El sistema agroalimentario navarro muestra una escasa vocación exportadora y un menor dinamismo que su homólogo nacional. Este comportamiento negativo contrasta con el crecimiento del comercio exterior regional, hasta el punto que Navarra tiene el mayor coeficiente de apertura al exterior de las regiones españolas. Bien es cierto, que ello se debe al enorme peso de las transacciones comerciales realizadas por la multinacional Volkswagen<sup>7</sup>.

De acuerdo con SALAS (1993, 379) “la competitividad de una economía acostumbra a relacionarse con la capacidad que demuestran las empresas que operan desde ella para crecer y ganar participación en los mercados donde compiten con otros países”. Asimismo, siguiendo a PORTER (1980) los tres ámbitos condicionantes de la competitividad son el marco macroeconómico general, las características propias de cada sector y las relaciones intraempresariales.

Por su parte, SEGURA (1993), hace especial hincapié en el carácter microeconómico de la competitividad. En este sentido plantea que la competitividad depende de los

costes de producción, de los precios de venta y de otros factores estratégicos no relacionados directamente con los anteriores.

Todo lo señalado hasta aquí, nos permite realizar una aproximación a un diagnóstico de la agricultura de Navarra, que, sin ánimo de exhaustividad, está integrado por los siguientes aspectos:

Puntos fuertes:

1. Abundancia relativa de recursos naturales, espacio y agua.
2. Formación más alta que el conjunto español, aunque debe mejorar.
3. Alto grado de cooperativismo comprometido con la comercialización.
4. Buenos servicios de apoyo al agricultor.
5. Algún subsector agroalimentario es relativamente eficiente.
6. Nivel de desarrollo de la economía regional.
7. Pertenencia a un eje de desarrollo dinámico en el ámbito de España.
8. Cierta ventaja en el entramado institucional.

Puntos débiles:

1. Deficiencia estructural.
2. Elevada parcelación y atomización de la propiedad.
3. Existencia de zonas desfavorecidas.
4. Excesiva dependencia de los gastos fuera del sector agrario.
5. Alto envejecimiento de los activos agrarios.
6. El pequeño tamaño no permite economías de escala a nivel comercial.

La evolución descrita ha sido, en cierto modo, la respuesta de la agricultura y de la industria agroalimentaria a los cambios registrados en el entorno político y económico que afectan a sus decisiones. Durante el periodo de análisis se han registrado dos hechos de gran trascendencia. En primer lugar, en 1992 se inicia la reforma de la PAC en algunos sectores de vital importancia para las agriculturas navarra y española, esta reforma es seguida de sucesivos cambios que analizaremos en el siguiente apartado. En segundo lugar, durante este periodo han entrado en vigor los acuerdos adoptados en la Ronda Uruguay del GATT y en estos momentos se están negociando los acuerdos de la Ronda de Doha.

Ante estos hechos, ¿cuál es la posición de la agricultura de Navarra? ¿En qué medida la intervención pública regional realizada durante el periodo de análisis, ha podido

---

<sup>7</sup> Véase RAPÚN (1993).

ayudar al sector agrario a superar las posibles consecuencias negativas de los hechos señalados? ¿Cuál podría ser la política agraria precisa para ayudar a superar los retos que tiene planteados en el medio plazo la agricultura navarra?

Para responder al primer interrogante resultan pertinentes las consideraciones realizadas por SUMPSI (1994), al señalar que la agricultura española adolecía de tres grandes déficit, el estructural, el organizativo y el de capital humano. El primero de ellos hemos tenido ocasión de comprobar su persistencia, tanto en Navarra como en España.

En relación con el déficit organizativo, Navarra cuenta con una clara ventaja comparativa, respecto a otras regiones españolas, debido a la integración existente entre sindicatos, cooperativas y agrupación de productos. Si esta articulación se compara con otras regiones europeas, Navarra perdería dicha posición. En todo caso, el “complejo económico-político-organizativo” presente en la agricultura de Navarra parece ser un hecho diferencial positivo y tiene notable influencia en la política agraria regional<sup>8</sup>.

El tercer déficit se refiere al capital humano. Ante este hecho cabe señalar que Navarra dispone de una infraestructura bastante adecuada para aumentar y mejorar la formación de los activos agrarios. La existencia, desde hace más de una década, de los Institutos Técnicos y Gestión (Agrícola y Ganadero) constituye un modelo de incorporar la investigación, la experimentación y la formación al servicio de agricultores y ganaderos. En este aspecto, puede decirse que la agricultura regional se encuentra en situación relativamente favorable.

Una vez realizado el diagnóstico, nos planteamos la respuesta al segundo interrogante sobre la política agroalimentaria regional practicada durante los últimos años. De acuerdo con el presupuesto por programas del Gobierno de Navarra, el Departamento de Agricultura destina una parte relevante de sus fondos a: industrialización y comercialización agraria y mejora de la eficacia de las infraestructuras agrarias, donde se incluye concentración parcelaria y regadíos. El Estado financia parcialmente estos programas a través de préstamos. La Unión Europea aporta recursos crecientes a los programas de precios y mercados y política de rentas.

---

<sup>8</sup> Con esta denominación nos referimos a las estrechas relaciones que existen entre el sindicato agrario mayoritario (UAGN); Agropecuaria de Navarra, Cooperativa de 2º grado que comercializa una parte importante de la producción agraria; Caja Rural de Navarra; UCAN (Unión de Cooperativas Agrarias de Navarra) y el propio Departamento de Agricultura del Gobierno de Navarra, con independencia del partido o partidos que gobiernen.

Aunque, como puede observarse, estos programas recogen la parte sustancial de los problemas más importantes del sector agrario y agroalimentario, lo cierto es que tales actuaciones no consiguen resolverlos. En parte, ello se debe al largo plazo necesario para transformar la estructura de la tierra y también al elevado coste que tienen las políticas de concentración parcelaria y de regadío. En relación con la primera actuación, desde 1960 hasta 2001 se ha actuado sobre 348.297 has., afectando a 54.315 propietarios y se ha pasado 478.809 parcelas a 114.635. Es decir, el tamaño medio de la parcela ha pasado de 0,7 has. a 3 has. En todo caso, se trata de parcelas relativamente pequeñas, que en el caso del regadío suelen ser todavía más reducidas.

En lo que se refiere al regadío, cabe señalar que entre 1962 y 1982 no ha existido una política clara en este sentido. Simplemente, la superficie regada en Navarra se ha mantenido constante, en torno al 10% de la SAU. Durante el periodo 1986-2000 se han modernizado 4.947 has. de las que un 20% se ha modificado el sistema de riego. Además se han transformado en regadío 10.753 has., lo que ha permitido alcanzar el 15% de la SAU.

Por otro lado, en 1994 el Gobierno de Navarra diseña una política de regadío con la aprobación del Plan Foral de Regadíos. Este plan contiene la planificación a largo plazo de nuevos regadíos y la modernización de los tradicionales. En este documento se incluye las hectáreas a irrigar una vez realizados, el embalse de Itoiz y el Canal de Navarra. Las previsiones apuntan hacia la transformación de 57.683 has.. Con posterioridad, el Parlamento de Navarra ha promulgado la Ley Foral 7/1999 de Actuaciones y obras en regadíos integradas en el Plan de regadíos de la Comunidad Foral de Navarra. Este nuevo plan, recientemente reformado en su anexo, consta de tres partes: la primera consiste en la modernización y mejora de 16.594 has durante el periodo 2002-2018 con un coste previsto de 132,01 millones de euros. La segunda parte incluye las zonas regables en ejecución, en su casi totalidad asociada al Canal de Navarra, con una inversión a cargo del Gobierno de Navarra de 592,83 millones de euros. En tercer lugar se programan 3.953 has. de nuevos regadíos sociales, a ejecutar durante el periodo 2002-2005, con una inversión de 29,54 millones de euros. Una vez realizadas todas estas transformaciones, Navarra tendría en torno al 22% de su SAU en regadío. De esta manera, hacia el año 2018, Navarra dispondrá de la misma proporción de regadío que Cataluña en 1994 y muy inferior a la que en la misma fecha disponen la Comunidad Valenciana, Murcia y Canarias.

En relación con la política de desarrollo rural, los instrumentos empleados hasta ahora, dependientes de las decisiones de Bruselas, resultan difícilmente evaluables. Después de la reforma de los fondos estructurales de 1988, llevada a cabo por la Comisión Europea, se desarrolló un creciente interés por el desarrollo rural<sup>9</sup>. En esencia se trata de diversificar la actividad productiva en el espacio rural, de manera que los ingresos agrarios sean complementados con los procedentes de actividades industriales o de servicios.

En concreto en Navarra se ha ejecutado el Plan de Desarrollo de Zonas Rurales relativo al periodo 1989-93 con una inversión de 27.000 millones de pesetas en la zona objetivo 5b. En estos momentos el denominado "Documento Único de Programación" está referido al periodo 1994-99 y afecta a una nueva delimitación de zona 5b, que concentra al 67% de la superficie regional y al 22% de la población. Los ejes de desarrollo prioritario son: infraestructuras de base, diversificación de la actividad y creación de empleo, recursos naturales y medio ambiente, mejora del hábitat rural y recursos humanos. La inversión prevista es de 25.730 millones de pesetas de 1994<sup>10</sup>.

Otro instrumento de desarrollo rural ha sido la iniciativa Leader II que ejecutó una inversión total de 21,5 millones de ecus de 1994 de los cuales 4,81 millones proceden de los fondos estructurales. La estrategia de desarrollo tiene planteados los siguientes objetivos: actividades de animación y asistencia técnica, recursos humanos, turismo rural, valorización y comercialización de productos agrarios, desarrollo de Pymes y valorización del patrimonio cultural.

Por otra parte, se encuentra vigente el "Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006". Este programa tiene como ejes prioritarios: la mejora de las explotaciones agrarias; industrias agroalimentarias; Infraestructuras agrarias; medidas de acompañamiento y silvicultura, medio natural y paisaje. El presupuesto previsto es 47.506 millones de ptas. De los cuales 23.938 son aportados por el FEOGA-Garantía. En suma, no parece que estos instrumentos tengan impactos relevantes sobre la agricultura regional, aunque es cierto que pueden actuar como catalizadores del proceso de cambio.

Finalmente, también está iniciado el tercer programa Leader, conocido como "Leader plus" con una vigencia durante el periodo 200-2006. Su eje prioritario, denominado

---

<sup>9</sup> Véase COMISIÓN EUROPEA (1988), MAPA (1991) y CUADRADO y OTROS (1992).

“Estrategia territorial integrada de desarrollo rural de carácter piloto”, tiene como medidas más importantes los servicios a la población, la valoración del patrimonio natural, cultural y productos agrarios locales, las Pymes y servicios, el turismo rural y la Formación y empleo. Existe un segundo eje dedicado a favorecer la cooperación interterritorial y transnacional. El importe total de las inversiones previstas es de 32,58 millones de euros, de los que el 52% tiene financiación pública y el resto privada.

### **3. ASPECTOS BÁSICOS DEL CONTEXTO EUROPEO E INTERNACIONAL**

La evolución de la PAC durante los años noventa ha estado marcada por la necesidad de responder, al menos a tres tipos de crisis:

- a. Crisis presupuestaria interna.
- b. Crisis de legitimación social interna.
- c. Crisis externa, de cara a legitimar la PAC a nivel internacional.

Ante estas circunstancias la regulación comunitaria ha sido objeto de muchas reflexiones y algunos cambios de cierta envergadura. Con el fin de presentar todo ello de forma ordenada, vamos a sintetizar los aspectos más relevantes de los sucesivos documentos comunitarios e internacionales y para ello adoptaremos una aproximación cronológica.

#### **3.1. Agenda 2000**

La Agenda 2000 constituye un documento de primera importancia, ya que se recogen las propuestas de cambio que han de marcar los acontecimientos del período de programación 2000-2006. Los aspectos que más nos interesa destacar son los siguientes:

1. La Agenda 2000 constituye una propuesta de reforma del conjunto de intervenciones comunitarias a implementar durante el periodo 2000-06.
2. Los retos a los que se plantea hacer frente son los siguientes:
  - Ampliación de la UE
  - Ronda del Milenio
  - Aumentar la legitimación internacional de la PAC
  - Mantenimiento del “modelo de agricultura europea”
  - Aumentar la legitimación interna de la PAC

---

<sup>10</sup> Para un mayor detalle, véase GOBIERNO DE NAVARRA (1996).

En relación con la agricultura, cabe destacar las importantes reformas sectoriales acometidas y el creciente énfasis otorgado al desarrollo rural.

### **3.2. Cumbre de Berlín 1999**

La cumbre de Berlín representa la puesta en marcha de todo el período de programación 2000-2006 derivado del acuerdo político alcanzado para financiar las intervenciones comunitarias. Los puntos que pueden destacarse son los siguientes:

1. El techo de todos los gastos comunitarios no podrá superar el 1,27% PNB de los países de la UE.
2. El montante global de los gastos agrarios a efectuar durante el período 2000-2006 equivale a 297.740 millones de euros.
3. Las medidas a implementar afectan a los siguientes aspectos:
  - a. Puesta en marcha de los Pagos directos en los Cultivos herbáceos.
  - b. Establecimiento de un nuevo y más complejo sistema de primas en la carne de vacuno.
  - c. Aplazamiento de la reforma de la OCM de leche y productos lácteos y aumento de cuotas a repartir entre los estados miembros
  - d. Presentación de una nueva OCM del vino y aumento de plantaciones.
  - e. Reglamento horizontal con normas medioambientales y modulación voluntaria de las ayudas.
  - f. La nueva Política Desarrollo Rural absorbe el 11% gasto total y tiene como características principales las siguientes:
    - a. Creación de un sector más pujante.
    - b. Aumentar la competitividad zonas rurales.
    - c. Conservación del medio ambiente y del patrimonio rural europeo.
    - d. Realizar una planificación más descentralizada utilizando la herramienta de la programación.

### **3.3. Revisión Intermedia**

La cumbre de Berlín contenía un mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno a la Comisión de elaborar un documento “a mitad de camino” sobre el proceso de reforma de la Pac y el cumplimiento de los compromisos presupuestarios. Como respuesta a esta mandato la Comisión elabora el documento COM (2002) 349 final, titulado, “Revisión intermedia de la Política Agrícola Común”. En términos generales, puede

decirse que esta revisión contiene elementos de mucho más alcance que los inicialmente demandados por los responsables políticos de la cumbre de Berlín.

Los aspectos que nos interesa destacar de este documento son los objetivos de la PAC nuevamente planteados, las propuestas que realiza la Comisión para finalizar la Agenda 2000 y sus posibles efectos. Todo ello se presenta de forma muy sintética.

#### 1. Objetivos de la PAC:

1. Conseguir un sector agrario competitivo.
  2. Realizar una producción agraria respetuosa con medio ambiente.
  3. Asegurar un nivel de vida justo y una renta estable para la comunidad agraria.
  4. Disponer de agricultura diversificada.
  5. Simplificar la política agraria y descentralizar su gestión y realización.
  6. Justificar las ayudas o pagos directos con una contraprestación de servicios ofrecidos a la sociedad por parte de los beneficiarios.

Como puede observarse se hace hincapié en la competitividad del sector agrario y en asegurar al agricultor un nivel de vida justos y unas rentas estables. También merece ser resaltado el hecho de tener que justificar las ayudas al sector a cambio de algún tipo de contraprestación, es decir, estamos en presencia de la muy conocida “agricultura multifuncional” sobre la cual existe una amplia literatura.

#### 2. Propuestas:

- a. En los cereales se plantean, entre otras mediadas, la reducción del precio intervención y la desaparición de los incrementos mensuales.
  - b. En el vacuno se propone la simplificación ayudas directas.
- c. En el sector lácteo se presentan cuatro opciones para ser estudiadas y se señalan las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.
- d. Asimismo, se pretende propiciar una agricultura sostenible orientada al mercado. Se desplaza la ayuda del producto al productor y se basará en referencias históricas desconectadas del nivel de producción.
- f. Se potencia el desarrollo rural transfiriendo fondos del primer al segundo pilar de la PAC.

La novedad más importante de lo anterior es la desconexión entre ayudas y producción. Se trata de una estrategia para facilitar la incorporación de los nuevos estados de Europa Central y Oriental y disponer de una buena posición negociadora en las actuales negociaciones de la Organización Mundial de Comercio.

### 3. Efectos previsibles:

1. Efectos internos: Se podrían alcanzar los objetivos previstos en la Agenda 2000 y afectaría de la siguiente manera a los distintos agentes:
  - Efectos sobre agricultores: Favorable al ser las ayudas disociadas se pueden orientar más hacia el mercado. Mejoraría la equidad con la modulación dinámica.
  - Consumidores: Positivo al integrar en la PAC la calidad y salubridad alimentaria y la sanidad y el bienestar animal.
  - Contribuyentes: Existe un mejor uso de los recursos públicos.
  - Industria alimentaria: Reducción costes de las materias primas.
  - Administraciones: Simplificación de los sistemas de ayuda.
2. Efectos externos:
  - Facilita la integración de los nuevos miembros.
  - Favorece los objetivos estratégicos de la UE en la OMC. La posición de la UE es reducir las ayudas que falsean la producción y se presta mayor atención a la calidad, salubridad, medio ambiente y desarrollo rural.
3. Efectos financieros:
  - Las medidas no superan el techo anual medio de 40.500 millones de euros propuesto en Berlín.

Este documento ha suscitado un amplio debate en el conjunto de agentes implicados y ha constituido la base de discusión sobre los aspectos agrarios de la cumbre de Bruselas.

### **3.4. Cumbre Bruselas**

Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Bruselas tomaron las siguientes decisiones:

1. Respeto límite máximo de gasto previsto con la ampliación para el periodo 2004-2006.
2. Establecimiento progresivo de los pagos directos a los nuevos Estados miembros iniciados con el 25% en 2004 para finalizar en el 2013.
3. Fijación del techo de gasto relativo al mercado y pagos directos para el periodo 2007-2013, equivalente en términos reales al gasto anual de 2006.
4. Protección de regiones desfavorecidas y mantenimiento de la agricultura multifuncional.

Como se puede apreciar el calado de las decisiones es de suma importancia. Por un lado, se aseguran los fondos de los pagos directos hasta 2013, si bien es probable que a partir del año 2009 las cantidades nacionales disminuyan al aumentar la participación de los nuevos miembros.

Por otra parte, se asegura el mantenimiento de la agricultura multifuncional. Asimismo, parece que las reformas sectoriales previstas en la "Revisión intermedia" tendrán continuidad, pero el contenido horizontal de la citada revisión podría quedar aparcado. Existe también una cierta incertidumbre sobre la modulación dinámica y sobre la materialización concreta de los pagos desacoplados.

### **3.5. Ronda del Milenio**

Una vez ejecutados los compromisos de liberalización de la Ronda Uruguay, se inicia la siguiente Ronda de negociaciones en el año 2000 en aplicación del artículo 20 del Acuerdo de Agricultura de la OMC. Más tarde, con la Declaración de Doha, de noviembre de 2001, se pretende dar un impulso al proceso negociador. En dicha declaración, se señala la conveniencia y necesidad de realizar "negociaciones globales encaminadas a lograr: mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación con miras su remoción progresiva y reducciones sustanciales de la ayuda causante de distorsión del comercio". Asimismo, esta declaración establece que las modalidades para los nuevos compromisos deben estar definidas no más tarde de marzo de 2003.

En síntesis los objetivos de la Ronda del Milenio son continuar las reducciones de la Ronda Uruguay en relación con:

- Subvenciones a la exportación
- Ayuda interna
- Acceso a los mercados

En la actualidad se discuten las modalidades que conduzcan a las reducciones planteadas en sus propuestas de negociación por parte de 121 países. El avance de algunas propuestas en discusión es el siguiente:

1. Subvenciones a la exportación y competencia de las exportaciones:
  - Una parte importante de los negociadores plantea la eliminación total de las subvenciones, sobre todo los países en vías de desarrollo.

- Por otra parte, algunos países reclaman que se flexibilicen las restricciones a la exportación.
2. Acceso a los mercados, contingentes arancelarios y salvaguardia especial:
- Reducción arancelaria, sin decidir aún su modalidad.
  - En los contingentes se destaca el problema de su administración.
  - El mantenimiento de la cláusula de salvaguardia implica llegar a un acuerdo. Actualmente existen notables discrepancias.
3. Ayuda interna, cajas ámbar, azul y verde:
- Caja ámbar: Incluye todas las medidas que distorsionan la producción y el comercio y el planteamiento es que se deben reducir.
  - Caja verde: Aquí se recogen las ayudas que no distorsionan el comercio o lo afectan en grado mínimo. En este caso existe una notable disparidad de criterios sobre su posible revisión, mantenimiento o ampliación.
  - Caja azul: Incluye pagos a la superficie o cabeza de ganado vinculados a programas de limitación de la producción. (Pagos directos de la PAC). Algunos países abogan por su eliminación. Otros países plantean su mantenimiento. La posición de la UE implica reducir la caja ámbar a condición de mantener las cajas azul y verde.
4. Preocupaciones no comerciales: Existe el acuerdo de que la agricultura puede tener varias funciones, es decir se trata de considerar de algún modo la multifuncionalidad. En este tema La UE junto con Japón y Noruega, entre otros, son firmes partidarios de retribuir de alguna manera las funciones no productivas de la agricultura. Sin embargo, los países en vía de desarrollo se plantean la siguiente pregunta: ¿las ayudas que pueden distorsionar el comercio no incluidas en la caja verde son necesarias para la agricultura multifuncional? Los países subdesarrollados discrepan.
5. Bienestar de los animales y calidad de los alimentos: La UE está poniendo un énfasis especial en que el cumplimiento de ambos requisitos sea objeto de retribución ya que implica nuevas tareas y costes para los agricultores y ganaderos. Por su parte, el

bloque contrario se cuestiona la verdadera necesidad de tales pagos suplementarios y se plantea la siguiente cuestión: ¿Podrían ser a expensas del bienestar de las personas?. En relación con la calidad, debería tratarse en los consejos ADPIC sobre propiedad intelectual y no en el paquete agrario.

6. Cláusula de paz: Expira a finales de 2003 y se plantean de forma radical las dos posturas posibles: prórroga *versus* desaparición.
7. Desarrollo rural: Este tema ha sido objeto de extensos debates. El desarrollo rural es vital para los países en desarrollo, ya que constituye una de sus estrategias para mejorar su situación. Por otra parte, los países desarrollados, y entre ellos la UE, llevan años implicados en la misma estrategia. La cuestión es en qué medida ambos objetivos pueden resultar incompatibles. De ahí que los países en vías de desarrollo estén planteando una nueva caja de ayudas denominada “desarrollo” exenta de compromisos de reducción y que tenga una atención preferente.

En resumen, y al margen de cuestiones de técnica arancelaria, lo que actualmente se discute en la Ronda del Milenio es cómo hacer compatibles los intereses de los países en vías de desarrollo, que precisan del comercio exterior para mejorar su situación, con los intereses del bloque desarrollado, que mantiene unos elevados apoyos a sus agricultores por razones internas. En este contexto, la nueva PAC trata de evitar los efectos más nocivos sobre la renta de los agricultores, que la liberalización ha de provocar de forma inexorable. Además, y aunque no ha sido objeto de análisis en esta ponencia, planea la reciente reforma agraria llevada a cabo por Estados Unidos, que ha sido criticada en el seno de la OMC, incluso por algunos aliados de Estados Unidos pertenecientes al denominado “Grupo Cairns”.

#### **4. PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LA AGRICULTURA DE NAVARRA**

En lo que afecta a las perspectivas de futuro, y teniendo en cuenta el modelo de agricultura elegido en Europa, basado en el mantenimiento de un tejido económico en el espacio rural, se necesita despejar las incertidumbres que afectan al sector agrario y también a la industria agroalimentaria. Para afrontar el futuro con garantías el sector agrario debe tener una estructura de la tierra más adecuada y con mayor potencialidad de crear riqueza.

El factor trabajo se está convirtiendo en protagonista de un “estrangulamiento productivo” evidente. El gran descenso de actividad unido a la no-mecanización de ciertas recolecciones altamente productivas ha provocado un desplazamiento hacia cultivos más extensivos. A ello cabe añadir que un factor trabajo envejecido no es lo más adecuado para propiciar el dinamismo que exige una agricultura competitiva. El segmento más envejecido, que controla una notable porción de tierra, se ha convertido en “rentista” de la PAC.

También cabe esperar la difícil adaptación de la parte del territorio navarro más desfavorecido y marginal. En este ámbito, es posible que, junto al desarrollo de nuevas actividades económicas, siga siendo precisa una política rural de tipo más asistencial que propicie el mantenimiento de la población en dichas zonas.

Por otra parte, el mantenimiento y consolidación de la industria agroalimentaria existente hoy en Navarra precisa una agricultura más eficiente. Asimismo, la propia industria, una vez supuesto lo anterior, también necesita replantear sus estrategias empresariales. A veces estas estrategias pasan por abandonar sus establecimientos en Navarra y producir en otros lugares del mundo. En otras ocasiones adoptan la estrategia de reducción de precios y producción bajo las denominadas “marcas blancas”.

Llegados a este punto nos podemos plantear algunos interrogantes, cuyas respuestas no nos parecen evidentes. Entre otros, podemos señalar los siguientes:

1. ¿Cuál será en concreto la nueva PAC y cómo afectará a la agricultura de Navarra?
2. ¿Cómo se articulará finalmente el tema de la multifuncionalidad, teniendo en cuenta su relativo rechazo en la OMC?
3. ¿Cómo afectará a la agricultura de Navarra la ampliación de la UE y de la PAC a 27 Estados?
4. ¿Cuáles pueden ser los efectos de la futura liberalización resultante de la Ronda del Milenio?
5. ¿Está preparada la agricultura de Navarra para afrontar el futuro?
6. ¿En qué medida la política agraria regional puede ayudar a superar los nuevos retos?
7. ¿Es previsible una mejora sustancial de las estructuras productivas y comerciales?
8. ¿Es eficaz la política de estructuras agrarias?

9. ¿Qué estrategias comerciales cabe esperar se adopten en un próximo futuro?

Resulta difícil responder a todos los interrogantes, no obstante, dadas unas condiciones exteriores, los agentes regionales implicados son conscientes que los cambios futuros son de una envergadura superior a lo sucedido en el pasado. Con independencia de la respuesta concreta a cada una de las cuestiones planteadas, la intervención en el sector va a continuar, y ello va a exigir a los agricultores nuevos esfuerzos.

El margen de maniobra de la política agraria regional se sitúa en el segundo pilar de la PAC, el desarrollo rural. Las sucesivas actuaciones en este ámbito, PDZR, DOCUP, Leader y PDR tienen un alcance presupuestario limitado, si bien pueden actuar como catalizadores de los cambios a venir.

En suma, cabe ser moderadamente optimistas sobre la capacidad de la agricultura regional para continuar siendo un sector económico que contribuya a equilibrar la estructura económica regional y a articular un desarrollo sostenible en los distintos espacios de la Navarra.

Para conseguir este objetivo debe dotarse a las empresas agrarias de unos medios que en estos momentos no tienen. Por contra, si se asume el carácter estratégico que para Navarra tiene el mantenimiento y desarrollo de su sistema agroalimentario y se emprenden actuaciones en los ámbitos de la producción, transformación y la comercialización agroalimentaria, puede esperarse el mantenimiento de una actividad muy importante para el desarrollo futuro de la región y para el equilibrio de su estructura económica y de su territorio.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCAIDE, J.y ALCAIDE P. (2002): "Avance de las magnitudes económicas en 2001 y serie provisional del balance económico regional. Años 1995 a 2001.". *Cuadernos de Información Económica*, nº 167, pp. 1-53.
- BENELBAS, L. (1983): "La vigencia del modelo de Theodore W. Schultz". *Papeles de Economía Española*, nº 16, pp. 350-361.
- CALCEDO, V. (1996): "Disparidades regionales en la agricultura española". *Papeles de Economía Española*, nº 67, pp. 110-133.
- COLINO JUEIRAS, J. (Dir.) y OTROS (1990): *Precios, productividad y renta en las agriculturas españolas*. Mundi-Prensa-UPA, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1988): *El futuro del mundo rural*. Boletín de las Comunidades Europeas, suplemento 488, Comisión Europea.
- CUADRADO, J.R. y OTROS (1992): *El desarrollo del mundo rural en España*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- GARCÍA VELÁZQUEZ, A. (1983): *Analyse comparative de l'évolution des structures agraire au niveau du "provincias" en Espagne, 1962-1972*. IAM, Montpellier.
- GOBIERNO DE NAVARRA (1996): *Documento único de programación de la zona objetivo 5b de Navarra para el periodo 1994/1999*. Gobierno de Navarra, Pamplona.
- GOBIERNO DE NAVARRA (2000): *Programa de desarrollo rural de Navarra (2000-2006)*. Gobierno de Navarra, Pamplona.
- MAPA (1991): *La reforma de los fondos estructurales en el sector agrario español*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- MINISTERIO DE COMERCIO y TURISMO (1995): *La Ronda Uruguay del GATT: Impacto en los sectores agroalimentarios e industriales*, Madrid.
- NORTON, G. y ALWANG, J. (1995): *Economía del desarrollo agrario*. Mundi-Prensa, Madrid.
- OCDE (1991): *Ajuste estructural y Comportamiento de la Economía*. Informes OCDE. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- PORTER, M. (1980): *Competitive strategy*. Free Press, New York.
- RAPÚN, M. (1993): "Expansión y crisis de la economía de Navarra". *Papeles de Economía Española*, nº 55, pp. 300-315.
- RAPÚN, M. y Otros (1994): *Estimación y análisis de la balanza comercial de productos agrarios y agroindustriales de Navarra*. Serie Estudios, nº 93. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- RAPÚN M. e IRÁIZOZ B. (1999): "La agricultura de Navarra durante el periodo 1980-95. Entre el ajuste y la incertidumbre", en Molina, Muñoz y Ruiz-Maya (1999): *El sector agrario. Análisis desde las Comunidades Autónomas*, Ed Mundi-Prensa y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- RIEGOS DE NAVARRA (1997): *La modernización de los regadíos tradicionales de Navarra. Valoración y diagnóstico*. Mimeo.
- SALAS FUMAS, V. (1993): "Factores de competitividad empresarial. Consideraciones generales". *Papeles de Economía Española* nº 56, pp. 379-396.

- SCHULTZ, T.W. (1945): *Agriculture in an Unstable Economy*. McGraw-Hill, New York.
- SCHULTZ, T.W. (1953): *The Economic Organization of Agriculture*. McGraw Hill, New York.
- SEGURA, J. (1993): "Sobre políticas microeconómicas de competitividad". *Papeles de Economía Española*, nº 56, pp. 348-360.
- SUMPSI, J.M. (1994): "La agricultura española actual. El marco de referencia". *Papeles de Economía Española* nº 60/61, pp. 2-14.
- TWEETEN, L. (1983): "Economics Inestability in Agriculture: The Contributions of Prices, Government Programs and Export". *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 65, nº 5, pp. 922-931.