



PONENCIA

LA ADAPTACIÓN DE LAS PRODUCCIONES A LA EVOLUCIÓN DE LOS MERCADOS

Carlos Tió Saralegui. Catedrático de Economía Agraria. Universidad Politécnica de Madrid.

1. Introducción.-

Es para mi un placer participar en estas jornadas de debate y agradezco a sus organizadores la amabilidad de haberme invitado a participar como ponente. El tema genérico de todas los debates que se han realizado es el de “La agricultura del futuro: un compromiso de todos” y hoy corresponde opinar sobre “la PAC que España necesita”. En este contexto se me encargó elaborar mi intervención como “un análisis global de las posibilidades de la agricultura española en una UE de 25 miembros, con unos mercados cada vez mas abiertos al exterior: describir las potencialidades y problemas”. A partir de ahí yo he elegido el título de la ponencia: “La adaptación de las producciones a la evolución de los mercados”.

¿Por qué tantas aclaraciones introductorias? Creo que son necesarias, dado el enorme panorama que se contempla como objetivo del proceso de debate en que se sitúan estas jornadas y mi intervención de hoy. Con el título seleccionado pretendo que ustedes tengan claro, desde el principio, la meta final de mi análisis: la agricultura del futuro es aquella que oriente las producciones a satisfacer los requerimientos de un mercado en evolución y la PAC que España necesita es la que facilite ese proceso de adaptación. Y todo ello favorecido por las potencialidades específicas de la agricultura española y dificultado por nuestras limitaciones concretas, en el escenario de una UE de ¿25?, ¿30? países miembros.

Es cierto que la agricultura española se enfrenta a un reto de cambio y adaptación a un nuevo escenario de futuro y reflexionar en común, entre muchos, es un saludable punto de partida para orientar la acción política con ideas claras o, al menos, despejando algunas densas nieblas de las que tanto dificultan la contemplación del paisaje. Si me lo permiten voy a

recordar dos situaciones precedentes en las que la agricultura española se enfrentó a “los profundos cambios y tendencias de la época” y creo que con éxito muy notable, en ambas circunstancias. También entonces se abordó un intenso proceso de reflexión, de varios años de duración, contando con los trabajos de numerosos “grupos técnicos” que fueron diseñando la mejor estrategia de futuro para la agricultura española.

En primer lugar, en la década de los años sesenta (1962-1968), el proceso de “planificación indicativa” del desarrollo económico, cuando se instituyeron los grupos técnicos de trabajo y se consultó al Banco Mundial y a la FAO sobre la adecuación de la Política Agraria española a las tendencias internacionales de la época. En términos generales aquella experiencia fue un éxito y la agricultura experimentó una transformación brutal. Se produjeron desajustes, costes sociales, pero el cambio permitió “la entrada en la modernidad”, si ustedes me permiten expresión tan simbólica para evitar mayores matices. Aun hoy, hay piezas de actualidad en aquellos debates:

- se apostó claramente por la “industrialización de la ganadería”, abriendo el comercio exterior de materias primas para los piensos.
- se introdujo como mecanismo de orientación de la producción la adaptación de los “precios relativos”, para fomentar específicamente determinadas producciones, siguiendo la evolución de la demanda.
- se intentó introducir la racionalidad económica en la evaluación de las grandes inversiones en regadío.

Como verán ustedes no son cuestiones del pasado, aunque las circunstancias sean tan distintas. Obviamente habrá que efectuar una lectura actual de cómo aplicar hoy día ideas de siempre ya que están sostenidas por el análisis económico.

El segundo momento histórico de cambio al que ha tenido que enfrentarse la agricultura española en el siglo XX ha sido la incorporación a la Unión Europea. También en esa ocasión se desarrolló un amplio proceso de reflexión y análisis de varios años, entre 1978 y 1985. Es indudable el éxito con que la agricultura española recorrió ese trayecto, en el que también ha habido costes inevitables.

Se trataba del primer reto de “apertura real al exterior” y el saldo finalmente puede evaluarse a través del comercio exterior. En el promedio del bienio 1999/2000, la balanza agroalimentaria

arroja un saldo positivo de 1.800 millones de euros. Si restamos los productos pesqueros, de los que yo no voy a ocuparme, el saldo se eleva a 3.600/4.200 millones de euros. Para cualquier analista que conozca la realidad estructural del campo español o que haya estudiado la historia agraria del siglo XX en España, el final de la centuria debe valorarse como un éxito muy notable.

No es el momento de análisis más detallados sobre el pasado. Pero sí debemos deducir algunas consecuencias que nos ayuden a establecer una metodología de trabajo para aplicar en el momento presente.

2. El contexto de la “época actual”. -

En la actualidad nos enfrentamos a una fase de cambio que viene determinada por un conjunto de causas que ya están actuando desde hace años y, son sus efectos acumulados los que han hecho obsoleto el modelo tradicional de la PAC, creando unas nuevas condiciones para el desarrollo de la actividad empresarial agraria. Los elementos clave que han venido manifestándose en los últimos años son:

- un nuevo mundo rural europeo, con una población activa agraria reducida, con características demográficas y nivel de pluriactividad bien conocidos.
- Un proceso de internacionalización económica que, no siendo un fenómeno nuevo, está cobrando intensidad y sería conveniente regular y ordenar, según aconsejan las frecuentes crisis que vienen produciéndose en diversos ámbitos.
- Una consolidación de nuevos valores sociales relacionados con el deterioro medioambiental, la conservación del medio natural, la preocupación por los efectos de la alimentación sobre la salud y los “standars” dietéticos derivados de los nuevos hábitos de vida, que se manifiestan de modo diferenciado en los diversos países que componen la U.E.-25, de acuerdo con sus niveles de renta y sus tradiciones culturales.
- Una ampliación de la Unión Europea hasta límites aun no exactamente establecidos, pero que puede llevar el número de países miembros a cerca de 30 en pocos años.
- Un nuevo equilibrio de poderes en el complejo agroalimentario, con predominio creciente de las reglas y normas de la gran distribución, lo cual impulsa un proceso hacia la concentración en el resto de operadores económicos.

- Aceleración del cambio tecnológico especialmente en el campo de la biotecnología y de los medios de comunicación e información. Además, la “sociedad mediática” que se está consolidando aconseja la incorporación de una estrategia empresarial adecuada a la nueva realidad social, en la que publicitar una “imagen” es una tarea clave. Obviamente ello impulsa la tendencia a la concentración empresarial, única vía de plantearse estas tareas.

Todos estos procesos configuran un escenario que ha ido provocando sustanciales cambios en los mercados, especialmente del lado de la demanda. Es imprescindible que las producciones se adapten a este nuevo contexto, debido a que producir para el mercado sigue siendo la primera función de la agricultura. Este sector ha tenido tradicionalmente dificultad a la hora de abordar ajustes bruscos debido a la rigidez de las estructuras demográficas y del factor tierra. En la actualidad se manifiesta una nueva rigidez derivada de la PAC. La política pública debería ser un instrumento positivo para el ajuste, mitigando los costes sociales y estimulando la reestructuración. No siempre ocurre así, aunque es cierto que la complejidad de estos procesos y la diversidad de situaciones estructurales a lo largo y ancho de la Europa Comunitaria complican extraordinariamente el diseño y adaptación permanente de las políticas públicas.

La adaptación de las producciones agrarias a la evolución de los mercados requiere en consecuencia el esfuerzo en dos direcciones complementarias. Por un lado, la iniciativa pública que se manifiesta en la PAC y en las necesarias políticas nacionales complementarias. Pero en segundo lugar, las decisiones empresariales individuales y de grupo, que deben tener una dinámica propia sin caer en el “seguidismo” respecto a las orientaciones administrativas, cuyos objetivos son muchas veces distintos a los meramente empresariales.

Ambos esfuerzos deben complementarse con el objetivo de lograr que España se consolide como una potencia agroalimentaria de tamaño medio, en la próxima década. En definitiva lo que se necesita, una vez más, es una estrategia de desarrollo en el medio plazo, una década, huir del análisis coyuntural y efectuar planteamientos que refuercen nuestras potencialidades, independientemente de que tengan costes, siempre los ha habido y los habrá en el futuro. Para eso están las políticas públicas correctoras, para paliar y compensar los efectos negativos provocados por las estrategias de desarrollo.

Por tanto, en esta ponencia voy a reflexionar sucesivamente sobre la PAC y la política nacional que mejor acompañe el proceso de desarrollo y, posteriormente, haré referencia a la dinámica del mercado y la estrategia empresarial.

La PAC que España necesita.

La lógica nos indica que una Política pública como la PAC, que está influida por los deseos de ¿25 Gobiernos? y diseñada para aplicarse en un espacio geográfico tan amplio y heterogéneo no podrá ser nunca “nuestra Política Agraria”. Ahora bien, la potencia presupuestaria de la PAC y su capacidad de influir en la agricultura y en los comportamientos empresariales nos obliga a definir una estrategia “ante la PAC” que potencie y no dificulte la estrategia agraria nacional.

Es conveniente asumir que en la agricultura española, dentro de su variedad y complejidad, existen modos de producción suficientemente adaptados a la competencia en los mercados, que se benefician y crecen en un contexto de mínima intervención pública y otros con una escasa viabilidad que tenderían a “desmoronarse” en ausencia de política pública. Tal vez la fortuna de España en su proceso de integración en la U.E. haya consistido en que han coexistido en la PAC un diseño orientado al mercado de las O.C.M.s del vino y de las frutas y hortalizas, al tiempo que se volcaban cuantiosos recursos presupuestarios en cultivos herbáceos como los cereales. Todos estamos de acuerdo que la PAC ha sido beneficiosa para España, al conceder una “lluvia de millones” a la España interior, uno de nuestros dos mundos rurales de extrema fragilidad, al tiempo que ha permitido desarrollarse en los mercados a nuestras producciones mediterráneas de mayor potencialidad.

No obstante, es preciso efectuar al menos dos observaciones. En primer lugar el caso del aceite de oliva que comparte características de ambos mundos, al gozar de condiciones de elevada competitividad en los mercados al tiempo que recibe cuantiosas subvenciones, lo cual justifica todo lo ocurrido en este sector. Segunda observación, la víctima de la integración ha sido la ganadería de las regiones atlánticas, como ya se preveía.

Ya que estamos ante una PAC “terminal”, no insistiré mas en su análisis, salvo constatar que la actual PAC ha sido muy favorable para España, a pesar de los “desperfectos” puntuales provocados especialmente en el ámbito atlántico. Estos efectos negativos se han visto reforzados ante la inexistencia de una política nacional correctora. Téngase en cuenta que la principal estrategia nacional -la política de regadíos- ha sido redundante al no tener apenas efectos en las regiones atlánticas.

Esta constatación implica un corolario: cuanto más tarde en reformase la PAC, tanto mejor para España, globalmente. A pesar de ello, no debo ocultar que la PAC actual implica un conjunto de ineficiencias (económicas, sociales...) tan notables que sólo la convicción de que lo que nos espera será peor me induce a considerar que tal vez convendría “quedarnos como estamos”.

Ello seguramente no será posible y, por tanto, hay que efectuar un repaso de los principales mecanismos de la PAC que están sometidos a revisión.

1º: La clave de la futura PAC es la política arancelaria y aduanera que se acuerde en la Organización Mundial de Comercio. El Mercado Único Europeo puede ser algo distinto al “mercado mundial” en la medida que el filtro aduanero lo permita.

La liberalización comercial puede contemplarse desde dos ópticas distintas. En primer lugar, como un instrumento de progreso económico internacional, por los efectos dinamizadores sobre los intercambios entre países y amplias zonas económicas. Pero también es utilizada en la actualidad como “ideología económica internacional” que, de hecho, está provocando y puede provocar aun más en el futuro, efectos destructivos muy profundos. Como consecuencia, ya se plantea la necesidad de regular de algún modo desde el transporte marítimo, hasta la libre circulación de capitales para poder luchar contra el terrorismo internacional, el tráfico de armas o de drogas. Y sin detenernos en las políticas relativas al tipo de cambio, o a las crisis financieras a lo largo y ancho del planeta.

La diferencia sustancial entre ambas visiones de la liberalización comercial se aprecia nítidamente si comparamos el proceso de construcción europea que ha llevado desde un mercado de seis a otro de 25 países, con el proceso multilateral GATT/OMC. El Mercado Único Europeo supone el mayor éxito de carácter liberalizador en el contexto económico internacional debido a que el desmantelamiento aduanero intracomunitario se ha simultaneado con la armonización estructural e institucional, además de aplicarse políticas de cohesión y reforma estructural.

El proceso GATT/OMC debería ser reconducido para incorporar las realidades estructurales e institucionales de los mercados al proceso de desmantelamiento arancelario. De lo contrario, de proseguir con las reducciones aritméticas de la protección en frontera, el mantenimiento del modelo social y económico en el mundo rural europeo será inviable.

2º: La relevancia de la política comercial exterior ha llevado a la Comisión Europea a elaborar una ¿estrategia? de reforma/negociación internacional que en gran medida es suicida, en mi

opinión. Espero que los nuevos acuerdos comerciales internacionales sean adoptados por una nueva Comisión Europea, que efectúe un nuevo análisis de toda esta problemática, aunque sé que la huella de las actuales propuestas puede ser indeleble. La actual Comisión se ha lanzado al vacío con un conjunto de propuestas que no solucionan ningún problema y los complican todos:

- la reforma de Julio/Enero (2002/2003) parece estar diseñada para deslegitimar definitivamente la PAC ante la opinión pública europea.
- en coherencia con tales propuestas se ofrece, de entrada, recortar los aranceles otro 36% ante la O.M.C., así como las restituciones a la exportación un 45% y el apoyo interno de “caja ámbar” en un 55%. Con esta oferta negociadora da la impresión de que la Unión Europea no tiene intereses productivos, que sus intereses son exclusivamente de carácter “multifuncional” y que quedan preservados por el nuevo sistema de ayudas “desacopladas”.
- en materia agraria se han adoptado unas condiciones de adhesión para los nuevos diez miembros de la ampliación que, previsiblemente, no podrán aplicar o que, al menos, generarán enormes tensiones en estos países.
- el denominado acuerdo de liberalización comercial “todo menos armas”, condiciona de tal modo el futuro de algunos sectores agrarios que su adopción debería haber sido armonizada previamente con estrategias sectoriales de adaptación que en absoluto se han desarrollado.

No dudo que el Consejo Europeo, como suele ser habitual, somete a la Comisión Europea frecuentemente a la exigencia de resolver el problema de “la cuadratura del círculo”, ahora bien, históricamente el nivel profesional y el sentido de la responsabilidad de la Comisión ha sido muy superior al que está mostrando en la hora presente y ello, debido especialmente, a la ausencia de una evaluación rigurosa de los efectos de cada una de estas grandes iniciativas.

3º: Antes de seguir dando “pasos en el vacío” la Unión Europea debería analizar la compatibilidad de un modelo interno plagado de rigideces, con su actual estrategia de apertura comercial exterior. Por ejemplo, los sistemas de cuota en leche y azúcar, la prohibición de nuevas plantaciones de viñedo, los condicionamientos medioambientales, en bienestar de los animales, referentes a la salud pública y a las exigencias de todo tipo en comercialización alimentaria, las exigencias referentes a organismos genéticamente modificados....Por mucho

que el comisario Fishler pretenda plantear un modelo de agricultura sostenible y otros esquemas similares ante la OMC, no será posible proceder al desmantelamiento arancelario sin desmantelar al mismo ritmo las disciplinas internas que no sean asumidas internacionalmente. Se trata de un principio de lógica elemental.

El caso del vino nos suministra un ejemplo de los efectos de las decisiones arancelarias adoptadas en la Ronda Uruguay. En aquella ocasión se optó por renunciar a un elemento de “arancelización del precio de referencia” para no tener que someterse al sistema de acceso mínimo y los resultados están a la vista: las importaciones comunitarias se han mas que triplicado y hoy se importa cerca del 7% del consumo. Del acuerdo GATT se han cumplido las reducciones arancelarias y, en el ámbito multilateral, nada se ha avanzado en el respeto de las D.O., las “menciones tradicionales” o la homogeneización internacional de las prácticas enológicas que, es preciso negociar a nivel bilateral o sencillamente reintroducir restricciones aduaneras. La consecuencia es que si el crecimiento de las importaciones mantiene este ritmo, será preciso suprimir de la actual O.C.M. del vino todas aquellas exigencias y restricciones que no sean asumidas internacionalmente por nuestros competidores en el mercado mundial. En caso contrario, estaríamos lastrando la capacidad de competir de nuestras empresas en los mercados comunitarios y exteriores.

En términos generales cabe afirmar que desde el momento en que el régimen general de comercio permite la entrada de importaciones, al no compensar los aranceles las diferencias de precios entre el mercado interior y el exterior, las Organizaciones Comunes de Mercado dejan de tener sentido.

Además, también hay que considerar que la supresión de disciplinas tiene un aspecto de “pérdida patrimonial” que a veces no se valora. El desarrollo de un mercado de cuotas, así como la adquisición de derechos de replantación en viñedo, ha supuesto una inversión de muchas explotaciones que ha sido “capitalizada”. Dichos activos no pueden desaparecer súbitamente. También las ayudas a la hectárea han provocado un efecto al alza en el precio de la tierra, que han sufrido aquellos agricultores que han deseado mejorar la dimensión de sus explotaciones adquiriendo tierra con fines productivos, en la pasada década. Por tanto, cualquier cambio en estos mecanismos básicos de la PAC debería abordarse con la prudencia necesaria para amortiguar sus efectos perversos. Ello implica un calendario amplio y una certeza en el proceso reformador de la que hoy día se carece.

Como conclusión, la PAC que España necesita es aquella que tenga una protección arancelaria que permita la supervivencia de la propia PAC.

4º: En la estrategia de la Comisión el mecanismo de compensación del desmantelamiento arancelario es un sistema de ayudas totalmente desacoplado de la producción y establecido en base a la referencia histórica de las ayudas percibidas en cada explotación. Su objetivo aparente es el de mantener las rentas de las explotaciones.

No es el momento de profundizar en esta propuesta aunque, en el contexto de esta ponencia, es importante destacar algunos efectos perversos que dificultan la adaptación de la agricultura a las nuevas condiciones de los mercados. El primero de estos efectos ha sido reiteradamente expuesto y es el fomento de la “extensificación”, como respuesta empresarial para ajustar los costes a los ingresos de mercado, manteniendo sin merma la plena subvención percibida.

El segundo efecto es el de “agotamiento presupuestario de la PAC”. El volumen de recursos que requiere el sistema de ayudas directas es de tal magnitud que “vacía la caja agrícola europea” que queda sin posibilidad de atender otras necesidades que pudieran ser más urgentes que el hecho de mantener “ciertas rentas”.

El tercer efecto es el de consolidar definitivamente un “montante” de ayudas que es directamente proporcional a la dimensión de la empresa y a la productividad regional, lo cual es realmente difícil de explicar a los ciudadanos europeos. Ningún mecanismo de modulación puede contrarrestar este “desafuero”.

No es tampoco el lugar para analizar en profundidad el sistema de ayudas que más beneficiaría a España, pero si debo señalar que sería recomendable no modificar el régimen actual mientras no exista un “modelo coherente” que garantice la corrección de los efectos perversos de la liberalización comercial y, al tiempo, que sea aplicable en los 25 países miembros. Al existir una referencia histórica “ficticia” en estos países, la aplicación de la propuesta de la Comisión puede implicar numerosas aberraciones y, al tiempo, constituir un obstáculo importante en el proceso de modernización y reestructuración que deben emprender urgentemente sus agriculturas.

5º: Plasmar la concepción de la multifuncionalidad de la agricultura en la nueva PAC exige un esfuerzo de realismo para no mutilar el desarrollo agrario y la potencialidad competitiva de la agricultura europea. El planteamiento de la Comisión Europea es muy peligroso: las exigencias para la defensa de la multifuncionalidad, que serán controladas mediante auditorias, permitirán

legitimar estas ayudas ante los ciudadanos europeos. Como corolario cabe sospechar que cuanto más dudosa sea la legitimidad de dichas ayudas, mayores exigencias habrá que imponer a las explotaciones agrarias, aunque sean exigencias de dudosa utilidad.

Falta sinceridad para reconocer que la multifuncionalidad de la agricultura, siendo un concepto útil y cuyo desarrollo será necesario abordar en el futuro, ha surgido históricamente como excusa para defender la caja azul ante la OMC. Posteriormente se ha dado otro salto, al proponer el “desacoplamiento” total de las ayudas y traspasarlas a la “caja verde” directamente. Es entonces cuando se pretende que la “multifuncionalidad” sea el elemento de legitimación interna de las ayudas, ante la opinión pública europea, ya que los condicionamientos que se exigirán serán todos ellos “multifuncionales” y deberán controlarse a través de auditorías externas. No obstante, a cualquier observador atento, no se le oculta que dichos elementos no constituyen el “hecho generador” del derecho a la ayuda y que tampoco determinarán su montante, ya que todo ello viene determinado por la “referencia histórica”, en base a un sistema anterior directamente ligado al nivel de producción.

Es cierto que la situación futura de los mercados comprometerá el mantenimiento de la actividad agraria en muchas zonas en que las explotaciones caigan en la marginalidad económica y, con ello, desaparecerán las externalidades positivas y los bienes públicos que hoy día suministran dichas explotaciones. Los programas destinados a sostener la multifuncionalidad de la agricultura deben ir dirigidos a cubrir dicha necesidad, y no ninguna otra. Pero ello exigiría el diseño de un sistema de ayudas selectivo, dirigido a solucionar esos problemas concretos que, entonces, sí puede ser que tuviera que basarse en ayudas “desacopladas” de la producción, para evitar distorsiones en los mercados.

Claramente esta es la política de apoyo a la multifuncionalidad que requiere España, debido a que buena parte de la agricultura de mayor riesgo de marginalización está situada en nuestro país, en las zonas de montaña y desfavorecidas y en buena parte del interior peninsular.

En definitiva, se trata de diseñar una Política Agraria Común que persiga como objetivo principal no obstaculizar el desarrollo productivo de la agricultura, en su necesario ajuste a las nuevas condiciones de los mercados, que van a quedar determinadas principalmente por las decisiones de la política comercial exterior y, simultáneamente, cuente con recursos presupuestarios para atender las necesidades derivadas de la corrección de los efectos perversos que la dinámica de los mercados genere en materia social, medioambiental, regional

y territorial. Esto va a implicar el diseño de un sistema de ayudas mucho más selectivo que el actual.

3. Las bases de una Política Agraria Nacional.-

Entro como ustedes saben en un “terreno minado” por las peculiaridades de nuestro sistema institucional de distribución de competencias entre las Administraciones. El elemento de desactivación que empleo es atribuir las tareas a realizar a “las Administraciones Agrarias”.
¿Cuáles son estas tareas?

En mi opinión, todas aquellas que fomenten la mejora estructural y la competitividad de la agricultura en España, al tiempo que garanticen los objetivos medioambientales, de conservación de la naturaleza, de salud pública y otras demandas derivadas del actual estadio de desarrollo de la sociedad española y su modelo de bienestar social. En una primera enumeración de campos de actuación habría que considerar:

- la fiscalidad y seguridad social agrarias.
- la política infraestructural y de regadíos.
- los programas de formación de capital humano y la incorporación de personal cualificado a empresas y cooperativas.
- el fomento de la organización e integración empresarial.
- La consolidación de la industria agroalimentaria.
- los mercados de inputs.
- las políticas de fomento de la calidad y segmentación del mercado.
- la eficiencia en los procesos administrativos.
- la supresión de obstáculos a la actividad empresarial, no debidamente justificados.
- la ordenación de espacios naturales y del territorio en general.
- el control sobre las externalidades negativas que genera la actividad empresarial.

- La elaboración y control de la normativa de salud pública y sanidad vegetal y animal, así como de la normativa comunitaria en materia de bienestar de los animales.

La Política Agraria ha estado tradicionalmente obsesionada por lograr el objetivo de mantenimiento de “rentas agrarias”. En la actualidad, la profunda transformación de la sociedad rural ha desactivado en gran medida este problema. En mi opinión la Política Agraria nacional debe orientarse principalmente a la potenciación económica del sector que, indirectamente, es la vía más eficaz para sostener el empleo agrario y rentas satisfactorias en la agricultura.

Sin duda también tienen que existir condicionamientos al desarrollo de la agricultura, que se convierten en objetivos concretos de carácter medioambiental y territorial, así como limitaciones y restricciones derivadas de la necesidad de garantizar la seguridad en la alimentación y que deben ser garantizados por las Administraciones Agrarias nacionales.

La potenciación económica del sector agrario y alimentario español es el objetivo final de esta ponencia y por ello voy a ocuparme a continuación de desarrollar un conjunto de reflexiones sobre esta materia.

Las fortalezas de la agricultura española y su potenciación: el principio de no regular para los más ineficientes.-

Es sorprendente que la agricultura española con las limitaciones de medio físico y climatología que padece en buena parte de su territorio haya logrado la posición que hoy ocupa en el mercado. En algunos casos, como el aceite de oliva, España ha sido tradicionalmente el primer exportador mundial. En otros, dicha posición parece haberse logrado más recientemente. Es el caso del sector hortofrutícola en el que con 7.500 millones de Euros de exportaciones (6.244 millones en productos frescos+ 1.292 en transformados) nos hemos convertido también en el primer exportador mundial¹. Incluso hay quien piensa que podríamos convertirnos en líderes mundiales en el mercado del vino².

No sólo en la agricultura mediterránea existen expectativas favorables. También se ha consolidado un notable complejo agroganadero intensivo que atiende al abastecimiento interior

¹ Pozancos, José M^a. Director General de FEPEX“Los retos del sector hortofrutícola español”.Distribución y Consumo. Mayo/Junio 2002. Comprobar esta afirmación es realmente complicado, debido a la insuficiencia estadística en este complejo sector. La fuente mencionada no especifica cuáles son los capítulos arancelarios considerados.

² Rafael del Rey Salgado. Secretario General Adjunto de la Federación Española del Vino. “Un futuro posible para el vino español”. Distribución y Consumo. Septiembre/Octubre de 2002.

y arroja un saldo comercial exterior favorable en porcino (animales vivos y carnes) y carnes de ovino y vacuno.

Cabría añadir algunas otras producciones, menores en un contexto global, por lo que no aportan elementos específicos que faciliten la labor de establecer los grandes ejes de desarrollo futuro de la agricultura española.

Cada uno de estos grandes sectores se apoya en unas circunstancias singulares que dificultan el establecimiento de unas recomendaciones generales que puedan ser válidas para todos ellos, salvo en un aspecto importante que voy a analizar: debe hacerse un esfuerzo para establecer un marco sectorial que facilite la competitividad del segmento de empresas más dinámico de cada uno de estos sectores, e impulsar las prácticas que permitan incorporar a una mayoría de empresas del sector a esta dinámica dominante.

Siempre se va a tropezar con la existencia de problemas puntuales, situaciones de atraso relativo, de limitaciones y condicionamientos estructurales que generen retardos y necesidades de abandono o reestructuración, incluso en sectores punteros. El principio práctico al que me refiero viene a indicarnos que el marco sectorial no debe estar pensado para atender dichas situaciones más problemáticas, muy al contrario, debe diseñarse para potenciar el segmento de empresas de futuro sin obstaculizar a las más dinámicas y eficientes. Siempre existirán otras vías para paliar los efectos negativos en el subsector marginal, que no interfieran en la dinámica de conjunto.

El ejemplo que puede ilustrarnos en este caso lo voy a tomar del sector vitivinícola: los excedentes de vino. Es cierto que hay vinos que no se venden, o tienen problemas comerciales. Pero el vino no es un “commodity”, una “materia prima” homogénea. Su balance de autoabastecimiento global no tiene ningún sentido económico ni comercial que pueda permitirnos deducir consecuencias prácticas para una regulación sectorial de su mercado. Si existen problemas locales, comarcales, etc...puede ser necesario diseñar programas para su tratamiento específico. No debe condicionarse la dinámica del sector a la resolución de tales problemas.

Algunos mecanismos tradicionales de intervención en el mercado, caso de las destilaciones de “crisis”, las recomendaciones para “reforzar el cumplimiento de los rendimientos máximos exigibles en D.O.”, o “frenar el traslado de derechos de replantación” de unas zonas a otras, la elaboración de balances anuales para establecer el equilibrio del mercado...Se trata de mecanismos de intervención y control que en gran medida están diseñados para resolver el

problema de los más ineficientes, mediante el apoyo administrativo. Frente a rendimientos medios de 90 Hls./ha en Alemania, de 62 en Francia, de 65 en Italia, o de 75 en Grecia, el promedio español de 27 Hls./ha., no creo que convierta la vigilancia de nuestros rendimientos máximos en una cuestión vital para el futuro del sector vitivinícola, especialmente si no dudamos de la calidad de los vinos de nuestros competidores.

Bastantes rigideces existen ya en este sector, como es la prohibición de expansión productiva en las zonas de mayor crecimiento de demanda, como para incrementarlas. ¿Dónde hay excedentes de vino?, ¿Dónde crisis de rentas?. No debe fijarse la “velocidad de crucero” de un sector tan amplio, tan prometedor en su conjunto, en la capacidad de reacción de los “más lentos” del sector. No hay excedentes de vinos, hay algunos vinos que no se venden, y la reestructuración de dichas empresas no se estimula precisamente subvencionando la destilación.

En sectores con producciones en expansión, caso del vino y del aceite de oliva, el ajuste vía precios es necesario para estimular la demanda, sea este interior o exterior. En aceite de oliva ha sido el descenso de precios lo que ha estimulado el ajuste en los últimos años. En el caso del vino, el problema es más complejo, dada la heterogeneidad de los productos pero, en cualquier caso, es el ajuste de la relación calidad-precio el mecanismo que puede estimular las exportaciones que, como veremos a continuación debe ser el factor de equilibrio del mercado español del vino en el futuro.

La dependencia exterior de nuestras producciones punteras: el principio de regular el mercado para potenciar las exportaciones.-

Hablando de las producciones mediterráneas, permitan que les aburra con algunos datos, importantes a la hora de establecer una estrategia de futuro. La dependencia del mercado de exportación es crucial en nuestros sectores punteros. En vino y aceite de oliva nadie duda de la tendencia al alza de nuestras producciones futuras. ¿Cuál será el nivel de estabilización: entre 40 y 50 millones de Hls. de vino y entre 1 y 1,5 millones de tm. de aceite de oliva?. ¿Cuáles son nuestros niveles de consumo interno estabilizado: 14-15 millones de Hls. de vino y 600.000-700.000 Tm. de aceite de oliva? Se pueden añadir a la demanda interna de vino los 6/7 millones de Hls. de alcohol para “usos de boca”. El resultado es que este país tendrá que exportar en el futuro mas de la mitad de sus producciones de vino y aceite de oliva, y ello implica una estrategia de fomento de la competitividad internacional que debe ser la norma

para dichos sectores, dejando la resolución de los problemas puntuales de retardo para las medidas sociales, medioambientales o regionales que, sin duda, deben implementarse.

Hay que insistir en ello por que la estrategia expansiva en vino y aceite de oliva ha sido la mejor que podía adoptarse. Mas bien, era inevitable. ¿Cómo iban a mantenerse sin regar las producciones punteras de nuestra agricultura? Pero el corolario es que ahora debemos desarrollar una estrategia expansiva de carácter empresarial, para poder exportar 20 millones de Hls. de vino y 600.000 tm. de aceite de oliva de un modo regular, en un medio plazo muy próximo. Y esa estrategia exportadora debe iniciarse eliminando los obstáculos a la iniciativa empresarial, no debidamente justificados por razones serias.

En frutas y hortalizas la dependencia exterior está ya consolidada. Reflexionen sobre las cifras del cuadro adjunto:

Cociente Exportaciones/Producción (%). Año 2000.

Producto	%
Tomate	25
Cebollas	22,6
Ajos	36,4
Coliflor	57
Lechugas	46,5
Pepinos	80
Espárragos	35
Berenjenas	34
Pimientos	40
Calabacines	47
Naranjas	54
Mandarinas	82
Limonas	56
Uvas	32
Sandías	40
Melones	34
Melocotones	26
Fresas	65
Escarolas	43,8

Fuente: La alimentación en España en 2002". MERCASA.

Mi conclusión es que las fortalezas naturales de la agricultura española deben ser potenciadas desde una estrategia pública de apoyo a la adaptación de las empresas y de las producciones a las características y circunstancias de la demanda y de los mercados que, en este caso, son prioritariamente los externos: la Unión Europea y el mercado internacional. Y en estos mercados hay una dinámica y unas tendencias que son las que deben guiar nuestro proceso

productivo. El nivel de rentas de nuestros productores marginales es “otro problema”, y no es el prioritario.

Es cierto que esta es una tarea básicamente privada y empresarial, aunque las Administraciones tienen una función nada despreciable en la orientación de las explotaciones al mercado. La primera función es no distraer, ni despistar a los agricultores. Estamos en un momento crítico en que, dada la trascendencia de las ayudas agrícolas en la formación de la renta de muchos agricultores y ante la presión mediática contra la “intensificación productiva” y a favor de la “multifuncionalidad”, el agricultor duda de un modo razonable respecto a la estrategia a seguir. Lo grave es que las Administraciones tampoco lo tienen claro y ello se desprende de multitud de planteamientos e ideas equívocas reiteradamente manifestadas en público. Si me permiten haré una ilustración de ello al referirme al complejo agroganadero intensivo.

4. El complejo agroganadero intensivo: el principio de no sembrar en predio ajeno.

Tal vez sea el desarrollo y consolidación de un potente complejo agroganadero intensivo el éxito más sorprendente de la evolución de la agricultura española en los últimos cuarenta años. De lo sucedido en las producciones mediterráneas, mucho de ello podía suponerse, dada su tradición exportadora de más de un siglo, en algún caso de muchos siglos.

La transformación de la ganadería española responde a otro modelo, aunque a las mismas reglas de mercado: tecnología, organización y dimensión empresarial. Partiendo de un intenso proteccionismo comercial hasta 1986, estos factores han permitido superar posteriores y notables dificultades. Entre ellas una Política Agraria que no les es favorable, al no permitirles abastecerse de sus “inputs” básicos (cereales, productos sustitutivos de los cereales y terneros para cebo) en condiciones de mercado, o en condiciones similares a sus principales competidores.

Más grave aun, la “simbología social” dominante no es favorable, ya que la producción industrializada de carne no coincide con los elementos de “refugio subliminal” de esta nuestra sociedad mediática. De nada vale que hayan sido los sectores que han permitido abastecer de carne barata y de calidad a la sociedad española en sus momentos más difíciles del desarrollo económico y la integración europea. Son además los sectores que han permitido una ocupación extensa de los regadíos de interior, de todas las grandes zonas regables históricas,

al consumir sus cereales y forrajes que en ausencia de dicha estructura ganadera industrializada no habrían tenido mercado.

El futuro de todo este complejo agroganadero es una cuestión vital para el mundo rural español. Flores de Lemus³ ya había enunciado en 1926 que la viabilidad de una parte importante de la agricultura, pasa por convertirse en “sangre animal”. Lo que él no estaba en condiciones de adivinar era que, dadas las características naturales de este país, ello implicaría adoptar un modelo intensivo que era inexistente en aquella época.

Ahora, ya deberíamos saberlo. Afortunadamente se dispone de una estructura empresarial con experiencia, en un mercado acostumbrado a atravesar crisis periódicas, algunas de ellas de notable intensidad. También contamos con un territorio extenso que permite afrontar las limitaciones medioambientales con una cierta holgura, restricciones que están bloqueando el desarrollo de este modelo productivo en otros países comunitarios.

La estrategia que se adopte en el futuro debe estar dirigida a mantener las condiciones de competitividad, sin obstaculizar ni mediatizar “ideológicamente” la dinámica propia de los mercados de la carne.

La ganadería española está “rodeada” de competidores en potencia, que gozan de condiciones naturales mucho más adecuadas para producir “extensivamente” con menores costes. En el mercado mundial se apunta un futuro de competencia creciente, en gran medida por el desarrollo en otros muchos países del mismo modelo intensivo que se logró aplicar con éxito en España.

En consecuencia, no “sembramos en predios ajenos”. La ocupación del territorio, los problemas medioambientales y la salud pública son objetivos prioritarios que deben abordarse mediante estrategias “ad hoc”. Las limitaciones sobre los mercados deben estar justificadas científicamente e impuestas a los sectores productivos de “modo universal”. Pero la estrategia de desarrollo rural y la defensa de la multifuncionalidad de la agricultura no deben interferir sobre los mercados de los productos que, en gran medida están dando vida propia, precisamente, a ese mundo rural.

A pesar que, según parece, el 80% de la producción de carne de vacuno en España se produce en modelos de producción intensiva, en cebadero, igual que casi toda la de porcino y

aves, nadie ha dicho claramente que la carne proveniente de estos sistemas productivos puede garantizar su salubridad y calidad igual o mejor que cualquier otro producto. No recordaría un hecho tan obvio, como es que los casos de E.E.B. detectados en España se centran en zonas no intensivas, precisamente por la edad de los animales que sufren esta enfermedad, si no fuera por ilustrar hasta que punto la imagen mediática es algo que se genera mas allá de la realidad y, habitualmente, prescindiendo de ella. Y esa “imagen” tiende a identificar como carne “insana” la producción intensiva, con animales “martirizados” en grandes naves donde sólo comen piensos, siendo la carne “sana” la producida en zonas de montaña, mediante una alimentación “natural”, con las vacas y los terneros pastando libremente en el campo.

De la “PAC ganadera” poco podemos esperar. Tan sólo habría que vigilar que el sistema de ayudas que definitivamente se implante no distorsione los mercados internos de los productos finales. Pero en la política ganadera nacional sí habría que ser más cauto. En los últimos meses, se tiende a confundir la garantía de inocuidad y salubridad de un producto, o el respeto al “medioambiente”, con la imagen de calidad del producto “carne”. En programas administrativos recientes, no queda suficientemente claro que la normativa sanitaria y zoonosanitaria y las normas legalmente exigidas por razones de salud pública o por restricciones medioambientales deben ser cumplidas y respetadas obligatoriamente por todas las empresas del país, cualquiera que sea el sistema productivo. Pero dicho respeto riguroso no implica un marchamo de calidad.

Otra cuestión totalmente distinta es el fenómeno comercial de la segmentación del mercado por las preferencias del consumidor hacia calidades diferenciadas. Si el consumidor es capaz de valorar los distintos atributos que pueden caracterizar a la carne es lógico que valore de modo diferencial los distintos tipos. ¿Cuáles son esos atributos? Hay diversas opiniones aunque parece ser que será necesario efectuar numerosos estudios del mercado de la carne para avanzar en el conocimiento de esta materia.

La situación actual, consecuencia de la crisis provocada por la aparición de la E.E.B. es artificial. Tras la determinación de la causa de la enfermedad por el consumo de harinas cárnicas en los piensos, se ha extendido una imagen de identificación de “carne sana” con carne obtenida en sistemas de producción extensiva, las etiquetas y la publicidad tratan de vincular los productos con zonas de montaña, animales de razas autóctonas, de su región, con

³ Flores de Lemus, Antonio. “Sobre una dirección fundamental de la producción rural española”. El Financiero. 5 de Abril de 1926. Puede consultarse mas fácilmente en el nº 42 de la Revista Hacienda Pública Española. 1976

animales que sólo han comido hierba, productos naturales etc...Se mezcla el problema de salud alimentaria con el de calidad del producto, utilizando el razonable temor del consumidor.

Cuando seamos capaces de garantizar la seguridad en la alimentación de cualquier producto que se pone a la venta en el mercado, será entonces cuando su segmentación en base a distintas calidades permita al consumidor elegir libremente y pagar un sobreprecio por el consumo de aquellas que ofrezcan características deseadas. Pero debe quedar claro que se trata de un problema comercial, de valoración por el consumidor, de posicionamiento de los productos de una empresa a través de una imagen de calidad. En ningún caso puede confundirse a la opinión pública recomendando su consumo por razones de seguridad en la alimentación o de salud pública. El consumo de carne de animales cebados intensivamente con cereales, y otras materias primas igualmente naturales, cumple todos los requisitos exigidos y cuenta con la misma garantía que cualquier otro producto, en función de los conocimientos científicos que existan en cada momento histórico.

Los sistemas intensivos pueden utilizar otras armas comerciales, principalmente el “precio popular”, la homogeneidad del producto, etc...en su particular guerra comercial.

Si España ha llegado a convertirse en exportador de carnes de vacuno y de porcino es porque existen unos sistemas intensivos de producción “cuasi-industrializada”, que con plenas garantías para el consumidor, han logrado posicionarse en un mercado masivo con una relación calidad-precio muy favorable. No debemos olvidar al “fomentar los productos de calidad” que, según detectan todas las fuentes estadísticas recientes, el problema de “llegar a fin de mes” sigue siendo grave para una parte muy elevada de la sociedad española. Para este importante grupo de consumidores el producto “barato” y garantizado en su seguridad es vital.

Si existen otras alternativas empresariales para posicionarse en otros segmentos del mercado y abrir nichos específicos, seguramente minoritarios por un problema de costes de producción y limitación en las rentas familiares disponibles de los consumidores, es muy positivo que así se haga y se apoye en lo posible, sin deslegitimar a los demás productores. Se trata además de perfeccionar un mercado poco diferenciado hasta el momento presente.

Pero parece que se está olvidando que para que un segmento del mercado pueda ofrecer una imagen mediática de “calidad singular”, es preciso que existan otras producciones “standars” y puedan diferenciarse y compararse, a través de su relación calidad-precio. Cuando se fomentan las producciones de calidad como solución a los problemas de un sector, parece como si quisiéramos impulsar a todas las empresas a seguir una “moda”, a producir un mismo

y nuevo producto, con más garantías, más caro y ocupando las posiciones de calidad “extra” (“productos naturales”) en el “ranking”. En el fondo estamos destruyendo la segmentación del mercado. Para que exista un producto “líder”, deben permanecer en el mercado el resto de los que forman el “escalafón”.

Esta discusión sobre los diversos modelos de producción ganadera debe abordarse con una visión amplia de la estructura rural española. Nadie pone en duda que el fomento de la ganadería extensiva, o semiextensiva, puede ayudar al mantenimiento de la actividad económica en zonas bastante problemáticas de este país, zonas rurales de montaña, otras del interior peninsular con pastos estacionales que exigen un complemento de piensos en sistemas semiestabulados o directamente estabulados, allí donde se localiza casi toda la cabaña de vacas nodrizas...

Pero el sostenimiento de este modelo productivo no debe efectuarse al coste de comprometer el futuro del complejo agroganadero industrializado que, en España, y dada la relevancia económica en tantas otras regiones requeriría de una defensa expresa de su imagen. En caso contrario estaríamos “sembrando en finca ajena”, la de aquellos de nuestros competidores que tienen como objetivo, desde hace décadas, torpedear las bases del sistema ganadero en países mediterráneos.

Y todo ello, independientemente del hecho de controlar eficazmente cuantas normas de todo tipo sea preciso hacer guardar, pensando a quien las incumpla, cualquiera que sea el modelo productivo donde puedan producirse esas infracciones.

5. Las debilidades de la agricultura española.-

Las debilidades están escritas en el paisaje, la altitud, el relieve y en el clima. Pero también en las características de la población activa (envejecimiento), en las estructuras de la tierra (minifundismo) y en la desorganización empresarial (el individualismo). Aun en algunos de esos casos, pueden existir múltiples oportunidades concretas, que suelen requerir cierta capacidad de iniciativa para desarrollar estrategias singulares: productos tradicionales y artesanos de calidad, agricultura biológica, economía del ocio, nichos de mercado en múltiples producciones muchas veces ligadas a contratos con industrias para suministro de materias primas con calidades predeterminadas...En este último caso cabe incluir las producciones sometidas a cuotas de producción en la actualidad.

No obstante, desde la perspectiva de los grandes mercados, parece claro que buena parte de nuestro territorio cuenta con un cúmulo de circunstancias que van a requerir de una política pública, bien sea de sostenimiento de mercados, bien de defensa de la multifuncionalidad de la agricultura para permitir una utilización razonable en el futuro, e impedir su abandono. La clave es que dicha política este dirigida directamente a lograr esos objetivos sin interferir ni distorsionar los grandes mercados.

En este sentido hay que analizar la política cerealista que a España le interesa. Desde el momento en que las condiciones del país lo permitieron, primeros años sesenta, España se convirtió en importador de maíz, que junto a la soja, era imprescindible para el desarrollo del modelo ganadero intensivo. España aplicó hasta 1986 una política autónoma de abastecimiento de cereales pienso a precios del mercado mundial. La incorporación a la Unión Europea nos obligó a aplicar la política cerealista de elevados precios interiores, aunque a partir de 1992, el cambio en la estrategia comunitaria anunció un descenso programado de precios que, en mi opinión, era imprescindible y favorable para España.

Entre tanto, España se ha convertido también en importadora de trigo blando (3.000.000 de tm.), por razones vinculadas al dinamismo de la industria agroalimentaria utilizadora (galletas, bollería y pastelería industrial) de estas materias primas que, por razones variadas de calidad y precio, encuentra dificultades para abastecerse en el mercado interior.

En consecuencia, dadas las necesidades de importar maíz y trigo que tiene el sistema agroindustrial de nuestro país, parece recomendable que se apoye la estrategia de “precios baratos” en cereales. Por otra parte, parece obvio que los productores cerealistas van a gozar de sistemas de ayudas directas, cualquiera que sea la modalidad práctica que se decida finalmente. Con ello podrá sostenerse parte de la economía cerealista española que, no lo olvidemos, es uno de los sectores más frágiles de la agricultura española.

Pero, en cualquier caso, hay que recordar lo dicho al principio de esta ponencia respecto a la existencia de “costes” en cualquier modelo de desarrollo que se adopte. En mi opinión, los sectores más frágiles de la agricultura y la ganadería española tendrán que redimensionarse, seguramente a la baja en Población Activa empleada en ellos y en número de explotaciones, siguiendo procesos como el experimentado por el sector lechero español. Como ustedes saben en el periodo 1984-2000, han desaparecido el 77% de las explotaciones lecheras españolas, siguiendo un proceso de adaptación a la Unión Europea que aun no puede darse por concluido

y que, podría profundizarse dramáticamente si desaparecen las cuotas nacionales, como mecanismo básico de regulación del mercado lechero comunitario.

También hay que pensar que algunos de los sectores que han logrado modernizarse y adaptarse a la actual situación del mercado comunitario, caso del azúcar y del arroz, están “prendidos con alfileres” a los actuales regímenes de regulación incluida la actual protección arancelaria. Ambos sectores están especialmente amenazados por el acuerdo comercial “todo menos armas”, que empezará a provocar sus efectos desestabilizadores a partir de los últimos años de la actual década.

6. La agricultura: ¿sector primario?, ¿secundario?....¿o mixto?.-

Al hilo de la situación de los sectores azucarero y arrocerero, quisiera subrayar el papel clave del sector agroindustrial en la viabilidad futura de nuestra agricultura y del propio mundo rural. Se trata de dos buenos ejemplos de dependencia de la producción agraria, respecto a una industria moderna y competitiva.

La evolución económica y social han provocado que el “producto alimenticio” sea hoy, salvo muy raras excepciones, un producto de algún modo transformado o manipulado. Este hecho cambia sustancialmente la relación del agricultor con el mercado: su cliente no es el consumidor final, lo es el “transformador o manipulador”, independientemente de que la propiedad de “ese otro negocio” pueda ser también del agricultor sólo o asociado.

Esta realidad, aparentemente tan trivial, exige un análisis minucioso ya que tradicionalmente se han manifestado contradicciones profundas entre los intereses de la agricultura y los de la industria agroalimentaria. Es curioso que en la década de los sesenta, la década del “desarrollo”, las ideas estuvieran tan claras: había que industrializar el campo. Posteriormente, el papel de las “multinacionales” en el sector agroalimentario, empezó a abrir una “brecha” respecto a los efectos de vincular el desarrollo agrario a una potente industria de transformación. El desarrollo de una PAC proteccionista del “precio de la materia prima agraria” terminó por disociar los intereses del denominado sector “primario”, del “secundario”.

Creo que en la actualidad se dan las circunstancias para desterrar definitivamente ese enfrentamiento. El proceso económico es hoy día integrado. Lo que “demanda el consumidor”, o bien lo hacemos nosotros y nuestras empresas, o “lo hacen nuestros compradores” y, en caso de que estos no existan, no tendremos otro remedio que “cerrar”. Es decir, la agricultura española tendrá el mismo futuro que tenga nuestra industria agroalimentaria. Por esta misma

razón y porque de un modo creciente la renta del agricultor es “mixta”, o depende de procesos integrados, la Política Agraria debe considerar la viabilidad futura del sector industrial entre sus objetivos estratégicos.

En definitiva, lo que es básico es salvaguardar el proceso integrado de generación de valor añadido. El interés “miope” de la agricultura podría ser el de aprovechar un mal año climatológico para elevar los precios interiores, sin valorar la quiebra que ello provocaría en la cadena de valor añadido, que a corto plazo provoca la deslocalización industrial.

Las decisiones estratégicas implican la necesidad de preservar el complejo agroalimentario en toda su extensión, sin atender a la diversa “titularidad” jurídica de las empresas que efectúan cada una de las tareas del proceso integrado, de lo contrario lo que desaparece es la cadena entera. Tal vez el ejemplo más evidente es el de la ganadería intensiva, donde si desaparece el “integrador”, el cese del “integrado” en la actividad es simultáneo.

De cualquier modo, la agricultura actual es una actividad necesariamente mixta: se produce, se exporta, se importan mercancías, se participa en diversos procesos integrados con otros empresarios, todo ello, con el objetivo de generar rentas y valor añadido. No entenderlo así equivale a negar la viabilidad de la agricultura.

7. Conclusiones.-

El repaso necesariamente esquemático que he realizado sobre las potencialidades y debilidades de la agricultura española, en el contexto de las expectativas de cambio en la PAC y en los mercados, creo que habrá sido clarificador respecto a mi visión sobre el futuro de la agricultura en nuestro país.

He dejado claro desde el principio que la agricultura es y debe ser considerada, sin ambigüedades, como un sector económico que debe adaptarse a la evolución de la demanda y de los mercados. Como tal, nos enfrentaremos a notables problemas, como el resto de nuestros competidores, ya que nadie tiene garantizada su permanencia en el mercado de un modo indefinido y sin realizar “esfuerzos”. Pero las “bazas” son notables si somos capaces de diferenciar, y sobre todo no mezclar, los aspectos de la “agricultura y ganadería mercantil”, con el resto de la problemática agraria, sea esta social, medioambiental, o ligada a “grupos concretos de agricultores en dificultad”.

Es lamentable que sea la PAC el primer elemento de distorsión y confusión. Se necesita una clarificación urgente del papel que debe desempeñar la PAC en el apoyo futuro a la agricultura y el medio rural europeo por que, dado el elevado presupuesto de que se dispone, su influencia podría ser muy positiva. Para que ello sea así es preciso que se acabe con ciertos “prejuicios” burocráticos que se han sacralizado, a pesar de ser desmentidos diariamente por la realidad económica y social.

Entre estos “prejuicios” hay que mencionar en lugar destacado el “mantenimiento de rentas del sector”. Se trata de un objetivo obsoleto, confuso, injusto, insostenible desde cualquier punto de vista y...sin embargo aparece en el frontispicio de las actuales propuestas de reforma.

En segundo lugar, hay que corregir urgentemente la visión simplista e “ideológica” del proceso de globalización y liberalización comercial en el seno de la O.M.C. Es obvio que, ni Estados Unidos, ni la Unión Europea, ni ninguna otra gran potencia agroalimentaria va a dismantelar sus complejos productivos, para pasar a abastecerse de importaciones procedentes de países en vías de desarrollo. Tampoco es viable pensar en un futuro de “especialización productiva internacional”, donde las materias primas para la alimentación dependieran de una estructura económica similar a la del petróleo y sus derivados, u otras materias primas cuya estructura de mercado oligopólica viene determinada por la naturaleza. Por tanto, la actual estrategia de “desmantelamiento aritmética y simétrica” de la protección y de las ayudas a la agricultura es puramente ficticia, aunque puede provocar trastornos muy notables en las pequeñas producciones, en las que nunca se pensó en las grandes negociaciones, pero se ven influidas por la aplicación aritmética y simétrica de los acuerdos internacionales.

En este caso está la economía del aceite de oliva, en la que apenas existen problemas comerciales internacionales, aunque en el contexto del GATT/OMC parece urgente “desacoplar” sus actuales ayudas para introducir una ayuda (al árbol, a la hectárea, a la explotación...¿quién sabe?). En vino, en frutas, en hortalizas...tampoco los acuerdos del GATT, ni los próximos que se adopten, han sido diseñados pensando en la problemática internacional de este tipo de producciones, con mercados específicos y complejos.

Los acuerdos son diseñados pensando en los grandes sectores de materias primas y productos indiferenciados de la agricultura mundial (cereales, soja, carnes, productos lácteos de escaso valor añadido, azúcar...) para los cuales las grandes potencias siempre encuentran vías de escape, siguiendo la máxima lampedusiana de que todo cambie, para que siga siendo igual.

Estamos empezando a introducir en la Política Agraria otro amplio conjunto de “prejuicios”, pensados como “cortina de humo” para mantener las ayudas y la protección a la agricultura: entre ellos figuran ya en lugar destacado el concepto de “multifuncionalidad” y todo su “denso contenido”. Pensemos en los efectos que tendrá sobre las empresas agrarias el sistema de “auditorias” que pretende implantarse.

Mi impresión es que los efectos perversos que esta nueva PAC puede provocar sobre la productividad de la agricultura europea son muy superiores a los efectos sobre los problemas reales que padece el medioambiente o la salud pública. Estos últimos son sin duda prioritarios pero, en consecuencia, su defensa requiere de normas de obligado cumplimiento y un sistema de control eficaz y disuasorio. Todo lo demás es “humo”, excusas para subvencionar la agricultura por otras vías distintas a las tradicionales.

Mi preocupación es que esta nueva PAC, con el objetivo de no distorsionar los mercados internacionales, puede hacerlo con los mercados internos en una medida aun indeterminada. Entre los variados supuestos que podríamos realizar pensemos, por ejemplo, en la posibilidad de que la percepción de ayudas a la explotación, en base a una referencia histórica, sea compatible con una nueva dedicación a cultivos hortícolas, como parece deducirse de las propuestas de la Comisión. El ejemplo es válido para cualquier dedicación a producciones que históricamente no han tenido ayudas, caso de la patata.

En definitiva, este conjunto de “prejuicios” que influyen sobre la PAC nos desvía y aleja del análisis de la economía real de los mercados que es donde la agricultura española se está jugando su futuro. Independientemente de que yo sé que la PAC y la OMC deben ocupar un lugar importante en la dedicación de las Administraciones Agrarias, sería igualmente necesario que consideren esa otra vía del fomento y del apoyo a las empresas que buscan ganarse la vida en los mercados y requieren un entorno favorable al que las Administraciones públicas pueden contribuir de un modo decisivo.