

ración, bajo cada una de las 4 hipótesis anteriores. El ejercicio no permite realizar una definición del modelo deseable sin más pero ayuda mucho a ello. Dicha definición debe de realizarse a nivel comarcal (y no sólo o siempre regional) y en función de múltiples variables medio ambientales nivel de desarrollo general y políticas, etc. Pero sí permite ofrecer unas primeras sugerencias acerca de la necesidad de que el ajuste agrícola será o no capaz de resolver, por sí mismo, los problemas estructurales. Algunas regiones necesitan una política estructural enérgica (Navarra, Comunidad Valenciana, Murcia). Son las regiones en las que, bajo cualquiera de las 4 hipótesis, se constató que el número de explotaciones (reestructuración) sobrantes resulta mucho mayor que la cantidad de trabajo sobrante (ajuste).

6.2. *Políticas*

6.2.1. Objetivos

Vamos a elegir como objetivos que deben inspirar la elaboración de la política agraria los siguientes: a) desarrollo económico, b) equidad, c) integración social, y d) protección del medio ambiente.

El desarrollo económico es un proceso complejo relacionado con los procesos de reasignación de recursos de las economías en crecimiento, con la modernización social y con la innovación tecnológica. El ajuste estructural agrícola no es más que una de las manifestaciones de ese complejo proceso de reasignación general de recursos. La integración social constituye un objetivo en sí mismo. Pero también se relaciona con el desarrollo económico. Un exceso de conflicto social puede bloquear el proceso de desarrollo económico. La equidad como objetivo de la política agraria resulta un tanto delicado (ver apartado 1.4). El juego de las políticas fiscal y asistencial es el que debe encargarse de corregir las

excesivas desigualdades que el mercado genere. Demasiadas ineficiencias cabe imputar a las políticas agrarias practicadas en los países occidentales desarrollados en sus programas basados en erróneos conceptos de equidad. Las masivas transferencias de recursos y ayudas desde los consumidores y los contribuyentes hacia los productores agrarios no implican una mayor equidad, aunque la renta media del sector agrario sea inferior a la del resto de la economía. La reducción paulatina de los precios a la que aspira la Comisión (documento de reflexión de 31 de enero de 1991) y su sustitución por unas primas por hectárea «moduladas» según el tamaño de explotación, comienzan a realizar una corrección en un sentido más equitativo.

Cada vez más, los conceptos de equidad o justicia se han ido apartando de esquemas que implican la clasificación de la sociedad en grupos heterogéneos: sector, región, clase social, distribución funcional de la renta. Cada vez más, asumimos una concepción de la sociedad, que reconoce su complejidad y su multiclasicismo en las sociedades industriales. Por esa razón se impone un criterio de estratificación basado en el nivel de ingresos de cada sujeto con independencia del origen de tales ingresos. Finalmente, la defensa y protección del medio ambiente constituye un objetivo esencial para la autoconservación del sistema mundo. Aquí lo vamos a manejar con prudencia y «desvelando» ciertas paradojas acerca de qué modelos de agricultura son los más agresivos contra él.

6.2.2. Opciones y escenarios

La primera gran opción que se le plantea a la política agraria española es la de ejercer un papel activo o pasivo. La segunda actitud se basaría en la convicción de que las fuerzas del mercado, las exigencias de supranacionalización de las políticas en el contexto del Mercado Unico de 1993, y la libertad de circulación de productos y factores que este últi-

mo conlleva, hacen desaconsejable el empeño en políticas activas. En términos de «ajuste agrícola» diríamos que supone la opción de «ajuste natural» (AN).

La otra opción que, implícitamente, se ha venido defendiendo en este trabajo es la de una política agraria activa que conduzca a una mejora de las muy deficientes estructuras productivas y comerciales. Esa opción podríamos calificarla de «ajuste con reestructuración» (AR). A su vez, el «ajuste con reestructuración» podría intentar reproducir un modelo de Agricultura Familiar Viable (AFV) o de Agricultura Familiar Campesina (AFC). En cada uno de estos casos, caben dos opciones: 1) bien eliminar tan sólo la pequeña propiedad (P); y 2) bien eliminar tanto la excesivamente pequeña como la excesivamente grande (P+G). Como hicieron las «Comissions de Cumuls» francesas (ver apartado 6.1.1).

Para completar el cuadro de escenarios posibles, que van a enriquecer la discusión, existen dos posibilidades para el sector productivo agrario que son esenciales: 1) que tienda a comportarse *expansivamente* el volumen de producción (E); y 2) que tienda a comportarse *contractivamente* (C). Obtenemos así, combinando la dimensión del tipo de ajuste con la tendencia del sector, las opciones de la tabla 6.1. En ella, las cuatro opciones que serán discutidas con más amplitud son las siguientes: AN-E; AN-C; AR-E; y AR-C. Las restantes serán objeto de comentarios ocasionales. Dada la heterogeneidad y diversidad de situaciones en la agricultura española, no debe sorprender que el conjunto de opciones/escenarios considerados sea también numeroso. La idea que conviene anticipar es que cada situación particular regional (o comarcal) puede hacer aconsejable una opción diferente de las contenidas en la tabla 6.1. Vamos a definir y caracterizar cada una de esas opciones. El lector debería estudiar la tabla 6.1 antes de continuar.

La opción o escenario AN-E, significa que se abandone a la agricultura española a un ajuste natural (AN). Como se ha visto en el capítulo 5, la reducción de empleos ha sido muy elevada en el sector. Asimismo en la opción AN-E se supone

TABLA 6.1

	Expansivo (E)	Contractivo (C)
AN	AN - E	AN - C
AR	AR - E	AR - C
AFV	AFV - E	AFV - C
P = α	α - E	α - C
P + G = β	β - E	β - C
AFC	AFC - E	AFC - C
P = a	a - E	a - C
P + G = b	b - E	b - C

Términos: A = Ajuste; R = Reestructuración; N = Natural; E = Expansivo; C = Contractivo; F = Familiar; V = Viable; C = Campesina; P = Pequeña explotación; G = Gran explotación.

- α = Se elimina tan solo la pequeña explotación (P) en el modelo AFV.
- β = Se elimina tanto la pequeña (P) como la gran (G) explotación = P + G, en el modelo AFV.
- a = Se elimina tan solo la pequeña (P) explotación en el modelo AFC.
- b = Se elimina tanto la pequeña (P) como la gran (G) explotación = P + G, en el modelo AFC.

que dicho ajuste tiene lugar de tal forma que el volumen de producción crece y el sector agrario se comporta expansivamente (E). Esa situación no es probable que se produzca en el conjunto de España por varias razones. Primero, porque en el contexto de la Reforma de la PAC, inducida por (aun-

que no solamente) las restricciones internacionales (Ronda de Uruguay), lo que se pretende es contener el crecimiento del sector agrario europeo. Segundo, ciertamente, que la contención o contracción del sector en el conjunto de la CEE-12, no implica que sea contractivo en España. Hemos visto, en el capítulo 2, que algunos sectores partían de un nivel tan bajo de protección, en relación al existente en la Comunidad, que están experimentando un fuerte crecimiento en los últimos años (oleaginosas, vino, hortalizas, ovino, porcino). Si la reducción de precios a nivel CEE-12 no fuera muy elevada, podría ocurrir que el nivel de precios en España no tuviera que reducirse con relación a la situación presente. Pero ese no va a ser el caso de casi ningún sector. Podría ocurrir que, en un contexto de contracción general de precios a nivel de CEE-12, la competitividad de la agricultura española le llevara a una situación de expansión. Tampoco eso es probable que ocurra. Más bien la posibilidad de expansión se daría en un escenario AR.

Pero esa opción AN-E, que es improbable a nivel estatal, es la que se está dando en algunos sectores y regiones. Tal es el caso del litoral mediterráneo. El modelo de Ajuste Parcial al que se aludió en el capítulo 5 (apartado 5.1) está provocando una expansión de una agricultura intensiva y agresiva con el medio ambiente, muy utilizadora de agua, de fertilizantes y de productos fitosanitarios para el cultivo de los cítricos, las frutas no cítricas, las hortalizas y el arroz. Las estructuras productivas son enormemente minifundistas, parceladas, a tiempo parcial, y con una asalarización excesiva a causa de ese trabajo a tiempo parcial, de una falta de mecanización y de una insuficiente implantación de un modelo de Agricultura Familiar Viable (AFV).

Así pues, ya tenemos identificadas regiones donde se está dando el escenario AN-E, cuando cualquiera de los restantes escenarios serían preferibles. El AN-C, no resolvería tampoco la competitividad a largo plazo como no lo hace el AN-E, pero no estaría causando problemas medioambientales y de

creciente asalarización con recurso a una mano de obra inmigrante que está generando graves y crecientes problemas sociales. El escenario AR-E podría conducir a una expansión global, merced a unas estructuras productivas con explotaciones viables de tipo AFV. Ese modelo sería menos agresivo con el medio ambiente por utilizar más tierra y ser capaz de sustituir ciertas «tecnologías químicas» (herbicidas) por otras «tecnologías mecánicas» (cultivadores o tractores para las labores). Además, la mecanización a la que se vería inducido ese nuevo modelo por la creciente escasez y carestía del trabajo, permitirían contrarrestar una inmigración incontrolada generadora de conflictos sociales.

Esta situación se localiza en ciertos sectores y regiones. Los sectores son cítricos, frutas no cítricas y hortalizas. Las regiones son Comunidad Valenciana, Murcia, Navarra y Extremadura. Comienza a darse en comarcas de Aragón y ya se daba, desde hace años, en comarcas como el «Maresme» en Cataluña. Así pues, el escenario al que debe de irse en esas regiones y programas es al AFV-E, o bien AFV-C. El procedimiento de reestructuración no necesariamente debe de excluir la modalidad β porque incorporaría también la eliminación de la gran explotación. Como quiera que ese tipo de explotaciones resulta casi inexistente en regiones como la Comunidad Valenciana no tendría sentido incorporarla. En regiones como Murcia y Extremadura sí tendría sentido, y, de hecho, Extremadura tiene su Ley de la Dehesa. No podemos pronunciarnos aquí de forma taxativa con relación a ese punto. Lo que sí queremos señalar es la conveniencia de implantar el modelo AFV y de huir del escenario AN-E (que es la situación actual) en estas regiones y cultivos en donde debe desarrollarse una agricultura competitiva.

El escenario más deseable para el conjunto de España sería el AR-E. Un escenario tal supondría que, en el decidido empeño modernizador de la economía española, en que está empeñado hace años el equipo económico de González, especialmente a partir del último gobierno, gracias al preva-

lecimiento, dentro del gobierno (aunque no del PSOE) de las posturas modernizadoras, se es capaz de reproducir la senda de crecimiento y modernización de la agricultura española como lo hizo Francia en los años 60 y 70. En tal caso, gracias al «ajuste con reestructuración» (AR) se es capaz de desarrollar una agricultura competitiva que, en un contexto general contractivo comunitario, revele una ventaja comparativa y se especialice y expanda un modernizado, articulado e integrado verticalmente, sector agroalimentario. Tal vez parezca una utopía. Pero en ese contexto de Mercado Unico, en el que la actividad económica buscará las ventajas comparativas, sin obstáculos al flujo y movilidad de los productos y los factores, «algún sector deberá revelar competitividad en España, so pena de tener que marcharnos todos a vivir hacinados en la cuenca del Ruhr» (permítasenos esa expresión retórica que tan solo aspira a ser gráfica y convincente).

Si el escenario más deseable para la agricultura española es el AR-E, el más probable será el AN-C. Pero uno que aquí reivindicamos como posible y altamente deseable es el AR-C. Justamente su *deseabilidad* radica en que es el que mejor cumple el conjunto de objetivos señalados en el apartado anterior, y su *posibilidad* radica en que, como se indicó en el apartado 6.1.1, existen actualmente ciertas similitudes con el caso francés de los años 60, aunque también existen disimilitudes (especialmente en el ámbito político y social) que podrían paliarse con la actitud ejemplar de un Estado español, articulado en un gobierno central y unos gobiernos autonómicos, que fuesen capaces de desarrollar el modelo de Habermas de «ofertas de legitimación». Un modelo cuya factibilidad no radica en una especial virtud del conjunto de políticos y burócratas constituidos en «comunidad ética» (a lo Hegel), que rechace la concepción de la «public choice», sino en la propia trama de necesidad de legitimación en la que se ve envuelto el estado en una sociedad democrática avanzada donde la opinión pública ejerce de árbitro final de la «racionalidad» del sistema en su conjunto.

El escenario AR-C, significa que se hace frente a la inevitable reducción del tamaño del sector agrario español con una doble estrategia. Primero, la reestructuración productiva de toda la agricultura, capaz de ser competitiva en términos del modelo AFV. Con ello se puede conseguir desarrollar escenarios del tipo AFV-E en muchos productos, regiones y comarcas (caso de las frutas y hortalizas en Navarra, La Rioja, Comunidad Valenciana, Murcia, algunas comarcas de Andalucía y Extremadura, de Aragón y de Cataluña). En otras regiones y comarcas, con el modelo AFV se *frena* la inevitable reducción de la dimensión del sector (caso de los cereales, del vino, de las oleaginosas y del vacuno para carne y leche). El resultado neto puede ser una ligera contracción de la producción española pero mucho menor de la que hubiese tenido lugar en un contexto AN-C. Segundo, la reestructuración tendente a crear el modelo AFC, puede permitir asentar población activa en muchas comarcas desfavorecidas con riesgo de despoblamiento y desertificación. Con ello se consigue un objetivo de protección del medio ambiente y conservación de un paisaje milenario, y también mantener un nivel de producción mayor que el que tendría lugar en defecto de esta política. En esas comarcas tiene más sentido la reestructuración tipo *b* que contemple la eliminación de la gran propiedad que la del tipo *a* que solo se centra en la pequeña propiedad. No debe olvidarse, en cualquier caso, que aun cuando nos situemos en comarcas desfavorecidas con poca actividad económica general, y con poca probabilidad de desarrollar una agricultura competitiva, la racionalidad de la producción desaconseja que una explotación sea excesivamente pequeña y excesivamente parcelada. Una cierta mecanización es deseable lo que exige tamaños mínimos, y la agricultura a tiempo parcial puede ser igualmente aconsejable incluso con tamaños que proporcionen unos ingresos equivalentes al salario agrícola.

Adviértase de la relativa complejidad de la tabla 6.1. Primero, define 16 escenarios u opciones. El hecho de que sean

simultáneamente considerados como escenarios y como opciones ya hacen un tanto resbaladizo el concepto. En muchas zonas actuales puede ser ya una realidad, o en algunas épocas de la historia pudo haber sido una realidad. Pero puede no existir en una zona (región, comarca) española todavía hoy, y sin embargo ser considerada una opción deseable a alcanzar en función de factores múltiples. La no explicación de esta doble acepción, en cada caso, puede inducir a confusión. Segundo, no se trata de 16 opciones o escenarios todos alternativos. En realidad se trata de muchos menos. Se subdividen en 2 grupos de 8, según se den en un contexto de aumento de la producción actual o previsible (E) o de disminución de la producción actual o previsible (C). Además, esos 8 quedan en realidad reducidos a 4 a efectos de cálculo (α , β , a, b). Pero existen agrupaciones útiles. Así, las opciones/escenarios α y β , se consideran, ambos, compatibles con un modelo general que puede denominarse AFV; y las opciones /escenarios a y b, se consideran, ambos, compatibles con un modelo que puede denominarse AFC.

Así pues, las 4 opciones/escenarios básicos quedan reducidos en realidad a: AFV y AFC. Son fundamentales desde el punto de vista conceptual, histórico y operativo. El modelo AFV, es el de la explotación familiar, pero en una acepción que carga el acento en la viabilidad actual y futura, modernizada y en proceso de modernización permanente; con permanente incorporación de progreso técnico; con buena *dimensión* actual y en proceso continuo de redimensionamiento. El criterio delimitador del *estrato* mínimo es aquél en el que las explotaciones obtengan un margen bruto (valor del producto-coste de los insumos) por UTA igual al 0,7 del PIB. El modelo ACV, es el de la explotación familiar que eluda la característica de modernización y por el contrario subraya el carácter de *campesina*. Eso supone remitirse conceptualmente a los modelos de Chayanov, recientemente sometidos a formalización matemática. Eso supone mucha historia a las espaldas del cálculo o del símbolo. Supone

aquella batalla que se libraba en Rusia a comienzos de siglo y que trataba de subrayar la inevitabilidad y/o deseabilidad de un tipo u otro de modelo de agricultura, donde obviamente el término de deseabilidad ofrecía muchos matices confesados o inconfesados: para el triunfo de la revolución, para el desarrollo armónico del capitalismo, para el propio campesino, etc. En los cálculos realizados en el capítulo 5, el criterio delimitador del estrato es aquel en el que las explotaciones obtengan un margen bruto por UTA igual al salario del mercado laboral agrario (es el límite umbral de la autoexplotación chayanoviana).

Pero esos 2 grandes modelos, en cada una de las 4 variantes en que se han subdividido a efectos de cálculo (variantes que aceptan o no aceptan como válidas las *dimensiones* existentes mayores), se reducen a su vez a 1 sólo, que es inherente al hecho mismo de realizar los cálculos. Se refiere ese escenario/opción a la reestructuración (AR), lo cual supone tratar de interferir activamente en el proceso de «ajuste» o transferencia de trabajo del sector agrario al sector no agrario. Esta opción/escenario se contrapone tan solo al «ajuste» natural (AN).

Por eso salen 8 escenarios. Que son $4+2+1+1 = 8$. Y cada uno en un contexto expansivo (E) o contractivo (C).

Tercero, una razón adicional de posible confusión procede del uso que de esos escenarios/opciones hemos hecho en el presente trabajo. En efecto, son escenarios que se definen teóricamente, y en su definición, late, como acabamos de ver, la necesidad o no de reestructuración *activa* o de ajuste *pasivo*. Con esas definiciones se realizan dos cálculos básicos: a) trabajo sobrante, y b) explotaciones sobrantes. Tras ese *cálculo*, a nivel regional o de cultivo, que se supone procede de un escenario previamente definido, se procede entonces a tratar de definir la opción/escenario en cada una de las regiones (o comarcas) como se verá más adelante. No cabe duda de que no es un proceso simple y mecánico, sino complejo y rico en matices. En realidad, cualquier criterio mecánico

para determinar conjuntos espaciales (región, comarca) o sectoriales (cultivos) donde llevar a cabo ciertas políticas activas (v. g.: Fondos de Tierras) hubiera sido un ejercicio académico con muy limitado interés. Lo que se ha pretendido, precisamente, es hacer que el ejercicio académico alcance altas cotas de realismo, o, si se prefiere, que el plan de actuación real propuesto se someta a un cierto rigor en su formulación. Se comprende así esa ambigüedad que late en el Modelo Teórico propuesto, en los cálculos realizados y en el empleo que de uno y otro hacemos en este estudio.

6.2.3. Instrumentos

Los principales instrumentos de actuación que se van a discutir para llevar a cabo esa política de «ajuste y reestructuración» (AR) se relacionan con la política de estructuras productivas. A ella vamos a dedicar la mayor atención. A continuación se discute el «Cooperativismo» por su interrelación con la política de estructuras. Finalmente, se analiza el limitante elemento de la financiación.

6.2.3.1. Política de Estructuras

6.2.3.1.1. El marco de la PAC

La política común de estructuras se basa en un sistema de ayudas en cuya financiación participa el presupuesto comunitario. Pero también establece un marco para las ayudas nacionales que los Estados o regiones pueden conceder con sus propios recursos. Las ayudas se dirigen a la mejora de las estructuras que condicionan la producción agraria, tanto a nivel explotación como, en un sentido más amplio, a la comercialización e industrialización, incluyendo también acciones de fomento del asociacionismo, de formación pro-

fesional de los agricultores y de apoyo directo a las rentas agrarias. La Comunidad no interviene en la regulación del *derecho de propiedad* de la tierra, régimen de tenencia, etc. De este modo, los principales mecanismos de *intervención en el mercado de la tierra* siguen siendo competencia de los Estados miembros. La financiación de la política común de estructuras se comparte entre el Estado miembro y la Comunidad que participa a través del FEOGA-Orientación y, desde 1988, a través de los tres Fondos Estructurales: FEDER, FSE y FEOGA-Orientación. La aportación comunitaria depende de la cuantía de las ayudas que decida conceder cada Estado (dentro de los intervalos permitidos). En general, los países con mayor *capacidad financiera* establecen ayudas mayores, y lo mismo ocurre con las ayudas nacionales no cofinanciadas por los Fondos Estructurales. Aparecen así grandes diferencias entre los sistemas nacionales de ayudas. Desde el lanzamiento del Acta Unica que pretende alcanzar para 1993 el Mercado Unico, los países del Sur han reivindicado como contrapartida la «Cohesión Económica y Social». Dicha *Cohesión* impone la necesidad de corregir la desigual capacidad de financiación de los Estados en la consecución de los objetivos de política estructural.

Si el Reglamento 797/85 suponía el *comienzo* de una pretendida política común de estructuras, el Reglamento 2052/88 suponía la modificación y coordinación entre los tres Fondos (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación) y el Banco Europeo de Inversiones así como con otros instrumentos financieros existentes. Del Reglamento 2052/88 proceden los así llamados *objetivos* de los Fondos. El número de objetivos establecidos es de cinco. El objetivo 5 se subdivide en dos: 5a) y 5b). Pues bien, los que se relacionan con la política agraria regional son el objetivo 1 y el objetivo 5b). El objetivo 1 persigue el fomento del desarrollo y el ajuste estructural de las regiones más desfavorecidas económicamente (PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria). El objetivo 5a persigue acelerar la adaptación de las estructuras agra-

rias. Y el objetivo 5b persigue promover el desarrollo de las zonas rurales. La dotación presupuestaria prevista asigna al objetivo 1 el 65% de los Fondos para 1993 y al objetivo 5b el 6% para este mismo año.

En su natural deseo de conseguir recursos comunitarios ante la escasez de recursos del Estado español y de sus Autonomías, las CCAA se lanzaron a una pugna para que sus territorios se incluyeran en cada uno de dichos objetivos.

Desde 1985, con el Reglamento 797/85 de Eficacia de las Estructuras, el mayor paquete estructural establecido por la CEE tuvo lugar en 1988. En este año se aprobaron importantes reglamentos: el 1094, el 1096, y el 2052. Este último se refiere a la reforma de los fondos estructurales ya comentada. El Reglamento 1094/88 modificaba o establecía tres importantes líneas: a) la reconversión de la producción; b) la extensificación de la producción; y c) el abandono de las tierras de uso agrícola (también conocido con la denominación «set aside»). Estas tres líneas suponían modificaciones del Reglamento 797/85. Las tres tenían por objeto controlar los excedentes agrarios. Una de ellas fomentando el abandono de tierras, la otra estimulando una reducción de la producción por medio de un cambio en las técnicas empleadas (menos intensivas), y la tercera tratando de reconvertir las producciones desde los productos excedentarios hacia los no excedentarios. Precisamente en la definición de los no excedentarios ha tenido grandes problemas la Comunidad.

Para España, que no se consideraba responsable de los excedentes comunitarios, el nuevo énfasis de la Comunidad en convertir la política de estructuras en un instrumento más de lucha contra los excedentes, no podía ser compartido. La moneda de cambio para la aprobación del paquete fué el ya citado Reglamento 2052/88 de Reforma de los Fondos Estructurales por una parte, y la aprobación del Reglamento 1096/88, sobre cese en la actividad agraria, por otra.

Después de 1985, la Comisión había elaborado un paquete de propuestas denominado «paquete Andriesen», que

contemplaba la prejubilación o cese de la actividad agraria. La propuesta original de la Comisión solo contemplaba el cese en la actividad agraria bajo la modalidad de abandono de la explotación, orientándose las ayudas, dentro de su preocupación por los excedentes, a alcanzar una reducción de las producciones. España consiguió imponer sus tesis, apoyada por los países del Sur, de manera que el Reglamento 1096/88 suponía dos modalidades de cese: 1) «cese por abandono» y 2) «cese con reestructuración». La norma citada prevé pues dos modalidades de fomentar el cese anticipado en la actividad agraria. Primera, el abandono de la producción en la superficie agrícola de la explotación, durante todo el período que transcurra entre el momento del cese en la actividad y el momento en que el agricultor alcance la edad normal de jubilación, fijado por el régimen de la Seguridad Social vigente en cada Estado miembro. Dicho período no podrá ser inferior a cinco años. Segundo, el «cese con reestructuración», incita a que la tierra del prejubilado sea transmitida en propiedad o cedida en arrendamiento a otro agricultor para aumentar la superficie de una o varias explotaciones cuyo titular ejerce, o pase a ejercer, la actividad agraria a *título principal*. El Reglamento 3808/89, adapta el Reglamento CEE 1096/88, tomando en consideración el hecho de que, en el marco de la ejecución de la reforma de los Fondos estructurales, la opción *«cese anticipado con reestructuración»* deja de ser una medida horizontal con arreglo al abjetivo 5a) pasando a ser una medida regionalizada cofinanciable por el FEOGA en las regiones o zonas de los abjetivos 1 y 5b). El Reglamento CEE 223/90, establece los niveles de cofinanciación para el cese anticipado con abandono de la producción, nivel que para España se fija en un 50 por ciento.

De las dos posibilidades existentes en el Reglamento 1096/88, antes del Reglamento 3808/89, España había optado por solo una: «cese con reestructuración», como instrumento adecuado para la mejora estructural de las explotaciones. Su aplicación corresponde al Real Decreto 1178/89 y

Real Decreto 22/91. Así pues, las vías para mejorar la dimensión económica de las explotaciones agrarias busca los siguientes objetivos:

- a) El *rejuvenecimiento* de los titulares de las explotaciones agrarias, con vistas al desarrollo de los necesarios procesos de reestructuración, desarrollo cooperativo, y reorientación de la producción, procesos difícilmente abordables por agricultores de edad avanzada.
- b) La *dimensión* del número de explotaciones y de activos agrarios, con transferencia de las tierras, bajo diferentes fórmulas jurídicas de tenencia, a agricultores con explotaciones de dimensiones insuficientes.
- c) Aumentar la productividad y la capacidad de realizar *innovaciones tecnológicas*, que difícilmente se podrían llevar a cabo por medio de las explotaciones pequeñas parceladas con agricultores de edad avanzada.

La elección de una sola de las opciones, la opción «cese con reestructuración» por parte del Estado español, ha sido justificada con el argumento de que el «cese con abandono» de la producción podría ocasionar nocivos efectos sobre las estructuras agrarias, ya que las tierras de los agricultores que se acogieran al sistema, quedarían congeladas desde el punto de vista del mercado fundiario. Ciertamente existen razones para que se tema una tal actitud por parte de los prejubilados, a tenor de la gran cantidad de explotaciones marginales existentes, y del «apego» a la tierra que se ha desarrollado como rasgo sociocultural en muchas regiones españolas.

Por otra parte, también para ahorrar dinero, el Real Decreto 1178/89 y el Real Decreto 22/91, tan sólo incluyen como beneficiarios a los agricultores: a) con una edad comprendida entre 60 y 65 años, dejando fuera a los de 55 a 60 que sí se consideran en el Reglamento 1096/88 y en el Reglamento 3808/89; y b) con dedicación a título principal por

parte de los *cedentes* y con dedicación a título principal o «que pasen a tal condición» los *cesionarios*.

6.2.3.1.2. Un programa mínimo

Hemos visto, hasta aquí, la gravedad del problema de estructuras productivas en España y su enorme *diferenciación regional*. Esta diferenciación obliga a un tratamiento diferenciado. No obstante, un elemento presente e interrelacionado con las «estructuras» es el del «ajuste». Este último implica que *sobran* factores productivos, especialmente trabajo. El «cese con reestructuración» constituye un adecuado programa para lograr en España un «ajuste» con «reestructuración» (opciones tipo AR). Pero hemos visto que el Estado español ha limitado dicho programa a los beneficiarios de más de 60 años, cuando podría haberlo extendido a aquellos que tuvieran más de 55 años.

La razón radica, en parte, en limitaciones presupuestarias, según se ha señalado en el apartado anterior. En efecto, con cerca de 1,77 millones de explotaciones, como el 32,4% corresponden a titulares de más de 55 años, con 0,8 millones de pesetas por cesado (o prejubilado), el importe total podría alcanzar los 400.000 millones de pesetas. Bien es verdad que muchos de esos casi 0,5 millones de titulares con más de 55 años no podrían (¿ni deberían?) acogerse a la media por no ser agricultores a título principal. Tan solo el 38% de las explotaciones corresponden a titulares a «título principal» que puedan ser legítimos beneficiarios de la medida. Ello supone 670.000 titulares. ¿Cuál es la relación entre estos 670.000 titulares y los 566.000 que tienen más de 55 años?. Podría ocurrir que ambos conjuntos fueran *disjuntos*. En tal caso, el *coste* de la medida sería nulo así como su *efectividad*. Pero no es ese el caso. En las regiones de la cornisa cantábrica, con gran predominio de la orientación «vacuno», para carne y leche, el porcentaje de los mayores de 55 años

es muy elevado como también lo es el porcentaje de los agricultores a título principal.

Pero el «cese con reestructuración» no solo afecta a los titulares de explotaciones sino también a los trabajadores por cuenta ajena bajo determinadas condiciones. El número total de afiliados al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el año 1987 era de 1,55 millones y cabe suponer que la mayoría de los que cotizan en el Régimen Especial Agrario son agricultores a título principal. De esos 1,55 millones, 0,68 eran trabajadores por cuenta propia, cifra que representa el 38% de los 1,78 millones de titulares (¡justo el porcentaje de agricultores a «título principal» que ofrece la Encuesta de Estructuras de las Explotaciones de 1987!). Así pues, el universo de referencia, en 1987, era 1,55 millones, 0,68 por cuenta propia y 0,87 por cuenta ajena. Sobre ese universo de referencia, si se supone que el 32% tienen más de 55 años, el conjunto de potenciales beneficiarios hubiera ascendido, en 1987, a 496.000 (casi medio millón). Como la cuantía es 0,8 millones aproximadamente, y el número de beneficiarios puede haberse reducido en estos años en 100.000, el coste de la medida podría situarse en los 300.000 millones.

Se comprende, pues, que el gobierno español haya optado por elevar la edad de «prejubilación» a 60 años. El coste podría reducirse a la mitad, y aun así no se dispone de suficientes recursos.

Aquí se acaban las medidas tendentes a inducir un «ajuste con reestructuración» (AR) en la actualidad. En unos años el programa acabará teniendo cierta efectividad en aquellas regiones donde el problema del ajuste (trabajo sobrante) sea equivalente al de reestructuración (explotaciones sobrantes). Hemos visto, no obstante (apartado 5.5), que en algunas regiones la cantidad de trabajo sobrante es reducida y en cambio sí es muy importante el número de explotaciones sobrantes. Tal es el caso de la Comunidad Valenciana, Navarra y Murcia, en cualquiera de los *modelos* u *opciones* en que se sitúa el plan para la agricultura. En estas regiones, se ha desa-

rrollado con fuerza ese modelo de «ajuste parcial» que ha sido caracterizado en el capítulo 5 (apartado 5.1 y 5.2). En estas regiones en su conjunto y en gran número de comarcas de todo el territorio español se ha incrustado ese modelo productivo «resistente» a las medidas de «ajuste con reestructuración» actuales (en realidad tan solo el «cese con reestructuración»).

Así pues, el programa actualmente vigente en el Estado español debe ser contemplado como programa «mínimo». Existe la excepción del País Vasco, que ya dispone de su programa de «cese con reestructuración» desde antes del propio Estado español. Igualmente, Navarra acaba de aprobar un programa de «cese con reestructuración» ampliando el conjunto de beneficiarios al segmento 55-60 años. Aun así, este programa no resultará efectivo en Navarra debido a la existencia de ese modelo de «ajuste parcial» que se ha desarrollado en esa región. Concretamente, el número de agricultores profesionales en Navarra, se sitúa en una cifra próxima a los 10.000, y el número de propietarios en cerca de 100.000.

El ejemplo de Navarra podría ser seguido por otras Comunidades Autónomas, en las que sí podrían tener más efectividad por no estar tan afectadas por la enfermedad del «ajuste parcial». Tal es el caso de la cornisa cantábrica. Ahora bien, precisamente en esas regiones en las que el programa sí sería efectivo, existen dos inconvenientes. Primero, *insuficiencia* de recursos económicos (apartado 6.2.5). Y segundo, elevado porcentaje de población activa agraria respecto a la total. Significa esto último que no resultaría deseable, desde una perspectiva de «vitalidad» social y económica, en regiones de poco desarrollo, jubilar a un elevadísimo porcentaje de su población activa total.

Así pues, el programa cese con reestructuración «se revela» *insuficiente* en general, *inadecuado* en muchas regiones, e *incompatible* con la estrechez presupuestaria en la que se encuentran muchas Comunidades Autónomas españolas.

6.2.3.1.3. Un Programa «ambicioso»

Antecedentes

Ambicioso fué el programa que se llevó a cabo en Francia durante la V República y ambicioso debería ser el programa de política agraria actual en España. Está en juego el futuro del sector. Un futuro contractivo para la Comunidad en su conjunto y especialmente contractivo para aquellos países que no sean capaces de modernizar sus agriculturas.

España posee en la actualidad un grado de autoaprovisionamiento del 100%. Sin duda resulta utópico plantearse un objetivo de modernización a la francesa que le llevara a ese 166% de tasa de autoaprovisionamiento que tiene el país galo. Pero lo que debería evitar es una contracción excesiva de su sector agrario. Tan sólo dos países de la Comunidad Europea tienen un déficit agroalimentario agudo: Portugal e Italia. En ambos casos la causa radica en una priorización del desarrollo de la industria respecto de la agricultura.

En Portugal esa priorización fué consecuencia de los propios acontecimientos históricos. Durante la Segunda Guerra Mundial los precios de los alimentos habían aumentado mucho. Ello provocó una reacción de descontento en la población urbana. A ello se superponía el desencanto con el régimen *salazarista* ante la derrota sufrida por los fascistas europeos. Comenzaron así las importaciones masivas de alimentos. Pero eso no fué todo ni lo más importante. Tras la guerra, hubo una facción *industrialista* que consideraba que el desarrollo del sector industrial debería de articularse con el del sector agrario. Dicho proyecto fue sin embargo derrotado en la difícil coyuntura que se le presentó al régimen salazarista a finales de los años 50. Durante los años 60, dieron comienzo las guerras coloniales. Aun con la gran diferencia que le separaba de Inglaterra en materia de nivel de desarrollo, la estrategia histórica portuguesa pretendía ser la misma en materia colonial: extraer parte del excedente agra-

rio de las colonias, lo cual implicaba abastecerse de alimentos baratos.

Cuando, en los años 60, estalló la crisis de la agricultura tradicional, el aumento de los salarios provocado por la emigración (como en España) y por el reclutamiento de soldados para las guerras coloniales, sí indujo una mecanización y modernización de la agricultura portuguesa. Pero insuficiente para que la oferta en él generada fuera capaz de atender, en volumen y composición, la creciente demanda de productos alimenticios.

Igual había ocurrido, en esa misma década, en Italia con sus «planes verdes», las ayudas «a pioggia», con ese lastre provocado por la fragmentación de la propiedad realizado por la Democracia Cristiana en la década de los 50. Igual estaba ocurriendo en España, en medio de una crisis de la agricultura tradicional que se producía al tiempo que un fuerte crecimiento a partir del plan de estabilización de 1959. Una crisis que era inducida por el aumento de los salarios y también conducía a la mecanización. Los tres países llegan al comienzo de la década de los 70 con un déficit alimentario. Durante los 70, a consecuencia de la crisis energética, se toma conciencia en los tres países de la conveniencia de equilibrar esa balanza comercial agroalimentaria. Tras 15 años conseguiría España equilibrarla en 1984. Portugal no lo ha conseguido y tampoco Italia.

Los motivos de balanza de pagos se comprendían a partir de planteamientos keynesianos. Dichos motivos van a desaparecer en el Mercado Único y la Unión Económica y Monetaria. Pero aún desapareciendo el motivo de balanza de pagos, sigue presente la responsabilidad de perder la batalla de la *competitividad* y los mercados por no acometer a tiempo las «reestructuraciones necesarias».

En Italia comenzó a finales de los años 70 una preocupación por conseguir un desarrollo económico más equilibrado y una modernización de la agricultura afectada, como la española, de graves problemas de estructuras productivas y

comerciales. Con la presentación, en 1977, por el Ministro Marcora de un documento titulado «Indicazioni per un piano agricoloalimentare» se inicia la reciente historia italiana de los 80, tendente a la modernización de su agricultura. Ello acontece, en Italia, en medio de un simultáneo proceso de descentralización regional que atribuye amplias competencias a las «regiones» en materia de agricultura.

Así, a finales de los años 70, todavía se planteaba en Italia la necesidad de reducir el déficit alimentario mediante el aumento de la superficie cultivada y los rendimientos. Actualmente, la coyuntura comunitaria es bien distinta. Comenzó así en Italia una década, la de los 80, con una cierta política *activa* por parte de los gobiernos con relación a la agricultura que contrasta con la actitud *pasiva* de los gobiernos españoles.

Programación y descentralización son los dos elementos fundamentales de esa política agraria italiana de la década de los 80. El primer plan se llamó *Quadrifoglio* (en atención a los 4 sectores que incluía, ampliados luego a 7 sectores). Se elaboró en 1979 y tenía 5 años de duración. Sus objetivos eran: a) equilibrar el modelo alimentario, b) mejorar las condiciones de vida de los agricultores, c) reducir los desequilibrios regionales, d) ensanchar la base productiva.

Desde el punto de vista institucional, el plan *Quadrifoglio* se caracterizó por: 1) coordinación administrativa interministerial, 2) coordinación administrativa interregional, 3) planificación presupuestaria y criterios de reparto entre regiones. El plan fué criticado por algunos aspectos relativos al criterio de reparto interregional poco equitativo de los recursos, por haber prestado poca atención al crédito, a la comercialización y a la organización del Ministerio de Agricultura.

Pero la experiencia en sí de planificación ha sido considerada deseable, hasta el punto de que para la segunda mitad de los 80, se puso en marcha el segundo plan. Nació así el segundo plan con la publicación, en 1984, del «docu-

mento Pandolfi» titulado «Schema di programma quadro per un nuovo Piano agricolo nazionale».

Los principales cambios de este segundo plan respecto del primero son: 1) establecimiento de un programa cuadro que defina objetivos, actuaciones, previsiones financieras y procedimientos, 2) el cambio de la comisión interministerial nacida del plan anterior por otra, 3) cambio de la comisión de coordinación interregional.

Entre los objetivos del segundo plan destacan: 1) el deseo de aumentar la competitividad de las explotaciones, abandonando pretensiones asistenciales, 2) mantenimiento del empleo agrario, reequilibrio territorial, contención del déficit agroalimentario y protección del medio ambiente.

No cabe duda de que muchos de estos objetivos deberían de modificarse a la altura de comienzos de los 90, con una liberalización en ciernes en un doble frente: intracomunitario y extracomunitario.

Este análisis que acabamos de realizar reseñando las experiencias de otros países, en concreto de Italia, tan similar a nuestro país en tantos aspectos estructurales de la agricultura, sugiere que los objetivos de *planificación* de la agricultura han estado presentes en la década de los 80, revelando una actitud *activa* de sus gobiernos, que contrasta con la actitud *pasiva* de los gobiernos españoles, sin duda esperanzados ante su inminente incorporación a la Comunidad Europea.

Contenido General

El contenido de dicho plan, en España, debe de recoger los elementos de la experiencia italiana reciente (la más próxima a la nuestra) y adaptarlos y mejorarlos a la situación presente. Los elementos aprovechables de la experiencia italiana son los siguientes. Primero, necesidad de coordinación

interministerial. Segundo, necesidad de coordinación interregional. Tercero, necesidad de establecer un cuadro presupuestario y financiero. En efecto, la gran descentralización de competencias en el caso de España, junto con la limitada cantidad de financiación incondicionada de las Comunidades Autónomas aconsejan adoptar esos elementos (ver apartado 6.2.5).

Estructuras productivas

En materia de «estructura productiva», que ha sido el eje fundamental de este trabajo, no cabe duda de que las actuaciones que se basan en el «cese con reestructuración» resultan claramente insuficientes. En algunas regiones, como es el caso de Navarra, Comunidad Valenciana y Murcia, la incrustación de esos modelos de «ajuste parcial» requiere actuaciones estructurales más enérgicas.

Para el diseño de esas actuaciones enérgicas se dispone de dos grandes tipos de acciones: a) las de estímulo; y b) las coactivas. Entre las acciones de estímulo cabe imaginar una amplia gama: «cese con reestructuración» ampliada a los agricultores entre 55 y 60 años, incluir a algunos de los agricultores a tiempo parcial cedentes como beneficiarios, así como todas aquellas medidas reguladas en las ordenes ministeriales relativas a los procedimientos acreditativos.

Entre las acciones coactivas debemos de señalar dos fundamentales. Ambas se dirigen a *persuadir* a los agricultores a tiempo parcial y otros propietarios especulativos a que vendan su tierra. La primera se refiere a la probabilidad de establecer una *fiscalidad discriminatoria* contra los ATP.

Otra acción que puede incorporar acciones coactivas se refiere al establecimiento de un «Fondo de Tierras». El término «Fondo de Tierras» o «banco de tierras» ha sido objeto de valoración negativa por parte de algunos especialistas y suscita una cierta prevención en contra. Aún así, debemos señalar que el término «banco de tierras» admite muchas

interpretaciones. La más amplia incluiría todas las formas de intervención en el mercado fundiario cuyo instrumento principal consistiría en la creación de un stock, banco o fondo de tierras, para su utilidad al servicio de unos objetivos determinados. De acuerdo con esta concepción, los programas «set aside» norteamericanos o europeos serían «bancos de tierras».

La acepción que aquí vamos a utilizar se refiere a la «intervención directa» en el mercado de la tierra. Mediante compras, expropiación o arriendo se constituye un stock de tierras con carácter permanente o transitorio. Mediante venta, arrendamiento o concesión vitalicia se destina esta tierra hacia los usos que resulten aconsejables según las orientaciones políticas, tanto en materia agraria como en otros ámbitos de política general.

Los objetivos que suelen perseguirse con estos «bancos de tierras» son de dos tipos. Primero, controlar el destino de las tierras liberadas por los agricultores cesantes en la actividad productiva, según lo que aconseje, en cada país y en cada momento, las directrices políticas; y segundo, mejorar el funcionamiento del mercado conteniendo la subida de precios y evitando las adquisiciones de carácter especulativo, de manera que mejore la transparencia de un mercado con tendencia a la opacidad, como es el de la tierra.

La naturaleza jurídica puede ser diversa. Desde organismos de carácter público hasta sociedades anónimas comerciales de propiedad mixta (caso de las SAFER francesas cuya actividad se describió en el apartado 6.1.1). Las formas de actuación tanto en la adquisición de las tierras como en la cesión de las mismas son muy diversas. Resulta interesante consultar los bancos de tierras en los siguientes países: Francia (SAFER), Suecia, Irlanda y Holanda.

No existen condicionantes que desaconsejen taxativamente la introducción de un banco de tierras en muchas regiones (CCAA) españolas y ello por varias razones. Primero, porque existe una gran variedad de «bancos» adaptables a cualquier

realidad. Desde los que utilizan métodos muy coactivos hasta los que se limitan a adquirir tierras en el mercado libre. Segundo, porque las deficiencias en el mercado de tierras español son enormes, tanto en su funcionamiento como en términos del modelo productivo que ha generado. Tercero, porque el marco jurídico español actualmente vigente es más que suficiente para poner límites al libre mercado de la tierra.

La constitución del stock se deberá nutrir en principio de tres fuentes. Primero, de las tierras adquiridas en aplicación del «cese con reestructuración». A este fin, ya se contempla en el Reglamento 3088/89 y en el Real Decreto 22/91 la posibilidad de que el prejubilado venda la tierra o la ceda a un organismo como el aquí propuesto. Segundo, del «derecho de tanteo y retracto», figura jurídica que ya existe en las Leyes de Reforma y Desarrollo Agrario de 1971 y la de Fincas Manifiestamente Mejorables de 1979. Tercero, de la compra en el mercado libre de la tierra. En cuanto a la venta o cesión, aquí el problema clave radica en que no debe demorarse en el tiempo para evitar que dicho Fondo se convierta en el primer propietario de cada región de España con tierras congeladas.

Conviene conocer cual es la tendencia en los precios de la tierra como consecuencia de los actuales procesos de liberalización de la Ronda Uruguay para que sean tenidos muy en cuenta por el gestor del banco de tierras que eventualmente se constituya. Durante la década de los 70, los precios de la tierra estuvieron al alza, tanto en Estados Unidos como en Europa. Durante la de los años 80, la tendencia es a la baja persistente. En muchas regiones españolas las caídas de precios han llegado incluso casi al 50% en poco más de un trienio. Resulta bastante incontrovertible que en el precio de la tierra intervienen dos componentes o motivos: 1) factor de producción generador de rentas; y 2) activo reserva de valor. Durante la década de los años 70, el boom de las materias primas y la fuerte inflación determinaron una intensificación de ambos motivos de demanda.

Durante la década de los 80, la caída de los precios internacionales y domésticos, a pesar de las políticas de protección, han acabado repercutiendo en una reducción de las rentas de la tierra y una tendencia a la reducción de su valor. Por otra parte, también durante los años 80, la reducción de la inflación ha ido disminuyendo el motivo especulativo con carácter general. Las subidas de precios en el mercado de tierras suelen ser más acentuadas que las caídas de precio. Existe una asimetría que se relaciona con la ausencia de un mercado de futuros, a diferencia de otros mercados de activos. De cara a los años 90, la liberalización de los intercambios agrícolas vía precios va a traducirse en una nueva reducción de precios y rentas agrarias que inducirán una caída del precio de la tierra por su carácter de factor de producción. En cuanto a la inflación, es de esperar que la intensa convicción de los «policy-makers» acerca de las negativas consecuencias de la misma y las limitaciones impuestas por la pertenencia al Sistema Monetario Europeo, (o quizás a una Unión Monetaria) se traduzcan en el mantenimiento del control de la inflación y, consecuentemente, en la paulatina desaparición de la compra de tierra por el motivo «reserva de valor en fases inflacionistas». Así pues, el precio de la tierra va a caer, y con él, puede llegar a conseguirse la posibilidad de encajar la rentabilidad de las explotaciones y precio de la tierra. Luego la compra-venta en el mercado libre no será la actuación preferente del Fondo de Tierras.

El natural envejecimiento de la población activa agraria española y las caídas de precios de la tierra que cabe esperar, provocados por la reducción de las rentas y la reducción del deseo de tierras por motivo especulación/inversión (en contextos monetarios antiinflacionistas) van a provocar, antes o después, un reajuste estructural natural de la agricultura española (escenarios AN). El Fondo de Tierras se propone como un instrumento que ayude a que el mencionado inevitable reajuste sea dirigido y asistido en lugar de natural.

Resulta posible imaginar por ejemplo un reajuste natural del sector agrario con explotaciones de gran dimensión gestionadas

de forma capitalista por medio de asalariados directos contratados por la explotación o incluso por las «empresas de servicios». Pero muy probablemente, la lógica de esa explotación no sería tan propensa a la sustitución de «inmigrantes» por tecnologías mecánicas y trabajo familiar, con el consiguiente problema de falta de integración social examinado en el apartado 5.1.

Además, en términos de eficacia, en la agricultura es donde menos funcional resulta la explotación de tipo capitalista porque, en el sector agrario, el trabajo resulta mucho más difícil de controlar por el carácter de la explotación agrícola en espacios abiertos, bien alejados del cerrado espacio en que se desarrolla la actividad productiva de la industria. La única forma de controlar en esos espacios abiertos consiste (como en California) en recurrir a métodos que atentan o han atentado contra la dignidad humana.

Pero incluso si el proceso político fuese incapaz de poner en marcha un «Fondo de Tierras» con la finalidad de provocar un ajuste estructural dirigido por medio de «intervenciones coactivas en el mercado de la tierra», y aún admitiendo que el ajuste estructural debiera ser natural y no dirigido, todavía creemos que el «Fondo de Tierras» podría ser un instrumento funcional para lograr el ajuste. Dicha funcionalidad consiste en provocar un cambio de las expectativas de muchos demandantes de tierra de tipo inversor-especulativo. Dicho cambio de expectativas contribuiría a reducir la demanda especulativa y, con esta reducción, a una aceleración en la caída de los precios de la tierra que aumentaría las compras por parte de los agricultores profesionales. De hecho, ese «apego» hacia la tierra se relaciona no sólo con características «socio-culturales» sino también con factores económicos y agronómicos. Si el sentimiento colectivo de su «escasez» y la expectativa de conservar valor desaparece, resulta muy probable que se reduzca el mencionado «apego». Las Leyes y costumbres de transmisión hereditaria igualmente deben modificarse para contrarrestar ese apego. Así lo hacen los alemanes y holandeses, y en España los catalanes («hereu»).

Adviértase que, en los párrafos precedentes, el énfasis de las acciones de política estructural se ha basado en la agricultura que debe aspirar a ser competitiva. Pero existen comarcas españolas donde a la agricultura no debe encomendársele esa función de suministro de alimentos en condiciones de competitividad. En comarcas de montaña y desfavorecidas con riesgo de despoblamiento y de desertificación, las funciones de la agricultura deben ser otras: la protección del medio ambiente, la conservación del paisaje milenario y un desarrollo rural equilibrado tendente a conseguir un determinado «modelo de sociedad». En estos términos se ha expresado la Comisión de la CEE en el reciente «documento de reflexión de 31 de enero». Así pues, si la ATP era considerada disfuncional para la agricultura española que aspire a ser competitiva, en sus comarcas de montaña y desfavorecidas, la ATP debe ser incentivada para fijar población y proporcionarle rentas que la agricultura sea incapaz de proporcionar en cantidad suficiente.

Otras acciones del plan

Como se ha señalado en el apartado 6.2.2, muchos son los escenarios posibles y deseables en cada región o comarca en función de sus específicas circunstancias. La política de estructuras productivas, a través de ese Fondo de Tierras que se propone, debe contribuir a conformar los modelos deseables en cada región o comarca, según las circunstancias y las funciones prioritarias asignadas a la agricultura en cada una de tales regiones y comarcas. Pero las acciones estructurales deberán de acompañarse de un amplio conjunto de «acciones de apoyo» que complementen a las específicamente agrarias. Algunas de tales acciones deben atender al objetivo medioambiental, otras al objetivo de desarrollo rural tratando de generar rentas extraagrarias (turismo, artesanía, cultura), otras deben de acompañar la reestructuración productiva de la agricultura que debe ser competitiva (potenciación cooperativismo, apoyo a la industria agroalimentaria, etc.).

Asimismo resulta esencial la coordinación institucional en dos niveles: a) interministerial y b) interregional.

6.2.3.2. Cooperativismo

Las regiones españolas donde más desarrollado se encuentra el cooperativismo son: Navarra, Extremadura, Comunidad Valenciana y Murcia. En Cataluña existen algunas iniciativas puntuales muy desarrolladas pero se encuentran desvertebradas. En Andalucía se encuentra desarrollado tan solo en algunas comarcas de Málaga, Sevilla y Córdoba. También en las frutas y verduras de Almería y Huelva (fresa).

En Castilla-La Mancha se encuentra muy poco desarrollado. En el cereal, las cooperativas no disponen de instalaciones (almacenes, secadoras). Su función es similar a las de intermediario privado. En Castilla-León, existe una buena iniciativa en torno a la remolacha (ACOR) pero poco más. El caso de Aragón en cereales, esta sometido a una situación de «exceso de capacidad» y guerra comercial (explicado en 2.1). En la cornisa cantábrica ni siquiera existe.

Factores del desarrollo

Varios son los factores que explican el relativo desarrollo del cooperativismo agrario en algunas regiones, y dentro de un panorama de notable dificultad para su implantación definitiva en el conjunto del Estado español. Señalaremos los 4 siguientes: protección fiscal, protección financiera, ayudas y monopolio de algunos privilegios.

En un contexto de ya fuerte protección fiscal, la reciente Ley 20/1990 de 19 de diciembre sobre Regimen Fiscal de las Cooperativas, ha elevado todavía más dicha protección. Esta protección fiscal al cooperativismo es una tradición que, según se reconoce en la exposición de motivos de esta última

Ley, es armónica con el mandato a los poderes públicos contenido en el apartado 2 del artículo 129 de la Constitución, de fomentar, mediante una legislación adecuada, las Sociedades Cooperativas. La causa en la que descansa esa protección es el reconocimiento de una función social. No podemos entrar aquí en todo el dispositivo de beneficios fiscales contenidos en la Ley con relación a cada uno de los tributos. Baste decir que son muy elevados, que no son nuevos, aunque se intensifiquen, y que deben ser considerados como uno de los factores que han contribuido a su legítimo desarrollo.

El segundo factor de desarrollo es la existencia de crédito barato suministrado, especialmente, por las Secciones de crédito, que luego pasaron, muchas de ellas, a Cajas Rurales. Entre las Cajas Rurales y las Secciones de crédito, el crédito suministrado al sector agrario valenciano en 1989 ascendía a alrededor de 134 mil millones de los 245 mil millones que recibió el sector en total (Juliá, 1990). Eso supone un 55% de participación. De esos 134 mil millones, las Secciones de crédito aportaban 25 mil millones, que, aunque no es tan importante como el total aportado por las Cajas Rurales, constituye un volumen muy elevado con relación al resto de España. La mayoría de las cerca de 150 que hay en la Comunidad Valenciana se encuentran en Valencia.

Pues bien, este gran desarrollo del cooperativismo de crédito constituye sin duda uno de los motores del desarrollo del cooperativismo de comercialización. Pero actualmente, el proceso de transformación en «banca universal» que vive el sector va a conducir, en breve, a una relativa pérdida de protección financiera.

Dicho proceso de universalización comenzó ya con la Ley de Cooperativas de 1987. El siguiente impulso fué la Ley de Cooperativas de Crédito de 1989. En esta última ya se tolera una creciente diversificación de su actividad, si bien se impone un porcentaje del 50% para el volumen de actividad, dedicado al sector agrario. La fase siguiente es el Reglamento que actualmente se discute y en el que se persigue lograr la

emancipación de los consejos rectores de las Cajas Rurales respecto de las cooperativas de comercialización. Pero tal vez convenga hacer aquí un breve recorrido histórico y analítico para entender mejor las afirmaciones anteriores.

Después de un decenio de crecimiento y consolidación, en el que las cajas rurales llegaron a convertirse en el primer intermediario financiero del sector agrario español, en 1982 estalló la crisis del sistema, tras la intervención por el Banco de España de la Caja Rural Provincial de Jaen. Desde entonces, numerosas han sido las vicisitudes por las que ha atravesado este sector del sistema financiero español. Tras ella, otras Cajas sufrieron unas crisis que obligaron a gastar abundantes recursos financieros para su saneamiento. Se apostó por la continuidad del sistema mediante la constitución del grupo BCA-CRA.

Las crisis de las Cajas Rurales no es algo fortuito sino que tenían, y tienen todavía, un elemento de contradicción inherente a su esencia. Desde el punto de vista de las operaciones activas la colocación de fondos se realizaba: a) bien directamente en forma de préstamos a los socios; b) bien en forma de préstamos a las propias cooperativas. En este segundo caso había, y hay, una vinculación con las liquidaciones. Cuanto más baratos son los préstamos concedidos mayores son las liquidaciones que la cooperativa puede ofrecer a los socios por la mercancía comercializada. Por otra parte, las aportaciones voluntarias solían, y suelen ser retribuidas con elevados tipos de interés. Así pues, con unos intereses altos a las operaciones pasivas y bajos a las operaciones activas, el margen de intermediación era muy bajo. Además, para contrarrestar esa baja rentabilidad general, se recurría a la colocación de los excedentes de liquidez en el mercado interbancario que ofrecía tipos muy elevados. Por otra parte, la *concentración de riesgos* en pocas personas o entidades (de la cooperativa o cooperativas vinculadas) determinó el surgimiento y recurrencia de las crisis.

La desvinculación de las secciones de crédito, a medida que se profesionalizaban, dió lugar al nacimiento de las Cajas Rurales Locales. El tránsito de sección de crédito a Caja Rural Local se hizo en función de «coeficientes» y del volumen de capital. Cuando la concentración de riesgos era excesiva, el Banco de España no autorizaba el paso de sección de crédito a Caja Rural Local.

Durante los años 70, el crecimiento de las cooperativas de crédito, en número y en volumen de pasivo, se vincula al sector agrario. A finales de los años 70, tiene lugar la gran crisis bancaria de aquellos años de transición. La profundidad de la crisis de cada entidad depende de dos factores: a) de la intensidad de la concentración de riesgos; y b) de la sensatez del Consejo Rector.

A finales de los 70, y durante los 80, en España, las cooperativas de crédito comienzan a diversificar intensamente la colocación de su pasivo. En los países de la CEE, *la diversificación* había comenzado en los años 60. Esa diversificación conduce a una nueva concepción de «banca universal», que es el carácter que hoy tienen las cajas rurales en toda Europa. Las limitaciones que tenían y que le obligaban a operar con los socios de las mismas, así como la *concentración en la financiación de actividades agrarias*, se han ido mostrando como restricciones del sistema español. Estas restricciones se han levantado parcialmente por la Ley 13/1989, de 26 de Mayo, de Cooperativas de Crédito.

La existencia de importantes desequilibrios financieros en algunas cajas ha sido la obligada consecuencia de un frecuente incumplimiento de la normativa legal que afectaba a las entidades, de una práctica bancaria escasamente ortodoxa y de una política inversora no siempre prudente. La concentración de riesgos fue, con frecuencia, excesiva, llegándose a transgredir las autorizaciones legales establecidas, lo que originó, en algunas, la existencia de graves déficits patrimoniales.

La existencia de unos órganos de gobierno demasiado condicionados por las cooperativas de producción, organización deficiente y personal no capacitado, algunas inversiones en inmovilizado que no se justifican en absoluto por el tamaño de las cajas, y la consideración de una parte del capital –aportaciones voluntarias– como depósito a plazo con alta remuneración, son elementos que también influyen en la crisis.

Finalmente, las cajas rurales adolecen de una escasa potencialidad individual, lo que les impide ofrecer unos servicios competitivos. Ello contrasta con la actual tendencia hacia la concentración bancaria, que persigue la constitución de entidades que, con adecuada dimensión, pueden obtener una rentabilidad óptima y ofrecer la solvencia necesaria.

Tras la denuncia del convenio de asociación con el BCA, durante el mes de junio de 1987, por parte de las Cajas Rurales de Burgos, Valladolid y Zamora, en enero de 1988, se creó la denominada Sociedad de Servicios financieros (Burgos, Valladolid, Zamora, Tenerife y Castellón y 30 entidades locales y comarcales). En junio de 1988, 25 cajas rurales provinciales integradas en el Grupo Asociado, constituyen la denominada Sociedad Civil de Estudios y Proyectos (cuyo objeto es la adquisición o creación de una entidad de crédito y la posible fundación en un ente representativo de las cajas rurales integrantes). En julio de 1988, el Banco de Crédito Agrícola denuncia el convenio con las (19) que se negaron a suscribir la oferta de nuevo acuerdo. En septiembre del mismo año, las cajas de la Sociedad de Servicios Financieros y de la Sociedad Civil de Estudios y Proyectos firmaron con el D.G. Bank de la República Federal de Alemania, un documento en que se comprometen a constituir un banco cooperativo (bajo la forma de sociedad anónima) participado por la entidad alemana y las cooperativas españolas. Finalmente se ha constituido el Banco Cooperativo Español (BCE).

Todos estos ensayos (convenio BCA, BCE) constituyen intentos de alcanzar *dimensión* y viabilidad al cooperativismo

de crédito que sea capaz de respetar la personalidad e independencia de las Cajas en sus respectivos ámbitos de actuación, para que establezca un estricto control de la normativa legal vigente, se asegure la *ortodoxia bancaria* de sus actuaciones y colabore en el control financiero de las entidades integradas.

En el contexto del Mercado Unico Europeo (MUE), la banca cooperativa, que ha evolucionado hacia la universalización de sus actividades, habrá de competir en el futuro con una multitud de empresas especializadas que, obviamente, aprovecharán las ventajas inherentes a su especialización. Para superar esa desventaja, la banca cooperativa tendrá que desarrollar su capacidad para gestionar integralmente las necesidades financieras de sus clientes. Solo los establecimientos capaces de erigirse en eficaces gestores de clientes lograrán competir con éxito.

Otros puntos débiles de la banca cooperativa de cara al MUE son los siguientes. Primero, extensa red de oficinas de manera que los costes de explotación inherentes a la misma no se deban convertir en una sobretasa de las operaciones de intermediación por conseguir equilibrar la explotación y rentabilizar los establecimientos. Segundo, existencia de frecuentes excedentes de tesorería y recursos, que se han dedicado al mercado interbancario y a alimentar los mercados monetarios. La reducción de los tipos de interés introducirá un problema en la gestión de los excedentes de tesorería. Tercero, concentración de una parte importante de sus operaciones activas a largo plazo (vg. : agricultura). La tendencia hacia la diversificación y universalización ya se ha señalado, pero aún resulta insuficiente.

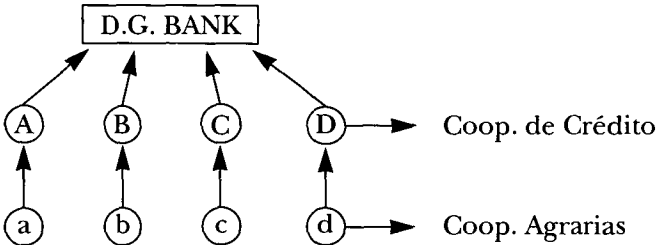
Así pues, una excesiva concentración de las operaciones en las propias cooperativas por parte de las Cajas Rurales no es deseable ni para ellas mismas, por los aspectos mencionados, ni para la racionalización de las propias cooperativas.

La Banca Cooperativa se encuentra implantada en la práctica totalidad de los países de la CEE. Las fórmulas que se adoptan, su estructura, organización y dimensión varían

sustancialmente de un país a otro. Algunas son verdaderos colosos. El Crédit Agricole ocupaba, en 1988, el octavo lugar del mundo, siendo el primer banco no japonés.

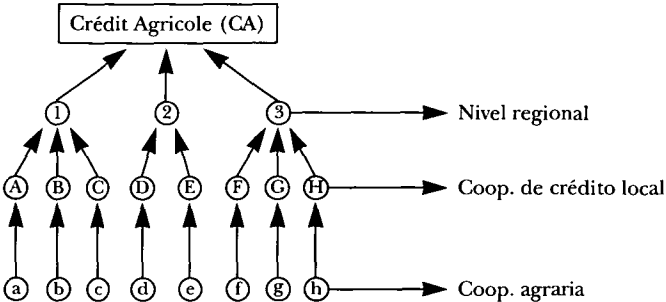
Los bancos cooperativos europeos, hoy, son establecimientos de tipo universal, que prestan toda una gama de operaciones bancarias usuales. El parroquialismo y localismo se acaban en Europa. Hay muchos proyectos de fusión. Aquí en España no se dan.

El proceso de racionalización es el siguiente. En Alemania, por ejemplo, existen 3000 cooperativas de tipo local. Tienen estructura piramidal y han suprimido incluso los estratos intermedios. Es decir el esquema es:



Las solicitudes de crédito presentadas por la cooperativa agraria a, no es estudiada por la cooperativa de crédito A, sino por el D.G.Bank. Igual ocurre con b,c,d, respecto de B,C,D. Todas las solicitudes son estudiadas por la central del D.G.Bank.

El sistema francés es el siguiente:



A diferencia del modelo alemán, en el modelo francés las solicitudes de a,b,c,d,e,f y h no van todas a parar a la cúspide (C.A.). Las solicitudes de a,b, y c van a parar a 1; los de d y e van a 2; y los de f,g y h, van a 3. El nivel regional supervisa; y este último, es supervisado por la central (C.A.). Pero lo que no sucede es una vinculación de a con A; b con B; c con C; etc.

La conclusión es que la tendencia a la universalización de operaciones, a la racionalización de la gestión de las Cajas y a la racionalización de las inversiones de las propias cooperativas agrarias no aconsejan que los vínculos entre una caja rural y sus cooperativas asociadas se sustraigan a algún tipo de control superior. Los procesos de vertebración españoles deberán conducir a una estructura similar a la de otros países. Actualmente la batalla por parte de las cooperativas agrarias para conseguir el control de sus Cajas Rurales es frágil, pero las tendencias naturales e históricas, y los condicionamientos del Mercado Unico conducen a la inexorable universalización y a la relativa independencia de las Cajas Rurales.

Vista la evolución histórica del cooperativismo de crédito en España, su similitud con los procesos de la Comunidad Europea y sus tendencias, así como también los retos impuestos por el Mercado Unico de 1993, resulta evidente que la tendencia hacia «banca universal» resulta inexorable. Igualmente resulta inexorable la necesidad de que el cooperativismo de crédito alcance una *vertebración piramidal*, de manera que las decisiones de inversión y concesión de préstamos a las cooperativas que se encuentran en la base, sean adoptados por un nivel decisorio situado muy arriba de la pirámide, al objeto de imponer racionalidad económica en las decisiones y de escaparse de los procesos de control a que puede verse sometida una cooperativa de crédito por sus cooperativas de base.

Este proceso, que resulta inevitable, resulta también deseable con una óptica general de racionalidad económica.

Pero incluso desde la óptica privada del cooperativismo español, con independencia de la inevitabilidad de ese proceso de vertebración piramidal al que nos hemos referido, no resulta tampoco evidente que su estrategia óptima consista en conseguir controlar a las Cajas rurales. Su emancipación relativa será un factor inductor de racionalización y competitividad.

El tercer factor de desarrollo lo han constituido las ayudas a la constitución de Organizaciones de Productores. Dichas ayudas no están directamente vinculadas a las cooperativas pero sí lo están indirectamente, en la medida en la que tan solo a las cooperativas se les otorgue la calificación de APA. Ese factor lo hemos también denominado monopolio de privilegio.

Junto a estos tres factores de desarrollo, no se puede olvidar el que, en última instancia, constituye la esencia de su función social: la defensa de los intereses de los asociados. A esa función económica de defensa de intereses se ha unido históricamente la función social de vertebración social en las sociedades rurales tradicionales.

La historia del cooperativismo señala siempre a los pioneros de Rochdale y a la función de defensa del precio frente a los intermediarios. Defensa del precio de venta y abaratamiento de los insumos han sido intereses muy claros que han constituido la esencia de esa acción social colectiva.

Los aspectos negativos del actual cooperativismo

Junto a los elementos de valoración social y defensa de los intereses de los productores antes señalados, que constituyen rasgos muy positivos del cooperativismo, especialmente indicados en muchas fases del desarrollo económico y social, actualmente existen ciertos rasgos del cooperativismo agrario español que resultan negativos y a ellos me voy a referir. Los principales rasgos negativos que cabe señalar al cooperativis-

mo agrario español de comercialización son los siguientes. Primero, *sesgo anticalidad*. Segundo, *ineficiencia* en la actividad con unos costes laborales excesivos. Tercero, *apuntalamiento* de las estructuras productivas (Barceló, 1991).

El cooperativismo hortofrutícola español, se ha configurado como una «externalización» de la gestión de venta del agricultor de nuestro modelo productivo. De este modo, el propio cooperativismo favorece la supervivencia de ese modelo productivo de «ajuste parcial». La estrategia elegida de confrontación con el sector comercial es consecuencia del modelo productivo existente pero también ha coadyuvado a *apuntalar* ese modelo productivo. El cooperativismo hortofrutícola se erige pues en un factor que se opone al cambio del modelo productivo del mismo modo que este último constituye un obstáculo para el desarrollo de un cooperativismo bien concebido. Esta interrelación entre modelo productivo y tipo de cooperativismo existe de modo análogo en Japón, donde, al parecer, la potente organización cooperativa NOKYO constituye un obstáculo para el cambio estructural. La NOKYO ha bloqueado la existencia de otros intermediarios que pudieran intentar defender mejor el precio de los agricultores japoneses a tiempo parcial. Al mismo tiempo, el hecho de que los ingresos intraexplotación de esos agricultores japoneses no constituyan más que una pequeña parte de sus ingresos totales constituye un factor que les disuade para exigir y controlar mejor la venta del producto (Hayami, 1988). Las similitudes entre el proceso español y el japonés son bastante elevadas en punto a la evolución del modelo productivo, a sus consecuencias y a su falta de competitividad actual. Igualmente se asemejan en la relación que existe entre las deficiencias de las estructuras productivas y las deficiencias en las estructuras comerciales.

Tras haber analizado dos de los rasgos: sesgo anticalidad y carácter apuntalador de las estructuras productivas, nos resta por señalar el rasgo de la política laboral. Esta conduce a la contratación en condiciones de elevados salarios. Eso podrá

desagradar a muchos socios pero es una política no solo de los presidentes de las cooperativas que son socialistas, sino que está contenida en la propia Ley de Cooperativas de 1987. Forma parte de las contradicciones de la fórmula cooperativa. Así, en la Ley de Cooperativas de 1987, en su artículo 86, se establece el derecho del personal asalariado a participar de los «excedentes disponibles».

Se indica que la participación del trabajador en los resultados favorables de las cooperativas tiene carácter salarial y es compensable con el complemento salarial de similar naturaleza establecido en la normativa laboral aplicable. En caso de que la participación en los resultados de la cooperativa fuese inferior al correspondiente complemento salarial, la Ley indica que se aplicará este último (artículo 86).

Igualmente suele desagradar a muchos socios la retribución de los miembros del Consejo Rector. Nuevamente, esta es una posibilidad recogida en el artículo 59 de la Ley de 1987. Esta remuneración puede venir determinada por los Estatutos por la Asamblea General y no podrá fijarse en función de los resultados económicos del ejercicio social. No discuto que los socios puedan encontrar injustificables o excesivas las remuneraciones de muchos consejeros. Pero esa es una de las contradicciones del cooperativismo en una sociedad moderna, tema sobre el que luego volveremos.

*La principal traba a su desarrollo:
las estructuras productivas*

Es posible que el cooperativismo español acabe superando los obstáculos y contradicciones con que se enfrenta en su desarrollo. Son estrategias de distribución del poder las que están en juego. Veamos el tipo de obstáculos con los que se enfrenta. En las sociedades tradicionales, con mentalidad premoderna o «comunitaria» (Gemeinshaft), en el sentido de *Tönnies*, la función básica es de vertebración social, o

socialización. Aun así, es necesario que aglutine a los socios cooperadores en algún proyecto común evidente de defensa de intereses. En las sociedades con mentalidad moderna o «societaria» (Gessellschaft), también en el sentido de Tönnies, los socios participantes se aglutinan en torno a un proyecto cooperativo, con la intención de autoproveerse de un «bien público» (Olson, 1965). Cada socio, compara las ventajas de la cooperación, con sus costes, y, según sea el resultado percibido, decide entrar o no entrar en el proyecto común.

Pues bien, entre las condiciones señaladas por Olson que favorecen el proceso de generación de proyectos cooperativos, destacan las dos condiciones siguientes. Primero, *número* de participantes; y segundo *homogeneidad* de los participantes. Cuanto menor sea el número y mayor la homogeneidad, tanto más probable resulta el nacimiento y/o consolidación de un proyecto cooperativo.

Las estructuras productivas españolas son muy heterogéneas tanto en tamaño como en otros aspectos relevantes relativos al perfil del socio. Pero la exigencia de un número reducido de socios para hacer factible esa «acción social colectiva» intrínseca a un proyecto cooperativo, se contraponen con la necesidad de un tamaño o volumen de actividad (dimensión) elevados para hacer frente a las exigencias de los nuevos procesos y cambios que están teniendo lugar en el consumo y en la distribución. Esa contradicción constituye un freno al surgimiento de cooperativas «ex novo».

Así pues, cuando los imperativos del consumo y la distribución no eran tan elevados en cuanto al *tamaño* y la *calidad*, el nacimiento de cooperativas de un número reducido de socios y con dimensiones o volumen de actividad reducidos eran factibles. Al ocurrir estos cambios, en sociedades como las europeas, los procesos de concentración se intensifican. Además, en muchos países europeos, las condiciones de partida de los proyectos cooperativos ya originaban unas «dimensiones» mayores (en volumen de actividad) con un número reducido de socios (condición de Olson

para el éxito de la acción colectiva) debido a una situación de partida favorable en relación con las estructuras productivas.

Precisamente por esa razón, las condiciones actuales en la mayoría de las regiones españolas resultan negativas. Primero, porque debido al reducido tamaño de las explotaciones, todo proyecto cooperativo naciente con un número de socios reducido (para cumplir con la viabilidad «olsoniana») resulta disfuncional con las exigencias actuales de tamaño y volumen de actividad. Segundo, porque la heterogeneidad entre los perfiles de los agricultores españoles resultan enormes (profesionales, grandes empresarios, jornaleros propietarios, pequeños empresarios, agricultores a tiempo parcial).

Así pues, el cooperativismo español presenta serios obstáculos para su desarrollo en presencia de los cambios en la demanda y distribución (que exigen una producción concentrada, de calidad y estandarizada) y de las estructuras productivas (con un minifundismo que dificulta una acción colectiva capaz de concentrar en los inicios de un proyecto cooperativo, un volumen suficiente de producción).

Ante este panorama, nuestra posición frente el cooperativismo puede sintetizarse en los siguientes puntos. Primero, reconocimiento de su funcionalidad económica y social, cuando surge y se desarrolla en ciertas condiciones económicas, culturales, estructurales e históricas. Segundo, señalamiento de su disfuncionalidad actual, en las actuales condiciones económicas, culturales, estructurales e históricas de la España de 1991, en vísperas del Mercado Unico. Tercero, con una concepción funcionalista, debe pronosticarse un futuro muy problemático. Cuarto, el voluntarismo de los actores sociales puede remontar esas adversas circunstancias, pero para ello resulta necesario actuar con rapidez y energía sobre las estructuras productivas. *No se puede concebir el papel del cooperativismo en el sector agrario «separadamente» del modelo de agricultura que se desea potenciar.*

6.2.4. Asignación regional de modelos agrarios

A lo largo de este capítulo, se han ido elaborando los fundamentos, los objetivos y los instrumentos de una política de «ajuste y reestructuración» para el sector agrario español. Dicha política ha partido del reconocimiento de que los modelos de agricultura posibles son *diversos*, como diversa es también la realidad regional española. La experiencia histórica pone de relieve que varias han sido las opciones o estrategias en los países de nuestro entorno (Francia, Italia, Portugal). Unas estrategias han dado muy buenos resultados (Francia) y otras muy malos (Portugal). El caso italiano es el que más se asemeja al español por la *diversidad* regional (también el caso portugués) y por el *nivel* de desarrollo general alcanzado.

Al fin y al cabo ese nivel de desarrollo es el que más condiciona el *grado* de *ajuste* requerido (abandono del factor trabajo). Pero en la Comunidad Europea actual, otros problemas del entorno condicionan necesariamente al sector agrario. La necesidad de reducir el grado de protección obliga a un redimensionamiento contractivo del mismo. Ello viene condicionado por problemas presupuestarios, pero también por la necesidad de liberalizar el comercio agrícola a nivel internacional (liberalización extracomunitaria).

Esa liberalización internacional viene impuesta por la necesidad de reducir y redistribuir los costes sociales del reajuste agrario a nivel internacional. Asimismo, la tendencia contractiva del sector agrario a nivel de la Comunidad Europea, impone la necesidad de redistribuir los costes del reajuste a nivel intracomunitario entre países y regiones. Dicho reparto no puede ignorar los fundamentos de una Comunidad Europea que aspira a alcanzar un Mercado Único y una Unión Económica y Presupuestaria. ¿Cómo redistribuir los costes del reajuste entre países y regiones de forma que se satisfagan simultáneamente los objetivos de eficiencia y equidad?

He ahí el gran dilema eterno de la política económica. También de la política agraria actual. La solución consiste, como diría el *Tinbergen* de los años 60, en disponer de un número de *instrumentos* igual al de *objetivos*. La *eficiencia* exige que los países más competitivos no vean frenadas sus posibilidades de expansión en el mercado intracomunitario. La *equidad* exige una atención a las regiones y comarcas más desfavorecidas. La protección *medioambiental* exige evitar el despoblamiento y la desertificación en regiones desfavorecidas y reducir la intensificación en regiones de agricultura competitiva.

Reducción de precios, incremento de las ayudas a las rentas y control de la producción (con abandono de tierras y extensificación), constituyen un conjunto de tres instrumentos para los *tres* objetivos anteriores.

En agriculturas competitivas, la reducción de precios, la extensificación (que reduce la contaminación y la producción) y el estímulo al abandono de tierras, no podrían nunca ser objetivos instrumentales compatibles, a menos que la reducción *global* de *producción* y superficie se vea acompañada por un aumento del valor añadido por unidad de trabajo. La reducción de ingresos va acompañada en parte por una reducción de costes (extensificación) pero la otra variable clave es la cantidad total de trabajo incorporada. Si se reduce el trabajo total a una velocidad mayor que la superficie total y los ingresos, es posible que aumente el valor añadido por unidad de trabajo. Pero ello exige una aceleración del «ajuste agrario», que al reducir la cantidad de trabajo total en la agricultura, aumenta la *superficie media por explotación*. Ello supone que el número de explotaciones debe de *reducirse* necesariamente. Para ello, en las regiones de agricultura competitiva donde se *incrusta* el modelo de «ajuste parcial» serían necesarias enérgicas políticas de reestructuración inducidas por medio de acciones de intervención en el mercado de la tierra. Si ese modelo de «ajuste parcial» no está

excesivamente generalizado bastará con estimular el proceso de «ajuste natural con reestructuración».

En las regiones (comarcas) donde a la agricultura no se le pida esa función productiva-competitiva, sino una función medioambiental y de asentamiento de la población con fines de equidad y reequilibrio interregional, la política de reducción de precios y cantidades no puede verse acompañada de una salida de población que recomponga la competitividad de cada explotación. Las ayudas directas a las rentas y las acciones de apoyo deben permitir el cumplimiento de los objetivos instrumentales establecidos.

Veamos la aplicación de los principios anteriores a la realidad regional española, de forma no exhaustiva.

6.2.4.1. Cornisa Cantábrica

La situación de la agricultura en dicha región es la siguiente. Enorme especialización en vacuno leche y vacuno carne. Más en algunas Comunidades Autónomas (Galicia, Asturias y Cantabria) que en otras (País Vasco). Situación muy desfavorable del entorno macroeconómico que se caracteriza por elevados niveles de población activa agrícola respecto de la población activa total (caso de Galicia y especialmente Lugo y Orense) o por un declive industrial (caso de Asturias y sobre todo del País Vasco).

En esta situación, no se puede pedir que el modelo de agricultura acometa el «ajuste» con la máxima velocidad. Más bien, lo que conviene es que la velocidad se vea ralentizada al objeto de evitar una pérdida excesiva de vitalidad regional que estrangule las posibilidades de crecimiento y desarrollo social futuro. El inevitable establecimiento de las cuotas lecheras (apartado 2.8) conducirá a una reducción del número de explotaciones. Así pues, el «ajuste natural» tenderá a ocurrir acompañado de «reestructuración».

La situación estructural del sector es de gran minifundismo, parcelación y envejecimiento de la población (apartado 3.5). En cuanto al trabajo, el familiar es dominante, el trabajo contratado muy reducido y la agricultura a tiempo parcial de poca importancia en relación con otras regiones. Luego aquí no estamos en presencia de un «ajuste parcial» sino de «ajuste clásico». El modelo dominante para estas regiones será el AN-C. Aun así, puestos a instrumentar un *modelo* con reestructuración, la tendencia debe de ser hacia la coexistencia de la «agricultura familiar variable» invariablemente en un escenario contractivo (AFV-C) y también, en muchas comarcas, la agricultura familiar campesina, en ese escenario contractivo (AFC-C), con el objetivo de evitar un despoblamiento masivo y desordenado.

Las nuevas Organizaciones Comunes de Mercado impondrán la *extensificación* en este sector. En consecuencia, las explotaciones estarán necesariamente vinculadas a la tierra. Ello confiere a esta tierra un papel estratégico. Por una parte será más necesaria para producir, y por otra, recibirá las cuasi rentas de las ayudas directas concedidas a las unidades ganaderas a ella vinculadas. Su valor tenderá a incrementarse pues, si cabe, con relación a otro modelo alternativo de «ajuste» con desprotección no *extensiva*.

Por consiguiente, la constitución de un Fondo de Tierras puede tener gran utilidad. Su función puede ser múltiple. Primero, reagrupar las tierras de las explotaciones tan dispersas y parceladas, para su posterior redistribución a las explotaciones en crecimiento. Su función puede ser similar a la de las SAFER francesas. Segundo, se debe de encauzar la tierra hacia las explotaciones en crecimiento viables (AFV) y hacia explotaciones con función de protección medioambiental de escasa viabilidad en el largo plazo pero cuyas rentas obtengan las ayudas previstas a tal fin (AFC). Todo ello en función de comarcas.

Los Fondos de Tierras, deben de tener una jurisdicción autonómica y sus actuaciones pueden combinar las acciones

(tipo β y b) tendentes a la eliminación de la gran explotación en algunos casos en que valga la pena (caso de Asturias y Cantabria), con las acciones que se centren en la eliminación exclusivamente de las pequeñas explotaciones (tipo α y a), como en el caso de Galicia. Siempre dentro de escenarios contractivos para el sector agrario, lo que nos lleva a la coexistencia de todos los siguientes modelos de la tabla 6.1.: AN-C; AR-C; AFV-C; AFC-C; α -C; β -C; a-C y b-C, con carácter general. En algunos casos localizados podría darse las opciones que implican expansión: AR-E; AFV-E; α -E y β -E. Las opciones expansivas para las comarcas con riesgo de despoblamiento y apuntalamiento transitorio de modelo campesino resultan poco probables (AFC-E; a-E y b-E). La dinamización rural en estos casos debería basarse en acciones de apoyo (agroturismo, artesanía, industria ligera, infraestructuras).

La función de las actuaciones del Fondo de Tierras, dentro del raquitismo presupuestario de estas regiones, podrían basarse en los fondos procedentes de los programas marcos comunitarios (objetivo 1), además de otras acciones de bajo coste económico pero efectivas: «derecho de tanteo y retracto», fiscalidad discriminatoria, sucesiones discriminatorias, etc.

6.2.4.2. Litoral mediterráneo

En el litoral mediterráneo (Comunidad Valencia y Murcia principalmente), el nivel de desarrollo general alcanzado resulta aceptable. Aún así, las regiones están en el objetivo 1 (Comunidad Valenciana) debido a que el criterio del PIB y del empleo jugaron en su favor en una coyuntura en que se cree que la economía sumergida es muy elevada.

En estas regiones, el modelo productivo generalizado es del tipo «ajuste parcial». Elevados grados de minifundismo, parcelación, agricultura a tiempo parcial y envejecimiento de la población. La orientación productiva dominante es la hortofrutícola (incluidos cítricos). El modelo productivo es

enormemente intensivo en el empleo de agua, fertilizantes y productos fitosanitarios, lo cual le ha llevado a elevados niveles de contaminación de suelos y aguas y al agotamiento de muchos acuíferos. Las condiciones naturales de que gozan deberían otorgarles gran ventaja comparativa para el desarrollo de una agricultura competitiva. Pero en los últimos años están surgiendo notables frustraciones en relación con esas expectativas. Las innovaciones tecnológicas y el dominio del sistema comercial de países como Holanda, Bélgica y Francia, están conduciendo a una fuerte competitividad y frustración de «expectativas». Ello obedece a que el modelo productivo de «ajuste parcial» revela enormes dificultades en introducir las innovaciones tecnológicas necesarias que le lleven a la mecanización, extensificación, reducción de costes laborales, capaces de generar explotaciones que se adapten a los cambios en la demanda y la distribución, y a los cambios en la dotación de factores.

Así pues, el tipo de modelo que conviene desarrollar, con carácter general, en estas regiones son las del tipo AR-C. Concretamente las AFV-C. Las explotaciones deben ser viables para poder hacer frente a ese reto de *modernización y competitividad* al que parecían estar llamadas. Deben ser familiares para reducir el recurso a la mano de obra inmigrante merced a la mecanización. Esa mecanización debe ser capaz de sustituir las técnicas medioambientales nocivas (v.g.: tratamientos químicos) por técnicas mecánicas (escarda mecánica) y los modelos generales deben ser contractivos para reducir la presión general sobre los recursos hídricos y la contaminación del medio ambiente. Esa reducción global de carácter contractivo se supone será capaz de incrementar los precios en muchos productos ya que, teniendo en cuenta su estacionalidad y cuota de mercado, se revela una relación inversa entre cantidad producida y exportada y nivel de precios (Barceló, 1991).

Como las proximas Organizaciones Comunes de Mercado no tienen previsto incorporar la extensificación en el sec-

tor hortofrutícola, la solución debe consistir en aplicar los reglamentos de extensificación de tipo general (reglamento 1094/88 y modificaciones posteriores).

Las intervenciones en el mercado de la tierra tendentes a crear el modelo AFV-C deben centrarse en la eliminación de las pequeñas explotaciones. No resulta económicamente ni socialmente funcional la eliminación de las pocas grandes propiedades. Por consiguiente, el tipo de modelo o intervención debe ser α -C (excluyendo el β -C).

En algunas comarcas interiores del litoral mediterráneo, sería indispensable establecer modelos de tipo campesino no necesariamente viables (AFC-C). Con orientaciones productivas de cereal en secano y ganadería extensiva de vacuno (Castellón) y de ovino (Alicante, Valencia y Murcia).

Las acciones del Fondo de Tierras, no pueden tener eficacia si se nutren tan sólo de las tierras cedidas por la aplicación de programas de «cese con reestructuración» debido a que la generalización de la agricultura a tiempo parcial excluye a la mayoría de agricultores de su calidad de beneficiarios posibles. Las actuaciones de estos Fondos de tierras deberán pues de recurrir al ejercicio del «derecho de tanteo y retracto».

El sistema comercial dominante en estas regiones presenta disfuncionalidades considerables ya que se ha convertido en un apuntalador del sistema productivo dominante. De esta forma presenta un «sesgo anticalidad», incapaz de adaptarse a los requerimientos de la demanda y distribución (calidad y estandarización). El cooperativismo se encuentra bastante generalizado pero debe de cambiar su estrategia abandonando su carácter apuntalador del sistema productivo para convertirse en un elemento de cambio y dinamización de la reestructuración productiva. Sobre nuevas estructuras productivas con agricultores profesionales, el nuevo cooperativismo podría jugar un importante papel (Barceló, 1991).

6.2.4.3. Meseta

Se incluye aquí a las dos Castillas, Madrid y Aragón. Constituye un conjunto muy heterogéneo en muchos aspectos. Incluso parte de Aragón se hunde en la Depresión del Ebro y reduce su altitud con relación a la del resto de la meseta. La composición de la producción es diversa, pero un rasgo común es la concentración relativa del cereal en la producción final agraria. La viticultura existe en toda la meseta pero se concentra *cuantitativamente* en Castilla-La Mancha. El tipo de ganado es diverso pero el porcino se concentra en Aragón, y el vacuno en Castilla-León. Los frutales se concentran en Aragón, las hortalizas en Castilla-La Mancha y la remolacha tan sólo en Castilla-León (Valladolid).

Estructuralmente hemos advertido igualmente diferencias, pero en toda la meseta existen explotaciones con grandes superficies que coexisten con un predominio mayor o menor de las pequeñas explotaciones.

El predominio del cereal como rasgo común y la aridez del suelo y el clima, confiere peculiaridades para los fines de nuestro análisis. La Comunidad Europea tiene previsto una reforma de la OCM de los cereales de manera que la reducción de precios se vea acompañada de la concesión de *primas* por hectárea, moduladas además en función de la superficie. Ello supone la adición de una cuasirenta a toda la tierra de la Meseta, con mucha más intensidad que en las regiones donde dominan otros cultivos para los que la reforma de la OCM no supone una revalorización tan directa de la tierra (especialmente en el caso del litoral mediterráneo). Además, supone una diferenciación en las cuasirentas de la tierra, según el tamaño de la explotación, tanto más elevado cuanto menor sea el tamaño de la explotación. La consecuencia es que la «reestructuración» no inducida puede verse obstaculizada por ese efecto perturbador de las primas diferenciales en el mercado de la tierra.

Además, otra consideración muy importante es que gran parte de la Meseta es uno de los ejemplos más claros del riesgo de despoblamiento y desertización. Por ello, los Fondos de Tierras, en estas regiones, deben atender objetivos múltiples y, como en casos anteriores, cuidadosamente definidos. En general, la parte de meseta susceptible de sobrevivir en contextos de modelos AFV, debe ser sometida a un proceso de reestructuración de cierta intensidad. Aunque mucho menor que en la zona del litoral mediterráneo, debe ser mucho mayor que en la cornisa cantábrica, a tenor de los resultados que se han obtenido en el capítulo 5.

En algunas comarcas, el escenario/opción debería ser el AFC, con tal de que un conjunto de acciones de apoyo y de ayudas a las rentas sean capaces de fijar población. Las opciones dominantes aquí deben ser las de tipo (α o a). En efecto, en vista de que el objetivo prioritario para estas regiones no debe ser el de crear una agricultura competitiva, ni tampoco es probable que el desarrollo económico futuro pueda ser intenso ni articulado con el sector agrario, no deberían gastarse energías en atacar a la gran explotación. En vista de la estructura socioeconómica de la meseta (y política), dicho objetivo no haría sino frenar la eficacia de un Fondo de Tierras que se basara en las estrategias (β y b), tal como de hecho ha ocurrido en Aragón.

De acuerdo con lo expuesto, el conjunto de opciones dominantes deben ser del tipo AR-C, AFV-C, AFC-C, α -C y a-C. Se descartan las opciones tipo β , tipo b y tipo E.

6.2.4.4. Andalucía y Extremadura

También aquí se da una gran diversidad regional y comarcal. Dos rasgos vamos a retener en el análisis de ambos casos. Primero, que en ambas regiones se puede incrementar la presencia de una agricultura competitiva. Segundo, que en ambas regiones, el problema de la gran explotación ha sido

un rasgo histórico que ha conducido, finalmente, en la pasada década de los 80, a la aprobación de Leyes de Reforma Agraria.

Así pues, los escenarios dominantes deben ser los de tipo AR-E y AFV-E. En algún caso (vg. cereal) se pueden dar situaciones contractivas que sin embargo deberían ser sometidas a planes de reconversión de cultivos (v.g. hortalizas).

En ambas regiones pueden darse, de acuerdo con la legislación vigente, los escenarios tipo β y b. Igualmente, podemos encontrar muchas comarcas donde el objetivo fundamental sea fijar población y luchar contra la desertificación (en algunas comarcas es donde más gravedad reviste el problema de la desertificación). En tal caso, las opciones/escenarios AFC también deben contemplarse. Es pues, un grupo regional donde todas las situaciones de la tabla 6. 1 pueden darse y donde tan sólo el análisis comarcal puede permitir una adecuada planificación. Los escasos fondos de que disponen estas Autonomías podrán verse complementados con los Fondos Estructurales ya que se encuentran en el objetivo 1.

6.2.5. Financiación

Volumen

En el capítulo 5 se ha ofrecido una interpretación de carácter teórico, en virtud de la cual, la asignación de recursos al sector agrario español había sido excesiva durante los años 60 y 70, a juzgar por el comportamiento de las productividades medias del trabajo en el sector agrario y el no agrario. Durante los años 70, a medida que tenía lugar una fuerte crisis económica, una valoración adecuada de los costes y beneficios de la política de protección vía precios revela que, justo al llegar a 1982, la protección real se hace igual a la protección óptima (García Alvarez, 1986). Ahora bien, eso no significaba que no hubiera exceso de recursos en el sector

agrario. El exceso no era tanto de factor trabajo, que se asignó eficientemente merced a ese modelo de «ajuste parcial», como de factor capital que, a través del sistema de crédito agrario, Banco de Crédito Agrícola más Cajas Rurales (ver apartado 6.2.3.2), dieron lugar a un exceso de tractorización en la agricultura y a un exceso de capacidad en las instalaciones de los agricultores y de sus cooperativas.

Esta valoración implica que se supone más acertada la política italiana (o portuguesa) durante esos mismos años que condujo a un tamaño relativo inferior de su sector agrario, con lo que se aceleró más el crecimiento económico general. Significa eso también, implícitamente, que no se considera que fuera adecuado para la España de los años 60, aquella incisiva política de modernización del sector agrario llevada a cabo por Francia. Efectivamente, en el proceso de crecimiento económico los recursos deben asignarse priorizando. Una priorización *inducida* muy libremente por el *mercado* o por la *planificación*, pero priorización al fin y al cabo.

No obstante, aun cuando el trabajo no fuera sobrante en el sector agrario en los años 80 en España, sí que lo era en los años 60 y 70. Eso significa que el sector agrario debió haber expulsado más trabajo todavía, lo cual no implica que el tamaño global del sector agrario debía de haberse reducido. En realidad, con menos trabajo pero una enérgica reestructuración productiva como el caso francés, hubiera sido posible la creación de un tejido de explotaciones familiares viables. Dichas explotaciones, gestionando la misma superficie cultivada, hubieran podido utilizar más eficientemente el capital, haciendo posible que se empleara *menos en todo el sector pero más en cada explotación*.

Aun así, el sistema comercial montado sobre ese reestructurado modelo productivo de explotaciones familiares, viables y homogéneas, hubiera podido constituir un eficiente sistema cooperativo, atentamente vigilado, gestionado y controlado por agricultores profesionales y con perfiles socioeconómicos homogéneos. Con el paso del tiempo, sobre esa

base productiva, el sistema agroalimentario hubiera podido ir integrándose verticalmente sobre los cimientos del sector productivo y de los productores y no al revés. Ello hubiera permitido una gran capacidad de «amortiguación» de las fluctuaciones de precios y mercados, capturando los valores añadidos de la comercialización y de la industria (de fertilizantes, pesticidas, fábricas de piensos, harineras, mataderos, industrias cárnicas, extractores de aceite, etc.).

Esa fue la estrategia francesa, estrategia que descansa en el acierto de haber elegido un *modelo* de explotación familiar viable y homogéneo. Eso no implicaba sobrecapitalizar la agricultura sino dotarla de un capital eficientemente utilizado. Tampoco implicaba reducir su dimensión, sino sólo de extraérle todo el trabajo sobrante, para que permaneciera en ella el suficiente, que también iba a ser decreciente con el proceso de modernización y de «ajuste clásico» ininterrumpido.

Actualmente, si se quiere llevar a cabo un proceso de modernización y reestructuración de acuerdo con los modelos manejados en los apartados anteriores, resulta indispensable proveer al sector agrario de un adecuado volumen de capital. Capital para llevar a cabo la reestructuración productiva, para la potenciación de la investigación y de la innovación tecnológica, para la modernización de los sistemas de comercialización e industrialización, etc.

Pues bien, ante una situación de recursos escasos conviene llevar a cabo una coordinación interministerial e interregional. Veamos a continuación cual es la situación financiera de las Comunidades Autónomas y su capacidad autónoma de financiación.

Marco financiero autonómico

Este subapartado se basa en García Alvarez (1990a). Los mecanismos de financiación de las Comunidades Autónomas pueden agruparse en las siguientes «rúbricas»:

1.- Financiación básica: Proporciona a las Comunidades Autónomas los recursos básicos para el funcionamiento de los servicios traspasados por el Estado. Se incluyen aquí: las tasas de los servicios traspasados, la participación en los ingresos del Estado, los tributos cedidos y las transferencias de la Seguridad Social. La participación en los ingresos del Estado constituye una fuente fundamental de recursos para las Autonomías. La determinación de dicha participación se basa en la actualidad en un procedimiento de revisión quinquenal, que viene a asegurar que, como mínimo, los recursos por este concepto crecerán a la misma tasa del PIB nominal del conjunto del Estado. Ello facilita en parte la planificación a medio plazo de la gestión autonómica.

2.- Financiación propia: Se refiere a recursos financieros, cuyo origen, y también su gestión, corresponden exclusivamente a las haciendas autonómicas. Se trata de recursos propios de naturaleza tributaria y financiera. Como veremos, la situación de las diferentes CC.AA. es muy diversa.

3.- Financiación de solidaridad: Está constituida por el Fondo de Compensación Interterritorial. El problema con este sistema es que tenía asignado una doble función: a) inversión nueva de las CC.AA.; y b) solidaridad interregional. En 1987 comenzó su revisión haciendo que se destinase un 25% a la función de solidaridad. La tendencia es a que se convierta en un instrumento más de solidaridad a través de su coordinación con otros instrumentos de política regional (FEDER, Fondo de Incentivos Económicos Regionales).

4.- Financiación complementaria: Son mecanismos financieros que proporcionan recursos a las CC.AA., con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y cuya finalidad es diversa y específica. Se incluyen aquí: subvenciones gestionadas, los Convenios de Inversión, los Contratos-Programa y los Recursos Locales. Los dos primeros tienen especial impor-

tancia para la política agraria. A través de ellos se articula gran parte de la acción de la Administración Central sobre la agricultura regional, aunque son luego administrados y gestionados por las propias CC.AA. Aquí es pues donde cabe realizar un gran esfuerzo de coordinación interregional en el diseño de planes de desarrollo de la Agricultura Española.

Estas cuatro rúbricas de financiación proporcionan una autonomía financiera que resulta moderadamente baja (Pérez, 1987, 1989, tomado de García Alvarez, 1990a, pág. 7) El sistema actual sigue sin responder al modelo de *corresponsabilización fiscal*. El conflicto entre los principios de autonomía financiera de las CC.AA. y el equilibrio financiero del Estado se ha resuelto hasta ahora en favor del segundo principio. Ello limita notablemente las posibilidades de una política fiscal autónoma de las CC.AA. que actúe a través de figuras tributarias como el Impuesto sobre el Valor Añadido o recargos del impuesto sobre la renta.

Si no hay autonomía fiscal (con la salvedad de Navarra), tampoco hay autonomía de gasto. La autonomía financiera se fundamenta en la rúbrica «participación en los ingresos del Estado». Dichos recursos no están asignados a ningún fin específico y, por lo tanto, son de libre disposición por el gobierno autónomo. En relación con la política agraria, ya hemos señalado que las subvenciones gestionadas, y los Convenios de inversión constituyen recursos de *financiación condicionada*. Su adscripción es obligatoria a una finalidad específica o a la asignación de un recurso concreto. Existe una cierta autonomía de gestión en la aplicación de estos recursos.

Los cuadros 6.1 y 6.2 ilustran la evolución de los recursos financieros según su carácter de condicionados o incondicionados. En 1987, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó un sistema que estará vigente hasta 1991 y que supuso un notable incremento de los recursos incondicionados. Desde 1990, el Fondo de Compensación Interterritorial

EVOLUCION DE LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Millones de ptas.	1986		1987		1988		1989	
	F. No Comd.	F. Comd.	F. No Comd.	F. Comd.	F. No Comd.	F. Comd.	F. No Comd.	F. Comd.
Andalucía	202.027	303.956	274.364	327.698	330.360	419.177	375.055	448.390
Aragón	19.607	9.792	26.818	6.056	31.449	6.005	33.252	7.493
Asturias	17.805	8.825	24.162	7.418	26.633	6.930	29.519	8.340
Baleares	8.680	4.259	13.275	3.439	16.210	3.273	18.753	3.874
Canarias	62.700	23.281	86.085	19.033	107.258	22.303	108.991	26.059
Cantabria	8.460	4.349	12.965	3.095	19.337	2.943	20.356	3.579
Castilla-León	41.845	26.176	51.403	20.077	61.892	19.483	74.309	24.423
Castilla-La Mancha	23.927	31.847	33.245	24.646	37.847	24.608	52.980	29.393
Cataluña	143.477	272.619	211.955	283.930	260.785	360.191	288.377	384.260
Extremadura	13.358	21.598	21.484	18.634	24.134	13.996	27.852	17.555
Galicia	85.681	38.176	106.332	32.453	133.316	39.954	148.091	48.267
Madrid	50.011	74.267	72.709	43.326	111.351	52.954	122.696	57.420
Murcia	10.480	4.920	17.147	6.104	22.650	8.447	23.233	10.455
Navarra	38.966	4.212	55.259	3.694	70.650	2.631	74.424	3.174
La Rioja	6.993	1.671	7.684	1.114	8.585	1.247	10.041	1.453
C. Valenciana	93.285	40.279	1.224.426	38.993	166.871	193.962	170.302	205.892
País Vasco	148.520	8.412	183.109	9.304	224.666	85.663	282.000	94.432

La financiación incondicionada incluye el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, los tributos cedidos, las tasas de los servicios pasados, los impuestos propios, los recursos locales de las CCAA uniprovinciales, los recargos sobre los tributos estatales y las operaciones de crédito.

La financiación condicionada recoge las subvenciones gestionadas, las transferencias de la seguridad social, el Fondo de Compensación Interterritorial, los Convenios de Inversión y los Contratos Programa.

No se han incluido los recursos locales -ajenos- de las CCAA pluriprovinciales debido a que en éstas la Administración Autonómica actúa sólo de intermediario.

Fuente: Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales. (García-Alvarez et alii., 1990)

CUADRO 6.2

EVOLUCION DE LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (En % de la financiación final de cada año)

	1986		1987		1988		1989	
	F. No Cond.	F. Cond.	F. No Cond.	F. Cond.	F. No Cond.	F. Cond.	F. No Cond.	F. Cond.
Andalucía	39,93	60,07	45,57	54,43	44,08	55,92	45,55	54,45
Aragón	66,69	33,31	81,58	18,42	83,97	16,03	81,61	18,39
Asturias	66,86	33,14	76,51	23,49	79,35	20,65	77,97	22,03
Baleares	67,08	32,92	79,42	20,58	83,20	16,80	82,88	17,12
Canarias	79,92	27,08	81,89	18,11	82,79	17,21	80,70	19,30
Cantabria	66,05	33,95	80,73	19,27	86,79	13,21	85,05	14,95
Castilla-León	61,52	38,48	71,91	28,09	76,06	23,94	75,26	24,74
Castilla-La Mancha	42,90	57,10	57,43	42,57	60,60	39,40	64,32	35,68
Cataluña	34,48	65,52	42,74	57,26	42,00	58,00	42,87	57,13
Extremadura	38,21	61,79	53,55	46,45	63,29	36,71	61,34	38,66
Galicia	69,18	30,82	76,62	23,38	76,94	23,06	75,42	24,58
Madrid	40,24	59,76	62,66	37,34	67,77	32,23	68,12	31,88
Murcia	56,96	43,04	73,75	26,25	72,84	27,16	68,97	31,03
Navarra	90,25	9,75	93,73	6,27	96,41	3,59	95,91	4,09
La Rioja	80,71	19,29	87,34	12,66	87,32	12,68	87,36	12,64
C. Valenciana	69,84	30,16	96,91	3,09	46,25	53,75	45,27	54,73
País Vasco	94,64	5,36	95,16	4,84	72,40	27,60	74,91	25,09

La financiación incondicionada incluye el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, los tributos cedidos, las tasas de los servicios tras pasados, los impuestos propios, los recursos locales de las CCAA uniprovinciales, los recargos sobre los tributos estatales y las operaciones de crédito.

La financiación condicionada recoge las subvenciones gestionadas, las transferencias de la seguridad social, el Fondo de Compensación Interterritorial, los Convenios de Inversión y los Contratos Programa.

No se han incluido los recursos locales -ajenos- de las CCAA pluriprovinciales debido a que en éstas la Administración Autonómica actúa sólo de intermediario.

Fuente: Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales. (García-Alvarez et alii., 1990)

(FCI) ha pasado a engrosar la financiación incondicionada. Así pues, la autonomía financiera ha ido en aumento. En general, no puede decirse que la falta de autonomía constituya una traba insalvable para financiar proyectos de política agraria que se consideren prioritarios desde la óptica regional.

La descentralización ha llevado el traspaso a los gobiernos regionales de gran parte de las funciones de *gestión* de la política agraria de las CC.AA., quedando en el Estado las responsabilidades de *planificación*, así como la política de rentas que está bajo el control del Estado y de la Comunidad Europea.

La primera cuestión que se plantea es saber si las CC.AA. se han limitado a ejecutar programas diseñados en los niveles superiores de gobierno, o si han adoptado un papel *activo*, inyectando fondos autonómicos en la configuración de su política agraria autonómica.

Para responder a esa cuestión, son de gran utilidad los presupuestos consolidados de las administraciones públicas en materia de agricultura, pesca y alimentación (MAPA, 1990). Así, en el cuadro 6.3, en la primera columna, se recoge el gasto público en agricultura financiado con fondos autonómicos para el año 1990.

La segunda columna muestra los ingresos totales de las CC.AA. (condicionados + incondicionados) del mismo año. La tercera columna sólo incluye los fondos incondicionados de 1989. En la penúltima columna la importancia de la agricultura en los presupuestos queda infravalorada puesto que tan sólo considera el gasto agrícola *gestionado* por las CC.AA., pero no el *financiado* por las mismas. Aún así, se aprecia la significativa importancia de la agricultura en los presupuestos.

Tan solo en cinco Comunidades Autónomas el porcentaje de los gastos agrarios respecto al total de los fondos propios de cada Autonomía resultaron inferiores al porcentaje de la renta agraria en la renta regional. Dichas comunidades

CUADRO 6.3

ESFUERZO AUTONÓMICO EN POLÍTICA AGRARIA

	<i>Gasto agrícola financiado con fondos propios 1990</i> 000 Mill. ptas. (1)	<i>Ingresos totales (1990)</i> 000 Mill. ptas. (2)	<i>Financiación Inconiciomada (1989)</i> 000 Mill. ptas. (3)	<i>Participación de la agricultura en el VAB regional</i> (%)	<i>% (1)/(2)</i>	<i>% (1)/(3)</i>
Andalucía	54,66	1.215,8	375,06	10,6	4,50	14,57
Aragón	12,95	60,5	33,25	8,1	21,40	38,95
Asturias	6,40	66,5	29,52	4,2	9,62	21,68
Baleares	3,08	25,0	18,75	2,5	12,32	16,43
Canarias	10,21	193,9	108,99	5,9	5,27	9,37
Cantabria	5,11	41,1	20,36	5,7	12,43	25,10
Castilla-León	33,40	150,4	74,31	9,7	22,34	45,22
Castilla-La Mancha	20,17	125,6	52,98	12,9	16,06	38,07
Cataluña	13,77	988,0	288,38	2,4	1,39	4,77
Extremadura	16,15	85,5	27,85	13,7	18,89	57,99
Galicia	35,48	281,8	148,09	11,8	12,77	24,30
Madrid	9,16	222,9	122,70	0,3	4,06	7,38
Murcia	5,42	51,0	23,23	10,2	11,61	25,48
Navarra	8,74	124,5	74,42	7,3	6,70	11,21
La Rioja	3,43	17,2	10,04	10,1	19,94	34,16
C. Valenciana	14,51	460,0	170,30	5,6	3,15	8,52
País Vasco	16,31	425,9	282,00	1,8	3,83	5,78
Total CCAA	269,45	4.535,6	1.860,23		5,95	14,50

Fuente: Presupuesto consolidado de las AAPP en materia de agricultura, pesca y alimentación para 1990. Ministerio de Economía y Hacienda. (García-Alvarez et alii., 1990).

fueron: Andalucía, Comunidad Valenciana, Cataluña, Canarias y Navarra. En parte se explica por el hecho de que cuatro de ellas disponen del máximo techo competencial (Artículo 151) y Navarra es la Comunidad Foral con la máxima autonomía económica, que incluye la vertiente del ingreso (fiscal) y del gasto (financiera).

Aun así, en comunidades como Galicia y País Vasco, la atención prestada a la agricultura resulta significativa aun cuando también son comunidades del Art. 151. El porcentaje promedio del gasto agrícola respecto de los fondos propios, es de alrededor del 6%, porcentaje algo inferior al constatado para las regiones italianas en 1984 que era del 7% (García Álvarez, 1990a, pág. 14).

En la última columna del cuadro 6.3 se muestra el porcentaje de la agricultura en los fondos incondicionados de las CC.AA. Aquí sí que se aprecia que, en todas las CC.AA., la participación de la agricultura en los fondos incondicionados supera el porcentaje que representa la renta agraria respecto de la renta total regional. Globalmente representa el 14%, casi el triple que la participación de la agricultura en la renta regional total. Esa elevada orientación agraria de la política autonómica contrasta con la escasa orientación agraria de la política estatal. La participación de la agricultura en el presupuesto de gastos del Estado no superaba el 4% del presupuesto en 1990, incluyendo las acciones de la PAC gestionadas por el Estado español y reembolsadas por el FEOGA. Destaca la fuerte orientación agraria de la política autonómica en las Autonomías: Aragón, las dos Castillas, Extremadura y La Rioja.

La última cuestión que nos planteamos consiste en medir el grado de centralización en la política agraria. El índice de Gastos calcula el porcentaje de gasto público efectuado por el Gobierno Central respecto a la suma de dicho gasto más un gasto público central teórico obtenido prorrateando el VAB a.p.m. agrario.

El cuadro 6.4 ofrece los valores del índice que alcanza el 65% para el conjunto de las CC.AA. Las dos Comunidades Autónomas con un índice de centralización más bajo son Madrid y País Vasco. En el cuadro 6.5 se recoge el índice de centralización para las operaciones de capital. Como puede apreciarse, a nivel agregado dicho índice alcanza el 44,8%. Puede decirse que el grado de descentralización es análogo al de un país como Alemania. En relación con el índice de centralización en operaciones de capital, las Autonomías con menor centralización son: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-León, Extremadura, Galicia, Navarra, País Vasco y Madrid. En el caso del País Vasco, más del 75% de su política de estructuras agrarias es financiada por su administración regional. En el extremo opuesto se encuentran las tres Autonomías del litoral mediterráneo (Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia). La Autonomía menos descentralizada en el gasto total (cuadro 6.4) es la Comunidad Valenciana.

6.3. Conclusiones

La orientación agraria de las políticas autonómicas resulta bastante elevada en España. No obstante, el grado de descentralización en la política agraria es reducido y además se limita a las tareas de gestión, reservándose el Estado español la función de planificación.

Por esta razón, en España el Gobierno central debe de impulsar un programa de planificación de la agricultura como se hizo en Italia durante la década de los 80, primero con el Plan Cuadrifolio, y después con el Plan «Pandolfi». El análisis realizado en este capítulo debe de servir de marco de reflexión para un estudio de mayor alcance que se concrete en un Plan concreto para la agricultura española.

No obstante, si una Autonomía lo decide, el nivel actual de financiación incondicionada le permite un margen suficiente para atender esa específica necesidad detectada.