
*Mariano Sanagustín Sanz y
Lázaro Laliena Andreu (*)*

*La política estructural y la
nueva PAC desde un país como
España (**)*

«Las regiones rurales de la Comunidad deben enfrentarse a un gran número de desventajas que caracterizan las regiones menos desarrolladas desde el punto de vista del nivel de vida, de las posibilidades de empleo, de los equipamientos sociales y de infraestructuras. Además los problemas existentes se ven agravados por la reestructuración indispensable de la agricultura... La adhesión de España y Portugal en 1986 acentuó la distancia entre las regiones más ricas y las más pobres de la Comunidad. Las condiciones de partida varían, pues, considerablemente de una región a otra de la Comunidad en el momento en que se enfrentan a los retos y posibilidades del mercado interior» (1).

INTRODUCCION

El año 1991 vieron la luz dos documentos sobre el desarrollo y futuro de la PAC elaborados por la Comisión (2) que sen-

(*) Director Provincial del MAPA en Huesca. Ingeniero Técnico Agrícola. MAPA Huesca, respectivamente.

(**) Versión definitiva recibida en redacción en junio de 1993.

(1) Comisión de las Comunidades Europeas (1992): «Las políticas estructurales comunitarias. Balance y perspectivas». Bruselas, COM (92), 84.

(2) Comisión de las Comunidades Europeas (1991a): «Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión». Bruselas. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeos (1991b): «Desarrollo y futuro de la PAC. Continuación del documento de reflexión». Bruselas. Propuesta de la Comisión.

taron las bases para las reformas de la Política Agraria Común aprobadas por el Consejo en mayo de 1992. El contenido de tales reformas y sus previsibles consecuencias para la agricultura y el mundo rural comunitario han sido objeto de un debate todavía no concluido. La coincidencia de ese proceso con la Ronda Uruguay de negociaciones en el seno del GATT ha constituido otro factor que ha incidido y condicionado la adopción de la reforma citada; incluso sigue planeando sobre ella. El tema presenta aspectos distintos, habida cuenta de la diferente situación y de las peculiaridades de cada país de la CE. Nos proponemos aquí participar en el debate existente sobre la nueva PAC, haciendo algunas consideraciones referidas especialmente a la cuestión de estructuras.

La propia Comisión, en su Documento de Reflexión, basaba la necesidad de la reforma de la PAC, entre otras razones, en que «el 80% de las ayudas concedidas por el FEOGA se destina al 20% de las explotaciones, aproximadamente, las cuales, además, abarcan la mayor parte de las tierras». También constataba el hecho de que las diferencias en renta agraria entre las diversas regiones de la Comunidad, lejos de disminuir, habían aumentado.

Ambos hechos no deberían constituir una sorpresa para la Comisión, ya que una política agraria basada, casi exclusivamente, en los precios de los productos conducía inevitablemente a ello. Además, el escaso presupuesto dedicado tradicionalmente a las reformas estructurales y el principio de la cofinanciación dificultaban gravemente las reformas necesarias.

La incógnita, en este momento, es si la nueva PAC y la política estructural contienen los elementos necesarios para que la situación evolucione de forma distinta a partir de ahora. La preocupación de la Comisión y del Consejo por mantener los ingresos de las explotaciones en el cálculo de los pagos compensatorios poco va a contribuir a la equiparación de rentas. Los pocos elementos de progresividad conte-

nidos en los borradores iniciales fueron desapareciendo a lo largo de las negociaciones.

Algunos aspectos de la reforma son claramente positivos. El que una parte importante de los ingresos no dependa de la producción del momento es un logro importante para un país como España con una gran variabilidad en sus producciones agrícolas de secano.

Por el contrario, la necesidad de contención del gasto comunitario y las exigencias de nuestros socios internacionales han llevado al establecimiento de cuotas, superficies de base, y limitaciones para casi todas las producciones. Ello es un lastre para los países todavía en vías de modernización. Es el caso de España, capaz de incrementar en un año la superficie de oleaginosas en un 40%, que tiene grandes planes de riego en ejecución o maduración y una población activa agraria todavía muy superior a la media comunitaria.

En la reforma se han modificado las reglamentaciones sobre la reforestación, cese anticipado de la actividad agraria y medidas medioambientales. Estas tres medidas de acompañamiento, junto con el resto de acciones estructurales, van a ser los instrumentos básicos para lograr nuestra adaptación a las nuevas condiciones.

La política de estructuras en el futuro inmediato va a estar condicionada por la corriente liberalizante que informa la nueva PAC y por las presiones internacionales que empujan en la misma dirección. Para mejorar la competitividad hay que definir nuevos modelos, nuevos tamaños de empresas y nuevas formas de estar en el mercado. Pero, al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que grandes áreas del sur de la Comunidad, con deficientes estructuras, se hallan en el límite del despoblamiento. En estas zonas el objetivo básico es el mantenimiento del territorio y del entramado social mínimo para su articulación.

DIVERSIDAD DE MODELOS PRODUCTIVOS. LA AGRICULTURA FAMILIAR A DEBATE

En su reflexión, la Comisión reitera el apoyo expresado en el llamado «libro verde» del 85 a la agricultura familiar, afirmando textualmente en el párrafo 1 de objetivos: *«Es necesario mantener un número suficiente de agricultores. Esta es la única forma de preservar el medio ambiente, un paisaje milenario y un modelo de sociedad...»*

Para nosotros no existe un único modelo de agricultura familiar, puesto que bajo este concepto se incluyen situaciones muy dispares en los diversos países comunitarios. Existen profundas diferencias en las condiciones físicas y las estructuras agrarias dentro de la CEE, que se manifiestan en una variada tipología de explotaciones familiares y en unas formas muy diferentes de aprovechamiento del territorio.

Esa gran variación dificulta o impide el intento de establecer una diferenciación de dichas explotaciones, aunque son muchos los comentarios, artículos, estudios, etc. que se refieren a ese concepto como si fuese una categoría determinada. Incluso cuando esa denominación se define de acuerdo con una normativa legal, como la Ley española 49/81 del Estatuto de la Explotación Familiar, abarca una gran variedad de empresas agrarias.

En cuanto a su inserción en el territorio, nos interesa señalar aquí el contraste entre dos modelos de explotaciones familiares. Unas, con su base territorial pequeña o mediana más o menos agrupada y próxima al domicilio familiar, son características de las zonas más productivas. Otras, cuya actividad se asienta sobre superficies dispersas, de mayor extensión y de baja productividad, se ubican preferentemente en grandes zonas de los países del sur.

El concepto debería relacionarse con el modelo agroalimentario y rural que se quiere para nuestra sociedad. En nuestra opinión, la estructura productiva base para ese modelo sería la *unidad empresarial capaz de proporcionar una*

gestión adecuada a cada ámbito productivo y rural, de acuerdo con una determinada política agraria.

Una explotación «productiva» de las que cualquier analista calificaría como *familiar*, puede no ser un modelo a promocionar si no tiene una dimensión adecuada y/o no está integrada en algún tipo de asociacionismo económico y/o no está mecanizada de forma racional y/o no consigue ni puede llegar a conseguir una rentabilidad determinada. Sin embargo, otra explotación *no familiar*, con una gran base territorial ocupada por pastos, bosques y cultivos, ubicada en una zona de montaña o desfavorecida, de escasa densidad de población, puede ser un modelo a fomentar. Efectivamente, lo será si la gestión de todo ese territorio contribuye a la defensa contra la erosión y al mantenimiento de la cubierta vegetal, al aprovechamiento extensivo de pastos naturales, a la presencia frecuente del hombre en esa superficie, a la protección de la fauna silvestre, y de todo ello, junto con las ayudas necesarias, puede obtener una rentabilidad adecuada.

En resumen reiteramos nuestra opinión de que el modelo de explotación familiar considerado como unidad productiva *aislada e independiente* está agotado o, al menos, sin porvenir. Sobre todo en las agriculturas productivas y en las que están llamadas a ser gestoras del territorio. No se trata sólo de fomentar la pertenencia a alguna entidad asociativa —lo que es imprescindible—, sino de la necesidad de orientar y estimular más la unión o fusión de explotaciones en cooperativas, SATs o, incluso, sociedades mercantiles, que se planteen nuevas fórmulas de gestión empresarial de mayor eficacia o dimensionamiento, racionalizando costes y teniendo un proyecto de comercialización para sus productos.

La revisión del concepto de explotación familiar es propuesta también en un reciente trabajo de Cuadrado Roura y otros autores (3): «*Se habla de agricultura familiar y casi siempre se había analizado la supervivencia de la familia*

(3) Cuadrado Roura, J. R. y otros (1992): *El desarrollo del mundo rural en España. Informe preliminar*. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

campesina, pero en los últimos tiempos, en el caso español, tal vez habría que empezar a hablar de que la explotación agraria deba concebirse simplemente como una de las estrategias posibles puestas en marcha por las familias rurales para su supervivencia».

A este respecto, la política de estructuras, en la situación actual, no puede basarse en subvencionar modelos productivos sin porvenir alguno y dependientes de los presupuestos públicos. Incluso la función social que las explotaciones desarrollan en el manejo y mantenimiento del medio natural no se sostendrá en función solamente de ayudas a las rentas. Es decir, en muchas de las zonas de menor productividad, calificadas como desfavorecidas, no vemos que, con las estructuras actuales, los agricultores que allí residen decidan permanecer en las mismas a cambio únicamente de unas ayudas. Mucho tendrían que crecer éstas desde los valores en que se mueven las actuales indemnizaciones compensatorias, que en 1990 alcanzaron una media de 900 ecus en la EUR 12 y de 358 ecus en España.

En algunos casos, ciertas medidas de política agraria se convierten en un freno para el desarrollo de procesos de reestructuración:

— Las discriminaciones favorables para pequeños productores contempladas en algunas organizaciones comunes de mercado (OCM de la leche, aceite de oliva, vacuno, ovino, cultivos extensivos en la nueva PAC, etc.) desaparecen cuando esos agricultores se asocian y forman una empresa mayor.

— Las ayudas para inversiones en explotaciones agrarias contempladas en el reglamento comunitario 2.328/91 y en su antecesor 797/85 son de limitada aplicación para entidades asociativas (incluso las formadas por pequeños productores). Se contemplan ayudas para su constitución, pero las ya existentes tienen serias limitaciones para acceder a las ayudas en algunas líneas.

En contra de esas penalizaciones creemos que en las zonas de baja productividad y escasa densidad de población, la constitución de explotaciones de mayor dimensión se perfila como una estrategia muy adecuada para mantener la actividad productiva, el medio ambiente y un entramado social mínimo. En esas zonas, las exigencias de tipo social para acceder a las discriminaciones positivas deben flexibilizarse en relación con las otras áreas. En cuanto a las otras zonas más productivas el aumento de tamaño mediante la agrupación de explotaciones es de las pocas bazas que quedan para incrementar su rentabilidad.

En efecto, del análisis de los datos de la RICA (4) —red contable de una muestra de casi 58.000 explotaciones profesionales— se deduce una total correlación en todos los casos y en todos países entre una mayor superficie agraria útil y un mayor valor añadido neto por unidad de trabajo año (VAN/UTA) o unas mayores rentas familiares agrarias por unidad de trabajo familiar (RFA/UTF).

La gran diversidad de agriculturas y de estructuras agrarias de los distintos países de la Comunidad tienen su reflejo en varios parámetros e índices, cuya comparación nos muestra las grandes diferencias existentes. No es objeto de este artículo hacer un estudio de las cifras que muestran esa realidad. Pero si analizamos de forma comparativa los datos sobre la dimensión de las explotaciones, el grado de parcelación de las mismas, el tamaño medio de los rebaños, el porcentaje de población activa, su grado de envejecimiento, el grado de participación en el valor añadido agroalimentario, el nivel de equipamiento rural, etc., en todos los casos España estaría en situación desfavorable respecto a los valores medios de la CE, con grandes variaciones internas por Comunidades Autónomas. Ello se refleja en uno de los parámetros más explícito: el ya citado VAN/UTA, que en nuestro país alcanza sólo el 68,8% de la media de la Europa de los doce. A

(4) Comisión de las Comunidades Europeas (1993): «Cuadro resultados por clase de renta 1988/89 y 1989/90». *La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1992*. Págs. T/54 y I/55. Bruselas-Luxemburgo.

su vez, y por Comunidades Autónomas, este porcentaje varía desde un 24,1% en Galicia hasta un 124,4% en Murcia (5).

Otra cuestión de importancia creciente en las estructuras productivas es la agricultura a tiempo parcial. El mundo rural de hoy es inconcebible sin el fenómeno de la pluriactividad, se afirma en el trabajo de Cuadrado Roura antes referido. Según la propia Comisión, uno de cada tres agricultores comunitarios lo es a tiempo parcial. El concepto no es muy claro y las estadísticas tampoco; en todo caso, parece que en España esa cifra es bastante mayor, estimándola el profesor Barceló en un 62% (6). El Secretario General de Estructuras del MAPA señalaba recientemente (7) que los agricultores a título principal cultivan sólo el 40% de la SAU nacional. La nueva PAC, tal como está planteada, implicará un incremento de esas cifras. Algunas consecuencias serán positivas: diversificación de ingresos, continuidad de la actividad agrícola, asentamiento de la población, etc. Otras, en cambio, serán negativas: predominio de empresas de baja productividad que pueden soportar condiciones más desfavorables que las exclusivamente agrarias, lo que contribuye al mantenimiento de unas estructuras deficientes con un gran número de explotaciones marginales. En todo caso, el colectivo de agricultores a tiempo parcial es muy heterogéneo y creemos que su tratamiento a efectos de ayudas, fiscalidad, etc. no debe ser igual para todos. En este sentido juzgamos positiva la nueva inclusión como beneficiarios de las ayudas a planes de mejoras contempladas en el Reglamento CEE 2.328/91 (y por ende en el Decreto español 1.887/91) a ciertos agricultores a tiempo parcial. Cabría asimismo pensar en discriminar favorablemente a los agricultores a tiempo parcial de las zonas desfavorecidas respecto a los de otras zonas, así como en otros tipos de tratamientos diferenciados.

(5) Comisión de las Comunidades Europeas (1993): «Cuadro de principales resultados económicos por región (1989)». *La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1991*. Págs. I/40 y T/41. Bruselas-Luxemburgo.

(6) Barceló, L. V. (1991): *Liberalización, ajuste y reestructuración de la agricultura española*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

(7) Atienza Serna, L. (1992): Intervención en el Primer Congreso Nacional de Economía y Sociología Agrarias. Zaragoza.

La constatación de las diferencias que acabamos de señalar entre los distintos Estados miembros debe llevar a la máxima solidaridad financiera en el seno de los doce en favor de los estados con mayores deficiencias estructurales. Pero, además, debe diseñarse una estrategia nacional, dotada con los suficientes recursos, para avanzar en el mismo sentido. Para ello, la convergencia de las distintas Administraciones nacionales —cada una en el ámbito de sus competencias— y la colaboración del propio sector se presentan como imprescindibles.

LA POLITICA DE ESTRUCTURAS EN EL FUTURO DE LA CE

La política de estructuras agrarias y los presupuestos a ella destinados van integrándose de forma creciente en la política estructural general de la Comunidad, que debe tender hacia un mayor equilibrio entre los distintos Estados y regiones, en cumplimiento de lo suscrito en el Acta Unica Europea y en el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht: *«A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales» (artículo 130 A).*

En febrero del 88 el Consejo de la CE decide dar un «golpe de timón» a la PAC y, al mismo tiempo, reformar los distintos fondos estructurales, acordando que su asignación se duplicara para 1993 y que su acción se concentrara en aquellas zonas definidas como objetivos 1 al 5b) (8). A partir

(8) El Reglamento CEE 2.052/88 del Consejo, de 24 de junio, redefinió las funciones de los fondos estructurales, estableció las normas para mejorar su eficacia y asegurar la coordinación de sus intervenciones, fijando cinco objetivos prioritarios. El objetivo 1 era fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. La delimitación de éstas se hizo en España con el ámbito geográfico de Comunidad Autónoma, incluyéndose aquellas cuyo PIB por habitante no alcanzaba el 75 de la media CEE. El objetivo 5 incluía dos subapartados: el 5a), acelerar la adaptación de las estructuras agrarias, y el 5b), fomentar el desarrollo de las zonas rurales no

de entonces analizar aisladamente la evolución del presupuesto del FEOGA-Orientación (único fondo estructural exclusivamente agrario) sólo da una visión parcial de la política agraria de estructuras, pero reseñable en dos aspectos: uno, que el presupuesto del 91 duplicaba al del 88, y otro, que su distribución por Estados miembros para el período 89-93 es más favorable para los cuatro países menos desarrollados de la Comunidad (para España en concreto se ha pasado de una participación del 11,32% en el año 88 al 21,81% en el quinquenio citado) (9).

Las acciones estructurales son financiadas, además de por el FEOGA, por el FEDER y el FSE. La dotación total para tales intervenciones durante el período 1989-93 fue de 60.315 mecus, de los que 38.300 estaban asignados a las zonas de objetivo 1 y 2.795 a las del objetivo 5b) (nota 9). Dichas acciones trascienden el ámbito sectorial, pero deben repercutir de forma especialmente positiva en el sector agrario y en el mundo rural. Todavía es pronto para hacer un balance de esta nueva política estructural y de su contribución a mejorar las disparidades entre regiones y países, si bien un primer análisis ha sido publicado recientemente en la *Revista de Estudios Agrosociales* (10).

En cuanto al futuro próximo, los acuerdos de la pasada cumbre de Maastricht tuvieron su reflejo en las directrices económicas elaboradas por la Comisión para el período 1993-97 (11).

Las reticencias de algunos de los Estados europeos con mayor poder de decisión, las previsiones a la baja del creci-

pertenecientes a las regiones del objetivo 1. Su delimitación se hizo a nivel de comarcas agrarias teniendo en cuenta el peso del empleo agrario, el bajo nivel de renta agrícola y el deficiente desarrollo socioeconómico.

(9) MAPA (1991): *La reforma de los fondos estructurales en el sector agrario español*. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

(10) Jazra Bandarra, N. (1992): «Fondos estructurales comunitarios y cohesión después de Maastricht». *Revista de Estudios Agrosociales*, 159, págs. 11-39.

(11) Comisión de las Comunidades Europeas (1992): «Les finances publiques communautaires d'ici 1997». Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo.

miento de la economía en la CE y los problemas habidos en el Sistema Monetario Europeo a finales del 92 provocaron un ajuste de la propuesta de la Comisión. En la cumbre de Edimburgo del 12 de diciembre de 1992 el Consejo Europeo aprobó la futura financiación de la Comunidad para el período 1993-99 (12). En esta decisión, denominada «Paquete Delors II», destaca el importante crecimiento de las cifras destinadas a acciones estructurales (de 21.277 mecus en el 93 a 30.000 millones en el 99). En ellas se incluye como novedad la creación de un Fondo de Cohesión dedicado a ayudar a los cuatro países de menor renta *per capita* de la Comunidad —España, Grecia, Irlanda y Portugal— para financiar proyectos de infraestructuras de transportes trans-europeos e inversiones relacionadas con el medio ambiente (con dotación creciente desde los 1.500 mecus en el 93 a los 2.600 millones en el 99).

Un aspecto interesante y significativo es conocer, dentro de las cifras aprobadas para fondos estructurales, las directrices establecidas para su distribución por objetivos. Podremos deducir así los criterios y prioridades del Consejo. El documento citado (nota 12) señala su intención de centrar buena parte de las acciones en las zonas de objetivo 1 que llegan a absorber más de los 2/3 de los presupuestos. La dedicación a las zonas objetivo 5b) y las ayudas de carácter horizontal —objetivo 5a)—, fuera de las zonas 1 y 5b), se congelan en términos reales.

Las acciones estructurales estarán, pues, centradas fundamentalmente en las zonas objetivo 1 y 5b). Y si bien son imprescindibles para lograr aproximar las rentas entre las distintas regiones, su efecto sobre las estructuras productivas agrarias se presenta a medio plazo. Sin embargo, las consecuencias y las exigencias de la reforma de la PAC repercutirán de forma inmediata sobre todas las explotaciones agrarias, en buena medida de forma lineal. De ahí la importancia de aplicar bien y selectivamente las medidas horizontales

(12) Consejo Europeo (1992): «La futura financiación de la Comunidad. Paquete Delors II». Conclusiones de la Presidencia. Edimburgo, 12.12.92. SN 456/92.

agrupadas en el genérico objetivo 5a); es decir, de forma que contribuyan a una mejora real de las estructuras productivas. Tanto más cuanto más se necesite.

Otras acciones estructurales de carácter horizontal son las llamadas medidas de acompañamiento: forestación de tierras agrícolas, jubilación anticipada y protección del medio ambiente. Aunque las tres estaban ya en vigor, han tenido escasa aplicación. La nueva normativa intenta superar las dificultades encontradas.

Ocupémonos primero de las ayudas a la forestación. En Europa del sur son abundantes los terrenos de escasa producción agrícola y no aptos para alternativas distintas de las forestales (zonas áridas y subáridas). En ellos la actividad forestal estará más encaminada a la restauración del medio que a la producción maderera. Se trata de territorios que requerirían unas políticas forestales y de compensación de rentas más decididas, máxime en aquellas zonas en que la acción humana ha degradado el «paisaje milenario» a lo largo no de los últimos años, sino de los últimos siglos.

Las ayudas previstas en el título VI del derogado Reglamento CEE 797 a las inversiones forestales no han sido suficientes para incentivar una silvicultura de carácter protector y conservacionista sin una mínima rentabilidad económica. Ello implica la necesidad de ayudas a las rentas, en estos casos, a muy largo plazo. Los reglamentos comunitarios aprobados en 1989 lo preveían. Sin embargo, no han sido aplicados y no han tenido incidencia alguna en los países especialmente interesados, como España.

Las reformas aprobadas el año pasado (Reglamento CEE 2.080/92 del Consejo, de 30.06.92) incluyen un régimen comunitario de ayudas en una doble vertiente para forestación de superficies agrarias y para mejoras en terrenos ya forestados. La filosofía principal consiste en dar alternativas a las producciones agrarias mediante el fomento de unos recursos, los forestales, que pueden contribuir mejor al equilibrio del medio ambiente. En cuanto a los importes máximos de

subvención que contiene, destacan los 3.000 a 4.000 ecus/ha para nuevas plantaciones y los 600 ecus/ha. como prima destinada a compensar la pérdida de ingresos de los agricultores.

Sin embargo, no hay que olvidar que las cifras anteriores son máximas y que cada país comunitario las adaptará teniendo en cuenta sus disponibilidades presupuestarias para hacer frente a su porcentaje de contribución. En España (R. D. 378/93, de 12 de marzo), las ayudas para plantación se han fijado entre 175 y 350.000 ptas./ha., que, si bien son del orden de un 50% de los topes europeos, apenas implicarán limitación alguna, habida cuenta de que las ayudas son respecto a gastos reales de plantación, y éstos se encuentran normalmente por debajo de los importes aprobados. Las primas para mantenimiento de rentas son del mismo orden que las establecidas en la nueva PAC para las retiradas de las tierras de secano. Teniendo en cuenta los recursos propios nacionales (estatales más autonómicos) y las dotaciones presupuestarias de la Comunidad, el MAPA ha previsto actuaciones para los próximos cinco años sobre 600.000 ha., de las que 400.000 serían de nueva plantación. Cifras que pueden ser ampliables teniendo en cuenta planes particulares de algunas CC.AA. Recordemos a este respecto, como referencia, que la superficie repoblada en el quinquenio 1987-91 fue de cerca de 250.000 ha.

Desde el punto de vista de reforma de estructuras, la medida quizás tenga una limitada incidencia, pero puede tenerla mucho mayor desde criterios como la diversificación de rentas, la lucha contra la erosión y la mejora del medio ambiente. Además, interesará y beneficiará de forma especial a los territorios de menor capacidad productiva.

Otra medida de acompañamiento contemplada en la reforma es el cese anticipado de la actividad agraria. Se trata de una medida ya en vigor, pero cuyas condiciones no han tenido gran aceptación con su normativa anterior, ni en nuestro país ni en el resto de la CE. Tanto los reglamentos comunita-

rios como la normativa española (R. D. 477/93, de 2 de abril) mejoran los incentivos de la medida, incluyendo una prima por hectárea cedida. En España se mantiene como objetivo fundamental y condición *sine qua non* una mejora en las estructuras de las explotaciones resultantes tras cada prejubilación. Este requisito limitará su aplicación, pero nos parece un criterio adecuado ligar el rejuvenecimiento con la mejora de estructuras. Otra cosa es que los porcentajes de cofinanciación seguirán obligando a los países más débiles económicamente a recortar el ámbito y la cuantía de las ayudas. Aunque sea precisamente en algunos de esos países, como España, en donde el colectivo de posibles interesados sea mayor: en 1989 un 58% de titulares de explotación tenían 55 años o más.

En el cuadro de incidencias financieras previsto por la Comisión para las medidas de acompañamiento (13), las acciones llamadas agroambientales son las mejor dotadas. Medidas que interesan a toda la Comunidad, pero que atañen especialmente a los países que más han intensificado su agricultura. Precisamente los más ricos y que más se beneficiaron de la anterior PAC. Puede decirse que quienes más recibieron por producir más, más van a recibir para producir menos. No obstante, países como España, que no llegaron a las «vacas gordas» de la intensificación, siguen conservando en buena parte de su territorio una agricultura extensiva. Recordemos que España mantiene más de 4 millones de hectáreas de barbecho, extensas superficies de eriales, pastos y monte bajo y un importante número de espacios naturales protegidos. La conservación de esas prácticas extensivas y de esas áreas de gran valor ecológico encajan asimismo con los objetivos de la citada medida agroambiental. Las administraciones agrarias deben tener iniciativas suficientes para, dentro de sus presupuestos, elaborar programas y proyectos que permitan acceder a las ayudas aprobadas.

(13) Comisión de las Comunidades Europeas (1991): «Reforma de la Política Agraria Común - Textos Jurídicos. Medidas de acompañamiento». Bruselas, 1991. COM (91) 415 final.

Digamos, finalmente, que el tema estructural, que apenas ha resultado modificado con la reforma, sigue siendo prioritario e indispensable para los países con menores recursos económicos. Se ha progresado al establecerse una discriminación positiva de las aportaciones comunitarias según el grado de desarrollo de las distintas regiones de la CE (que, como se ha dicho, llegan al 75% en las calificadas como objetivo 1), pero cabía dar un paso más hacia una mejor financiación comunitaria. Una propuesta sería la asignación previa por países en función de algunos parámetros objetivos y adecuados a cada medida, de modo similar al reparto por Comunidades Autónomas previsto por España para aplicar la forestación y el cese anticipado. (En el primer caso, en función de índices que tengan en cuenta la erosión, la baja productividad, etc., y en el segundo la población potencial interesada y otros factores.) Una segunda propuesta sería una mayor contribución de los fondos comunitarios; al fin y al cabo estamos hablando de cifras relativamente discretas en el conjunto de los presupuestos de la CE: 4.000 mecus para el quinquenio 1993-97 (nota 13), mientras el gasto presupuestado para la directriz agraria en el Paquete Delors II, para ese mismo período, es de casi 180.000 mecus.

NECESIDAD DE UNA POLITICA ESTRUCTURAL NACIONAL

Para abordar toda la nueva política estructural de la Comunidad, el punto de partida de los diferentes países y, dentro de ellos, de las distintas regiones es muy desigual, como hemos visto anteriormente. Las principales medidas para mejorar las estructuras productivas son las de carácter horizontal (agrupadas en el llamado objetivo 5a), muchas de las cuales establecen el mismo o similar tratamiento para todas las situaciones; y, en cualquier caso, al ser cofinanciadas, su aplicación depende de las posibilidades presupuestarias de cada Estado miembro. Y dentro de España, a su vez, de las de cada Comunidad Autónoma. A dichas medidas hay que añadir las llamadas de «acompañamiento» que acabamos de comentar.

Una de las cuestiones a tener en cuenta por el Estado español en la financiación nacional es intentar no reproducir en su interior la problemática —ya referida— que se presenta a nivel de la Europa-12 entre países ricos y menos ricos. Efectivamente, las Comunidades Autónomas con mayores necesidades de reformas estructurales son, en muchos casos, las que disponen de menos recursos y viceversa. El esfuerzo presupuestario del Estado español debe tener en cuenta estas desigualdades internas. La aplicación antes expuesta de criterios objetivos y adecuados a cada medida de acompañamiento va en ese sentido.

La Comunidad, además de sentar el marco legislativo de su política estructural, podría dar un paso más en cuanto a *objetivos* a conseguir en los principales parámetros que definen las estructuras agrarias, y que constituirían orientaciones generales para inspirar las políticas nacionales en función de unos fines más o menos concretos.

A falta de esos objetivos (que quizás la Comunidad sólo debería establecer subsidiariamente), cada Estado debe plantearse los a partir del conocimiento de su realidad y de los puntos débiles estructurales que le separan de las medias de la Europa de los doce. Hasta ahora España —desconocemos lo que han hecho otros países— se ha limitado a trasladar al ámbito nacional los principales Reglamentos comunitarios de carácter estructural, ajustando los techos de las ayudas económicas a sus disponibilidades presupuestarias, dada la obligada cofinanciación. Sin embargo, creemos que los distintos países pueden y deben asumir su «grado de libertad» dentro del marco comunitario estableciendo *sus propios objetivos* y su *propia estrategia* para alcanzar aquéllos. A eso parece ir dirigido el «Programa de Modernización de la agricultura española» elaborado por el MAPA el pasado año 92. El informe sobre el mundo rural encargado por el mismo Ministerio a un grupo de expertos (nota 3) y un proyecto de ley de modernización anunciado para el presente año, pueden constituir un serio intento para desarrollar una estrategia propia. Deberá contar, a su vez, con la heterogeneidad y competen-

cias de las distintas Comunidades Autónomas. Propongamos algunos ejemplos prácticos en los que la política nacional tiene mucho que decir.

El pequeño tamaño de las explotaciones es una de nuestras principales deficiencias estructurales. Las Administraciones españolas pueden en ese sentido: fomentar la agregación de las mismas, revisar la vigente Ley de arrendamientos, aprovechar las concentraciones parcelarias para abordar más audazmente una reestructuración de la propiedad y una mejor gestión de las zonas concentradas.

La integración en cooperativas y las relaciones interprofesionales parecen imprescindibles para incrementar el valor añadido que percibe el agricultor. Se podría entonces discriminar positivamente a los agricultores integrados en una de dichas entidades —más si son Organizaciones de Productores— o que sean suscriptores de contratos agrarios.

La disminución de costes se presenta como una imperiosa necesidad para mejorar la competitividad de nuestra agricultura empresarial. Una primera consideración es que los precios de algunos de los principales *inputs* son más altos en España que en la mayoría de otros Estados comunitarios: son los casos de diversos piensos compuestos y de los abonos simples y compuestos (14). Las Administraciones nacionales tienen una gran responsabilidad en este tema de los costes, tanto directamente (impuestos que soportan los carburantes agrícolas, protección contra la libre importación de algunos fertilizantes, mayor ritmo de concentraciones parcelarias, divulgación técnica y fomento de actividades I+D, etc.) como indirectamente en corresponsabilidad con el propio agricultor (fomentando la organización de entidades asociativas que formulen mezclas de abonos «blending», que instalen sus propios postes de gasóleo, que tengan servicios de maquinaria en común, mejorando la red viaria y caminos, etc.).

(14) Comisión de las Comunidades Europeas (1993): «Precios de compra de los medios de producción». *La situación de la agricultura en la CEE. Informe 1992*. Págs. T/72 y T/73. Bruselas-Luxemburgo.

Otra cuestión en la que el propio Estado español tiene una gran responsabilidad es la política de financiación agraria. En el marco de la situación económica general, las condiciones de los créditos agrarios, la política del Banco de Crédito Agrícola, la regulación de las cooperativas de crédito y cajas rurales, la fiscalidad, etc. constituyen decisivos instrumentos para incidir y orientar en importantes aspectos estructurales. En este apartado queremos llamar la atención sobre una medida legal que, estando en vigor y teniendo un gran interés para muchas explotaciones, ha sido escasamente aplicada: las exenciones tributarias previstas por la Ley 49/81 del estatuto de la explotación familiar.

Dentro del objetivo nacional de incrementar el valor añadido que llega al agricultor, habría que ocuparse del último eslabón de la cadena agroalimentaria: la distribución. Recordemos que, según diversas fuentes, del orden de un 80% de la producción agraria sufre algún proceso de transformación o acondicionamiento antes de ser consumido.

Para inversiones en este tipo de procesos existe una línea de ayudas cofinanciadas CE/Estado miembro, con tratamiento especialmente favorable para entidades asociativas. Actualmente, el siguiente paso, la distribución, condiciona cada vez más los anteriores eslabones. Señalemos que en el año 1991 cerca de la mitad (un 42%) del valor total de las compras en alimentación de los hogares españoles lo fue en super e hiper-mercados (15), sobre los que ejercen un gran control grandes cadenas de distribución. Dicha cuota de mercado alcanza valores próximos al 70 ó 75% en productos tales como leche y derivados, arroz, pastas alimenticias, aceites, vinos de calidad, frutas y hortalizas transformadas, etc. Para estos productos el verdadero mercado se produce hoy día entre industrias transformadoras (muchas de ellas cooperativas) y centrales de distribución. Se trata de un mercado desequilibrado en el que la potente demanda puede imponer

(15) MAPA (1992): *La alimentación en España. 1991*. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

unas condiciones de pago que las industrias repercuten posteriormente en el precio percibido por el agricultor. Una buena estructura en los procesos de producción y transformación puede así estrellarse en ese último y definitivo proceso, que parece requerir, en consecuencia, una cierta regulación.

Hagamos una referencia final a la agricultura competitiva española. La reforma aprobada, en cuanto supone una protección menor de los mercados agrícolas, afectará, sobre todo, a las explotaciones más pequeñas y menos productivas. Para compensar los efectos negativos sobre sus rentas se establecen diversos pagos compensatorios, pero se echa en falta una referencia para las explotaciones más dinámicas que estaban con procesos de reestructuración en marcha.

En efecto, la reforma supone, para todos los sectores contemplados en la misma, una «foto» fija de su situación en los años 89/91, que se congela y de la que nadie se puede mover. Como solución coyuntural, mantenedora de las rentas medias de los agricultores y contenedora del incremento del gasto comunitario quizás sirva. Pero no ha tenido en cuenta a los que estaban «moviéndose» en el momento de la «foto». Y hay que recordar que para España —también para Portugal— apenas había trascurrido un lustro desde su adhesión a la CE y todavía una parte importante de sus agricultores estaba en procesos de adaptación. Sirvan de muestra los siguientes datos: durante el período 1988-91 más de 50.000 empresarios agrarios abordaron planes de mejora en sus explotaciones; sólo en el año 1989 las inversiones privadas en transformación y mejora de regadíos ascendieron a cerca de 10.000 millones de pesetas en más de 41.000 ha.; las campañas de saneamiento ganadero alcanzaron entonces las cotas máximas de actuación; sólo en el bienio 89-90 se constituyeron 36 APAs, 125 Organizaciones de Productores y 350 SATs. En muchos de estos casos será difícil compatibilizar la planificación económica que se hizo con las nuevas limitaciones impuestas. De ahí que deban tenerse especialmente en cuenta para mantener un adecuado y estratégico nivel productivo.

Se trata, además, de los agricultores más dinámicos que se embarcaron en procesos de modernización y de mejora de su competitividad. Ellos y todos los que ahora decidan emprender proyectos de mejoras deberían recibir garantías de que las nuevas reglas del juego se mantendrán, al menos, a medio plazo. Ello es una necesidad para unos planes y unas inversiones como las agrarias que suelen requerir períodos largos de maduración o amortización.

RESUMEN

Ante la nueva situación creada por la reciente reforma de la PAC, se hace una crítica a la política de estructuras de la Comunidad, que permanece sin cambios cualitativos. Se discute el concepto de agricultura familiar como modelo y objetivo, proponiéndose como base estructural, para una política agraria de futuro, la unidad productiva capaz de gestionar adecuadamente cada ámbito rural. Se analiza la futura política estructural comunitaria y se critican las medidas socioestructurales contempladas en la última reforma de la PAC, desde el punto de vista de los países más débiles económicamente. Con ese marco se propone la necesidad de que los Estados miembros, en particular España, diseñen su propia estrategia nacional.

RÉSUMÉ

Ce travail, en réponse à la nouvelle situation créée par la récente réforme de la PAC, présente une critique à la politique des structures de la Communauté, qui n'introduit aucun changement qualitatif. Il s'oppose à la notion d'agriculture familiale comme modèle et objectif, et propose, comme base structurale pour une politique agricole d'avenir, l'unité de production capable de gérer de façon adéquate chaque domaine rural. Il analyse la future politique structurale communautaire et critique les mesures sociales et structurales envisagées dans la dernière réforme de la PAC, du point de vue des pays les plus faibles économiquement. Dans ce contexte, il propose la nécessité pour les États membres, et notamment l'Espagne, d'établir leur propre stratégie nationale.

SUMMARY

In the face of the new situation arising from the recent CAP reform the author criticises the Community's policy concerning structures which remains unchanged from a qualitative viewpoint. He discusses the notion of family farming as a model and objective and proposes as the structural basis for a future agricultural policy that of production units suitable for managing each type of rural area. The author reviews the Community's future structural policy and criticises the sociostructural measures foreseen in the latest CAP reform from the point of view of the economically weaker countries. In this context he proposes that Member States, particularly Spain, need to develop their own domestic strategy.