

JOSÉ M.^a SUMPSI VIÑAS (*)

La modernización de la agricultura española (1)

El objetivo de esta ponencia es poner de relieve algunos de los problemas relacionados con el proceso de modernización de la agricultura española, formular algunos interrogantes, y suscitar en definitiva un debate en torno a esta cuestión; debate que difícilmente podría desarrollarse en un marco más adecuado que el de un Congreso Nacional de Economistas Agrarios.

La primera cuestión a plantear es que se entiende por modernización agraria. Históricamente el concepto de modernización ha estado ligado al de productividad de los factores de producción, de modo que la intensidad del proceso modernizador se medía en términos de incremento de productividad. El aumento de productividad se conseguía mediante la incorporación de innovaciones tecnológicas, y ésta a su vez precisaba de explotaciones de mayor tamaño, de mayor inversión en las explotaciones (sustitución de trabajo y tierra por capital), y de agricultores con mayor nivel de cualificación profesional y capacidad de gestión.

El aumento de la productividad de un determinado factor de producción se puede alcanzar bien aumentando la producción utilizando la misma cantidad de factor de producción, o bien manteniendo la producción pero empleando una menor cantidad de factor de producción. La existencia

(*) Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias. Universidad de Madrid.

(1) Ponencia invitada al II Congreso Nacional de Economía y Sociología Agrarias. Valencia, 1995.

de precios de sostenimiento remuneradores, y el predominio de la pequeña y mediana explotación familiar, hizo que en Europa la vía seguida fuese la primera. En efecto, en un escenario de precios garantizados elevados, la estrategia del agricultor europeo consistió en maximizar su producción mediante la aplicación de grandes cantidades de factor capital, tratando de superar, así, el problema de la escasez del factor tierra. Como consecuencia, el endeudamiento se ha convertido en uno de los problemas más acuciantes de la agricultura europea.

La vía seguida de modernización agraria, condicionada fuertemente por la existencia de una estructura agraria basada en explotaciones familiares de pequeño o mediano tamaño, ha conducido a una agricultura superintensiva, que ha saturado los mercados agrarios europeos y que ha provocado serios problemas medio ambientales.

La generalización de los excedentes agrarios, cuya eliminación ha provocado graves problemas presupuestarios, y la creciente preocupación por el impacto medio ambiental de las técnicas de producción superintensivas, ha ido modificando en los últimos años el propio significado del concepto de modernización.

Así en la Directiva comunitaria de 1972 sobre modernización de las explotaciones agrarias, al hablar de planes de mejora y modernización se ponía el énfasis en que el objetivo principal de dichos planes era aumentar la productividad. En cambio en el Reglamento 797/85 sobre mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias, al hablar de los planes de mejora y modernización se hace hincapié en que el objetivo de dichos planes debe ser el *disminuir los costes de producción, mejorar la calidad de vida y las condiciones de trabajo, preservar el medio ambiente y los recursos naturales, tratando de no incrementar la producción en especial en aquellos productos más excedentarios*.

Este giro radical del concepto de modernización de las explotaciones agrarias, cuyo fundamento filosófico se encuentra desarrollado en el II Libro Verde de la Comisión de 1985, se ha ido profundizando desde entonces hasta culminar en 1992 con la Reforma de la PAC. En dicha reforma han cristalizado las tendencias internas comunitarias sobre la necesaria evolución de la PAC, y las presiones externas a través de la Ronda Uruguay del GATT.

El nexo de unión o puente entre la evolución del concepto de modernización (sustituyendo aumento de la producción por disminución de los costes) y la evolución del comercio mundial agrario hacia mayores niveles de liberalización y apertura, es el concepto de competitividad. Dicho concepto está sustituyendo al concepto de modernización. Si en los 60 ó 70 sólo se hablaba de modernización, y el objetivo era caminar hacia una agricultura más moderna y productiva, en los 80 y sobre todo en los 90 sólo se habla de competitividad, y el objetivo es caminar hacia una agricultura que produzca con menores costes unitarios y, por tanto, más competitiva.

Aunque los economistas razonemos en base a los costes medios y marginales, el agricultor no suele razonar en términos marginales ni siquiera en términos medios (por unidad de producto); razona en términos de márgenes brutos absolutos (Ingresos Totales-Costes Directos Totales), eligiendo aquellos cultivos que le proporcionan un mayor margen. Por ello, en el antiguo enfoque modernizador y dado que los precios estaban garantizados, la forma de aumentar los ingresos totales era incrementando los rendimientos, que se convirtió así en el gran objetivo del agricultor. En el nuevo enfoque modernizador éste se empieza a preocupar más por los costes totales, tratando de disminuirlos.

Sin embargo, la incorporación del concepto de competitividad, a raíz de la creciente fuerza de los procesos de liberalización del comercio mundial, acabará forzando al agricultor a cambiar el objetivo de disminución de los costes totales por el de disminución de los costes unitarios.

Pero así como la agricultura superintensiva permitió alcanzar a las explotaciones agrarias europeas un elevado nivel de margen bruto, no está claro que dicha agricultura sea la más adecuada para producir a unos costes unitarios lo más bajos posibles. Son muchos los que piensan que una agricultura más extensiva, a parte de ser menos agresiva con el medio ambiente, está más capacitada para reducir los costes unitarios de producción y por tanto para ser más competitiva. Justamente la nueva PAC pretende orientar a los sectores reformados hacia modos de producción menos intensivos, sustituyendo la protección vía precios por una protección vía ayudas directas y haciendo que éstas no dependan de los rendimientos obtenidos en cada campaña, sino de unos rendimientos históricos.

Pero este nuevo concepto de modernización, vinculado ahora al de competitividad, precisa 1) explotaciones de gran tamaño bien equipadas y organizadas y 2) agricultores con elevado nivel de formación profesional y capacidad de gestión. Frente a la idea, y en parte a la realidad, cada vez más extendida, como consecuencia de la reforma de la PAC, de que las tendencias actuales apuntan hacia la destecnificación de la agricultura, considero que el reto de la competitividad y el objetivo de reducir los costes unitarios de producción, obligarán a una gestión técnica cada vez más compleja y fina. Las dosis a aplicar de cada factor de producción, el tipo de variedad a utilizar, el tipo y momento de las labores, y otras muchas cuestiones, deberán decidirse a nivel de parcela y no de explotación.

La buena formación de los agricultores y el que estos dediquen más tiempo a su explotación no será suficiente. Además, se necesitará un potente sistema de I+D agrario, adaptado al nuevo concepto de modernización.

En efecto, la incorporación de nuevas técnicas productivas para lograr la disminución de los costes unitarios y la reducción de los impactos negativos sobre el medio ambiente, precisa un cambio radical del sistema de I+D agrario. La dimensión local y específica de las técnicas productivas que necesita la agricultura del futuro, exige un sistema de I+D descentralizado y conectado a los operadores del sector, por tanto con participación privada (interprofesionales).

Desgraciadamente, en nuestro país se está avanzando poco en esta dirección, de modo que se está perdiendo un tiempo precioso. De no remediarlo con celeridad, lo lamentaremos en un plazo no muy lejano. No olvidemos que la liberalización acordada en el seno del GATT no es más que el primer paso, y que a partir del año 2000, las nuevas rondas negociadoras de la OMC, y la necesidad de modificar la PAC para poder asumir la adhesión de los países PECO, conducirán, sin duda, a una PAC menos proteccionista y a un mercado internacional agrario más libre y competitivo.

Importa ahora profundizar en el tipo de explotación y de agricultor que se necesita para afrontar con éxito esta nueva fase de modernización agraria, presidida por la existencia de excedentes generalizados, mercados cada vez más abiertos, precios europeos aproximándose a las cotizaciones internacio-

nales, y preocupación por los impactos de las técnicas agrarias sobre el medio ambiente.

Como ya decíamos en otro momento, se necesitan explotaciones de gran tamaño, y por tanto menos explotaciones, bien organizadas y equipadas. Es posible que, incluso en las áreas donde las ventajas naturales para la producción agraria no son excesivas (2.000-3.000 kg. de cereal por hectárea), explotaciones de adecuada dimensión, bien organizadas y que apliquen de un modo fino las técnicas productivas más adaptadas al medio, puedan ser competitivas. Para ello es imprescindible que al frente de estas explotaciones estén auténticos empresarios agrarios, bien preparados y sensibles a las nuevas tendencias.

Estos profesionales o empresarios de la agricultura al frente de grandes explotaciones de compleja gestión técnica, económica, financiera y medio ambiental, no pueden ser agricultores a tiempo parcial que le dediquen unas horas a la explotación los fines de semana, o algún rato libre durante las vacaciones. Muchos de estos agricultores a tiempo parcial no hacen agricultura sino que practican un hobby, como quien cuida su jardín los fines de semana. Estos comentarios se refieren a la agricultura como sector productivo. Más adelante hablaremos de mundo rural y ampliaremos horizontes.

En un escenario de modernización competitiva, con una política agraria cada vez menos proteccionista y un mercado mundial cada vez más abierto, la pequeña agricultura familiar tiene poco futuro.

Pero, ¿hay posibilidad de alcanzar esta utopía necesaria de una agricultura basada en pocas explotaciones de adecuado tamaño, bien equipadas organizadas y gestionadas? y suponiendo que pensemos que existe esa posibilidad hay una segunda pregunta ¿qué camino seguir para acercarnos a esa utopía necesaria? Responder a estas preguntas es complicado. En primer lugar porque la respuesta puede ser distinta según tipos de agricultura y zonas, y en segundo lugar por las fuertes incertidumbres que pesan sobre el futuro de la PAC.

Algunos, dentro de las tendencias más liberales, pueden pensar que el camino a seguir es no hacer nada. Argumentarán que la liberalización de los mercados agrarios iniciada en la Ronda Uruguay del GATT y su futura profundización, así como la reducción del proteccionismo agrario europeo después del

año 2000 ante la ampliación de la UE por el este, forzarán el ajuste estructural, provocando la desaparición de los pequeños agricultores y el mantenimiento o aparición de agricultores bien preparados y con explotaciones de adecuado tamaño.

Sin embargo, al margen de postulados ideológicos y de la polémica liberalismo-intervencionismo, si se observa la evolución estructural de la agricultura española durante los últimos 15 años, se aprecia lo siguiente:

1. Según los datos de los Censos Agrarios, el inmovilismo estructural ha sido la pauta dominante de los últimos años en todas las regiones. Por consiguiente, la vía de ajuste estructural clásico (disminución del número de explotaciones y aumento de la dimensión media de las explotaciones) no ha funcionado en dicho período, ni de modo espontáneo ni mediante la aplicación de políticas estructurales.

La rigidez del mercado de la tierra es uno de los elementos que explican el bloqueo de la vía de ajuste estructural clásico, que se ha agravado como consecuencia de la crisis agraria y de las incertidumbres derivadas de la nueva PAC y del acuerdo del GATT (Sumpsi, 1995).

2. Según diversos estudios realizados en base a trabajo de campo y a la observación de la realidad (Sumpsi y Varela, 1994; Bardají et al., 1995), la estructura agraria se está modificando a través de nuevas vías, distintas de la del ajuste estructural clásico. Dentro de estas nuevas fórmulas destacan la concentración del cultivo de tierras, bien a través de empresas de servicios, bien mediante la cesión de tierras a vecinos o familiares para su cultivo (sin utilizar la figura del arrendamiento u otras vías reguladas legalmente). Este tipo de fórmulas heterodoxas han surgido de forma espontánea sin ser fruto, pues, de ninguna política, y producen cambios estructurales menos estables y eficientes. Sin embargo, es mejor ese cambio que ningún cambio. Por otro lado, son fórmulas que no se reflejan en el Censo Agrario, lo cual explica la contradicción entre lo que se deduce de los Censos, y lo que se deduce de la observación de la realidad.

Llegados a este punto estamos ya en condiciones de plantear la idea central de esta ponencia. La modernización de la agricultura como sector productivo, en el sentido de incrementar su competitividad, precisa la desaparición del sector

de un elevado número de pequeños agricultores (un millón según los datos del Censo Agrario de 1989), ya sea mediante las nuevas fórmulas espontáneas, o bien a través de otras vías más clásicas.

Ante esta idea caben distintas preguntas. ¿Es ello posible? ¿Es deseable? Empezaremos por la segunda. La mayoría de estos pequeños agricultores son agricultores a tiempo parcial, o dicho en palabras de la recientemente aprobada Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias, agricultores no profesionales (agricultores que dedican a su explotación menos del 50 por ciento de su tiempo total de trabajo y cuya actividad agraria en la misma aporta menos del 25 por ciento de su renta total). Cuando se da esa circunstancia de pequeño agricultor no profesional considero que su desaparición es deseable, y que no se generan problemas de tipo social o de mantenimiento del mundo rural.

Otra cosa bien distinta es cuando se trata de pequeños agricultores profesionales, pero con dificultades para que su explotación sea viable y competitiva a causa de su escasa dimensión. En este caso, la desaparición del pequeño agricultor sí puede acarrear problemas sociales en el medio rural, a menos que exista la posibilidad de encontrar empleos alternativos en la comarca, cosa difícil en muchos casos. La estrategia a seguir con estos agricultores es la diversificación de rentas (trabajos y actividades complementarios), y/o la concesión de ayudas para aumentar el tamaño de sus explotaciones. La primera vía es la del desarrollo rural ya puesta en práctica, y la segunda vía acaba de ponerse en marcha mediante la aprobación de la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias.

Sin embargo, algunos colegas consideran que no es deseable la desaparición de los pequeños agricultores no profesionales, pues provocaría un grave problema social y la pérdida de tejido económico. Incluso se alude a problemas de desdoblamiento, desertización e impacto ambiental negativo. En mi opinión este juicio es erróneo y trataré de explicarlo.

En los últimos años se ha desarrollado un interesante debate sobre la crisis de la política agraria y la necesidad de su superación a través de una nueva política dirigida al medio rural en lugar de al sector productor agrario. Así, Michel Jacquot, Director del FEOGA, afirmó ya en el año 1988 que la

política agraria iba a quedar totalmente obsoleta y que, a medio plazo, una Política Rural Integrada Común (PRIC) debería sustituir a la PAC (Política Agraria Común) (Jacquot, 1988). También E. Pisani habla de una nueva Política Agraria y Rural Común (PARC) (Pisani, 1994).

El grupo de Seillac en su interesante reflexión «Agricultura, Sociedad y Territorio» publicada en 1993, proclama la importancia de poner en práctica una auténtica política europea de la agricultura, del mundo rural, de la ordenación del territorio y del medio ambiente.

Algunos autores consideran que lo que subyace en el debate actual es el siguiente dilema: ¿Debe prevalecer la componente sectorial-productiva (política agraria), o debe prevalecer la componente territorial-social-medio ambiental (política rural)? Es decir, contraponen política agraria y política rural, entendiendo la primera como algo tradicional y caduco y la segunda como algo moderno e innovador (García Azcárate, 1994).

Enmarcada en este dilema, la polémica sobre la agricultura a tiempo parcial cobra todo su significado. La visión más sectorial (política agraria) defendería la concesión de ayudas estructurales sólo a los agricultores a título principal, como ocurre actualmente en la política socio-estructural comunitaria, mientras que el enfoque territorial-social (política rural) defendería la figura del agricultor a tiempo parcial, por su contribución a la ocupación ordenada del espacio rural, al equilibrio medio ambiental y a la protección de los recursos naturales.

Sin embargo, la opción territorial-social-ambiental tiene sus costes en el terreno de la producción agraria. Así el apoyo a los pequeños agricultores a tiempo parcial, supone la consolidación de una estructura productiva muy poco competitiva. Y ello porque la evolución hacia una agricultura más extensiva tal como preconizan la nueva PAC y las actuales tendencias de preservación del medio ambiente, precisa, si cabe con mayor fuerza, de explotaciones de mayor tamaño. En algunas regiones españolas las técnicas productivas más intensivas y contaminantes aplican en las explotaciones más pequeñas, muchas veces pertenecientes a agricultores a tiempo parcial. El caso de la pequeña agricultura valenciana es un ejemplo ilustrativo.

Todo ello nos lleva a cuestionar el interés, no sólo desde la óptica productiva, sino también desde el enfoque espacial-

social-medio ambiental, de la pervivencia de la agricultura a tiempo parcial. Sobre todo cuando se analiza de qué estamos hablando. Así, recordamos que según la ley de modernización de explotaciones agraria, el agricultor profesional es aquel cuyo tiempo de trabajo en la explotación es igual o superior a la mitad de su tiempo total de trabajo, y cuyas rentas procedentes de la actividad agraria en su explotación superan el 25 por ciento de sus rentas totales (la definición de agricultor profesional es menos restrictiva que la de agricultor a título principal que aparece en los Reglamentos Comunitarios).

¿Qué sentido tiene, incluso desde la perspectiva de la ordenación del espacio rural y de la mejora de la situación social y medio ambiental, apoyar el mantenimiento de un agricultor cuya renta obtenida en la actividad agraria desarrollada en su explotación representa menos del 25 por ciento de sus rentas totales? Si dicho agricultor abandonara la agricultura por falta de apoyo público, no creemos que su economía se hundiera (sus rentas no agrarias significan más del 75 por ciento de sus rentas y además con el arrendamiento o venta de sus tierras podría compensar, incluso con creces, la pérdida de su renta agraria).

La eliminación del agricultor no profesional (agricultor a tiempo parcial) no provocaría, pues, ni fuertes pérdidas en las economías domésticas rurales, ni el despoblamiento del medio rural. Tampoco parece que su desaparición provocara daños medio ambientales, ya que si las tierras liberadas se destinan al aumento del tamaño de las explotaciones de los agricultores profesionales, los sistemas de producción podrán más extensificarse. La conclusión es, por tanto, que no hay razones para pensar que desde la perspectiva de una política rural, la continuidad de la agricultura a tiempo parcial sea interesante, y en cambio parece bastante evidente que el mantenimiento de este tipo de agricultura supondría una importante pérdida de competitividad (Sumpsi, 1995).

Ahora bien, lo que sí es clave dentro de una política rural es fomentar la diversificación de actividades para que los agricultores profesionales puedan complementar sus rentas agrarias y defenderse mejor de la crisis agraria (no debe olvidarse que el agricultor que llamamos profesional puede obtener hasta el 75 por ciento de sus rentas fuera de la actividad agra-

ria en su explotación y dedicar hasta el 50 por ciento de su tiempo de trabajo fuera de la misma. Es decir, que el complemento de renta puede proceder de actividades no agrarias en la propia explotación, o de actividades fuera de ella. El planteamiento de la UE de hacer del objetivo de diversificación de actividades uno de los objetivos básicos de la política de desarrollo rural (objetivo n.º 1, objetivo n.º 5b, iniciativa LEADER), parece pues muy acertado.

La confrontación que algunos autores señalan entre la política estructural agraria (sin apoyo a los agricultores no profesionales) y la política rural (con apoyo a todos los agricultores incluidos los no profesionales) (García Azcárate, 1994), nos parece un tanto falaz. Como hemos visto, una política de estructuras que no apoye a los pequeños agricultores a tiempo parcial no tiene porque ser contradictoria con una política rural que apoye la diversificación de actividades. Además, nada impide apoyar a un agricultor a tiempo parcial para que se convierta en un agricultor profesional a través de ayudas para aumentar el tamaño de su explotación (como propone la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias), ni apoyar a un agricultor a tiempo parcial para que organice un negocio no agrario y diversifique más sus actividades (como propone la política de desarrollo rural de la UE).

En definitiva los objetivos de mejora estructural y mejora de la competitividad (propios de una política agraria «tradicional»), y los objetivos de ordenación del espacio rural, mejora social y defensa de la naturaleza y del medio ambiente (propios de una política rural «moderna») son, a nuestro juicio, perfectamente compatibles.

Visto todo lo anterior, parece evidente que no se trata de anteponer la política rural «moderna» a la política agraria tradicional y obsoleta, sino de prolongar ésta para incorporar los nuevos problemas del mundo rural. Así lo ha reconocido la propia Comisión al aprobar la Reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios, que incorpora junto a los grandes objetivos de desarrollo regional y desarrollo rural, el objetivo de adaptación y ajuste estructural de la agricultura (objetivo n.º 5a). Es decir, este último objetivo, típico de la política agraria tradicional, se prolonga mediante una política de desarrollo de regiones y comarcas rurales.

Sin embargo, la reforma de la PAC al permitir el acceso de los pequeños agricultores a importantes ayudas sin mucho es-

fuerzo productivo ni riesgo, ya que dichas ayudas no dependen de la cosecha de cada año sino de unos rendimientos medios históricos, está bloqueando, con mayor intensidad si cabe, la vía del ajuste estructural clásico y está entorpeciendo las nuevas fórmulas espontáneas.

En efecto, las ayudas de la reforma de la PAC refuerzan la resistencia natural del pequeño agricultor, que está ya incluso fuera del sector o jubilado, a vender sus tierras, y también están frenando el arrendamiento puesto que sin complicarse la vida y gracias a dichas ayudas, los propietarios pueden ganar más con la PAC que con el arrendamiento. Algo parecido ocurre, aunque con menor intensidad, con alguna de las nuevas fórmulas como la cesión de tierras a vecinos o familiares, que también se ven frenadas por las expectativas creadas a los pequeños propietarios absentistas por la reforma de la PAC. Todo ello dificulta y obstaculiza la desaparición de los pequeños agricultores no profesionales, desaparición que consideramos deseable, aunque esta opinión no es compartida por otros colegas.

A medio plazo, el proceso de liberalización del comercio agrario mundial que no ha hecho más que empezar, y la más que probable reforma de la PAC hacia esquemas menos proteccionistas, impulsarán el ajuste estructural de la agricultura española. Sin embargo, los procesos de ajuste se desarrollarán, según la reciente evidencia empírica, fundamentalmente a través de vías distintas a la del ajuste clásico. En cualquier caso, es razonable y posible que estas vías nuevas coexistan con la vía clásica. Pero así como aquellas se desarrollan de modo espontáneo y sin la intervención de políticas estructurales, la vía clásica precisa de un cierto nivel de intervencionismo para ser impulsada. Así, por ejemplo, el incentivo a la compraventa de tierras (movilidad del mercado de tierras), la liberalización de los arrendamientos, o el apoyo a nuevas fórmulas de agricultura asociativa, son aspectos básicos que deben ser legislados para facilitar el ajuste estructural clásico.

En este sentido, la reciente Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias supone un intento de establecer un marco legal, con el objeto de impulsar el ajuste estructural clásico. Uno de los aspectos más polémicos de esta ley es la concesión preferente de todo un conjunto de ayudas y beneficios estructurales a las explotaciones definidas por la propia

ley como prioritarias (individuales o asociativas). Una de las condiciones más discutida para que una explotación sea prioritaria es la de que su titular sea agricultor profesional, de modo que los agricultores no profesionales no gozan de la mencionada preferencia.

En mi opinión, no debería preocuparnos esta pérdida de preferencia en el caso de los pequeños agricultores no profesionales, puesto que tal y como ya expuse antes, la desaparición de este tipo de agricultores no sólo no es negativa sino que es conveniente.

Sin embargo, hay agricultores no profesionales que no son pequeños agricultores, sino que son titulares de una explotación de tamaño adecuado en la que aplican una gestión moderna y competente, llevando a cabo inversiones y mejorando la explotación. Es el caso de 1) funcionarios de la Administración agraria o de otras Administraciones, 2) técnicos agrarios empleados en empresas agroalimentarias, en empresas de suministros de inputs agrarios, en empresas de servicios a los agricultores, en bancos y cajas, etc., 3) profesionales liberales (médicos, abogados, etc.) y 4) empresarios no agrarios que invierten en la compra de una explotación agraria con objeto de gestionarla y mejorarla (fines no especulativos).

De todos modos, la necesidad de aplicar la gestión técnica y agronómica a nivel de parcela para reducir notablemente los costes de producción, hace pensar que estos agricultores que hasta hace poco ganaban dinero sin grandes complicaciones técnicas, y lo siguen ganando incluso con menos complicaciones gracias a las ayudas de la reforma de la PAC, pueden dejar de ganarlo en un futuro presidido por políticas menos proteccionistas y mercados más abiertos, si no dedican mayores esfuerzos y más tiempo a su explotación.

Aún así, la pérdida de preferencia en este tipo de agricultores no profesionales en dedicación, es ciertamente discutible. La solución podría consistir en mantener la exigencia de ser agricultor profesional, pero midiendo la profesionalidad no por el tiempo de dedicación a la explotación, sino por la intensidad y calidad de su gestión al frente de la misma. Hay agricultores que dedican menos tiempo a la actividad agraria que a otras actividades, pero que su interés, nivel de inversión, calidad de gestión y preocupación por mejorar la explotación

es importante, a veces incluso mayor que la de ciertos agricultores profesionales en dedicación (agricultores que dedican más del 50 por ciento de su tiempo de trabajo a la explotación), pero nada profesionales en otros aspectos. De todos modos, la situación más frecuente es que los titulares de explotaciones pequeñas y que dedican muy poco tiempo a la agricultura (no profesionales en dedicación), sean a su vez agricultores que no tienen ningún interés ni preocupación por realizar una buena gestión en su explotación (no profesionales en general).

El problema que se plantea es que la medición del tiempo de dedicación a la explotación es objetiva y factible, mientras que la medición de otros parámetros, como nivel de interés, calidad de gestión, preocupación por mejorar la explotación etc., no es tan objetiva y además, es mucho más difícil de llevar a cabo. Sin embargo, consideramos que éste es un aspecto crucial sobre el que debería trabajarse seriamente para encontrar fórmulas alternativas a la del tiempo de dedicación a la explotación, dejando en este sentido alguna puerta abierta en la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias.

En cuanto a los resultados futuros de la aplicación de esta ley somos escépticos en especial en cuanto a las posibilidades de movilizar el mercado de la tierra y el del arrendamiento, cuestión básica para promover el ajuste estructural clásico. En cambio, somos algo más optimistas en lo relativo a las posibilidades de la agricultura asociativa. La flexibilización, en determinados supuestos, de las condiciones para que una explotación asociativa sea considerada prioritaria, permitirá, a nuestro juicio, un cierto desarrollo del ajuste estructural a través de esta vía, que en muchos casos será preferida por el pequeño agricultor que deje de cultivar su tierras por abandono o jubilación, frente a la vía de la venta o incluso del arrendamiento de sus tierras. Sin embargo, las ayudas de la reforma de la PAC pueden frenar también la vía asociativa.

En lo referente al mercado de la tierra, las ayudas de la reforma de la PAC, una vez más, y la insuficiencia de los incentivos fiscales establecidos por la mencionada ley para fomentar la compra-venta de tierras, nos hacen ser pesimistas respecto al objetivo de aumentar la movilidad de la tierra a través del

mercado. En relación a la vía del arrendamiento, las ayudas de la reforma de la PAC suponen también, y en este caso de modo decisivo, un bloqueo a su desarrollo, por lo que también somos pesimistas, a pesar de la liberalización del contrato de arrendamiento que establece la nueva ley.

Dicho de otro modo, la movilidad de la tierra mediante la vía de la compra-venta o del arrendamiento, no se conseguirá a menos que se modifiquen determinados aspectos del régimen de pagos compensatorios de la reforma de la PAC, y de la fiscalidad de las plusvalías obtenidas por los vendedores de tierra. El tratamiento fiscal favorable sólo debería aplicarse a las operaciones de compra-venta que no tengan carácter especulativo, sino que persigan la mejora estructural, lo cual dependerá en cada caso de las características del vendedor y del comprador.

La primera de las condiciones escapa a la capacidad de decisión de las autoridades españolas y debe decidirse en Bruselas, donde las posibilidades de influir de nuestros representantes son limitadas. La segunda entra de lleno en las competencias del Gobierno de la Nación (no de las CC.AA.), aunque en su caso sería necesario que el Ministro de Agricultura conveniese al de Economía y Hacienda, cosa harto difícil.

En nuestra opinión, la futura evolución de la PAC puede acelerar el ajuste estructural. En el período 1995-2000 no cabe pensar en cambios profundos de la PAC, pero sí es posible que se modifiquen ciertos aspectos relacionados con los pagos compensatorios de la reforma de la PAC. Un primer aspecto a modificar es la posibilidad de establecer topes (límites superiores) a la cuantía global que un agricultor pueda percibir por este concepto. Un segundo aspecto es la posibilidad de introducir ciertas condiciones para que los agricultores puedan recibir estos pagos, distintas de la retirada de tierras. Es decir, que las ayudas se reciban a cambio de algo (conservación del medio ambiente, diversificación de actividades en el contexto del desarrollo rural, reestructuración de la explotación, etc.).

A partir del horizonte 2000 pueden producirse cambios más profundos en la PAC, que son los que realmente forzarían el ajuste estructural. Se trata de cambios provocados por doble vía: por la vía de nuevas rondas negociadoras para profundizar el proceso de liberalización del comercio internacio-

nal de productos agrarios, y por la vía de la futura adhesión de los países PECO.

Respecto a la segunda cuestión, la Comisión encargó en 1994 diversos dictámenes sobre la repercusión de la adhesión de dichos países en la PAC. Los informes de Tangerman y Josling, Mahe, Backwell, Tarditi y Marsh coinciden en que la actual PAC es insostenible en una UE-21. Primero, porque no permitiría cumplir los compromisos del GATT. Segundo, porque no sería factible desde una perspectiva presupuestaria. Las alternativas propuestas son distintas pero todas van en la misma dirección: la eliminación o reducción de los mecanismos de intervención, y la progresiva aproximación de los precios comunitarios a los precios internacionales, que son manifiestamente más bajos.

En cuanto a las ayudas para compensar los descensos de precios, unos plantean su eliminación gradual, y otros su aceptación durante un determinado período (hasta el 2010), con posibilidad de convertirlas en bonos que podrían capitalizarse. La venta de estos bonos permitiría realizar inversiones en mejora de las explotaciones (incluido el aumento del tamaño), o en actividades no agrarias (abandono del sector agrario), o ser utilizados como plan de pensiones en el caso de agricultores próximos a la jubilación. Estas posibilidades, junto con el brusco descenso del precio de la tierra, cuando ésta quedara desprovista de los pagos compensatorios y los precios agrarios comunitarios fuesen los del mercado mundial, podrían impulsar un fuerte proceso de ajuste estructural.

Una importante ventaja de esta propuesta sería que el fuerte descenso del precio de la tierra permitiría eliminar esa infranqueable barrera de entrada al sector, lo cual posibilitaría que nuevos capitales y nuevos empresarios se incorporaran a la agricultura, resolviendo de paso el problema de la falta de sucesores en muchas explotaciones agrarias, constituyendo así un buen complemento de la política de instalación de jóvenes agricultores.

Los perjuicios de esa reducción de los precios de la tierra serían mínimos, ya que los vendedores (agricultores que abandonan el sector o que se jubilan) además de percibir el dinero de la venta de sus tierras, podrían percibir el dinero de la venta de sus bonos.

CONCLUSIONES

1. En el presente momento la mejor política de estructuras agrarias consistiría en revisar la reforma de la PAC, cuyo efecto perverso de bloqueo estructural se está dejando sentir en las zonas donde predominan los grandes cultivos herbáceos (cereales, oleaginosas y proteaginosas). Esta conclusión nos sirve, además, para señalar que la tradicional separación entre políticas de precios y políticas estructurales, está desapareciendo. Hoy en día hay elementos estructurales en las políticas de precios (ayudas por hectáreas o cabeza de ganado) como para alcanzar objetivos típicamente estructurales a través de cambios en aquellas.

La revisión de la reforma de la PAC debería centrarse especialmente en la cuantía y los beneficiarios de los pagos compensatorios al objeto de 1) evitar que el gasto comunitario se concentre en las grandes explotaciones, y 2) eliminar alguno de los efectos perversos de la Reforma de la PAC (bloqueo del ajuste estructural, al frenar el abandono de los pequeños agricultores no profesionales, e incluso propiciar su retorno).

Respecto al primer tema, deberían establecerse límites máximos a la cuantía global que un agricultor puede recibir por este concepto. La Comisión de la UE ha estudiado diversas propuestas en este sentido, pero el problema es el fraude de ley (particiones simuladas para eludir los topes máximos).

Respecto al segundo tema, deberían arbitrarse fórmulas para que estos pagos no incentivaran a los pequeños agricultores no profesionales a continuar en el sector. Sin llegar al extremo de negarles el acceso a las ayudas, éstas podrían reducirse para este tipo de agricultor sobre todo cuando se trate de pequeños agricultores que ni siquiera residan en las zonas rurales, y por tanto no cumplan una función de mantenimiento del mundo rural, o de pequeños agricultores que perciban pensiones por el abandono de su actividad agraria (jubilación) que muchas veces no es real. La aprobación de una propuesta de este tipo a nivel de la UE no es factible, pero podría plantearse que aplicando el principio de subsidiariedad, los Estados miembros pudieran asignar con plena autonomía la superficie de base (superficie con derecho a las ayudas) a cada agricultor, sin rebasar la superficie de base nacional establecida por la UE para cada país miembro. La información adqui-

rida durante los primeros años de aplicación de la reforma de la PAC, permitiría llevar a cabo este proceso de asignación individual de la superficie de base nacional.

2. Es necesario acabar con la mística del pequeño agricultor, sobre todo cuando se trata de pequeños agricultores no profesionales, absentistas, o jubilados. La justificación de que esos pequeños agricultores mantienen el tejido rural y evitan un mayor despoblamiento, cuando en muchos casos ya ni siquiera viven en el medio rural, es realmente poco consistente. Tampoco se sostiene en pie el argumento de que las rentas que obtienen de sus pequeñas explotaciones son esenciales para el equilibrio de las economías domésticas rurales. Primero porque en algunos casos no se trata de economías domésticas rurales, sino urbanas; segundo porque estas rentas representan casi siempre sólo una pequeña parte de sus rentas totales; y tercero porque las rentas agrarias no se pierden puesto que si los pequeños agricultores arriendan sus tierras o las venden obtendrán unas rentas equiparables, si no mayores en el caso de venta y colocación del dinero a plazo fijo.

Lo único que podría contabilizarse como algo positivo en el caso de los pequeños agricultores emigrados, es que se trasladan al pueblo los fines de semana y en vacaciones para cultivar sus parcelas, lo cual da vida a esos pueblos. Sin embargo, no está claro que estos emigrantes dejen de ir al pueblo los fines de semana o en vacaciones, si arriendan o venden sus tierras. Todo indica que este fenómeno trasciende al mero cultivo de sus parcelas, y que el viaje al pueblo los fines de semana o en vacaciones (según la distancia) seguiría produciéndose en cualquier caso, de modo que tampoco consideramos que este efecto positivo sea imputable al mantenimiento de este tipo de agricultor.

Hay otras vías para que estas tierras sigan cultivándose (conservación del espacio rural y de los recursos naturales), sin pagar el precio de la pérdida de competitividad que supone el mantenimiento de cientos de miles de pequeños agricultores no profesionales y absentistas.

3. Como consecuencia de lo anterior la modulación de algunas ayudas según tamaños, que premia a las explotaciones más pequeñas, puede considerarse discutible ya que contribu-

ye en muchos casos a consolidar fórmulas de agricultura absentista e ineficiente. Las políticas agrarias nacionales o autonómicas caen con demasiada frecuencia en esta mística perversa del pequeño productor, empujados en la mayoría de los casos, justo es decirlo, por unos sindicatos agrarios que siguen defendiendo los mismos modelos que hace veinte años.

En el caso de pequeños agricultores que dedican la mayor parte de su tiempo de trabajo a la explotación, y cuyas rentas insuficientes proceden principalmente de aquella, deberían establecerse ayudas para que diversifiquen sus actividades (desarrollo rural), o para que abandonen el sector (jubilación anticipada, creación de empleos alternativos, establecimiento de pequeños negocios, etc.), o para que aumenten el tamaño de sus explotaciones (modernización de explotaciones).

4. La política de modernización de explotaciones no debe empeñarse en impulsar sólo la vía individual clásica de reestructuración agraria. Al final, las decisiones las toman los agentes económicos, y el mercado de la tierra evoluciona por libre, sin que ninguna política estructural más o menos intervencionista y dura pueda modificar dicha evolución, como la experiencia ha demostrado reiteradamente (Sumpsi, 1985). En este sentido, la política de modernización agraria debe contemplar otras alternativas, como la de fomentar la agricultura asociativa mediante fórmulas ágiles, flexibles, e imaginativas.

No obstante, aunque la política estructural no puede modificar el curso de los precios de la tierra, sí pueden arbitrarse un conjunto de medidas para hacer más transparente dicho mercado. En este sentido, el mejor conocimiento del mercado, tanto en precios como en cantidades, ciertos cambios en el tratamiento fiscal de las plusvalías y/o la revisión de los valores patrimoniales de las fincas rústicas, y la constitución de Bancos de Tierras, no para actuar como operadores en el mercado sino para confrontar la oferta y la demanda de tierras, son medidas que podrían contribuir a mejorar el grado de transparencia y de concurrencia de este mercado.

5. Una parte importante, probablemente mayoritaria, de la evolución estructural transcurrirá a través de nuevas fórmulas espontáneas e imaginativas. Algunas de ellas ya se han comentado, pero seguro que surgirán otras más, que ahora no

podemos adivinar. La capacidad de adaptación de los agricultores es enorme y muy variopinta. (Pérez Díaz, 1994).

6. Además de mejorar la estructura productiva, las políticas de modernización deben contemplar otro tipo de medidas en el ámbito de la comercialización y transformación de los productos agrarios. La existencia de estructuras asociativas en dicho ámbito podría contribuir a paliar, en cierto modo, los efectos negativos de una estructura productiva deficiente.

La relación entre el tipo de estructura agraria dominante y la mayor o menor solidez y eficacia de los fenómenos cooperativos y de las interprofesionales, es un elemento clave en el debate sobre cómo modernizar y hacer más competitiva la agricultura española.

7. La agricultura española se dirige hacia un claro modelo dual. Por un lado zonas con agricultura de elevada potencialidad productiva y con posibilidades de competir, y por otro, zonas desfavorecidas y marginales con una agricultura de baja o muy baja potencialidad productiva. En las primeras es necesario aplicar una política estructural profunda (agricultores dedicados básicamente a su explotación) y rigurosa, con el objetivo de mejorar la competitividad, y una política agroambiental que evite la degradación del medio y de los recursos naturales (suelo y agua especialmente). En las segundas debe aplicarse una política de desarrollo rural que fomente la diversificación de actividades, una política agroambiental que retribuya a los agricultores su servicio como conservadores de la naturaleza y del medio ambiente, y una política estructural más flexible y adaptada a las circunstancias adversas de dichas zonas (agricultores que comparten el trabajo agrario con otras actividades dentro o fuera de su explotación).

En definitiva, la principal conclusión es la necesidad de caminar hacia una política rural en la que se integren un amplio conjunto de medidas tanto de carácter sectorial y productivo (política de precios y políticas estructurales clásicas) como de carácter social, medio ambiental y de ordenación del territorio rural.

La nueva política rural integrada de la UE tiene ante sí un doble reto. El primero es cómo definirla. Para ello sería necesario definir las componentes (medidas) que deberían integrar la nueva política rural.

El segundo reto, y más importante que el primero, es cómo aplicar la nueva política rural. En este sentido parece evidente que una política plurifuncional no puede aplicarse de igual modo en todas las zonas. En cada zona (suponiendo que sea posible resolver con éxito el problema previo de delimitar las zonas) debería establecerse un modo específico de aplicación que comprendería:

- a) Qué medidas aplicar dentro del conjunto de medidas integrantes de la nueva política rural integrada.
- b) Con qué intensidad debe aplicarse cada una de las medidas seleccionadas.
- c) Cómo articular de modo coherente y consistente las distintas medidas seleccionadas.

Este reto es realmente difícil ya que supone un cambio radical en el modus operandi de la política agraria comunitaria. Incluso se podría interpretar que este nuevo esquema rompe la existencia de una política única para el sector agrario (pilar básico de la construcción europea), y refuerza el proceso de renacionalización de la PAC. Sin embargo esa idea no es cierta ya que los principios de solidaridad financiera y de libre competencia no tendrían por qué verse afectados. Por otro lado, la tendencia a incorporar especificidades territoriales (zonas desfavorecidas o de montaña) no es nueva y cada vez es más importante tanto en las nuevas OCM como en las políticas estructurales.

La fijación de precios institucionales (principio básico de funcionamiento de las OCM) es el único elemento que no puede ser específico de cada territorio, pues debe respetarse la unicidad del mercado. Ello justamente es lo que ha dado el carácter de política comunitaria a la política agraria desde la creación de la CEE, y ha hecho de esa política una de las señas de identidad de Europa. Sin embargo, en la medida en que los precios institucionales jueguen un papel cada vez menos importante, y sean sustituidos por otros mecanismos (por ejemplo las ayudas compensatorias por hectárea), es posible cambiar el modus operandi de la nueva política rural integrada.

Según el nuevo esquema, la UE establecería un conjunto de medidas (política rural integrada) con financiación comunitaria y cada país miembro tendría autonomía para estable-

cer el modo específico de aplicación de dicho conjunto en cada zona. Esto puede parecer un paso atrás, pero consideramos que en una UE cada vez más diversa y con zonas agrarias más heterogéneas es un paso adelante, y probablemente, la única salida. De lo contrario podemos adentrarnos en una situación cada vez más compleja, irracional, y absurda, con rígidas medidas poco adaptadas a las realidades plurales de la UE. Por otro lado, el principio de subsidiariedad acordado en Maastricht ofrece la suficiente cobertura legal para intentar el difícil pero apasionante reto. □

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA AZCÁRATE, T. (1994): *La reforma de la PAC y la agricultura familiar en España*. II Jornadas de Estudios Agrarios de la Universidad de Lleida.
- JACQUOT, M. (1988): «La PAC change de CAP». *Cultivar 2000*, n.º 233.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1994): «Aguante y elasticidad». *Papeles de Economía Española*, n.º 60-61.
- PISANI, E. (1994): *L'agriculture française et la politique agricole commune*. Conseil Economique et Social Français.
- SUMPISI, J. M. (1985): «Mercado de la tierra y reforma estructural». *Agricultura y Sociedad*, n.º 46.
- SUMPISI, J. M. (1995): «Competitividad y reforma estructural de la agricultura española». En: Sumpisi, J. M. (Coordinador): «Modernización y cambio estructural en la agricultura española. *Serie Estudios*, n.º 88. MAPA.
- SUMPISI, J. M. y VARELA, C. (1994): «El mercado de la tierra, la reforma de la PAC y el cambio estructural». *Papeles de Economía Española*, n.º 60-61.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es plantear una serie de problemas e interrogantes acerca del proceso de modernización que la agricultura española todavía tiene pendiente. Se parte de una revisión del concepto de modernización que ha pasado de tener una connotación productivista a otra en la que preva-

lece la disminución de costes unitarios para mejoras de competitividad.

En esta nueva etapa la estructura agraria española se muestra insuficiente para alcanzar los objetivos de competitividad. Se plantean las posibles vías por las que la estructura puede mejorar y las relaciones entre el proceso de cambio estructural necesario y la reforma en la PAC como factor de posible bloqueo.

Se concluye con una serie de comentarios e idea acerca del futuro de la modernización agraria en España en un marco de progresiva liberalización de los mercados agrarios, y de los criterios que deberían informar en los próximos años la política de modernización agraria.

RÉSUMÉ

Ce travail a pour but de poser une série de problèmes et de questions concernant le processus de mise à jour que l'agriculture espagnole n'a pas encore mené à bout. Il y est exposé au départ une révision de la notion de mise à jour, non plus définie du point de vue de la productivité mais plutôt de la diminution des coûts unitaires permettant d'améliorer la compétitivité.

Au cours de cette nouvelle étape, la structure agricole espagnole s'avère inefficace pour atteindre aux objectifs de compétitivité. Il est présenté les voies permettant éventuellement d'améliorer la structure et les rapports existant entre le processus de transformation structurale nécessaire et la réforme dans la PAC en tant que facteur d'un possible blocage.

Il est apporté en conclusion une série de commentaires et d'idées ayant trait à l'avenir de la mise à jour agricole en Espagne dans un cadre de libération progressive des marchés agricoles, et aux critères qui devraient guider dans les prochaines années la politique de modernisation agricole.

SUMMARY

The purpose of this paper is to discuss a series of problems and questions concerning the process of modernization still
