

Análisis de la aplicación de la nueva Organización Común de Mercados de las frutas y hortalizas en el sector citrícola durante la campaña 1997/98. Especial referencia la Comunidad Valenciana

JOSÉ SORNÍ MAÑÉS (*)

«Las interpretaciones son siempre arreglos póstumos»

(B. Cendras, *«El hombre fulminado»*).

1. INTRODUCCIÓN

Dentro de los planteamientos teóricos clásicos de la política económica, uno de los más sugestivos es el modelo de A. Lindbeck, cuya sistematización de forma resumida establece una diferenciación entre:

- a) Variables-objetivo, es decir, variables endógenas que constituyen objetivos.
- b) Instrumentos-objetivo, es decir, instrumentos de la política económica que constituyen al mismo tiempo objetivos.
- c) Instrumentos libres, es decir, instrumentos de la política económica que no son objetivos y que se eligen para ser manipulados por la autoridad políticoadministrativa para conseguir los objetivos.

Derivaciones teóricas adicionales del modelo hacen referencia a otros aspectos colaterales dignos de subrayar:

- a) La modelización adoptada entre las variables-objetivo y los instrumentos entraña unos juicios de valor, ya que tanto unas como otros vienen dados exógenamente.

(*) *Doctor Ingeniero Agrónomo. Licenciado en Ciencias Económicas.*

- Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 187, 2000 (pp. 157-182).

- b) Existe una inevitable relación secuencial objetivos-instrumentos que la sistematización anterior pretende acotar.
- c) La existencia de unas restricciones tanto en las variables objetivo como en los instrumentos.
- d) La consideración de la incertidumbre como una variable exógena al modelo que puede introducir efectos no previstos en la manipulación de instrumentos.

Es evidente que la eficacia de la modelización articulada en cada caso concreto a través de la correspondiente normativa exige, como condición inexcusable, la coherencia entre las variables y, en su caso, instrumentos-objetivo con los instrumentos elegidos para ser manipulados por la autoridad políticoadministrativa. Las diversas formas de hacerlo está en la raíz de considerar el comportamiento en este sentido de dicha autoridad como una variable endógena adicional en la modelización descrita, escogida como punto de partida en nuestro análisis.

Tomando como líneas directrices básicas las notas metodológicas anteriores, el objeto del presente trabajo es analizar, sin pretensión alguna de exhaustividad, si se han alcanzado, al menos, en sus postulados esenciales, los objetivos que establece la nueva normativa comunitaria para el sector citrícola a través del estudio de lo sucedido durante la campaña 1997/98 en España. Y dada la trascendencia que tiene el sector citrícola valenciano no sólo a escala española, sino también comunitaria, dicho análisis se va a referir especialmente al País Valenciano (1). No se trata, por tanto, de realizar una evaluación de una «policy» o política pública con las técnicas al uso que exigiría una medición de los outputs obtenidos y los inputs aplicados, concebida dicha política como una función de producción.

Conviene advertir, además, que este trabajo se va a focalizar sobre las medidas de carácter interno de la correspondiente normativa comunitaria, soslayando, fundamentalmente por razones de brevedad, las directrices que dicha normativa establece sobre el comercio exterior que, en esencia, se refieren al mantenimiento de la preferencia comunitaria con respeto de la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay. A este componente de la normativa sólo se aludirá cuando su consideración lo haga indispensable en coherencia con la concepción global del modelo.

(1) Es necesario señalar que la incardinación de un país determinado (aun con gran peso específico en el sector) de un análisis de esta naturaleza resta perspectivas generalizadoras a las conclusiones que pudieran extraerse dado que el ámbito de aplicación de la reforma de la OCM es, obviamente, comunitaria. Ello no supone una incompatibilidad con el objetivo pretendido en este trabajo.

A la persistencia de las conclusiones del análisis que pudieran extraerse pueden objetarse las lógicas peculiaridades que presenta el desarrollo de cada campaña de comercialización debidas, fundamentalmente, a la variabilidad de la importancia cuantitativa de la producción y sus rasgos cualitativos más sobresalientes (calidad, calibres, etc.), así como la competencia exterior, aspecto éste de especial trascendencia en el caso de los cítricos. Circunstancias todas ellas que introducen una notable incertidumbre en el desarrollo de cualquier campaña y, por consiguiente, en la prestancia de la normativa comunitaria.

Consecuentemente, puede argüirse que una campaña es muy poca experiencia para deducir sólidamente unas conclusiones. No obstante, conviene señalar, en primer lugar, que mientras la regulación comunitaria parece tener una vocación de permanencia en su vertiente «en fresco», en lo referente a cítricos transformados dicha regulación prevé un plazo de sólo dos años para la elaboración de un informe comunitario para determinar una valoración de la viabilidad de la normativa comunitaria. En segundo lugar, un análisis de lo ocurrido en ambas facetas, aún parcial, debe, al menos, contribuir a establecer algunos rasgos específicos de la aplicabilidad de aquella normativa sobre el sector cítricola español.

2. ALGUNAS NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA OCM

El marco primigenio que configura legalmente las líneas directrices de la nueva actuación comunitaria en el sector cítricola son los RR(CE) 2200/96, 2202/97 y 411/97 que ha tenido, posteriormente, toda una normativa derivada que ha ido estableciendo disposiciones de aplicación de los anteriores Reglamentos.

Explícitamente, en los dos primeros Reglamentos se configuran como variables objetivos de la actuación pública comunitaria para el conjunto del sector hortofrutícola los derivados de los Artículos 39 y 110 del Tratado. Puede considerarse que esta referencia explícita se realiza a modo de obligada declaración de principios, no exenta de retórica, ya que su mero enunciado conlleva implícitamente la crisis de algunos de ellos contrastada después de cuarenta años de práctica de la Política Agraria Común (García Azcárate, 1996; Massot, 1997) (2). Por lo cual, aun pudiendo ser considerados según las notas metodológicas antecedentes, como las varia-

(2) Recordemos que dichos objetivos eran: a) Aumentar la productividad de la agricultura; b) Asegurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola; c) Estabilizar los mercados; d) Garantizar la seguridad de los aprovisionamientos; e) Asegurar precios razonables a los consumidores.

bles-objetivo del modelo, su consideración va a obviarse en este trabajo.

Del estudio de la Reglamentación citada al principio de este Apartado, ya puede deducirse (según la categorización adoptada) una serie de instrumentos-objetivo más específicos:

- a) El reforzamiento de las normas de calidad.
- b) La potenciación de la normalización del producto.
- c) La protección del medio ambiente.
- d) La constitución de Organizaciones de Productores (OO.PP.) para el reagrupamiento de la oferta frente a una demanda cada vez más concentrada.
- e) La definición de una preferencia comunitaria en el contexto del respeto a los resultados de las negociaciones de la ronda Uruguay.

Conviene advertir que estos instrumentos-objetivo se refieren al conjunto del sector hortofrutícola. De forma más concreta, para el sector cítrico se establece:

- Abastecimiento de la industria mediante contratos, evitando que la industrialización sea una alternativa sistemática.
- Sustituir la retirada por la industrialización.

Como principales instrumentos que siguiendo la modelización adoptada no pueden considerarse objetivos, pueden señalarse:

- Una Indemnización Comunitaria de Retirada (ICR) pagada a las OO.PP. en aplicación de un sistema de retirada del que pueden beneficiarse también los agricultores independientes.
- Ayuda a la producción pagada a las OO.PP. según la materia prima contratada y entregada a la industria y que proceda de sus socios, socios de otras OO.PP y agricultores independientes.
- Una Ayuda Financiera Comunitaria (AFC) para las OO.PP. en los términos que posteriormente se describirá.

Ante todo, conviene subrayar que este planteamiento no es, en modo alguno, novedoso, ya que presenta próximas analogías con la regulación anterior. Sin embargo, junto a algunas nuevas aportaciones que se exponen a continuación, su significado esencial es, tal vez, una mayor sistematización de la regulación sectorial. Sin pretensión de exhaustividad, deben destacarse estas características:

1) En relación al sistema de retiradas:

- a) Por el producto retirado, el FEOGA-Garantía paga la ICR. Las OO.PP. pueden pagar, además, un complemento a sus socios a cargo del Fondo Operativo (FO) constituido por cada OP.
- b) La ICR es única por producto para toda la campaña y sin distinción de tipos, variedades y calibres.
Entre las campañas 1997/98 y 2002/03 y siguientes, la ICR está fijada con una ligera tendencia al alza en clementina y Satsuma y a la baja en el resto de cítricos.
- c) Se puede retirar a lo largo de toda la campaña.
- d) Los agricultores independientes pueden retirar, pero sólo a través de una OP percibiendo una ICR disminuida en un 10 por ciento de la de los socios de la OP y en una cantidad en función de los gastos. El límite en cantidad retirada se establece, en este caso, en el 10 por ciento de la producción comercializada.

2) En relación a la transformación:

- a) Establecimiento de un sistema de contratos de campaña y plurianuales (con fijación en este caso de cantidades mínimas en cada una de las campañas que comprenda) entre las OO.PP. y las industrias para suministrar cítricos como materia prima para la industrialización. Sólo a los contratos de campaña puede incorporarse materia prima procedente de agricultores individuales con una ayuda prevista menor que la que corresponde, a los socios de la OP.
- b) El sistema de ayudas a la producción tienen unos importes ligeramente decrecientes en todos los productos con excepción de la Satsuma y clementina que son crecientes si se comparan los importes de la campaña 1997/98 y los que se aplicarán a partir de la 2002/03 y siguientes.

Por último, en base a la modelización escogida, como «cierre» del sistema de articulación de la política cítrica comunitaria, debe constatarse la existencia de unas restricciones de naturaleza presupuestaria. Dichas restricciones se manifiestan en el establecimiento de las siguientes limitaciones:

- Fijación de los niveles de las ICR y de sus complementos con las evoluciones ya señaladas. Asimismo, en cantidad se establece el límite del 10 por ciento de la producción comercializada a partir de la quinta campaña partiendo del 30 por ciento en la primera. Disminución de la ICR y cantidades que pueden retirar los pro-

- ductores independientes. El nivel de la ICR es menor que los precios de retirada en la anterior OCM.
- Cálculo de unos umbrales de retirada para cada producto que superados durante una determinada campaña dará lugar a una disminución de la ICR correspondiente durante la campaña siguiente. Dicha disminución no se tendrá en cuenta en las campañas ulteriores.
 - Cálculo de umbrales de transformación de productos diferenciándose en limón, naranja, conjunto de pomelos y toronjas y conjunto de mandarinas, clementinas y Satsumas. El rebasamiento de dichos umbrales en una determinada campaña estimado sobre la media de las cantidades transformadas durante las tres últimas campañas incluida aquélla, supone la disminución durante la misma campaña de la ayuda a la producción en un 1 por ciento por fracción de rebasamiento.
 - La AFC quedará limitada a un 4 por ciento del valor de la producción comercializada de cada OP siempre que el total de las ayudas financieras represente menos del 2 por ciento del total del volumen de negocios del conjunto de las OO.PP. Esta restricción en cuanto repercute con carácter restrictivo a la financiación del Programa Operativo afecta a la vertiente empresarial de la OP.

Del estudio de los importes y su evolución de la ICR y las Ayudas a la producción y de los porcentajes que suponen las cantidades retiradas en relación a la producción comercializada, así como de la AFC, al final del período transitorio (a partir de la Campaña 2002/03) se configuraría una mínima red de seguridad caracterizada, esencialmente, por los siguientes componentes:

- a) En importes de ICR, fijación en unos niveles que significan descensos, respecto a la campaña 1997/98, del orden de más del 9 por ciento en naranja y casi el 3 por ciento en limón. Por el contrario, aumentos del 24 por ciento en Satsuma y del 3 por ciento en Clementina.
- b) En importes de Ayuda a la producción (tanto para contratos de campaña como plurianuales y productores individuales), se fijarían niveles mínimos en limón y naranja (con descensos de más del 2 por ciento respecto al de la campaña 1997/98) y una fuerte subida (24 por ciento) en Satsuma y mucho menor en clementina (alrededor del 2 por ciento).
- c) Aunque la AFC mantendría la restricción en términos de valor de producción comercializada y del total de volumen de negocios del

conjunto de las OO.PP., a partir de 1999, se situaría en el 4,5 y 2,5 por ciento, respectivamente.

3. REPERCUSIÓN SOBRE LOS INSTRUMENTOS-OBJETIVO

Un análisis de la adecuación de los instrumentos implementados a los instrumentos-objetivo previstos en las medidas internas exige, como paso previo, una delimitación de unos y otros, tal como ya se ha esbozado en el apartado anterior. Pero tanto por razones de brevedad formal (ajustándose a la naturaleza de este trabajo) como de objetividad analítica conviene, en una segunda etapa, precisar aquellos componentes del modelo más relevantes desde la conjunción de diversos puntos de vista: novedad en la aportación, énfasis en su plasmación en las partes enunciativa y dispositiva del texto legislativo, supuestos de la repercusión económica directa, etc.

Un estudio de la normativa señalada en el apartado anterior justifica resumir los instrumentos-objetivo en los siguientes contenidos:

- La constitución de OO.PP., para evitar la dispersión de la oferta frente a una demanda cada vez más concentrada.
- Asegurar el abastecimiento de materia prima a la industria cítrica.
- Sustituir la retirada por la industrialización.

3.1. La constitución de organización de productores

En la consideración de la constitución de OO.PP como instrumento-objetivo conviene precisar su carácter de condición necesaria, pero no suficiente, del buscado reagrupamiento de la oferta. La suficiencia de la condición debe basarse, como es obvio, en la estabilidad económica y dimensión adecuada de las OO.PP. como empresas.

No es exagerado afirmar que la nueva OCM de frutas y hortalizas pivota en el instrumento-objetivo la constitución y, consecuentemente, funcionamiento de las OO.PP. para afrontar lo que constituye el principal problema del sector hortofrutícola en su vertiente comercial consistente en la confrontación de una oferta dispersa con una demanda cada vez más concentrada. Aunque es una problemática ya suficientemente conocida, debe recordarse que en el caso de los cítricos alrededor del 70 por ciento de los envíos se canalizan a través de hipers, supers, cadenas de pequeños comercios, etc. Y en este ámbito se detectan fuertes procesos de concentración, sin perjuicio de que la fuerte competencia existente entre las propias figu-

ras comerciales indicadas se resuelve por su capacidad de imponer condiciones de compra a los proveedores (en este caso serían las OO.PP., industrias, comercios privados, etc.), los cuales trasladan, a su vez, dicha imposición a los agricultores.

Es evidente que la constitución de OO.PP. como elemento vertebrador del sector no constituye tampoco novedad alguna en el conjunto de las regulaciones comunitarias del sector agrario. Tal vez más significativo en la nueva OCM es el énfasis que se pone en ello. Existe en la OCM, como ya se ha dicho, una minuciosa conceptualización de la OP a través de la definición de sus objetivos, contenido de sus estatutos y requisitos para su reconocimiento en diferentes situaciones jurídicas. Además, existe la posibilidad de la «extensión de regla» en una circunscripción económica (toda zona geográfica constituida por regiones de producción limítrofes o contiguas en las que las condiciones de producción y de comercialización sean homogéneas) de las OO.PP. calificadas como «representativas» a todos los agricultores de dicha circunscripción.

Pero este afán vertebrador detectado en la normativa comunitaria no se detiene con la constitución de OO.PP., sino que trasciende a la de Asociaciones de éstas con mayores ventajas en la utilización de los instrumentos previstos por dicha normativa, así como a la de organizaciones y acuerdos interprofesionales a través de la conjunción de esfuerzos de los sectores de producción, comercialización y transformación.

Esta tendencia vertebradora hace quiebra en este sector cuando se establecen para España unos mínimos para la constitución de una OP de 25 productores y 2.500 t de volumen mínimo, lo que constituye a nuestro entender una manifiesta incoherencia con el instrumento-objetivo indicado por la baja entidad de volumen de negocios que representa. Esta escasa exigencia hace mucho más problemática la asociación de OO.PP., así como permite pronosticar una rápida caída en desuso de la normativa referente a OO.PP. representativas de una circunscripción económica por no hablar de la dificultad de conjunción de intereses de la producción en una interprofesional. En un mundo económicamente «globalizado» en el que las cifras de volúmenes de negocios en fusiones de empresas de sectores de las que son dependientes los agricultores como compradores o vendedores, convierte en sarcasmo una cifra de negocios de alrededor de 150 millones de pta en que puede valorarse, en base a los mínimos anteriores, la producción comercializada señalada anteriormente. Esta exigencia mínima sólo podría entenderse como un paso previo si se incentivara de alguna forma una estrategia «ex post» de fusiones de OO.PP. preexistentes.

Los mínimos señalados para España en la reglamentación comunitaria fueron el inevitable resultado de una negociación entre la Comisión y el Estado español, el cual hubiera podido situarlos en un nivel más alto, según la propia legislación comunitaria. Sin embargo, la polémica que suscitó en España en su momento entre sus protagonistas afectados y el tipo de alineamiento que se produjo en la misma dio lugar en la regulación española a una exigencia más laxa. En todo caso ello verifica, como hace el modelo teórico base de partida de este trabajo, la necesidad de la consideración del comportamiento político como variable endógena en la aplicación del modelo escogido que puede desvirtuar sus instrumentos-objetivo.

El error en la determinación de los mínimos exigidos se contrasta teniendo en cuenta que en 1996, es decir, antes de la aplicación de la nueva normativa, en el País Valenciano las organizaciones que producían cítricos eran 131 por un total de 1.579.800 t, que representaba el 44 por ciento de la producción cítrica. A principios de 1997 existían 124 reguladas por la nueva reglamentación, que disponían de 1.222.965 t de cítricos, lo que representaba algo más del 39 por ciento de la producción de la campaña 1996/97. A finales de 1998, las OO.PP. reconocidas que tenían cítricos suponían un total de 169, que controlaban 1.413.327 t, que representaba un volumen que no llega al 38 por ciento de la producción de la campaña 1997/98. A éstas deben añadirse las de ámbito nacional, es decir, las que tienen efectivos productivos también fuera del País Valenciano.

Como puede observarse, a partir de la nueva regulación, en casi dos años se ha producido un significativo aumento tanto en el número de OO.PP. como en producción controlada por las mismas, pero dicha producción referenciada a la producción total no ha aumentado. Lo que revela que su ritmo de creación es superior al de la producción cítrica controlada, aunque deban tenerse en cuenta las lógicas oscilaciones que se producen en la misma. Por tanto, no parece que a efectos de concentración de oferta, los resultados sean alentadores.

Más bien cabe preguntarse si el alto ritmo de constitución de OO.PP. responde al estímulo de acceder a las ayudas, ya enumeradas, que están reservadas a las OO.PP. Lo cual sería una evidente desvirtuación de la directriz explícita de la normativa comunitaria de la concentración de oferta.

Hay que tener presente que en España, y más concretamente en el País Valenciano, se parte de una posición de inferioridad, desde la óptica de la concentración de oferta, y que queda confirmada aunque no sea más que por estas tres circunstancias:

- 1^a) Las explotaciones con hortalizas o frutas y cítricos representan el 76 por ciento del total de las explotaciones del País Valenciano. La dimensión económica media de éstas en términos de Margen Bruto Standard no llega a 4 UDES por explotación, mientras que a nivel español dicha media supera las 7 UDES (3).
- 2^a) A pesar de los evidentes esfuerzos realizados en los últimos años, las organizaciones de productores de cítricos venían a controlar antes de la reforma de la OCM alrededor del 44 por ciento de la producción de cítricos, frente a casi el 70 por ciento en Francia o el 65 por ciento en Italia.
- 3^a) La escasa dimensión media desde el punto de vista económico que tienen las entidades asociativas, lo que conlleva que el tamaño de las entidades asociativas valencianas (preexistentes antes de la reforma de la OCM) es en su gran mayoría claramente insuficiente para poder afrontar con capacidad empresarial, tecnología, calidad y costos, las demandas y exigencias del sector de la distribución comercial (Ferrer, 1998).

Siguiendo la categorización adoptada en este trabajo, como principales instrumentos que disponen las OO.PP. para su constitución y adaptación al mercado, pueden mencionarse:

- Las ayudas a la constitución y funcionamiento administrativo de nuevas OO.PP. con reconocimiento previo, durante cinco años consecutivos. Estas ayudas son similares a las previstas en la anterior reglamentación R(CE) 1035/72 para las Organizaciones de Productores constituidas al amparo de dicho Reglamento.
- La AFC a las OO.PP. ya reconocidas por la nueva reglamentación que financia de forma paritaria con las aportaciones de los socios la creación de un FO para la elaboración de un Programa Operativo (PO) y los complementos a las ICR.
- Las ICR y Ayudas a la producción para industrialización cuyos importes unitarios están previstos de tal manera que sean ventajosas sus percepciones por socios de OO.PP. en relación a los productores independientes, los cuales, además, no pueden acceder a ellas sino a través de las propias OO.PP.

De los instrumentos señalados en este apartado por su importancia económica sólo se va a hacer referencia a la AEC, puesto que la ICR

(3) Datos obtenidos de la Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas. 1993. Instituto Nacional de Estadística.

y la Ayuda a la producción que representan indudables estímulos para las OO.PP. se van a estudiar en relación con el resto de instrumentos-objeto seleccionados en sus apartados correspondientes al considerar que tienen una vinculación más directa con ellos.

Esencialmente, puede interpretarse que en la AFC, mediante su participación en la financiación del FO, confluye un doble objetivo. El principal es contribuir a viabilizar la OP como empresa mediante la cofinanciación de su PO que debe garantizar su estabilidad empresarial y, con ello, lógicamente, la, concentración de oferta.

El segundo objetivo, de carácter subsidiario respecto al anterior, es financiar las retiradas de la OP mediante Complementos a las ICR. La subsidiariedad atribuida a este segundo objetivo se justifica, a nuestro juicio, por los límites establecidos para tal fin en la legislación comunitaria en forma de porcentajes máximos decrecientes del PO durante un período transitorio.

En todo caso, esta concepción en la implementación de la AFC es contradictoria con las limitaciones presupuestaria impuestas a la misma, ya señaladas, puesto que afectan al principal de los objetivos descritos, esto es, la vertiente empresarial de la OP que constituiría el basamento más sólido para conseguir la tan reiterada concentración de oferta en el sector. Es necesario subrayar al respecto que, durante 1997, en el País Valenciano se concedieron 1.355 millones de pta para solamente 54 organizaciones de productores para dotación de sus FF.OO. Cifra esta última que representa sólo menos de un tercio de las totales reconocidas.

3.2. El abastecimiento de la industria

Se puede decir con rotundidad que en el fondo de este instrumento-objetivo subyace la estricta necesidad de garantizar la supervivencia de la industria cítrica, que en el caso español, y valenciano en particular, es una condición ineludible para la viabilidad del conjunto de sus sectores cítricos. Por ello, es de discutible interpretación la matización que se hace en la propia legislación comunitaria a dicho instrumento-objetivo en el sentido de que debe evitarse que la industrialización sea una «alternativa sistemática». El contenido de dicha matización está claramente conseguido en el caso valenciano, en el que la salida a la industrialización tiene un carácter claramente subsidiario respecto al mercado en fresco. Pero esta subsidiariedad introduce, al menos en términos económicos, unas evidentes incertidumbres en el suministro de la industria cítrica. Por tanto, asegurar el abastecimiento de la industria y, al mismo tiempo, evitar que

la industrialización sea una «alternativa sistemática» puede suponer una incoherencia (4).

Por otra parte, debe enfatizarse que el abastecimiento de la industria debe hacerse a unos precios asumibles tanto por las OO. PP. como por las industrias. Asimismo, hay que tener presente que la suficiencia del abastecimiento viene enmarcado por las necesidades coyunturales de la propia industria.

No es fácil determinar la repercusión que la nueva normativa comunitaria ha tenido en términos del instrumento-objetivo aquí analizado, es decir, el abastecimiento a la industria, fundamentalmente porque el importante incremento detectado en entregas a la industria como materia prima objeto de ayuda a la producción que ha sido en la campaña 1997/98 del orden de un 41 por ciento al entregado durante la campaña 1996/97 queda enmascarado, al menos en parte, por el aumento de producción habido en la primera campaña citada respecto a la segunda. Por otra parte, también ha influido la necesidad coyuntural de la propia industria capaz de absorber la materia prima.

Según se aprecia en el cuadro 1, el aumento de entrega de materia prima, ya indicado, desglosado por producto citricola ha sido de un 71 por ciento en Satsuma, seguido del 34 por ciento en clementina, 45 por ciento en naranja y 21 por ciento en limón, respectivamente. De lo que se deduce que, en términos globales, se ha producido un aumento del abastecimiento a la industria.

Dichos sensibles aumentos han sido compatibles con una estabilización, e incluso ligero descenso relativo entre las campañas citadas, de la ayuda global comunitaria de un 6 por ciento según las cifras disponibles. La razón de ello no puede dejar de responder sino a una aplicación de los umbrales de industrialización, descritos con anterioridad como una de las restricciones del modelo establecido, que durante la campaña 1997/98 ha significado que la ayuda a la producción haya sido reducida en Satsuma y clementina en un 7 por ciento, un 36 por ciento en limón y un 42 por ciento en naranja, respectivamente, dados los volúmenes de materia prima entregados.

Sin embargo, la estimación de la repercusión del nuevo sistema en términos de ayuda unitaria a la producción ha sido muy diferente si

(4) No se puede comprender esta aposición que se hace al instrumento objetivo propuesto con la posibilidad de contratos plurianuales entre las OO.PP. y las industrias que exigen un mínimo de tres campañas y un mínimo de cantidades contratadas (300 t para la campaña 1997/98; 500 para 1998/99; 750 para 1999/00 y 1.000 t a partir de la campaña 2000/01). Ello exige una «alternativa sistemática» en el destino de la industrialización.

Cuadro 1

CANTIDADES ENTREGADAS CON AYUDA A INDUSTRIALIZACIÓN Y AYUDAS A LA PRODUCCIÓN COMUNITARIAS DURANTE LA CAMPAÑA 1996/97 Y 1997/98 EN ESPAÑA

	Industrialización en t		Variación %	Ayuda a producción en mill. de pta (3)		Variación %
	1996/97 (A)	1997/98 (B)	(B) / (A)	1996/97 (C)	1997/98 (D)	(D) / (C)
Satsuma	85.125	145.291	71	235,4	1.790,8	661
Clementina	99.051	133.222 (1)	34	1.289,0	1.885,7	46
Naranja	523.481	760.926	45	9.084,1	7.835,9	-14
Limón	205.085	247.582 (2)	21	3.364,4	1.586,3	-53
Total	912.742	1.287.021	41	13.972,9	13.098,7	-6

(1) Incluye zumos y gajos.

(2) Sólo se dispone de datos de las entregas de OO.PP. del País Valenciano y Murcia.

(3) La ayuda a la producción correspondiente a 1997/98 se ha estimado de acuerdo con su valor unitario y las entregas procedentes de cada origen (contratos plurianuales, de campaña y productores individuales) aplicando las penalizaciones respectivas.

Fuente: Campaña 1996/97: Comisión de la UE «Régimen d'aide a la transformation».

Campaña 1997/98: Generalitat Valenciana. Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación.

se comparan las dos campañas señaladas. Ha habido un fuerte aumento en la Satsuma (5), y uno mucho más moderado en clementina; y una disminución de más del 50 por ciento en naranja y una reducción muy superior en limón, si bien en este último caso los datos son menos representativos al disponer sólo de los referidos a la Región de Murcia y País Valenciano para la campaña 1997/98.

Todo ello queda reflejado en el cuadro adjunto, en el que se aprecia, además, que en conjunto la disminución de dicha ayuda comunitaria por unidad de materia prima cítrica a la industrialización es de casi un 30 por ciento si se comparan las dos campañas:

AYUDA A LA PRODUCCIÓN POR KG (pta/kg) EN ESPAÑA

	1996/97	1997/98
Satsuma	2,76	12,32
Clementina	13,15	14,15
Naranja	15,58	10,29
Limón	16,40	6,40
	14,39	10,17

(5) En este caso, la ayuda a la producción de la campaña 1997/98 se compara con la que correspondía a las Organizaciones de Productores durante la campaña 1996/97.

A nivel del País Valenciano, la experiencia acumulada a lo largo de la campaña 1997/98 ha permitido elaborar el cuadro 2, en el que se refleja, tanto para dicha campaña como para la 1996/97 que sirve de referencia, la producción de cítricos, la materia prima contratada y entregada por los agricultores y las OO.PP. y los porcentajes que significan esta última respecto a la producción en cada uno de los «productos» cítricos.

De acuerdo con sus cifras, se detecta que frente a un incremento, en conjunto, de algo más del 20 por ciento en la producción de los cuatro «productos» cítricos, la cantidad entregada a la industrialización ha sido prácticamente constante en relación a aquélla. Por tanto, en términos globales, no se ha producido una desviación significativa hacia la industria por lo que al País Valenciano se refiere, a pesar del importante aumento de la producción.

El análisis pormenorizado por producto señala que dicho desvío sólo se ha producido de forma notable en Satsuma en el que la cantidad entregada por las OO.PP. a la industria llega al 47 por ciento de su producción durante la campaña 1997/98 frente al 33 por ciento que representaba la cantidad contratada en la de 1996/97. Incluso puede detectarse una tendencia a la baja en naranja y, sobre todo, en limón y prácticamente estabilizada en clementina. Lo que indicaría una tendencia contraria a la del resto de España, en especial en naranja y limón. O, en otras palabras, que en el País Valenciano se ha producido una aparente correlación entre la evolución de la ayuda uni-

Cuadro 2

PRODUCCIÓN E INDUSTRIALIZACIÓN Y AYUDA A LA PRODUCCIÓN DE CÍTRICOS EN EL PAÍS VALENCIANO

	Producción (en t) (A)		Industrializac (en t) (B) (1)		Industrialización (en mill. pta)		% (B) s / (A)	
	1996/97	1997/98	1996/97 (1)	1997/98 (2)	1996/97	1997/98 (2)	1996/97	1997/98
Satsuma	242.368	293.515	80.645	137.611	176,3	1.685,8	33,3	46,9
Clementina	1.113.431	1.352.349	92.255	108.247 (3)	144,4	1.518,6	7,4	8,0
Naranja	1.606.380	1.887.498	317.054	334.723	1.070,6	3.381,2	19,7	17,7
Limón	152.578	220.192	65.619	73.035	202,8	745,8	43,0	33,2
Total	3.114.757	3.753.554	555.573	653.616	1.594,1	7.331,4	17,8	17,4

(1) Cantidades entregadas a industrias.

(2) Estimación de acuerdo con la ayuda a la producción en base a (1) según cantidades procedentes de contratos de campaña; plurianuales y productores independientes.

(3) Incluye materia prima entregada para elaboración de zumos y gajos.

Fuente: Elaborado con datos de la UE, MAPA y Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación.

taria y el suministro a la industria mientras, que en el conjunto español la defensa ante dicha evolución ha sido el incumplimiento parcial de las cantidades inicialmente contratadas (6).

Puede deducirse, por otra parte, que con la nueva regulación ha disminuido el precio percibido por el agricultor. Si se tiene en cuenta que con la anterior regulación existía un precio mínimo que debía respetar el industrial para percibir la ayuda comunitaria y que se tradujo en unos precios a la materia prima transformada durante la campaña 1996/97 de más de 28, 21, y 24 pta/kg en Satsuma, clementina y naranja, respectivamente, teniendo en cuenta la cuantía de las ayudas unitarias, ya señaladas, es evidente que durante la campaña 1997/98 por la materia prima entregada deberían haber percibido, para equiparar los precios anteriores, un precio en contrato superior a 16, y casi 7 y 14 pta/kg, respectivamente, en dichos productos. Un estudio, no sistemático, de los precios para la materia prima que figuran en contrato durante dicha campaña confirman la hipótesis anterior, sobre todo en naranja.

3.3. La sustitución de las retiradas por la industrialización

En la dualidad retiradas/industrialización, concebida como instrumento objetivo en la nueva normativa, conviene realizar dos consideraciones básicas:

1ª) Las ICR fijadas para la mercancía retirada (canal de salida sustitutivo al de la industrialización para el producto que no puede ir al mercado en fresco) son superiores en casi un 20 por ciento a las correspondientes ayudas a la producción a la materia prima para industrialización en su valor máximo, es decir, las que se aplican en virtud de contratos plurianuales. Además, tanto en las ICR como en las ayudas a la producción, las evoluciones globales de sus montantes respectivos son similares por «productos» entre la campaña 1997/98, y 2002/03 y siguientes, manteniéndose, por tanto, dicha diferencia.

Además, la OP puede fijar complementos a la ICR financiados con su FO, tal como ya se ha indicado.

2ª) La industrialización obliga a formalizar contratos a las OO.PP. con las industrias receptoras antes del 1 de noviembre de cada

(6) Ello se demuestra si se contrastan las cantidades realmente entregadas con las cantidades inicialmente contratadas, que han sido, durante la campaña 1997/98, del 98 por ciento en Satsuma; 87 por ciento en clementina y 78 por ciento en naranja.

campaña en Satsuma, clementina y naranja, y del 15 de mayo en limón. Ello implica planificar las diversas salidas de la mercancía desde el comienzo de la campaña asumiendo desde fecha temprana todas las incertidumbres que pueden originarse por las vicisitudes que se producen a lo largo de la misma. Este condicionante no sucede con la retirada que puede adaptarse más rápidamente a situaciones coyunturales.

Por otra parte, y como ya también se ha puesto de manifiesto, entre las restricciones que establece el sistema se encuentra el umbral de retiradas, que se diseña de tal forma que en caso de superarse da lugar a una disminución de la ICR durante la campaña siguiente, mientras que en industrialización la superación del umbral correspondiente en una campaña se recuerda que origina una penalización en la ayuda a la producción en la misma campaña. En contraposición a lo sucedido en industrialización, en retirada no se ha producido superación alguna de ningún umbral en los «productos» cítricos durante la campaña 1997/98.

Por todo ello, puede deducirse que la articulación de instrumentos descrita conlleva, en principio, un tratamiento favorable a la retirada en detrimento de la industrialización, al menos, durante el período transitorio, lo cual es incoherente con el instrumento-objetivo que aquí se analiza.

Este marco normativo ha dado lugar a que en el conjunto de España, de acuerdo con la estimación efectuada en base a datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se haya producido un fuerte aumento en los desembolsos comunitarios en concepto de ICR si se comparan las campañas 1996/97 y 1997/98, según se indica en el cuadro adjunto (en millones de pta).

Es decir, que a diferencia de lo ocurrido con la industrialización, las ayudas comunitarias en concepto de ICR al Estado español se han casi sextuplicado.

La repercusión sobre las retiradas de cítricos en el País Valenciano se ha desglosado para cada «producto» cítrico en el cuadro 3. En él

	1996/97	1997/98
Satsuma	16,7	72,3
Clementina	103,7	1.374,1
Naranja	349,4	1.212,9
Limón	65,4	433,3
	535,2	3.092,6

Cuadro 3

**RETIRADA DE CÍTRICOS (EN T Y MILL. DE PTA) EN LAS CAMPAÑAS 1996/97 Y 1997/98
EN EL PAÍS VALENCIANO**

	Retiradas en t		Retiradas en mill. de pta (1)		Retiradas s/producción % (2)	
	1996/97	1997/98	1996/97	1997/98	1996/97	1997/98
Satsuma	938	3.509	14,9	62,9	0,4	1,2
Clementina	3.912	53.591	78,6	1.141,2	0,4	4,0
Naranja	9.427	30.090	217,0	720,7	0,6	1,6
Limón	2.752	12.142	62,3	271,3	1,8	5,5
Total	17.029	99.332	372,8	2.196,1	0,5	2,6

(1) Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Los datos correspondientes a 1997/98 en mill. de pta se han estimado a partir de las cantidades físicas y valores de ICR.

(2) Las cifras de producción consideradas son las reflejadas en el cuadro anterior.

Fuente: Producción campaña 1996/97, balance final; campaña 1997/98, aforo.

pueden apreciarse unos incrementos espectaculares, tanto en términos absolutos como relativos, de las cantidades retiradas en todos ellos comparando las campañas 1996/97 y 1997/98. Pero tiene especial relevancia el caso de la clementina y, en menor medida, naranja y limón con más de 53.500, 30.000 y 12.100 t, respectivamente, durante la primera campaña de aplicación de la OCM.

Sin embargo, a pesar del notable aumento señalado, los porcentajes relativos de retirada en relación a la producción se mantienen en niveles bajos puesto que el máximo se da en limón con un 5,5 por ciento y en el conjunto de los cítricos sólo supone el 2,6 por ciento. Ello confirmaría que la tradicional salida de la producción valenciana de cítricos es el mercado y no la retirada, teniendo en cuenta, además, el significativo incremento de la producción que se da durante la campaña 1997/98 respecto la anterior de más de un 20 por ciento aun cuando, como ya se ha dicho, debe constatar que los incrementos relativos del recurso a la retirada son muy superiores a dicho incremento, según se aprecia en el mencionado cuadro 3.

Ello supone que pueda estimarse que los desembolsos comunitarios en concepto de ICR al País Valenciano durante 1997/98 se ha incrementado, incluso, ligeramente por encima de la media estatal en relación a las correspondientes de 1996/97, pero alcanzando sólo unos 2.200 millones de pta que viene a representar más del 70 por ciento del total de las ayudas por este concepto al Estado español.

En consecuencia, el análisis de la configuración de los instrumentos previstos en la normativa comunitaria en relación a la dualidad

industrialización/retirada, concebida como instrumento-objetivo, revela un tratamiento favorable al segundo término de dicha dualidad que queda contrastada con la realidad de lo sucedido en España y el País Valenciano durante la campaña 1997/98 en términos relativos respecto la campaña 1996/97 con las consiguientes repercusiones económicas.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis realizado en los apartados anteriores permite deducir, en una primera aproximación, y desde una óptica globalizadora, que la OCM de frutas y hortalizas contiene tres elementos esenciales:

- Un intento de revalorización empresarial a través de la potenciación del papel desarrollado por las OO.PP. como instrumento objetivo de la concentración de oferta.
- El establecimiento de una red de seguridad mínima a partir de la campaña 2002/03 y siguientes que se alcanza después de un período transitorio iniciado en la campaña 1997/98.
- La definición de una preferencia comunitaria sujeta, en todo caso, a los acuerdos multilaterales del comercio internacional.

Este planteamiento constituye un paradigma de actuación comunitaria que representa el contrapunto del «modelo continental» basado en ayudas directas al agricultor o ganadero, precios mínimos de garantía y limitaciones cuantitativas a la producción.

Sin embargo, la problemática del modelo escogido por la UE para el sector citrícola se deriva de dos circunstancias verificables:

- 1^a) Las restricciones presupuestarias adicionadas al modelo, tal como ya han sido expuestas.

Es más, dichas restricciones autorizarían a establecer a modo de hipótesis, junto a los instrumentos-objetivo explícitos ya señalados, otro de carácter subyacente que podría formularse en la pretensión de ahorro de los desembolsos comunitarios destinados al sector.

Conviene subrayar, además, como ya ha sido puesto de manifiesto, que las restricciones presupuestarias no afectan sólo a la vertiente de la red de seguridad de funcionamiento del sistema en sentido estricto, sino también a la faceta empresarial debido, fundamentalmente, a la limitación de fondos disponibles en la AFC. Ello constituye toda una contradicción con la necesidad de una

convergencia de esfuerzos reiteradamente expresada de forma más o menos explícita en las líneas directrices del conjunto de la PAC para conseguir una adaptación al mercado de la producción agraria. Basta con recordar que la concesión de la AFC es el resultado de un esfuerzo paralelo y de igual cuantía por parte de los socios de las OO.PP.

2^a) La vulneración del principio de la preferencia comunitaria.

Un enfoque pormenorizado de este aspecto debería hacer siquiera alusión a dos categorías de cuestiones. Por una parte, la aplicación de los resultados de negociaciones multilaterales de comercio que deben ser, lógicamente, aplicados por la UE. En el sector cítrico, los grandes crecimientos en las producciones de determinados países emergentes pueden representar a plazo no muy lejano un condicionante para la producción española y valenciana, en particular, cuando se ejerza por parte de aquellos países la inevitable presión en una mesa negociadora de esta naturaleza.

Por otra, más injustificables resultan los acuerdos bilaterales de la UE con países terceros, especialmente mediterráneos, que suponen concesiones arancelarias y/o cuantitativas que son cuestionables, incluso, en los procedimientos de control de su aplicación práctica. En diciembre de 1996 se firmó un acuerdo bilateral entre la UE e Israel y en marzo de 1997 otro con Chipre que afectan al sector cítricos, que se suman a la ya larga lista firmados con Marruecos, Egipto, etc., y al que próximamente se añadirá Suráfrica.

Es insostenible un modelo de actuación en el que, por una parte, los compromisos internacionales (negociaciones multi o bilaterales) conduzcan a una creciente liberalización de los intercambios y, por otra, el control de gasto comunitario obligue al establecimiento de una red de seguridad en términos decrecientes durante un período transitorio hasta estabilizarlos en unos niveles mínimos al final de dicho período. Esta doble trayectoria, que enmarca el modelo de actuación comunitaria en el sector hortofrutícola, sólo podría superar la contradicción que conlleva si fuera capaz de prever un sistema de ayudas con suficiencia y formulación (compatibles con las negociaciones multilaterales de comercio) que potenciara los aspectos empresariales. (Fantuzzi, 1997). Lo cual es incoherente con restricciones presupuestarias «de principio» en esta faceta.

5. CONCLUSIONES

Sin pretensión alguna de exhaustividad, un esfuerzo de síntesis sobre el contenido y significado de la aplicación de la nueva OCM regula-

dora del sector cítrico en España y el País Valenciano, teniendo en cuenta la experiencia acumulada a lo largo de la primera campaña de aplicación de la nueva normativa, debería hacer referencia a las siguientes conclusiones:

- 1ª) La nueva regulación presenta una continuidad respecto a los planteamientos anteriores, apreciándose, bajo un enfoque totalizador, como rasgos diferenciales más representativos:
 - La mayor sistematización en los instrumentos-objetivos propuestos.
 - La regulación más completa de los instrumentos previstos (fundamentalmente ICR y Ayuda a la producción) para conseguir aquellos instrumentos-objetivo.
 - La atribución de un papel protagonista a las Organizaciones de Productores en la utilización de tales instrumentos y, en consecuencia, el subsidiario que ejerce el agricultor individual.
 - El receptor de la ayuda a la producción por industrialización pasa a ser la O.P. en lugar de la industria de transformación.
 - La concesión de una AFC que pretende coadyuvar a la viabilidad de la OP como proyecto empresarial.
- 2ª) El paradigma que define la actuación comunitaria queda configurado por tres elementos esenciales:
 - Un intento de revalorización empresarial a través del reforzamiento de la viabilidad económico-productiva de las OO.PP.
 - El establecimiento de una red de seguridad mínima.
 - La definición de una preferencia comunitaria sujeta a los acuerdos multilaterales del comercio internacional.
- 3ª) Objetivado el análisis sobre las medidas de carácter interno, un estudio de la normativa reguladora permite deducir como instrumentos-objetivos explícitos más relevantes de la misma:
 - La constitución de OO.PP. como elementos vertebradores de un reagrupamiento de la oferta frente a una demanda cada vez más concentrada.
 - Asegurar el abastecimiento de materia prima a la industria sin que la industrialización constituya una alternativa sistemática.
 - Sustituir la retirada por la industrialización.
- 4ª) Conviene realizar una serie de precisiones sobre algunos de dichos instrumentos objetivos que no por obvias deben dejar de resaltarse:

- La constitución de OO.PP. es condición necesaria pero no suficiente del buscado reagrupamiento de la oferta. La suficiencia de la condición debe basarse en la estabilidad económica y en la dimensión adecuada de dichas OO.PP. como empresas.
 - El abastecimiento de materia prima a la industria debe hacerse a unos precios asumibles tanto por las OO.PP. como por las industrias. Por otra parte, una continuidad en el abastecimiento de la industria implica, al contrario de lo que dice la normativa comunitaria, el empleo de una alternativa sistemática en la utilización del producto cítrico como materia prima. En este instrumento-objetivo subyace la supervivencia de la industria cítrica española como una verdadera variable estratégica para la viabilidad de su sector cítrico.
- 5ª) Como instrumentos principales pueden citarse:
- a) La ICR aplicada en un sistema de retiradas del mercado.
 - b) La ayuda a la producción aplicada a la producción entregada como materia prima a la industrialización.
 - c) La AFC que financia de forma paritaria con las contribuciones de los socios el FO que, a su vez, financia el PO y los complementos a la ICR.
- 6ª) El «cierre» del sistema que configura la modelización articulada se realiza a través de un conjunto muy pormenorizado de restricciones en fijación de las cuantías de los instrumentos disponibles y en la utilización de los mismos durante el período transitorio (desde la campaña 1997/98 a la 2002/03) con evidentes repercusiones presupuestarias de carácter restrictivo.
- 7ª) El sistema de restricciones impuesto avalaría la hipótesis de la existencia de un instrumento-objetivo subyacente en la regulación que podría plasmarse en la consecución de ahorro en los desembolsos comunitarios en el sector.
- Por otra parte, dada la restricción prevista en la adhesión a la APC en términos de valor de la producción comercializada y volumen de negocios del conjunto de OO.PP. comunitarias, conviene subrayar que dicho sistema de restricciones no sólo afecta a la red de seguridad que entroniza el modelo de regulación, sino también a la vertiente de revalorización empresarial de las OO.PP. que puede considerarse como la principal fuente generadora de rentas para el sector.
- 8ª) Al margen del clásico debate sobre las ayudas públicas a la empresa privada, las restricciones introducidas a la utilización

del recurso a la AFC ponen de relieve una manifiesta incoherencia con la conocida estrategia comunitaria para el sector agrario, en general, de procurar una constante adaptación de su producción al mercado. En este sentido debe recordarse que el mecanismo de la AFC está vinculado estrechamente a la viabilidad empresarial de las OO.PP. y constituye un recurso adicional y cuantitativamente paritario al realizado por sus socios.

- 9^a) No es exagerado afirmar que ante al problema fundamental de la dispersión de la oferta frente a una demanda cada vez más concentrada, la nueva normativa pivota sobre la constitución y viabilidad económica de las OO.PP. Sin embargo, este principalísimo instrumento-objetivo queda desvirtuado en el caso español y valenciano por el mínimo exigido de 25 productores y 2.500 t para constituir una O.P. Este hecho queda contrastado por el alto ritmo de creación de OO.PP., en base a la nueva regulación, en relación al control de la producción que representan las mismas que puede considerarse similar al anterior a dicha regulación. Con ello viene a reproducirse el modelo preexistente al de la nueva normativa en cuanto a confrontación oferta-demanda.

Este hecho puede interpretarse por el afán de acceder a unos apoyos que se canalizan a través de las OO.PP. (ICR, ayudas a la producción, etc.) en detrimento de una concentración real de la oferta.

- 10^a) Asimismo, todo lo anteriormente manifestado dificulta el afán vertebrador del sector que se deduce de la normativa en cuanto a asociación de OO.PP., extensión de regla u operatividad interprofesional.

La problematicidad señalada es más acuciante en el País Valenciano, en el que se parte de una dimensión económica en las explotaciones hortofrutícolas (incluidas cítricos) más baja que, incluso, la del conjunto nacional. También las entidades asociativas valencianas presentan un tamaño claramente insuficiente para afrontar las demandas y exigencias del sector de la distribución comercial.

- 11^a) A nivel español, se ha cumplido el abastecimiento de la industria en términos de cantidades entregadas por las OO.PP. puesto que, en conjunto, tales entregas han supuesto un incremento de un 41 por ciento respecto las de la campaña 1996/97. Sin embargo, es muy problemático determinar la relación causal entre la nueva normativa y este hecho, diferenciándolo del aumento de producción y la receptividad coyuntural de la pro-

pia industria con las consiguientes repercusiones sobre oferta y demanda.

Y ello se demuestra si se tiene en cuenta que en el País Valenciano la cantidad entregada a industria en términos relativos respecto la producción se ha mantenido prácticamente estable entre ambas campañas, si se considera el conjunto de todos los cítricos, a pesar del incremento de producción habido. Individualizando las entregas por producto cítrico diferenciado, puede establecerse una correlación positiva entre el importe resultante de la ayuda a la producción (después de aplicar las deducciones resultantes por superación de umbrales) y las entregas en cada uno de dichos productos cítricos.

Precisamente, a nivel español, los mayores incumplimientos de las entregas (en relación a las cantidades inicialmente contratadas) se han producido en aquellos «productos» cítricos en que las deducciones de la ayuda a la producción, por superación de umbrales, han sido más altas (caso de la naranja y el limón).

- 12^a) Al mismo tiempo, se ha producido un fuerte aumento tanto en términos absolutos como relativos en las cantidades retiradas tanto a nivel nacional como valenciano en relación a las cifras de la campaña 1996/97, que ha superado, con mucho, el aumento de producción habido durante la campaña 1997/98 en relación a la anterior, lo que ha supuesto un importante incremento en los desembolsos comunitarios por este concepto que se han casi sextuplicado.
- 13^a) De la conjunción de las dos conclusiones anteriores puede deducirse que, simultáneamente, se ha cumplido el instrumento-objetivo del abastecimiento de la industria, pero no el relativo de la sustitución de las retiradas por industrialización. En el fondo de este hecho subyace que la articulación de los instrumentos previstos para alcanzar aquellos instrumentos-objetivo es más favorable, al menos durante el período transitorio, a la retirada que a la industrialización.
- 14^a) En términos económicos, durante la campaña 1997/98 las restricciones articuladas han sido plenamente operativas en la industrialización en la que, a pesar de los fuertes incrementos en materia prima entregada por las OO.PP., no han aumentado los desembolsos comunitarios en España por dicho concepto en relación con la campaña anterior.
- 15^a) Por tanto, si se aceptara la hipótesis de la existencia de un objetivo-instrumento subyacente en la regulación plasmado en el

ahorro del gasto comunitario para el sector citrícola, tal instrumento-objetivo no se ha cumplido puesto que el incremento de los desembolsos por aumento de retiradas supera al ahorro por entregas para industrialización.

Sin embargo, conviene matizar este resultado habida cuenta que la consecución de dicho instrumento-objetivo subyacente podría considerarse que se dilataría al final del período transitorio previsto.

- 16^a) La confrontación entre los paradigmas establecidos por la regulación comunitaria para, por una parte, los llamados productos continentales y las frutas y hortalizas, por otra, se decanta claramente a favor de los primeros en términos de seguridad de ingresos. Sin embargo, los segundos tienen un resquicio aprovechable en la adaptación cualitativa y cuantitativa a la demanda, que constituye la posibilidad más importante fuente de ingresos.
- 17^a) La conjunción de factores internos y externos ha derivado en una estrategia comunitaria sumamente perjudicial para el sector citrícola en estos últimos años. Por una parte, factores internos de reducción del gasto comunitario desembocan en el establecimiento en la regulación comunitaria sectorial de una red de seguridad a un nivel mínimo. Los factores externos, por otra, expresados en los acuerdos multilaterales y bilaterales de la UE, suponen una liberalización creciente del comercio internacional. Tanto unos como otros se verán agudizados en el futuro en las trayectorias señaladas, por la irreversible tendencia al ahorro en el gasto agrario en la UE (Agenda 2000) y las previsibles presiones de los países emergentes productores de cítricos (Ronda Singapur).

Ante la nueva OCM, los agentes del sector citrícola español tienen el ineludible desafío de trazar una estrategia de futuro para procurarse la lógica «rents seekings». A grandes rasgos, dos trayectorias son posibles. La primera, consistiría en allegar fondos comunitarios suplementarios al sector. Dado el contexto de las decisiones comunitarias en la materia, su éxito es dudoso en tanto en cuanto se refieran al contenido estricto de la OCM.

La segunda trayectoria se basaría en el estudio detallado de la OCM y sus repercusiones inmediatas, y establecer una serie de modificaciones en sus contenidos que, sin alterar sensiblemente los niveles de las previsiones financieras comunitarias para el sector, supusieran una redistribución de las mismas que la hicie-

ran más eficaz en términos de valor añadido para el conjunto del mismo. No se oculta que esta trayectoria tiene el inconveniente principal de los diferentes (cuando no contradictorios) intereses de los diversos agentes del sector.

Lo que sería muy grave es o bien no tener estrategia, o bien que la confusión entre ambas trayectorias esquemáticamente descritas interfirieran en una clara determinación al respecto en todo caso imprescindible para resolver en el más breve plazo posible los graves problemas del sector.

BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: «*Agenda 2000*». *Por una Unión más fuerte y más amplia*. Bruselas, 1997.
- CONSELLERIA D'AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIO: *Informe del Sector Agrari Valenciá, 1997*. Generalitat Valenciana. Consellería de Agricultura, Pesca i Alimentació. València, 1998.
- FANTUZZI, G.: *Por una nueva estrategia política a favor de la agricultura y del desarrollo rural*. Bruselas, septiembre, 1997.
- FERRER BELTRÁN, M.: «Estrategias empresariales para el sector hortofrutícola valenciano. Generalitat Valenciana, Consellería d'Agricultura, Pesca i Alimentació. *Serie Estudios*. València, 1998.
- GARCÍA AZCARATE, T.: «La política agraria común a debate». *Revista Española de Economía Agraria*, 176-177, 2-3/1996. Madrid, 1996.
- LIDBECK, A.: *Comportamiento política y política económica*. Ed. Oikos-Tau. Barcelona, 1975.
- MASSOT MARTÍ, A.: «Política rural integrada o desintegración de la PAC». *Revista de Agricultura*, 783, octubre, 1997. Madrid, 1997.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Anuario de Estadística Agraria, 1994*. Secretaría General Técnica. Madrid, 1996.

RESUMEN

Análisis de la aplicación de la nueva Organización Común de Mercados de las frutas y hortalizas en el sector cítrico durante la campaña 1997/98. Especial referencia la Comunidad Valenciana

La finalidad del trabajo es analizar si se han alcanzado los objetivos que establece la normativa comunitaria para el sector cítrico a través del estudio de la reglamentación contrastando sus contenidos con las cifras disponibles de industrialización y retirada de producción en la primera campaña de su aplicación en España y con especial referencia a la Comunidad Valenciana.

Para enmarcar el análisis se ha utilizado como conceptualización básica orientadora la sistemática de Lindbeck, articulada, especialmente, en variables-objetivo, instrumentos-objeto e instrumentos libres que son identificados, tras el estudio de la reglamentación comunitaria.

ria reguladora del sector, junto a una serie de elementos colaterales que constituyen los elementos de cierre de la modelización adoptada.

La constitución de Organizaciones de Productores, asegura el abastecimiento de materia prima a la industria y sustituir retirada por la industrialización constituyen instrumentos-objetivos identificables cuyo cumplimiento es relativo. La base estadística disponible no permite discernir claramente avances no sólo en la constitución de Organizaciones de Productores sino también en su viabilidad empresarial más allá de una motivación de "rent seeking". El abastecimiento de la industria ha alcanzado unos niveles significativos pero se ha dado un fuerte incremento de las retiradas lo cual contradice el tercer instrumento-objetivo identificado.

El papel adicional de los elementos colaterales expuestos, especialmente, en forma de restricciones económicas, por una parte, y los factores externos en que se enmarca la trayectoria del sector suponen un escenario nada favorable para el desarrollo del sector.

PALABRAS CLAVE: Instrumento-objetivo, instrumentos libres, restricciones.

SUMMARY

Analysis of the application of the new common market organization for fruit and vegetables to the citrus fruits sector during the 1997/98 campaign

The aim of the work is to analyse whether the objectives established by EC regulations governing the citrus fruits sector have been attained, by studying the regulations and comparing their content with the figures available on industrialisation and withdrawal of production in the first campaign of their application in Spain, particularly with reference to the Community of Valencia.

We have used Lindbeck's system as the basic guiding concept in framing this analysis, which system consists, particularly, in aim-variables, aim-instruments and free instruments that are identified, following the study of the EC regulations governing the sector, along with a number of collateral elements that constitute the closing elements of the model adopted.

Setting up Producer Organisations, ensuring supply of raw material to industry and replacing withdrawal with industrialisation are identifiable aim-instruments whose attainment is relative. From the statistical basis available it is not possible to discern any clear advances, not only in the setting up of Producer Organisations but also in their business viability, beyond a "rent seeking" motivation. Keeping industry supplied has reached significant levels but there has been a strong increase in withdrawal, which contradicts the third aim-instrument identified.

In particular, the additional role of the collateral elements mentioned in the form of economic restrictions, on the one hand, and external factors framing the trajectory of the sector, provide a none-too-favourable setting for the sector's development.

KEYWORDS: Aim-instruments, free instruments, restrictions.