

C A P I T U L O X

LA POLITICA ECONOMICA Y LOS MERCADOS AGRARIOS



X.- POLITICA ECONOMICA AGRARIA

En este capítulo efectuaremos una revisión de los instrumentos y objetivos de los que se ha dotado la política económica agraria, tanto en España, como en el resto de los países desarrollados de economía de mercado, intentando evaluar su incidencia en el conjunto de problemas que hemos ido detectando en la agricultura catalana. En primer lugar, analizaremos la política aplicada para estabilizar los mercados agrarios; en segundo lugar, la política sobre la estructura de producción agraria.

X.1.- LA POLITICA ECONOMICA Y LOS MERCADOS AGRARIOS

En el capítulo anterior, punto 9.7., hicimos algunas consideraciones sobre las causas que determinan el comportamiento específico de los precios agrarios. El conjunto de tratados sobre los precios de los productos agrarios suele acudir a toda una serie de explicaciones para justificar las evoluciones de los mercados agrarios.

No puede faltar la cita a la "ley de KING", como consecuencia de la baja elasticidad de la demanda de productos agrarios en relación a la variación de los precios,⁶⁴ hace que la curva de demanda tenga una muy pequeña inclinación, por lo que una débil variación de la oferta anual de un producto agrario conlleva una variación de mayor intensidad del precio. El efecto "King" se deja notar más en aquellos mercados más saturados, y puede también definirse como que los precios de los productos cuya demanda es rígida, son muy flexibles.

La otra referencia típica la constituye la "ley de ENGEL", en la que se considera la elasticidad de la demanda de los distintos productos en relación a las variaciones de la renta. A medida que la renta aumenta el gasto en alimentación, se incrementa en una menor proporción. En un estudio sobre las elasticidades ponderadas en Francia, se advierte como un aumento global de la renta del 10 por ciento, provocaba un incremento del 4 por ciento de los gastos de alimentación, y por ejemplo, un aumento para el mismo periodo del 22 por ciento en los gastos de transporte (1). Dentro del capítulo de los gastos alimenticios, no todos tienen el mismo comportamiento, mientras que según la citada encuesta, el pan y las patatas, aceite, vinos corrientes, mantequi-

lla, tienen las elasticidades-renta negativas o muy cercanas a cero, los vinos de calidad, cordero, charcutería y frutas frescas, tienen una elasticidad-renta cercanas a la unidad. Es importante considerar en primer lugar la conclusión general extraída por ENGEL cara al análisis de las posibilidades de expansión de la demanda de productos agrarios; y en segundo lugar, intentar en lo posible, reconvertir la producción agraria hacia aquellos productos con elasticidad-renta más cercana a la unidad. En España, en la primera mitad de los setenta, el capítulo "Productos alimenticios, bebidas y tabaco" ha continuado perdiendo participación en el Consumo Privado, ya que si representaba el 53,3 por ciento en 1958, en 1971 desciende al 37 por ciento y en 1975 según el Instituto Nacional de Estadística, apenas alcanzaba el 34,9 por ciento. Para el mismo periodo, el renglón del Consumo Privado que más asciende es el titulado "Transportes y comunicaciones", pasando según la misma fuente del 9,7 por ciento en 1971 al 11,1 por ciento en 1975.

Otro recurso explicativo nos recuerda quela agricultura consiste en el aprovechamiento de ciertos ciclos biológicos, por lo que se introducen limitaciones externas, metereológicas por ejemplo, que pueden alterar la cantidad producida, con la consiguiente oscila-

ción de precios. Las economías a cielo abierto incluyen factores aleatorios sobre el precio, por lo que es difficil realizar previsiones a corto plazo. En el cultivo de secano, es más difícil concretar la oferta anual, sin embargo en muchos países se va mejorando la información estadística por parte de la Administración de modo que permite el seguimiento del ciclo de producción y efectuar estimaciones sobre las cantidades que acudirán al mercado. En este tipo de explicación, habría que referirse a la estacionalidad de la mayor parte de la producción agraria; el hecho de que el total de la oferta se acumule en un corto periodo de tiempo, añade dificultades al funcionamiento del mercado, puesto que complica los procesos de comercialización. La naturaleza perecedera de gran parte de estos productos añade una nueva dificultad, ya que se exige una inversión para instalar las plantas con las técnicas de conservación adecuadas para cada producto, o bien la transformación industrial de los mismos. Si bien la producción anual se acumula en poco tiempo, no ocurre lo mismo con la demanda que acude de modo continuado con lo que la necesidad de almacenamiento y sus correspondientes cargas financieras son más acuciantes y constantes que en la comercialización del resto de sectores productivos. La

estacionalidad también dificulta la adaptación de la oferta a corto plazo. En un proceso de producción industrial se puede variar la cantidad a producir de un modo casi continuo. En la agricultura, esta decisión tendrá como mínimo un año de retraso, por la discontinuidad del proceso. En los árboles frutales, la elección del cultivo compromete al agricultor alrededor de cuatro años de muy bajos rendimientos, con lo que cambiar a otro producto y arrancar el árbol no es tarea fácil; la máxima expresión de lo que aquí exponemos, la constituye el olivo.

Estos tres tipos de explicaciones, a los que habría que añadir lo expuesto en el capítulo anterior sobre la atomización de la oferta, la curva de oferta "invertida", etc., hace que los precios de los productos agrarios tengan de por sí un comportamiento oscilante que perjudica al sector. La conjunción de los efectos "KING" y "ENGEL" más las consideraciones añadidas, hace que ante pequeñas oscilaciones en la producción se produzcan importantes caídas en los precios. Ante esta situación de los mercados agrarios, generalmente se ha optado por una estabilización de carácter estabilizador por parte de la Administración, éste es el auténtico sentido de la intervención del Sector Públi-

co en los mercados de productos agropecuarios. Dadas las fluctuaciones de precios intrínsecas a la composición del Sector Agrario, parece incuestionable la necesidad de que existan instrumentos de política económica que traten de evitar estas oscilaciones en los mercados. Para ello, se van creando Fondos, "Juntas de Mercado" u Organismos para intervenir en los mercados agrarios.

La idea central de este tipo de actuación consiste en efectuar compras cuando el precio del mercado alcanza los niveles más bajos, al incrementarse la demanda por esta intervención regulada por el Sector Público, la presión de la oferta es menor y el precio debe tender a elevarse en alguna proporción. Al contrario, cuando el precio de un determinado producto sube a un nivel que se considere suficientemente alto como consecuencia de una contracción de la oferta, el organismo competente abocará al mercado las cantidades almacenadas en la fase baja del ciclo, con lo que la demanda encontrará una mayor producción en el mercado y los precios tenderán a descender. Como puede verse, se trata de una intervención con fines estabilizadores, cuyo objetivo es lograr que los precios oscilen menos de lo que lo harían en el caso de que no existiera la citada regulación.

La estructura administrativa de los organismos interventores varía según países y naturaleza de los productos, en unos casos son entidades estatales, en otros mixtas y en otros el conjunto de la gestión es realizada por los productores bajo la supervisión gubernamental (2).

El principio de este tipo de intervención en los mercados de productos agrarios es aceptado por la generalidad de economistas que han tratado el tema, siempre y cuando se circunscriba a unos objetivos estabilizadores. Aquí radica la auténtica justificación de la intervención estatal en un mercado, en amortiguar las oscilaciones de los precios a que irremediablemente se ven sometidos dadas las propias características del sector agario. Con la constitución de "stocks" reguladores se puede lograr una mayor estabilidad en el ingreso de los agricultores sin interferir sustancialmente la función del precio como asignador de recursos productivos. Sin embargo, la hipertrofia de los principios de estabilización de los mercados agrarios, y la pretensión de lograr objetivos más ambiciosos através de la intervención estatal en los mercados, ha llevado a una situación de continuada crítica hacia las políticas económicas que se han instrumentado en la casi totalidad

de los países desarrollados con economía de mercado.

El desarrollo histórico de la intervención estatal no ha seguido los pasos aquí expuestos. En el siglo pasado, con el triunfo del proteccionismo, los instrumentos arancelarios se encargaron de proteger al conjunto de la producción interior, tanto agraria como industrial. Tan sólo el Reino Unido decidido partidario del libre-cambio, dado su dominio industrial, logra a partir de 1846 que también la producción agraria tenga que afro-
ntar la competencia del resto de países sin barreras arancelarias; no ajenos a estos hechos está la continua postulación de RICARDO a favor de la libre importación de cereales (3).

Puede verse la penetrante síntesis de la polémica librecambio-proteccionismo en España y como se llega a la "protección para todos" en el trabajo del profesor ESTAPE "Proteccionismo, Autarquía y Librecambio" (4).

Como consecuencia de los efectos de la Primera Guerra Mundial en Inglaterra y en Estados Unidos aparecen los primeros intentos de fijación de precios para productos agrarios, junto con restricciones cuantitativas a la importación; es decir, no basta con el manejo del arancel. Pero es durante la crisis económica

ca de los años treinta cuando se expansionan los sistemas de protección a los precios de los productos agrarios, y además de la conveniente actuación estabilizada ra se acude a sostener los precios agrarios a un nivel que se considere suficiente para mantener la solvencia económica de los productores. Es en este periodo cuando se consolida el paso de un sistema que permite amortiguar las oscilaciones de los precios, a otro de sostenimiento de determinado nivel de precios fijados administrativamente.

El análisis político y económico, olvidado por el modelo teórico convencional, aparece en el tema de la política de sostenimiento del sector agrario. Una de las más importantes justificaciones de la necesidad de esta intervención reside en la constatación del poder monopolístico que la Industria Agro-Alimentaria tiene sobre los desperdigados agricultores. Basándose en este hecho, GALBRAITH en su "Capitalismo Americano", sostiene la tesis del poder compensatorio que es necesario crear para proteger al conjunto de sectores que no tienen poder económico, y que por tanto, no pueden influir sobre los precios (5). Por tanto es necesario, o bien que la política económica compense esta falta

de poder del sector agrario, o bien que los agricultores mediante agrupaciones, puedan controlar la cantidad que ofrecen al mercado para influir sobre el precio de sus productos.

El objetivo que se marcan todos los gobiernos de los paises desarrollados con economía de mercado después de la Segunda Guerra Mundial, es mantener el pleno empleo e incrementar el nivel de vida de todos los sectores de población. El hecho de que la renta agraria en promedio, sea inferior a la renta del resto de la economía arrastra a los Poderes Públicos a intentar modificar la situación. El incremento de la renta agraria se convierte por tanto en objetivo de política económica.

El precio de una mercancía también determina "la renta real que su propietario recibirá del hecho de su venta". Según el análisis de MEADE (6), esta segunda función del precio incide sobre la distribución de la renta y será la que tendrá prioridad cuando se instrumenta una política de sostenimiento de precios agrarios, frente a la primera función del precio para orientar la asignación de recursos.

Entonces, para incrementar la renta agraria e in-

tentar situarla a un nivel similar al del resto de la economía, se acude a la política de precios. La garantía de que los precios de los productos agrarios no descenderán por debajo de un nivel determinado para cada uno de ellos, tiene que ser hoy en día ofrecida por el Estado.

La utilización de la política de precios para mejorar la renta agraria es solicitada por las grandes Confederaciones Sindicales de Agricultores que plantean la negociación sobre los precios agrarios que se fijan para la próxima campaña como un auténtico "convenio colectivo" del campo (7). La famosa teoría de la "paridad" pretende conseguir una evolución paralela de los precios de los productos agrarios y de los del resto del conjunto económico, con la finalidad de mantener la capacidad adquisitiva de sus productos, o bien lograr que los factores empleados en la agricultura obtengan una retribución unitaria similar a la de los factores empleados en los demás sectores.

De entrada es necesario hacer una salvedad sobre la poca precisión que conlleva utilizar el término "mejora de la renta agraria", utilizado en cuantos preámbulos, exposiciones de motivos, o declaraciones programáticas, se han expuesto en las disposiciones normati-

vas del conjunto de Países. En España, podemos poner como ejemplo el redactado del "Pacto de la Moncloa" y como en el apartado de política de precios agrarios se habla de "niveles comparativos de renta del Sector Agrario y de los demas sectores... y se procurará que las dife-rencias entre tales niveles no se incrementen en lo su-cetivo" (8).

Referirse al "índice de paridad de rentas" entre el sector agrario y el resto de la economía implica mover-se entre equívocos e imprecisiones. De modo genérico la renta agraria incluye la retribución al trabajo asala-riado y no-asalariado, el beneficio empresarial o re-tribución del capital -exceptuando la tierra-, y la renta de la tierra. Por tanto, un incremento de la renta agraria puede darse simultaneamente con un empeoramiento relativo del ingreso medio anual de los trabajadores del campo, así como con un descenso del tipo de rendimiento de la inversión o del capital invertido en la agricultu-ra; por lo que vemos que el aumento de la renta agraria logrado gracias a un incremento de los precios fijados por el gobierno, puede ser compatible con una menor re-tribución al trabajo y al capital, siendo absorbido por la renta de la tierra. Inversamente, en España, el "ín-dice de paridad de rentas" neto ha descendido de 0,46

en 1960 a 0,40 en 1971 (9), pero por ejemplo, la evolu
ción de los salarios agrarios ha progresado y en todo
caso, dado el funcionamiento de los mercados de traba-
jo (10) en las zonas agrarias, es harto difícil suponer
que los incrementos en los precios de los productos a-
grarios es la única variable que ha causado la citada
mejora, ya que "existen diversas vías a través de las
cuales el posible efecto impulsor sobre los salarios
de las alzas de los precios agrícolas, se pierde antes
de llegar hasta aquellos" (11). Con respecto a la re-
tribución al capital no territorial, también puede evo
lucionar a la inversa que el "índice de paridad de ren
tas", ya que la disponibilidad de tierras situadas cer-
ca de los mercados, de tierras de buena calidad, "son
factores que pueden desviar sistemáticamente proporcio-
nes sustanciales o crecientes del excedente de explota-
ción hacia las rentas de la tierra, con lo que las al-
zas de precios agrarios no sólo no actúan como factor
de redistribución de renta hacia el sector agrario, si
no que puede suceder -e históricamente el caso no ha
sido nada raro-, que se conviertan en lo contrario: un
sistema de transvase de ahorro originado en el sector
agrario (desde las rentas de la tierra), hacia "los de
más sectores"; la capacidad de los propietarios para ab

sorber los incrementos en los excedentes de explotación a través de los precios del alquiler de la tierra, es el factor fundamental en este punto" (12).

Al margen de la posible extracción de recursos financieros, que apunta LINDE, por medio de la renta de la tierra (de difícil valoración), hay que considerar como efecto negativo mucho más importante, la elevación del precio de la tierra que se produce como consecuencia del alza de los precios de los productos agrarios. Aún en el supuesto de que el agricultor sea propietario, y por tanto es presumible que no exista un transvase de recursos financieros, sin embargo, los aumentos del precio de la tierra dificultan la movilidad en el mercado de tierra e imposibilitan la expansión de las explotaciones que la consideran necesaria. Incluso tal como veremos más adelante, en el supuesto de que el agricultor sea propietario, puede tener que pagar a los coherederos que no continúan en el sector, con lo que vuelven a salir recursos de la agricultura incrementados por el alto nivel de los precios de la tierra.

En Estados Unidos, donde los precios del suelo alcanzan valores significativamente inferiores a los de Europa, se ha estudiado por ROBINSON, K.L., el impacto

de la política de precios sobre la distribución de la renta en el seno del sector agrario, llegando a la conclusión de que los incrementos de renta agraria que se consiguen con el sostenimiento de los precios, van a parar al factor de producción menos reproducible -la tierra-; y que cuando no aumenta la renta agraria, el factor más perjudicado también sería la tierra (13).

FLOYD, J.E., al analizar los efectos de la política de precios sobre la retribución a la tierra y al trabajo en la agricultura norteamericana, llega a las mismas conclusiones que ROBINSON, mediante un procedimiento más formalizado, a partir de los coeficientes de elasticidad-precio de los factores de producción en relación con los precios de los productos (14).

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, podemos afirmar que utilizar la política de precios agrarios como instrumento para conseguir un incremento de la renta agraria o una mejora en el "índice de paridad de rentas" no constituye un medio eficaz para lograr el citado objetivo, ya^{que} aparte de las perturbaciones que introducimos en el sistema de precios, no logramos saber qué factor de producción se beneficia de la intervención pública, pudiendo darse el caso de que el incremento de

renta agraria genere un alza de los precios del suelo, con lo que nos encontraríamos ante una consecuencia no deseada por la actuación de la Administración.

En torno a la intervención del Estado en el sector agrario, se dan posiciones doctrinales que la rechazan de plano; HAYEK en su "Constitución de la libertad" afirma que:

"La agricultura es un sector sustraído básicamente al mecanismo de mercado. El proceso de intervencionismo comenzó antes en la agricultura que en la industria. Debe subrayarse que esta intervención se ha hecho con la aprobación de los conservadores", se lamenta de que incluso autores liberales aceptan el tramo específico en materia agrícola. "No podemos aplicar los principios del socialismo para beneficiar a un grupo solamente. Si lo hacemos no podemos esperar que sea posible resistir las peticiones de otros grupos (no agrícolas) para tener sus ingresos determinados analogamente por la autoridad con arreglo a unos supuestos, principios de justicia" (15).

Analizaremos a continuación los mecanismos de fijación de precios, la experiencia extranjera y la aplicación concreta en España.

X.1.1.- Los mecanismos de intervención en los mercados agrarios

No se trata en este trabajo de ofrecer una visión exhaustiva de los mecanismos de intervención en los mer

cados agrarios puestos en práctica en las Economías Ocidentales, basicamente nos referiremos a la Comunidad Económica Europea.

El sistema establecido por la Política Agraria Comunitaria consiste en aislar el sistema de precios comunitarios del resto del mundo. Se fija una especie de precio mínimo para cada producto y las Instituciones Comunitarias han de poner los medios para conseguir que la evolución del precio de mercado no descienda de ese nivel. Todo producto agrario procedente de terceros países, para entrar en la C.E.E. habrán de abonar un gravamen variable en el puerto o frontera de entrada. Este gravamen o "prélèvement" cubre la diferencia entre el precio del mercado mundial y el precio comunitario del producto en cuestión. El sistema de "prélèvements" mantiene aislados los precios comunitarios de las fluctuaciones de precios del mercado mundial, siendo el "prélèvement" el que fluctua por diferencia entre el precio comunitario que se mantiene fijo todo el año, y el precio mundial. "Sistema ciertamente proteccionista y que elimina el riesgo para el agricultor comunitario" (16). A la inversa, las Instituciones Comunitarias conceden al exportador una subvención (restitución a la exportación) por la diferencia entre el precio comuni-

tario, al que ha tenido que comprar, y el precio mundial.

El Organismo Comunitario que centraliza los ingresos procedentes de los "prélèvement" y concede las restituciones a la exportación es el Fondo Europeo de Orientación y Garantía (FEOGA); el mecanismo "prélèvement"-restitución aisla los precios comunitarios del precio mundial, sin por ello bloquear el comercio exterior comunitario.

La práctica totalidad de los productos agrarios poseen Reglamentos comunitarios en los que se establece la organización común de los mercados, con detalle de los instrumentos que se aplican para regular los mercados de cada uno de los productos; los controles directos que se establecen y los mecanismos de financiación que exige la puesta en marcha de la intervención. En el cuadro número 57, podemos ver los principales instrumentos que se utilizan en la organización comunitaria de los mercados de cada uno de los productos agrarios. En primer lugar, los precios de intervención, también existe la posibilidad de limitar la recolección de algunos productos o limitar la extensión cultivada del mismo, las restituciones a la exportación,

Cuadro nº 57.- Organización Comunitaria de los mercados agrarios.
Instrumentos de control

| Productos | Reglamento nº/año | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6- | 7 |
|---|----------------------|---|-----|--------|---|---|------|---|
| Cereales..... | 120/67 | x | | x(1) | x | x | | x |
| Cerdo..... | 121/67 | x | | | x | x | | x |
| Huevos..... | 122/67 | | | | x | | | x |
| Aves de corral.... | 123/67 | | | | x | | | x |
| Leche y productos lácteos..... | 804/68-1411/71 | x | | (x)(2) | x | x | x(3) | x |
| Carne bovina..... | 805/68 | x | | | x | x | x | x |
| Frutas y hortaliz. | 23/62-159/66 | x | | | x | | x | x |
| Arroz..... | 359/67 | x | | | x | x | | x |
| Aceite de oliva... | 136/66 | x | | x | x | x | | x |
| Oleaginosas grano. | 136/66 | x | | x | x | | x | |
| Azúcar..... | 1009/67 | x | (x) | (x)(4) | x | x | | x |
| Productos hortíco las no comestibles | 234/68 | | | (x)(5) | | | x | |
| | 827/68 | | | | | | x | |
| Prod. transforma ción..... | 1059/69 | | | | x | | x | x |
| Tabaco..... | 727/70 | x | | | x | | x | |
| Vino..... | 24/62-816/70 | x | (x) | | x | x | x | x |
| Lino y cáñamo..... | 1308/70 | | | x | | x | x | |
| Pesca (pescado)... | 2142/70 | x | | x | x | x | x | x |
| Lúpulo..... | 1696/71 | | (x) | x | | | x | |
| Semillas..... | 2358/71 | | | x | | | x | |
| Patatas destinadas a producción fécula | 56/62-120/67 | | | (x)(6) | | | | |
| Algodón grano..... | 136/66-11516/71 | | | x | | | x | |
| Remolacha, bagazo caña azúcar y o- tros desechos del | | | | | | | | |
| azúcar..... | 1009/67-2485/69 | | | | | | x | |
| Derivados seda.... | 827/68-845/72 | | | x | | | x | |
| Productos transfor mados con base de frutas y hortaliz. | 865/67 | | | | x | | x | x |

(1) Trigo duro. (2) Leche descremada en polvo y líquida para alimenta-
ción animal. (3) Leche de consumo. (4) Precio mínimo para las re-
molachas. (5) Precio mínimo a la exportación. (6) Precio mínimo.

1.- Precio de sostén. 2.- Limitación de cosechas. 3.- Deficiency
payments o medidas similares. 4.- Restitución a la exportación.
5.- Stockage. 6.- Derechos de aduana. 7.- Prélèvement y/o tasas
compensatorias

el almacenamiento de productos, los derechos de aduana, los "prélèvement" y las subvenciones directas a los productos de determinados cultivos. En el cuadro número 57 se aprecia como para cada producto se utilizan los instrumentos que posibilitan una mejor regulación del mercado, ya que unos se adaptan mejor que otros a las características de las distintas producciones agrarias.

En el desarrollo de los sistemas de intervención del conjunto de la producción agraria de la C.E.E., se han elaborado dieciseis conceptos de precios, unos calculados, otros dados, para determinar en qué momentos y con qué instrumentos han de actuar las Instituciones Comunitarias o bien los organismos de cada Estado, siguiendo las directrices de los Reglamentos Comunitarios. En el cuadro número 58 podemos ver resumido los sistemas de precios que se utilizan para cada uno de los productos, así como la definición de cada uno de los distintos precios que constituyen la trama de la ordenación de los mercados agrarios comunitarios (17). Los orígenes de todo el sistema de regulación de mercados se halla en los términos del tratado de Roma y en la Conferencia de stressa de 1958, seis meses después de la cual se presentó el informe de la Comisión en el que

Cuadro nº 58.- Resumen de la Política Comunitaria de precios agrarios.

| Precios | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
|-------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|
| Indicativo.. | x | x | x | x | x | | | | | | x | x | | | | |
| Umbral..... | x | x | x | x | x | | | | | | x | | | | | |
| C.a.f. | x | x | x | x | x | | | | | | x | | | | | |
| De interven- ción..... | x | x | x | x | x | | | | | | x | x | | | x | x |
| Mínimo garan- tizado..... | | x | | | | x | | | | | | | | | | |
| Esclusa..... | | | | | | | x | x | x | | | | | | | |
| De oferta... | | | | | | | x | x | x | | | | | | | |
| De base..... | | | | | | | x | | | | | | x | | | |
| De compra... | | | | | | | x | | | x | | | x | | | |
| De retirada. | | | | | | | | | | | | | x | | | x |
| De orienta- ción..... | | | | | | | | | | x | | | | x | | x |
| A la importa- ción..... | | | | | | | | | | x | | | | | | x |
| De referen- cia..... | | | | | | | | | | | | | x | x | | |
| De entrada.. | | | | | | | | | | | | | x | | | |
| De desencade- namiento.... | | | | | | | | | | | | | | x | | |
| Objetivo.... | | | | | | | | | | | | | | | | x |

Fuente: CORTI, M. y TANAMES, R. Ver notas 16 y 17

- 1.- Cereales
- 2.- Trigo duro
- 3.- Arroz
- 4.- Leche y productos lácteos
- 5.- Azúcar blanco
- 6.- Remolacha azucarera
- 7.- Carne de cerdo
- 8.- Huevos
- 9.- Carne avícola
- 10.- Carne bovina
- 11.- Aceite de oliva
- 12.- Oleaginosas grano
- 13.- Frutas y hortalizas
- 14.- Vino
- 15.- Tabaco
- 16.- Pescados

Continúa...

Precio indicativo: Nivel de precios definido anualmente que la Política Comunitaria tiende a asegurar, en vista de permitir a los productores orientar sus planes de cultivo y de obtención de una renta conveniente..

Precio umbral: Precio mínimo de entrada en la C.E.E., determinado de tal manera que el precio de venta de los productos importados sea igual al precio indicativo de base en el mercado de la zona más deficitaria de la Comunidad.

Precio c.a.f.: Precio de compra más favorable en el mercado mundial, utilizado para determinar por diferencia con el precio umbral, el "prélèvement" percibido a la entrada en la C.E.E.

Precio de intervención: Precio al cual los organismos de intervención de los Estados Miembros están obligados a comprar, sin ninguna restricción cuantitativa, todos los productos que les sean ofrecidos.

Precio mínimo garantizado: Precio que debe ser respetado en las compras efectuadas por los fabricantes de azúcar dentro de los límites de la cuota.

Continúa...

Precio de exclusa: Precio mínimo a la importación, debajo del cual los productos extranjeros no pueden entrar en la Comunidad.

Precio de oferta: Precio de oferta de los terceros países cuando la diferencia con el precio de exclusa está compensada por un "prélèvement" suplementario a la importación.

Precio de base: Media aritmética de las cotizaciones constatadas en los mercados representativos de la Comunidad durante las tres campañas precedentes a la fecha de fijación de este precio (utilizado para determinar los precios de compra).

Precio de compra: Precio correspondiente a un cierto porcentaje del precio de base o del precio de orientación a partir del cual los Organismos de Intervención están facultados (pero no obligados) a comprar las cantidades que les sean propuestas.

Precio de retirada: Precio por debajo del cual las agrupaciones de productores no pueden vender los productos aportados por sus miembros y, en este caso, se indemniza a los asociados por los productos no vendidos.

Continúa...

Precio de orientación: Precio que las autoridades comunitarias pretenden que los agricultores perciban, como media y en un año normal, por el conjunto de su producción.

Precio de importación: Precio establecido a partir de las cotizaciones registradas en los mercados más representativos de terceros países; la diferencia entre el precio de importación que maximiza la incidencia del derecho de aduana y el precio de orientación es compensada por un prélèvement a la importación.

Precio de referencia: Precio calculado de una forma análoga al precio de base y que sustituye la función de un precio de exclusiva, es decir de un precio mínimo a la importación.

Precio de entrada: Precio determinado diariamente después de las cotizaciones registradas en ciertos mercados de importación representativos; en el caso que sea inferior al precio de referencia, la Comunidad percibe la diferencia bajo forma de tasas compensatorias uniformes que se añaden a los derechos de aduana en vigor.

Precio de desencadenamiento: Precio que sirve para de-

Continúa...

sencadenar las medidas de intervención (ayuda al almacenamiento privado o destilación del vino) previstas para el sostenimiento de las cotizaciones del vino.

Precio objetivo: Precio fijado anualmente para cada una de las variedades de la producción de tabaco y que las autoridades se esfuercen por asegurar mediante la concesión a los compradores de tabaco en hojas de una prima que finalmente llegará a los productores.

se contenía el calendario y etapas de la política agraria comunitaria. Este "Plan Mansholt" fué aceptado sin grandes reservas por todos los gobiernos, así como por las Organizaciones Sindicales Agrarias".

Con la fase de mercado único todo el mecanismo resumido en los cuadros números 57 y 58 entra en vigor, y entonces se va observando como el nivel de precios que se fija para algunas producciones, con la necesaria intervención de la Administración para intentar que el precio del mercado se aproxime al de apoyo acordado, va cercenando recursos financieros del FEOGA que si en principio tenía también encomendada la actuación en materia de "ordenación", tiene que dedicar una parte creciente de sus fondos a "garantizar" que la evolución de los precios consiga el nivel de apoyo que se haya decretado. "Las relaciones entre los medios asignados a cada una de las dos secciones del FEOGA ha ido rapidamente pasando de 1 a 3 a favor de la sección de garantía, a cerca de 1 a 10 en 1972; y por otro lado, sobre el plano nacional, la parte reservada a la acción sobre las estructuras de producción también ha disminuido"(18).

En parte, el sistema comunitario de garantías ha implicado la creación de excedentes crecientes de va-

rios productos que al no variar los precios drásticamente en la siguiente campaña, se siguen generando, y es por tanto necesario eliminarlos, para lo que a su vez se necesita recursos financieros. ZELLER que fué funcionario de la Comisión de la C.E.E. ha publicado un trabajo muy crítico en torno a los mecanismos de apoyo a los precios agrarios:

"Voluntariamente o no, la terminología en vigor utilizada por los textos nacionales europeos entraña ciertos equívocos. Se habla de restituciones. La mayoría de las veces, las pretendidas "restituciones" no son de hecho más que una subvención pura y simple a la exportación de productos agrícolas europeos. Para los productos industriales llamaríamos a eso dumping, es decir, la venta sobre los mercados exteriores de productos a precios inferiores a su coste efectivo. La tradicional "destilación" no es otra cosa que una destrucción disimulada, ya que el producto de la destilación, es decir el alcohol, vale menos que la materia prima. La "desnaturalización", obtenida generalmente por la adición de colorantes químicos realizada con vistas a una utilización inferior del producto, es igualmente una destrucción parcial. La "retirada" del mercado es actualmente una destrucción pura y simple" (19).

Determinadas Organizaciones Sindicales Agrarias tratan de minusvalorar el problema de los excedentes de productos agrarios en la C.E.E., hablando de "fal-sos profetas de la sobreproducción" y juzgando sólo la proporción de producción almacenada sin considerar el

coste de la eliminación de excedentes, que hace que no sean mayores. ZELLER, en un acertado ejemplo, analiza que puede considerarse que los excedentes de azúcar en Europa son escasos y que el problema ha sido exagerado cuando:

"En realidad después de dos o tres años, cerca de 400.000 toneladas de azúcar, o sea, el 7 por ciento del consumo europeo normal, son dadas cada año después de desnaturalizarlas a los animales, que se lo pasarán bien con tal lujo. Con una subvención media del 70 por ciento, el azúcar puede entonces competir con su propio sub-producto, la melaza, con los cereales y la harina de mandioca importada de los países africanos. Entonces es la melaza la que pasa a ser excedentaria en lugar del azúcar. Poco importa, la destilaremos en alcohol. 100.000 toneladas de ese azúcar desnaturalizado serán tomadas por las vacas lecheras, que llegará a ser a fin de cuentas manteca que malvendemos gracias a una subvención y a la leche en polvo..., que podremos siempre, después de otra subvención, dar a los cerdos y a las gallinas. Por su parte, los cereales (que son desplazados del consumo animal por el azúcar desnaturalizado, las melazas o la leche en polvo) serán expedidos al mercado mundial por medio de otra subvención del orden del 50 por ciento del precio" (20)

Esta cita un tanto kafkiana de ZELLER, tiene la ventaja de que al explicitar todas las vías de salida

de los excedentes, y valorar como pueden incurrir en competencia con otros productos lo que a su vez aumenta su sobreproducción y es necesario acudir a una nueva subvención, está demostrando como toda la reglamentación comunitaria en sus términos actuales lleva a un interminable incremento del Gasto Comunitario para hacer frente a las "garantías" acordadas en materia de precios.

A modo de referencia, podemos observar las diferencias entre los precios comunitarios y los precios del mercado mundial en el cuadro número 59. Están expresados los precios mundiales en porcentaje de los precios comunitarios, en promedios de dos campañas y un més en concreto. La manteca y el trigo son los que están más separados de la evolución de las bolsas mundiales, mientras que los pollos, carne de cerdo y huevos son los que se aproximan más a las cotizaciones internacionales. Sin embargo, es necesario no caer en el espejismo de valorar la eficiencia productiva de una Agricultura por el rasero de los precios mundiales, ya que el nivel de éstos no son indicativos de los costes de producción de una agricultura determinada. Lo mismo que la C.E.E. arroja sobre el mercado extracomunitario el conjunto de sus excedentes mediante subvenciones, tam

Cuadro nº 59.- Precios comunitarios y precios mundiales.
Precios mundiales expresados en porcentaje
de los precios comunitarios.

| Productos | Campaña 1969/1970 | Campaña 1970/1971 | Mayo 1971 |
|-------------------------|----------------------|----------------------|-----------|
| Trigo blando..... | 46,6 | 52,8 | 50,5 |
| Trigo duro..... | 55,3 | 55,0 | 51,4 |
| Cebada..... | 49,3 | 68,5 | 55,7 |
| maiz..... | 62,9 | 71,0 | 65,6 |
| Arroz descascarillado.. | 53,9 | 52,8 | 46,7 |
| Azúcar blanco..... | 28,4 | 39,2 | 39,5 |
| Mantequilla..... | 15,7 | 20,3 | 53,7 |
| Leche en polvo descrem. | 26,7 | 41,4 | 76,7 |
| Buey..... | 68,1 | 70,5 | 70,3 |
| Cerdo en canl..... | 69,9 | 76,0 | 79,2 |
| Pollo en canal..... | 81,6 | 84,7 | 85,9 |
| Huevos..... | 74,5 | 80,4 | 82,4 |

bién la agricultura norteamericana lo hace y la del resto de países, por lo que debido a la existencia de ofertas de producciones agrarias que son excedentarias el precio en las bolsas de mercancías va alcanzando niveles que se separan de los costes de producción de las agriculturas más eficientes (21). No obstante, su utilización en términos relativos puede ser indicativa de la distinta desviación de cada uno de los productos.

Cada país intenta esforzarse para que la producción nacional de los principales alimentos alcance el cien por cien del consumo interior, al margen de consideraciones sobre costes comparativos. WATSON señala que uno de los argumentos que se dan en Estados Unidos para defender el montante de ayudas y subvenciones al sector agrario y el logro del autoabastecimiento, se centra en razones militares y estratégicas (22). Estas razones de seguridad, nueva guerra, interrupción de los transportes internacionales, pueden justificar la voluntad de los gobiernos de asegurar, a cualquier precio, su independencia alimentaria. En Suecia y en Suiza parece que es lo que justifica la costosísima política de apoyo a la agricultura que han llevado a cabo. GULBRANDSEN en su estudio sobre la experiencia sueca en Política Agraria llega a esta conclusión, es decir que la seguridad del abastecimiento alimentario ante cualquier emergencia es lo que explica el mantenimiento del actual nivel de producción agraria, por lo que los recursos que se necesitan para esta pretendida mayor seguridad, según este trabajo, debería ser considerada como una parte de los gastos de Defensa (23).

El profesor ESTAPE comentando este tipo de argumentos considera que "es el que suele invocarse cuando ya

no se sabe que más decir" (24), mostrando un general escepticismo hacia aquellas posiciones que no pudiendo defenderse con argumentos económicos "y, en consecuencia, se hace preciso recurrir a criterios sociales, morales y éticos para no sólo justificar su existencia sino fundamentar la petición de que el Estado, es decir, la colectividad sufrague los costos de una menor eficiencia económica en aras de los aludidos criterios extraeconómicos" (25).

Otro argumento que se utiliza para justificar la fijación de precios agrarios a un nivel tal que tienda a cubrir totalmente el consumo interior, es considerar que de este modo se reduce al máximo la carga de las importaciones agrarias sobre la Balanza de Pagos. Quizá, en casos extremos, esta posición de la política económica que tiende a maximizar el autoabastecimiento alimentario, pueda ser coherente a la vista del comportamiento de las otras partidas de la Balanza de Pagos. Sin embargo, en circunstancias normales, este tipo de actuación no siempre es tan positivo cara al logro del equilibrio externo, ya que obtener un elevado grado de autoabastecimiento gracias a que el Estado garantiza unos precios agrarios sensiblemente superiores a los de los países del contorno, supone encarecer la alimenta-

ción con el consiguiente incremento del nivel general de precios, lo que puede conllevar a una pérdida de competitividad en los mercados exteriores de la industria del país, con lo que bien se puede perder del lado de las exportaciones lo que se ahorra en importaciones agrarias.

El gasto de la C.E.E. en la sección "garantía" del FEOGA, distribuido por productos, queda del siguiente modo:

| | |
|-----------------------|---------|
| - Cereales | 38,10 % |
| - Productos lácteos | 31,47 % |
| - Materias grasas | 12,16 % |
| - Azúcar | 8,41 % |
| - Frutas y hortalizas | 2,31 % |

10.1.2.- La fijación de precios agrarios

Veamos a continuación los principales métodos aplicados por las distintas Administraciones, para determinar el nivel de precios de los productos agrarios, que se comprometen a conseguir a lo largo de la campaña.

Los precios agrarios que se determinen, van a influir en tres tipos de relaciones económicas: En primer lugar las que se establecen entre la Agricultura y el resto de

sectores económicos; todos los sectores cuyo input es un producto agrario, vendrán afectados por el nivel de pre cios que se determine por la Administración, lo que pue de alterar su cuenta de explotación en la medida que no tenga posibilidad de trasladar las ~~alzas de sus inputs~~ al precio final del producto alimenticio.

En segundo lugar, la relación entre la agricultura y el consumo directo de la población. La incidencia de los productos agrarios en la cesta de la compra continua siendo determinante. Precisamente esta relación es la que mayor impacto político tiene, ya que las alzas de precios acordados por la Administración van a incidir con mayor intensidad en los sectores sociales con menor nivel de renta, que son los que proporcionalmente tienen un mayor gasto en alimentación. En tercer lugar, la relación interna en el sector agrario, ya que una parte de la producción agraria constituye un input para otros sub sectores agrarios. El nivel de precios que se determine para los cereales-pienso, hay que relacionarlo con el pre cio que se vaya a fijar para los distintos tipos de carne.

Estos tres tipos de relaciones. dan lugar a una se rie de tensiones sociales y económicas lógicas, ya que los niveles de precios que se determinen vendrán a esta

bilizar el mayor poder económico y/o político de cada uno de los grupos sociales a los que hemos hecho referencia en la descripción de cada tipo de relación.

La descripción de los métodos va a ser somera, puesto que en la práctica las distintas Administraciones combinan los métodos para determinar los precios agrarios (26).

-Cálculo según limitación presupuestaria: Este grupo apenas entra en consideraciones sobre niveles de renta, grado de autoabastecimiento, implicaciones sectoriales, etc. El único factor a tener en cuenta es la cuantía presupuestaria destinada a intervenir en los mercados. Como se desprende, si el montante es fijo, sólo subirán los precios agrarios si disminuye la producción.

-Cálculo de las estructuras macroeconómicas del sector: En este método se opera sobre los elementos en que se descompone la Producción Final Agraria. Se trata por tanto, de hallar el incremento general de precios a recibir por el sector agrario. Hay que conocer lo que debe aumentar la Producción Final Agraria, una vez descontado el aumento debido a la productividad, para que ese aumento de producción sea capaz de absorber los in-

crementos de los gastos que en esa campaña se van a producir respecto a la anterior, así como el aumento de la renta del trabajo en similares proporciones que los asalariados de los otros sectores. Se calcula en este método el incremento general de los precios agrarios, sin distinguir entre producciones. Posteriormente queda el reparto de este aumento entre las distintas producciones.

-Cálculo por el "método objetivo": Es el utilizado por la C.E.E. para la fijación anual de sus precios agrarios. El objetivo es ver la variación que se ha de dar en los distintos precios de los productos en la campaña que se regula, para que las rentas del trabajo en las explotaciones "viables" evolucionen al mismo ritmo que las rentas del trabajo en los sectores "comparables" no agrarios. La Red Contable Agraria de la C.E.E. suministra los datos de los distintos tipos de explotaciones, clasificadas según su orientación técnico-económica, tal como vimos en el capítulo VIII. A la vista de la información detallada que se posee, procede a seleccionar las que considera "viable" atendiendo sobretudo a la productividad del factor trabajo, por lo que la explotación así catalogada ha de tener la dimensión y estructura

ra que le permita lograr la plena ocupación de la mano de obra familiar. A partir de los datos de estas explotaciones "viables" se van obteniendo los precios, introduciéndose valoraciones sobre la renta de los distintos tipos de explotaciones y sobre los respectivos equilibrios de mercado.

-Cálculo mediante índice de precios: Consiste en ligar los precios de los productos agrícolas con los precios de los factores de producción. Donde más se ha desarrollado este método es en Estados Unidos; y arranca desde 1933 con la expansión de la reivindicación de "paridad".

Se establecían dos índices de precios: el índice de precios pagados por el agricultor y el índice de precios percibidos. De la comparación de la evolución de ambos surgía el precio a determinar. Tal como dijimos con anterioridad al hablar de la "paridad" se intenta mantener el poder adquisitivo unitario del agricultor en relación a los precios de los bienes y servicios que le son necesarios.

El problema que se plantea es la discusión sobre qué bienes y servicios se incluyen en el cálculo del índice de los precios pagados. En Estados Unidos no sólo

se consideró lo necesario para la explotación, sino también la subsistencia de la familia, posteriormente incluyeron los impuestos y los intereses de los préstamos agrarios, en 1950 con la inclusión de la mano de obra asalariada, se alcanza los 340 bienes y servicios computables para el cálculo del índice.

Otro problema es el de la determinación del periodo base a partir del cual se intenta lograr la "paridad".

La crítica formulada por la O.C.D.E. a este sistema, pero que hay que tener en cuenta para los anteriores, se centra en los siguientes puntos: 1) la utilización de este método de cálculo puede introducir un elemento de rigidez indeseable para la determinación de los precios a largo plazo; 2) puede olvidarse la evolución de la productividad y la situación del mercado, produciendo una continuada acumulación de excedentes; 3) puede generar una espiral inflacionista en la medida que los precios así determinados influyan sobre los precios al por menor (27).

Los tres últimos sistemas introducen un cierto automatismo en la fijación de los precios, pretenden "indexar" la determinación de los precios agrarios. Pero el

sistema C.E.E., al tener en cuenta los cambios en la productividad del trabajo y en los rendimientos físicos de las producciones, como consecuencia de su conocimiento detallado de la evolución de las distintas variables en 25.000 explotaciones, puede ir variando el concepto de explotación "viable" que es el que sirve para determinar los costes de producción al nivel de eficiencia productiva que la Comisión de la C.E.E. considera aceptable. Por ello, el método "objetivo" de la C.E.E. es mucho más flexible que el cálculo mediante índices de precios.

En la práctica de las distintas Administraciones, junto a las propuestas calculadas con arreglo a algunos de los sistemas expuestos, introducen otro tipo de consideraciones, sean las limitaciones presupuestarias (sin duda las más importantes), el mayor apoyo a determinado producto por ser la única alternativa de cultivo de una región que se considera deprimida, presiones sindicales, apoyo electoral, etc.

Otra de las cuestiones básicas en la determinación de los precios agrarios lo constituye la jerarquía que se establece entre ellos. No sólo desde el punto de vista analizado anteriormente, cereales-pienso como input de la carne, lo que puede llevar a encontrados intereses

entre cerealistas y ganaderos. También hay que estudiar la jerarquía de precios atendiendo a las producciones físicas, lo que nos introduce en el complejo tema de la respuesta de la oferta de los agricultores a los cambios en la relación de precios agrarios determinados por la Administración. Lo cual supone analizar en qué medida, un incremento de precios de un producto determinado, va a traer consigo un aumento del cultivo de este producto en la cantidad deseada, o bien, la diferencia relativa va a ser tan importante que va a repercutir en un cierto desabastecimiento de los productos cuyos precios relativamente hayan quedado más bloqueados. Como puede verse, es una cuestión compleja; ya que la fijación administrativa de los precios en una Economía de Mercado lo es; se trata de estudiar la elasticidad de la oferta de cada producto a los cambios en los precios agrarios, para determinar la jerarquía que hay que establecer entre ellos. Los continuos estudios sobre el tema de NERLOVE (28) ayudan a comprender las interrelaciones que existen, así como el más reciente estudio que la F.A.O. ha dedicado al problema (29).

La Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura elaboró para la campaña 1978-79 las relaciones de precios que se habían obtenido una vez ana-

lizadas las series de precios y sus índices relativos a lo largo de diez campañas y la evolución de las producciones como consecuencia de las variaciones de aquellos. Este trabajo pretendía orientar las relaciones de precios de los distintos productos respecto al trigo, considerándola la más adecuada para equilibrar el balance oferta-demanda, con el menor desequilibrio en la balanza comercial agraria. Los índices quedan detallados a continuación:

| | |
|----------------------|------|
| Trigo..... | 100 |
| Cebada/Trigo..... | 77 |
| Avena/Trigo..... | 70 |
| Centeno/Trigo..... | 78 |
| Maíz/Trigo..... | 94 |
| Sorgo/Trigo..... | 85 |
| Habas/Trigo..... | 110 |
| Arroz/Trigo..... | 110 |
| Girasol/Trigo..... | 175 |
| Remolacha/Trigo..... | 25 |
| Caña/Trigo..... | 17,5 |
| Algodón/Trigo..... | 400 |

| | |
|-------------------------|-------|
| Carne vacuno/Trigo..... | 400 |
| Carne porcino/Trigo.... | 1.420 |
| Pollos/Trigo..... | 800 |
| Huevos/Trigo..... | 400 |
| Leche de vaca/Trigo.... | 125 |

La explicación de las distintas relaciones se halla en la nota (30).

10.1.3.- valoración de la política de precios agrarios

Los análisis de la política económica sobre los precios de los productos agrarios se han ido desarrollando en los países que primero comenzaron con la intervención estatal en los mercados agrarios. SHEPHERD en la Universidad de Iowa, en 1945 y 1963 publica sendos análisis sobre la evolución de los precios agrarios a la luz de su fijación administrativa y/o política (31). También ha sido estudiado el papel de la política de precios agrarios en una Economía en Desarrollo, donde la presencia de la agricultura de subsistencia es mucho mayor; KRISNA (32) y MELLOR (33), en la Universidad Cornell (Ithaca) han analizado lo específico de esta política

aplicada a los países en desarrollo. Más recientemente en la misma Universidad Estadounidense, TOMEK y RONBINSON (34), en 1972, con una mayor perspectiva temporal, han observado los precios agrarios estudiando los desajustes entre la oferta y demanda, los cambios en la producción y los niveles de precios intrasector y en relación con el resto del sistema económico. Por último, también en Estados Unidos, DAHL y HAMMOND (35), en 1977 han elaborado unos modelos de relaciones entre el sector agrario y la industria alimentaria viendo como el creciente poder de la última va vaciando de contenido la teoría convencional sobre los mercados agrarios, ya que la producción agraria se enfrenta a una demanda industrial oligopolista por lo que se alteran algunos de los supuestos de la política económica sobre los mercados agrarios.

Haciendo una valoración de conjunto de las consecuencias de la aplicación de la política de precios agrarios en la casi totalidad de los países desarrollados de economía de mercado, podemos extraer efectos positivos y negativos, tal como se desprende del trabajo de F.A.O. dirigido por YATES (36).

Entre las consecuencias positivas figuran la contribución a la supresión de las fluctuaciones a corto plazo en los mercados nacionales, objetivo estabilizador de toda política sobre mercados agrarios. En segundo lugar, podemos referirnos a la clarificación de expectativas para el agricultor que supone la elaboración de una reglamentación para la ordenación de cada mercado, lo que favorece la planificación de los programas de producción e inversión de los agricultores. YATES, refiriéndose a este tema, considera que son relativamente raros los precios que han variado más de un cinco por ciento de una campaña para otra. Ha permitido reducir los desequilibrios entre los costes y los precios agrarios que padecen los agricultores, según YATES "Durante los años cincuenta y sesenta, los precios de la mayor parte de los inputs agrarios han aumentado aproximadamente en la misma proporción que el nivel general de precios; al contrario, los precios de los productos agrarios, si bien no han progresado tanto, en ausencia de medidas de apoyo hubiera existido el riesgo de que no aumentaran" (37). Por tanto, una de las finalidades de la política de precios, ha sido compensar el inferior poder económico de los agricultores, y de no mediar es-

ta intervención, estarían en desventaja de modo flagrante en relación a la mayor parte de los productos no-agrarios. Precisamente en unas Sociedades modernas en las que la competencia ilimitada no es deseada ni por las grandes Empresas, ni por las Centrales Sindicales Obreras; y en donde en lugar del combate perpetuo, los más potentes sectores sociales prefieren un trabajo estable y producir bienes a unos precios y condiciones que se puedan preveer con una cierta aproximación; y de esta forma tener una renta dada una evolución del mercado relativamente conocida.

En este contexto es difícil predicar que se deje a los mercados agrarios al más puro mecanismo de oferta y demanda, en el que además dadas las características específicas de la producción y del consumo de los productos agrarios, las consecuencias del libre juego del mercado crearían una atmósfera de tensión social que los gobiernos de los países occidentales no están dispuestos a soportar.

Hay que añadir que el hecho de que en la práctica totalidad de los países desarrollados con Economía de mercado, en la elaboración de sus respectivas políticas agrarias han de contar de entrada con la constricción que supone el rechazo del máximo aprovechamiento

de los costes comparativos a nivel internacional. La generalización de la política de precios bastante inflexibles, con la consiguiente acumulación de excedentes que mediante subvenciones han de ser abocados al mercado mundial, hace que el nivel de precios que registran las principales bolsas no puedan ser tomados como indicativos de eficiencia productiva, sino como el resultante de una producción excedentaria que se pretende exportar mediante "dumping". Un mercado mundial formado por una oferta de tales características está sometido a fuertes oscilaciones, por lo que acogerse a un suministro exterior de productos primarios, supone trasladar continuas fluctuaciones a los precios interiores. En España tenemos un caso concreto en la campaña azucarera de 1973-74, el precio que se fijó por el gobierno, no satisfizo a los cultivadores que dejaron de sembrar remolacha en tales proporciones, que hubo que acudir al mercado mundial para completar la deficitaria producción interna española. En este momento, se produjo un alza brusca del precio mundial, teniendo que pagar el gobierno español un precio 2,5 veces superior al que se consideraba que en España hubiera conseguido el autoabastecimiento. Al no querer repercutir el precio de compra en el del consumo final,

para no acelerar las tensiones inflacionistas, el Estado tuvo que subvencionar el consumo de azúcar. Dadas estas circunstancias, se firmaron contratos en el que se garantizaba el suministro de dicho producto por parte de los países exportadores a cambio de mejores condiciones en el pago concedidas por el gobierno español. A la campaña siguiente, un precio más realista a la producción interior que consiguió el autoabastecimiento, y el hundimiento de la cotización del azúcar en las principales bolsas mundiales, hicieron superfluos los citados contratos bilaterales que se han tenido que mantener con el consiguiente coste.

Por otro lado, la escasez de proteínas para la alimentación animal durante las campañas 1973-74, hizo que la cotización de la soja alcanzara niveles espectaculares, que fueron la espoleta para que se desarrollaran planes de investigación y de fomento de cultivos sustitutivos aunque con menor rendimiento preteínico, ponién dose en solfa todo el sistema de producción ganadera sin base territorial. Pasadas las circunstancias que motivaron el enrarecimiento del mercado, nuevamente la cotización de dicho producto ha vuelto a unos niveles que ha ce que continúe siendo la producción proteínica más eco

nómica que ninguna de las alternativas posibles.

En este periodo hay que citar las deficientes producciones cerealistas en la U.R.S.S., que la obligan a acudir al mercado mundial, disparándose las cotizaciones como consecuencia de esta demanda atípica. Pasado este torbellino, el mercado ha ido normalizándose dentro de lo estable que puede ser, dadas sus características (38).

Estas oscilaciones tan bruscas que han supuesto un considerable drenaje de divisas en los países que por cualquier circunstancia han tenido que efectuar compras en estas campañas, junto con las especulaciones que enrarecen el mercado como consecuencia de la actuación de grupos multinacionales, y añadiendo por último las previsiones de la F.A.O. que consideran que a medio plazo el incremento de la producción será menor que el aumento del consumo a nivel mundial. Estos tres factores han ayudado a que las tendencias aislacionistas de los mercados interiores se hayan recrudecido en estos últimos años en la práctica totalidad de los países desarrollados con Economía de Mercado.

La crisis energética, las dificultades en las Balan

zas de Pagos de una buena parte de países desarrollados, la crisis monetaria internacional y niveles de paro desconocidos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, han conminado a las políticas económicas de estos países a la adopción de un conjunto de medidas que han configurado la que se ha dado en llamar "neoproteccionismo". Si estas presiones proteccionistas se han extendido a determinados sectores industriales gradual y desordenadamente en los últimos años, con lo que es lógico convenir que si en un contexto de desarme arancelario y de rondas negociadoras patrocinadas por el G.A.T.T. los productos agrarios quedaron al margen, las actuales circunstancias no son precisamente las más favorables para que las políticas agrarias reconsideren su tradicional actuación.

Además de estas consideraciones coyunturales, la mayor justificación de la política de precios agrarios, reside en la incapacidad de los agricultores para controlar el mercado por sus propios medios. Cuando los sectores industriales oligopolistas han conseguido en parte sustraerse a los rigores de la ley de la oferta y la demanda, así como otros no tan concentrados llegan a ponerse de acuerdo para repercutir en el precio de sus productos los incrementos medios que han padecido sus costes

de producción, es difícil pedir a los agricultores que sean los últimos productores que padezcan la continua lucha y cambios que supone el operar en un mercado como el agrario de competencia perfecta. Cuando se cuestiona la actual situación del sector agrario y las políticas de apoyo, surge siempre el siguiente interrogante; si la producción y la oferta agraria en lugar de estar dispersa entre un millón de explotaciones a menudo desperdigadas, estuviera dominada por algunas corporaciones gigantes, o por un acuerdo conjunto y disciplinado de la gran mayoría de los agricultores, ¿estaríamos seguros de que el consumidor estaría más protegido y los precios serían menos elevados?. Por tanto, dadas las especiales condiciones que rodea el consumo de alimentos y su mayor importancia en los escalones de renta inferiores, vemos que la intervención de la política agraria para intentar compensar la falta de poder económico del sector, es una de las medidas gubernamentales que tiene mayor aceptación de la opinión pública.

Sobre este tema cabría una serie de consideraciones sobre la elección social y la función de preferencia que utiliza el político que se sale fuera del alcance del presente trabajo. Pero creemos que es indicativo señalar que

en la mayoría de países occidentales, el sistema democrático constituye una de las más sólidas bases para el mantenimiento de la política de precios agrarios. En efecto, normalmente los sistemas electorales suelen primar las zonas despobladas con lo que la proporcionalidad del voto no se logra al ciento por ciento, por lo que cada voto rural tiene mayor importancia que uno urbano. Por otro lado, en democracias como la estadounidense donde apenas se alcanza el cincuenta por ciento de participación, las zonas rurales suelen sobrepasar el noventa por ciento. A la vista de ello, los partidos políticos que gobiernan suelen tener muy en cuenta que una pérdida general del voto agrario puede comportar el abandono del poder ejecutivo.

Una de las más sustanciales críticas a la política de precios agrarios, reside en que son las grandes explotaciones las que obtienen el máximo provecho de esta intervención estatal. Por ejemplo, en Francia, el cincuenta por ciento de los cereales son producidos por el siete por ciento de los productores, lo que significa que este siete por ciento recibe el cincuenta por ciento de las ayudas comunitarias dedicadas a este sector sobre todo mediante restituciones (39). En España, el noventa y

cinco por ciento de los productores de trigo apenas llegan a producir el cincuenta y cinco por ciento, mientras que tan sólo el cinco por ciento restante controla el cuarenta y cinco por ciento del trigo (40).

Por otro lado, tal como vimos en Capítulos anteriores, los costes unitarios de producción van disminuyendo a medida que incrementamos la dimensión de la explotación. Por tanto, al ser una política de precios indiscriminados, mientras que el precio que el Estado garantiza no llega a cubrir el coste de producción de las explotaciones marginales, puede proporcionar a las explotaciones con mejor estructura de producción unos ingresos adicionales gracias a la intervención de la Administración Pública. Por tanto, para hacer que sobrevivan en precarias condiciones las explotaciones con mayores costes unitarios de producción, el gobierno fija un único precio que no distingue entre el tipo de explotación que produce un determinado producto, por lo que los agricultores que más se benefician de la actuación del Sector Público, son aquellos que tienen la mejor estructura de producción.

Lo mismo que tratábamos sobre las rentas diferenciales que se crean en función de los distintos costes de

producción basadas en la mayor o menor dimensión de las explotaciones; habría que referirse a la renta de situación tal como la definíamos en el capítulo anterior. En efecto, el precio que fija la Administración como mínimo sirve para las zonas de producción más alejadas del mercado, ya que las que están localizadas más cerca siempre obtendrán un mejor precio por el mismo producto como consecuencia del menor coste del transporte.

Por tanto, todo incremento del precio de los productos agrarios beneficia en mayor medida a los agricultores más grandes y/o mejor situados, que a las explotaciones marginales. Las mayores extensiones se benefician por partida doble, por mayor producción total y por tanto acaparan una mayor cantidad de ayuda y por que pueden obtener un menor coste unitario de producción.

Ahora bien, si el objetivo es incrementar la renta agraria, las explotaciones con menores costes unitarios de producción o las que están mejor situadas, obtienen una renta similar a la del resto de sectores económicos, son por tanto las explotaciones marginales, las más pequeñas y/o alejadas, las que siendo mayoría consiguen que la renta per-cápita sea en el sector agrario la mitad que en el resto de la economía. Por tanto, parece

claro que utilizar la política de precios agrarios para incrementar la renta agraria, constituye un craso error, puesto que los mayores beneficios de un alza en los precios de los productos agrarios, los obtienen precisamente aquellos que ya tienen una renta similar a la del conjunto del sistema económico. Por ello, con esta política de precios agrarios conseguimos aumentar la diferencia de renta entre los distintos tipos de explotaciones, tal como anunciaba la propia O.C.D.E. en 1964 y en 1970 (41).

El profesor VELARDE resume el problema aludiendo a "la utilización de pequeños empresarios agrícolas como base de grupos de presión que fuerzan los precios agrícolas garantizados por el Estado al alza. No se impide su muerte rápida; únicamente se genera una eutanasia de los mismos, con lo que los grandes empresarios resultan muy beneficiados. Si la fuerza la ejerciesen sólo éstos, provocaría quizá una repulsión social que no se genera cuando se pide ayuda para los agricultores de tipo familiar, y más aún cuando a éstos se les otorga la condición de base de la estructura sociopolítica tradicional de la patria" (42).

Una nueva crítica a la política de precios agrarios se basa en considerar el sujeto que paga dicha política.

Las distintas Administraciones se esfuerzan por con seguir que el precio que obtenga un agricultor por deter_{minado} producto no descienda de un nivel mínimo, que pre- viamente ha fijado. Posteriormente, va aumentando este precio por las distintas razones objetivas y/o políticas que hemos visto. En principio, los incrementos de los pre cios de los productos agrarios repercuten sobre los con- sumidores que han de abonar un mayor precio por su ali- mentación. El Estado tan sólo se limita a fijar este mí nimo y si no se producen excedentes que hundan el precio, todo el coste de la política de precios agrarios recae so bre el consumidor. Por tanto, la financiación de los al- tos precios interiores se realiza proporcionalmente al consumo de productos alimenticios, por lo que nos encon- tramos ante uno de los sistemas más regresivos en la me- dida que son los hogares con menor renta los que dedican una mayor proporción de su consumo a la alimentación.

Con frecuencia se ha planteado como alternativa a la política de precios agrarios un sistema de subvencio_{nes} al productor. En Gran Bretaña se ha acudido a esta segunda vía (deficiency payments). Una vez al año se re visaban los precios agrarios (Annual Farm Price Review) y el gobierno determinaba el precio que garantizaba pa-

ra cada producto. La especificidad de este sistema consiste en que se da una completa libertad de importación de productos agrarios, con lo que el consumidor del Reino Unido se abastece al menor coste posible, ya que el precio que pagan éstos o la Industria Alimentaria por sus inputs está formado a partir de la cotización del mercado mundial. La diferencia entre el precio garantizado y el precio promedio que han percibido los agricultores, es subvencionado por el Estado directamente a cada uno de los agricultores. No obstante, existe libertad de venta en la mayoría de productos y aquellos agricultores que puedan obtener un mejor precio que el promedio calculado al obtener la misma subvención conseguirán de hecho, una mayor retribución; y al contrario, los que vendan en peores condiciones que el precio promedio tendrán una peor retribución. La finalidad de este mecanismo es combinar el apoyo general a los precios agrarios con una completa libertad de importación y de comercio (45).

Este sistema se complica cuando es aplicado con precios de mercado muy estacionales, con lo que es necesario el "precio promedio" que se calcula reciben los agricultores, para ir determinando la subvención que se ha

de pagar a cada uno de ellos. Este procedimiento sólo puede funcionar sobre la base de una extensión generalizada de contabilidades normalizadas y controladas por el Estado. Siempre se ha considerado que en el Reino Unido la práctica totalidad de las explotaciones agrarias llevan su contabilidad propia, gracias a la existencia de un Servicio de Extensión Agraria muy bien dotado y organizado.

Con este sistema, el apoyo a los precios agrarios recae exclusivamente sobre el Estado, mientras que el consumidor se beneficia al obtener un coste de alimentación al más bajo nivel posible. Por tanto, es el contribuyente el que financia directamente las medidas de apoyo al agricultor, y en función de que el sistema fiscal de un país sea progresivo, desde una perspectiva de justicia social, parece más coherente que financie el contribuyente de acuerdo con su renta, que no recaiga proporcionalmente sobre los individuos que consumen productos alimenticios, teniendo en cuenta que las más débiles rentas son las que dedican una mayor parte de su ingreso al consumo de alimentos.

Al integrarse el Reino Unido en las Comunidades Económicas Europeas, tuvo que abandonar el "deficiency payments" y adaptarse a la Política Agraria Comunitaria, con

lo que los precios de la alimentación se han incrementado notablemente, han incidido en la inflación que ha padadecido Inglaterra, y es la causa de las insistentes peticiones del Partido Laborista tendentes a corto plazo a bloquear los precios agrarios para exigir la renegociación de la Política Agraria Comunitaria. De hecho, tal como vimos en la C.E.E. aún siendo prioritario el sistema de precios, también y sobre todo de modo coyuntural se instrumentan subvenciones directas al agricultor. Pero de hecho, el consumidor tiene un precio interior sustancialmente mayor que el mundial, y además el contribuyente ha de aportar también recursos cuando hay que eliminar excedentes, ciertas subvenciones, restituciones y el montante de estas actuaciones, supera el ingreso en "prélèvement".

Las principales Confederaciones Sindicales de Agricultores prefieren obviamente el sistema de precios que el de subvenciones, considerando a este último como una especie de "limosna" y exponiendo todos los argumentos a favor de la política de precios agrarios. Consideran que en determinadas coyunturas es más fácil rebajar las subvenciones por parte del Estado, que rebajar los precios de los productos agrarios. La "National Farmers

Union" que ha soportado el "decifieney payments" en todo momento ha considerado que aunque ellos recibieran la subvención, de hecho el sistema inglés a quién subvenciona era al consumidor, ya que éste disfrutaba de unos precios substancialmente inferiores a los de sus ve cinos europeos (44).

El sistema inglés tiene aún una mayor lógica cuando se considera que la población activa agraria es tan sólo el tres por ciento, y que historicamente el Reino Unido ha adoptado una posición librecambista que ha hecho que la producción interior apenas abastezca el cincuenta por ciento del consumo interior, por lo que el resto ha de ser importado. Por tanto, es más fácil subvencionar a tan exígua proporción de población activa, con trolar a pocas explotaciones, y hacer que tan importante cantidad de productos agrarios que se necesitan entren al más bajo precio posible beneficiando al consumi dor. Ahora bien, en países con un mayor porcentaje de po blación activa agraria, con centenares de miles de explo taciones agrarias, y con una producción interior agraria protegida para lograr su autoabastecimiento, con lo que en grandes áreas la agricultura es la opción mayoritaria de empleo, aparece como algo más complejo instrumentar

el "deficiency payments".

El sistema inglés lo intentó introducir en Estados Unidos en 1949, el secretario de Agricultura Brannan. Según el profesor ESTAPE "el plan BRANNAN fué rechazado porque contenía un principio de subsidio visible para los agricultores que éstos no aceptaron. Los agricultores tan sólo querían un trato justo por parte del Estado, no una limosna de éste. El subsidio era tal y ello ofendía su dignidad. Además, el subsidio facilitaba la intervención del Estado en la Agricultura y podía ser suprimido por éste cuando quisiera" (45).

A la vista de las dificultades políticas para instrumentar un sistema basado en las subvenciones, así como las de orden burocrático y administrativo, dado que el gasto público es mucho mayor con este sistema que con el de política de precios, en la actualidad el sistema predominante es el segundo.

Resumiendo la valoración de la política de precios agrarios, hay que señalar su vigencia en la casi totalidad de los países desarrollados con Economía de Mercado, así como su papel positivo en cuanto estabilizador de los precios agrarios y de los ingresos de los agricultores contribuyendo a suplir la falta de control de la o-

ferta y por añadidura de poder económico de los mismos. Sin embargo en cuanto esta política de precios se ha intentado utilizar para incrementar la renta agraria, olvidando la actuación estabilizadora, centrándose en la determinación de un nivel de precios que contribuya a mejorar la renta del sector, es cuando han aparecido los efectos negativos de esta política. Se han generado excedentes como consecuencia de la falta de adaptación de la oferta a la demanda, fruto de la inflexibilidad de los mecanismos de determinación administrativa de los precios, y han sido los grandes agricultores los que más se han beneficiado de esta política.

Se han ido elaborando una serie de propuestas tendentes a evitar los efectos negativos más sobresalientes de la política de precios agrarios. En primer lugar sería necesario actuar mediante la política fiscal sobre las explotaciones agrarias; si las explotaciones más grandes y mejor localizadas obtienen un mayor provecho de la intervención estatal en el sector, habría que garantizar que el Estado consigue la misma presión fiscal sobre todo tipo de renta sea agrario o no (46). No entraremos en el tema de la tributación de la Renta Agraria (47), sino tan sólo recordar que los regímenes de imposición sobre unos módulos fijos, no sobre los beneficios reales, con el fin

de evitar que las explotaciones menos rentables tengan una sobreimposición, las empresas agrarias mejor estructuradas o con mejores rendimientos se benefician de los promedios que se establecen.

Unos trabajos sobre este tema realizados en Bélgica y Francia señalaban que los agricultores y horticultores con mayor renta junto con los dentistas y médicos eran los que incurrían en una mayor subestimación de sus rentas imponibles (48). Con el sistema británico, el conocimiento individualizado de cada explotación agraria por parte del Fisco, ya que para cobrar la subvención hay que declarar las cantidades producidas, permitía atenuar mediante un riguroso conocimiento de la base imponible, las mayores ventajas que de la intervención estatal obtienen las grandes empresas agrarias.

Otros sistemas para evitar los efectos negativos antes aludidos reside en fijar una cantidad máxima por agricultor que será comprada al precio garantizado por el Estado, y lo que sobrepase en cantidad a un precio menor, o bien dejándolo al mercado.

No obstante, este sistema tan sólo tiene una fácil aplicación cuando son productos que necesariamente han de transformarse industrialmente o bien cuando lo compra

en su totalidad el Estado, en cuyo caso el control es muy sencillo conseguirlo.

A modo de conclusión podemos indicar la insuficiencia de la política de precios agrarios, sea mediante su repercusión al consumidor, o bien mediante subvenciones, para incrementar la renta del sector agrario; y sobre todo mejorar el nivel de vida de la población del sector. Precisamente la constatación de este hecho fué lo que llevó a MANSHOLT a elaborar su segundo plan, en el que ponía el acento sobre la urgencia de las medidas tendentes a reformar la estructura de producción agraria como medio de mejorar la renta del sector. Del memorandum sobre la reforma de la agricultura" conocido como "Plan mansholt" extraemos el siguiente párrafo:

"Es en consecuencia una ilusión, creer que una política de mercado y de precios pueda ella sólo suponer una contribución importante a la mejora del nivel de vida de la población agraria.

Una dificultad suplementaria proviene del hecho de que la política de mercado y de precios incide menos favorablemente sobre las más pequeñas explotaciones. Estas apenas pueden beneficiarse de esta política, tan sólo de un modo insuficiente, lo que crea importantes disparidades en el interior del sector agrario. Este inconveniente se agrava ya que, para un cierto número de productos esenciales para la renta de las pequeñas explotaciones, no es posible otorgar las garantías suficientes so pena de ver la producción incrementada de modo ilimitado. Para asegurar una renta equiparable

y mejorar las condiciones de vida y para garantizar simultaneamente el equilibrio indispensable entre la producción y sus salidas, es necesario transformar la estructura de producción" (49).

Por tanto, en los próximos apartados trataremos la política de reforma de las estructuras de producción,

10.1.4.- Resumen de la actuación española en materia de precios agrarios

Antes de la creación por Ley 26/1968 de 21 de junio del Fondo de Ordenación y Regulación de Precios y Producciones Agrarias (F.O.R.P.P.A.), existía una dispersión y multiplicidad de organismos que intervenían en los mercados agrarios, lo que dificultaba el conocimiento y el cálculo del coste de la intervención administrativa (50).

-Actuaciones del F.O.R.P.P.A.

No nos extenderemos en este punto, ya que hay que aplicar a España el conjunto de críticas realizadas a la política de precios agrarios; ya que también aquí ha sido éste el modo de intervención preferido a las subven-

ciones directas al agricultor. Veamos a continuación el resumen de esta actuación entre 1969/1970 hasta 1977.

Las actuaciones del F.O.R.P.P.A. las podemos clasificar en dos apartados:

A) SUBVENCIONES. Destinados a finalidades diversas; las agruparemos en los siguientes puntos

-Subvenciones que van destinadas a incrementar directamente el precio percibido por el agricultor, persiguiendo con ello que este aumento no se traslade al precio final. Podemos citar las primas al mayor peso de los añejos sacrificados y de los canales de corderos con determinados límites de edad, así como a los cereales.

-Subvenciones encaminadas a aquellos productos que sufren posterior transformación industrial. El objetivo de las mismas es que no se incremente el precio del producto final. Los más importantes con mucho, dentro de este apartado son las que se llevan en el sector azucarero y el algodónero. En el primero se consideró necesario aminorar la incidencia sobre el consumidor. Mientras que en el caso del sector algodónero, las subvenciones se han destinado de modo preferente a compensar la diferencia de precios entre el del mercado internacional y el

fijado para el mercado interior, con objeto de que este último fuese rentable para los productores y que, sin embargo, no gravase a la industria textil algodonera (51). También con un carácter muy coyuntural se ha primado la industrialización de naranja, pera limonera, espárrago, tomate para conserva y otros, siendo necesario resaltar que el montante concedido a los productos de este segundo bloque, analizando el decenio de actuación del F.O.R.P.P.A. es insignificante al lado de lo que suponen las subvenciones a los sectores algodoneros y azucareros

-Primas y subvenciones para favorecer las exportaciones de productos realizadas por entidades comerciales privadas (Restituciones). Tienen sobre todo un carácter coyuntural para aligerar la presión de la oferta sobre el mercado interior. En el sector avícola se han considerado estas restituciones menos costosas que las comprar masivas por parte de la Administración realizadas con anterioridad en el sector. También se han concedido estas ayudas a la exportación con mucha menor importancia a la pera limonera, espárrago, tomate para conserva, etc.

-Primas para almacenamiento. Se trata con este tipo de subvención de favorecer la inmovilización de cantidades de producción para evitar que acudan si multaneamente al mercado provocando el hundimiento de precios, y de este modo amortiguar las compras de la Administración al precio de garantía. Se han instrumentado estas subvenciones en cereales y vino.

-Subvenciones concedidas como ayuda para comprar factores de producción, fomento cultivo en común, etc. Estas subvenciones han tenido poco alcance, ya que de hecho entra dentro del ámbito de los organismos dedicados a la mejora de la estructura de producción agraria. Fundamentalmente con este tipo de ayuda se ha pretendido en una coyuntura determinada completar la actuación de otros ámbitos. Han tenido poco peso respecto al total de subvencionado y sobretodo se han dedicado al sector cerealista.

-Subvenciones extraagrarias. Se destinan a compensar a los armadores nacionales la diferencia entre los fletes internacionales que aplican al transporte de

grano a nuestro país y los fletes nacionales. "En la actualidad, esta subvención que otorga un organismo agrario a la Marina Mercante rebasa ya la recaudación por derechos reguladores de productos agrarios" (52).

B) LA ACTIVIDAD CREDITICIA del F.O.R.P.P.A. la podemos clasificar en función de que se otorguen a Organismos públicos ejecutores o a entidades privadas. Durante el periodo entre 1969 y 1977 la orientación crediticia ha sido la siguiente:

-Créditos a Organismos ejecutores. En la actualidad, el F.O.R.P.P.A. proporciona al S.E.N.P.A. (Servicio Nacional de Productos agrarios) la casi totalidad de los recursos que precisa para ejecutar los compromisos de intervención del gobierno expuestos en las distintas regulaciones de campaña. Estos recursos se han incrementado durante el periodo 1973-1976 como consecuencia de: 1) las fuertes importaciones de cereales y soja que tuvo que realizar ese organismo en 1973, a causa de las graves alteraciones en los mercados internacionales; 2) las elevadas cosechas nacionales de cereales en 1975 y 1976; 3) por haberse hecho cargo el

SENPA, a partir de 1976 -al desaparecer la Comisión de Compras de Excedentes de Vino- de las existencias de alcohol en poder de este Organismo, generadas fundamentalmente por compras de vino en los años 1973, 1974 y 1975. A causa de esta fuerte aportación crediticia entre 1973 y 1976, el SENPA ha dispuesto en 1977 de suficiente liquidez para financiar la adquisición de cereales sin solicitar nuevos créditos al F.O.R.P.P.A.

Los créditos concedidos por el F.O.R.P.P.A. a la C.A.T. (Comisaria de Abastecimientos y Transportes) se han destinado preferentemente a intervenciones para el sostenimiento de los precios agrarios, consistentes en la adquisición de elevadas cantidades de aceite de oliva en los años 1970, 1976 y 1977; y de carnes de porcino y vacuno a lo largo del año 1970 y a finales de 1973, 1974 y 1977.

En 1977 han adquirido gran importancia los créditos dispuestos por el propio F.O.R.P.P.A. para la adquisición de azúcar excedentario.

-Créditos directos a entidades privadas. Los principales créditos otorgados por el F.O.R.P.P.A. por

esta vía se han destinado a la financiación del cultivo de la remolacha en los años 1975, 1976 y 1977, a la concesión de créditos a cooperativas vitivinícolas y al almacenamiento de vinos con denominación de origen.

En 1977 han adquirido gran importancia los créditos destinados a financiar los excedentes de productos lácteos. También es importante señalar los créditos destinados a Entidades privadas con objeto de financiar la compra y el almacenamiento de carnes y productos hortícolas industrializados.

-Coste intervención del F.O.R.P.P.A.

Después de analizar las actuaciones del F.O.R.P.P.A. veamos cuales son las actividades que generan costes.

Obviamente, las subvenciones no son recuperables.

Los créditos para operaciones directas concedidos a Entidades privadas no son generadores de pérdidas para la Administración, puesto que existen garantías de devolución y son las únicas operaciones en las que el F.O.R.P.P.A. carga intereses a los beneficiarios.

Las intervenciones de los organismos ejecutivos en los mercados agrarios, generan unas pérdidas, considera-

das como costes operacionales. Estas repercuten al Fondo, y hay que considerar en este apartado las ventas de producción adquirida a precio de garantía y su colocación en los mercados internacionales a un precio inferior, los deterioros, el alquiler de almacenes, las importaciones por organismos estatales de productos agrarios que son puestos a disposición de los usuarios a precio inferior a su coste, etc.

Un tercer tipo de costes proviene de que el F.O.R. P.P.A. al ser un fondo económico ha de poseer unos recursos financieros para hacer frente a los créditos que ha de conceder a los Organismos Públicos de ejecución (C.A.T. y S.E.N.P.A.). Sin embargo, estos fondos en vez de estar a disposición del F.O.R.P.P.A., se obtienen mediante una póliza de crédito con el Banco de España, que devenga los correspondientes intereses. Si se tiene en cuenta que el F.O.R.P.P.A. no carga intereses cuando los fondos son prestados a organismos públicos que realizan adquisiciones de productos agrarios, puede deducirse que estas operaciones generan unos costes financieros bajo la forma de intereses.

Por tanto hemos de considerar la cuantía de las subvenciones, los costes operacionales y los costes por in-

tereses para analizar el coste de la intervención del F.O.R.P.P.A. en el sector agrario. En el cuadro número 60 se puede apreciar la evolución de estos costes desde 1969 hasta 1977, habiendo dividido los costes operacionales, en los que se derivan del sostenimiento de precios por un lado, y por otro en los costes de contención de los precios de las materias primas importadas con objeto de suministrarlas a precios inferiores a los de su importación. Con respecto a este último tipo de costes, hay que resaltar que se deben a las importaciones de soja y cereales pienso realizadas en las campañas 1973/74 y 1974/75 como consecuencia de la crisis alimentaria mundial y la elevada subida de los precios en los mercados internacionales, así como a las decisiones del Gobierno de mantener el precio del pan durante los años 1975 y 1976.

Uno de los aspectos que más llama la atención del cuadro número 60, es el continuo incremento de los costes por intereses, alcanzando en 1977 un valor superior al conjunto de costes operacionales, acercándose al total de subvenciones. La explicación de este hecho reside en que, como vimos, los intereses financieros son cargados por el Banco de España al F.O.R.P.P.A. como consecuencia del descubierto propio de las operaciones que

Cuadro nº 60.- Evolución del coste de la intervención
del F.O.R.P.P.A. en el sector agrario
 (millones de pesetas)

| Ejercicios | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---------------|--------|----------|----------|--------|---------|
| 1969/70 | 4.983 | 7.083(1) | - | 187 | 12.253 |
| 1970/71 | 6.247 | 5.174 | - | 1.139 | 12.560 |
| 1971/72 | 7.421 | 2.557 | - | 2.049 | 12.027 |
| 1972/73 | 7.266 | 4.267 | - | 1.912 | 13.445 |
| 1973/74 | 7.198 | 1.758 | 12.043 | 1.748 | 22.747 |
| 1974 (2) | 5.243 | 2.015(3) | - | 2.385 | 9.643 |
| 1975 | 9.126 | 2.738(3) | 2.272(3) | 2.845 | 16.981 |
| 1976 | 9.080 | 2.489(3) | 2.273(3) | 4.653 | 18.495 |
| 1977 (4) | 8.350 | 3.249 | 1.668 | 6.224 | 19.491 |
| Total periodo | 64.914 | 31.330 | 18.256 | 23.142 | 137.642 |
| media anual | 7.637 | 3.686 | 2.148 | 2.723 | 16.293 |

(1) Incluye los costes operaciones correspondientes a la última parte de la campaña 1968/69, cifrados en 1.488 millones de pesetas.

(2) Estos datos se refieren a los siete últimos meses del año, Plan Financiero 1974.

(3) Asignación estimada a años naturales de los montantes correspondientes a cada campaña.

(4) Estimación

Fuente: Plan Financiero del FORPPA 1978.

1.- Costes por subvenciones. 2.- Costes operacionales derivados del sostenimiento de precios agrarios. 3.- Costes operacionales derivados de la contención de precios de materias primas importadas y de intervenciones atípicas. 4.- Costes por intereses. 5.- Coste total.

realizan CAT y SENPA. Sin embargo, la carga financiera se agrava como consecuencia de la demora del Tesoro Público en compensar, por vía presupuestaria, los costes operacionales realizados y aprobados. Los intereses que se imputan en el cuadro número 60, son los que se derivan del descubierto proveniente de las dos causas citadas. El FORPPA calcula que en el conjunto del periodo un treinta por ciento de los intereses financieros a pagar viene originado por las demoras del Tesoro en compensar los costes operacionales ya liquidados al Fondo por los Organismos Públicos de ejecución (54). Es decir, que tan sólo una mayor agilidad y organización en las compensaciones del Tesoro Público lograría rebajar substancialmente la carga de intereses y disminuir el coste de intervención en el sector agrario, ya que una parte substancial de este montante se genera por deficiencias en el seno de la propia Administración. De otro modo una parte considerable de los recursos públicos destinados al mantenimiento de los mercados agrarios no llega ni directa ni indirectamente al sector, quedándose en la propia Administración Pública.

Haciendo 100 el índice de 1969/70 de cada una de las modalidades en que hemos dividido el coste de intervención, en 1977 las subvenciones alcanzaban el valor 149; los cos-

costes operacionales, 91; y los intereses, 937. El coste total de la intervención en pesetas corrientes pasa de 100 en 1969/70 a 167 en 1977; mientras que en pesetas constantes pasa de 100 a 77 para igual periodo. Es más indicativo este descenso del coste de intervención en pesetas constantes si observamos que excepto en 1973 y 1974, cada ejercicio va disminuyendo dicho coste hasta alcanzar el valor 77 en 1977, lo que indica que en 1977 los costes totales de intervención del FORPPA en los mercados agrarios, en pesetas constantes, sean inferiores en un 23 por ciento a los del año 1970.

Comparando la evolución de los costes de intervención del FORPPA con la evolución de la Producción Final Agraria y del montante de los Presupuestos Generales del Estado, tal como puede observarse en el cuadro número 61, se aprecia que durante el periodo considerado (1969-77) la intensidad de intervención del FORPPA es cada vez menor respecto a la Producción Final Agraria; y del Presupuesto General del Estado se destina cada vez menores cantidades relativas a la intervención en los mercados agrarios. En la cuarta columna del cuadro número 61, podemos observar la importancia de los costes de intervención del

FORPPA expresados en porcentaje sobre la Producción Final Agraria, y se comprueba como va disminuyendo la significación de la intervención administrativa respecto al valor de la producción entre 1969/70 y 1977.

Cuadro nº 61.- Evolución del coste de intervención del FORPPA y de otros indicadores económicos (Índice 1970 =100) y significación del coste de intervención respecto a la Producción Final Agraria

| Años | Coste intervención del FORPPA | Producción Final Agraria | Presupuesto General del Estado (1) | Sobre Producción Final Agraria (%) |
|---------|-------------------------------|--------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| 1970 | 100 | 100 | 100 | 3,5 |
| 1971 | 105 | 113 | 119 | 3,1 |
| 1972 | 109 | 126 | 135 | 2,8 |
| 1973 | 155 | 152 | 153 | 3,4 |
| 1974 | 180 | 182 | 178 | 3,2 |
| 1975 | 145 | 208 | 212 | 2,3 |
| 1976 | 159 | 232 | 253 | 2,3 |
| 1977(2) | 167 | 275 | 312 | 2,0 |

Fuente: Plan Financiero del FORPPA

(1).- Cifras iniciales

(2).- Estimación

-Comparación coste intervención en mercados agrarios en la
C.E.E. y en España

Puede ser interesante comparar los gastos de apoyo estatal para sostenimiento de precios de mercado en España y en la C.E.E. Por un lado contabilizaremos el coste de intervención del FORPPA para el ejercicio de 1975 y con respecto a la C.E.E. este concepto es muy fácil, ya que la práctica totalidad del gasto se canaliza a través de la Política Agraria Comunitaria y por tanto de su organismo de financiación FEOGA, sección garantía. Convirtiendo en dólares las pesetas y las unidades de cuenta comunitarias, podemos comparar los Gastos para Apoyo Público en sostenimiento de precios y mercados en España y en la C.E.E. para 1975 respecto a: A) Producción Final Agraria, B) Producto Interior Bruto, C) Población Activa Agraria, D) Población Activa Total, E) Población Total; en términos absolutos o relativos, la comparación ofrece los siguientes resultados

| | <u>C.E.E.</u> | <u>España</u> |
|-----------------------------|---------------|---------------|
| A) Respecto P.F.A. | 6,88 % | 2,32 % |
| B) Respecto P.I.B. | 0,47 % | 0,31 % |
| C) Respecto P. Activa Agra. | 4,8 | 1,06 |
| D) Respecto P. Activa Total | 36,- | 22,06 |
| E) Respecto Población Total | 14,- | 8,7 |

Destaca en esta comparación que la proporción de apoyo público para el sostenimiento de los precios agrarios sobre la Producción Final Agraria es mucho mayor en la C.E.E. que en España (6,88 % frente a 2,32 % respectivamente). También es necesario constatar que estas diferencias se agudizan más cuando se analiza los dólares gastados en apoyo de mercados por activo del sector agrario siendo más de cuatro veces mayor en la C.E.E. que en España. En tercer lugar, el gasto público para sostener precios agrarios por habitante es prácticamente doble en la C.E.E. que en España.

Las diferencias totales entre la C.E.E. y España que hemos visto en los coeficientes A, C y D, quedan muy aminorados al comparar el apoyo a los precios agrarios respecto al valor del Producto Interior Bruto que tan sólo es ligeramente mayor en la C.E.E. que en España (0,47 % respecto a 0,31 % respectivamente), así como al analizar la escasa diferencia entre el coeficiente de apoyo a los precios respecto a la población activa total, 36 frente a 22 .

Por tanto, podemos afirmar que el coste de la política de precios en España no llega a los niveles de sostenimiento que en la C.E.E. siendo sustancialmente infe-

rior, aminorándose la diferencia al relacionar este coste con el Producto Industrial Bruto de las dos áreas.

-Coste de intervención por sectores

Es muy conveniente considerar la distribución sectorial del coste de la intervención. Analizaremos en este apartado el coste que la intervención en los mercados de cada producto ha generado ya sea por las subvenciones concedidas o por los costes operacionales que ha supuesto. En el cuadro número 62 se expone el montante de las subvenciones que se han concedido a los distintos productos, así como los costes operacionales que han generado a lo largo del periodo 1969 a 1977, es decir, desde que el FORPPA coordina y financia la práctica totalidad de la intervención en los mercados agrarios.

El sector cerealista se lleva un 44 por ciento del apoyo público al sostenimiento de precios agrarios, le sigue la carne con un 16 por ciento, el azúcar con un 8 por ciento, la soja con un 7 por ciento y el vino con un 6 por ciento. Estos porcentajes al ser calculados sobre el coste sectorial a lo largo de 9 campañas, son mucho más reales que los que se pueden calcular ejercicio por ejercicio, ya que entonces el comportamiento oscilante de los

Cuadro n° 62.- Desglose sectorial de las subvenciones y
costes operacionales en el periodo 1969/77

| (Millones de pesetas) | | | | |
|--------------------------------|------------------|--------------------------|----------------|----------------|
| Productos | Subvencio nes | Costes ope racionales | Total | Porcen taje |
| Cereales..... | 20.678 | 30.083 | 50.761 | 44 |
| Azúcar..... | 8.645 | - | 8.645 | 8 |
| Vino y alcohol..... | 3.816 | 2.569 | 6.385 | 6 |
| Algodón..... | 5.086 | - | 5.086 | 4 |
| Semillas Oleaginosas... | 1.089 | 716 | 1.805 | 2 |
| Cítricos..... | 1.701 | 24 | 1.725 | 2 |
| Frutos secos..... | 270 | - | 270 | - |
| Frutas..... | 538 | 3 | 541 | - |
| Mortalizas..... | 1.432 | 76 | 1.508 | 1 |
| Aceites..... | - | 820 | 820 | 1 |
| Varios..... | 964 | 1.700 | 2.664 | 2 |
| TOTAL SECTOR AGRICOLA.. | 44.219 | 35.991 | 80.210 | 70 |
| Carnes..... | 14.008 | 4.839 | 18.847 | 16 |
| Aves y huevos..... | 1.553 | 531 | 2.084 | 2 |
| Leche y Prod. Lácteos.. | 608 | - | 608 | 1 |
| Soja..... | - | 8.225 | 8.225 | 7 |
| Varios..... | 155 | - | 155 | - |
| TOTAL SECTOR GANADERO.. | 16.324 | 13.595 | 29.919 | 26 |
| Compensación fletes.... | 4.371 | - | 4.371 | 4 |
| TOTAL COMPEN. FLETES... | 4.371 | | 4.371 | 4 |
| TOTAL GENERAL..... | 64.914 | 49.586 | 114.500 | 100 |

Fuente: Plan Financiero del FORPPA

mercados exige una mayor o menor intervención de los Organismos de ejecución, que reflejaría muy desigualmente el coste sectorial. Creemos que el periodo considerado es suficientemente amplio como para considerar que el desglose por sectores del cuadro número 62 atenúa la estacionalidad de las subvenciones y costes operacionales. En líneas generales el sector agrícola se lleva el 70 por ciento y el ganadero el 26 por ciento.

Por nuestra parte consideramos que para analizar la influencia del apoyo público en cada uno de los sectores no vale citar el porcentaje del gasto que se lleva cada uno de ellos, tal como se hace en el cuadro número 62, si no que es necesario relacionarlo con el valor de la Producción Final Agraria de cada uno de los sectores, y de este modo podremos analizar el carácter de la intervención pública. Para ello, dado que el montante de cada sector es la suma del gasto de las nueve campañas, lo hemos relacionado con el valor de la Producción Final Agraria a lo largo de esos mismos ejercicios (55).

Expresando la suma de subvenciones y costes operacionales de cada uno de los sectores en porcentaje de la Producción Final Agraria respectiva, tendremos:

| | |
|---------------------------|---------|
| Cereales..... | 12,26 % |
| Azúcar..... | 9,40 % |
| Vino..... | 3,23 % |
| Algodón..... | 14,42 % |
| Semillas oleaginosas..... | 5,90 % |
| Cítricos..... | 1,32 % |
| Frutos secos..... | 0,39 % |
| Frutas..... | 0,20 % |
| Hortalizas..... | 0,28 % |
| Aceites..... | 0,43 % |
| Carnes..... | 2,25 % |
| Aves y huevos..... | 0,48 % |
| Leche..... | 0,16 % |

Podemos considerar un primer bloque formado por el algodón, cereales y azúcar en el que se aprecia que la intervención estatal tiene un carácter estructural al alcanzar valores iguales y superiores al 10 por ciento del valor de la Producción Final Agraria. Con tan considerable intervención se distorsiona los mecanismos de mercado y lo más importante es que los sitúa a un nivel artificial. En este grupo de productos no podemos deducir que la política de mercados tenga un carácter estabilizador,

sino que el apoyo público tiene un carácter continuado con los efectos negativos citados.

Un grupo intermedio lo forman las semillas oleaginosas con un apoyo público que supone el 6 por ciento del valor de la Producción Final Agraria.

Un tercer bloque lo constituye el vino, carnes y cítricos donde el coste de la intervención con respecto al valor de la producción es bajo. Por lo que se desprende que las actuaciones estatales tienen un carácter fundamentalmente coyuntural y estabilizador; en general podemos decir que en este grupo de productos, la política de mercados cumple el papel teórico para el que fue elaborada.

Por último, un cuarto bloque formado por el resto de producciones de la relación arriba expuesta (aves y huevos, aceites, frutos secos, hortalizas, frutas y leche) en las que el coste de la intervención no llega en ningún caso al 0,5 por ciento del valor de la Producción Final Agraria, acentuándose en este caso las características coyunturales y estabilizadoras de la política de mercados agrarios.

En el análisis del coste por sectores, no hemos con

siderado los costes de intereses que genera la financiación a los Organismos ejecutivos por parte del FORPPA, y los retrasos del Tesoro Público en la asignación de presupuestos de las operaciones liquidadas. Las características del sistema de financiación hace muy difícil imputar un coste de financiación por sectores, ya que a veces el SENPA tiene disponibilidades líquidas que vuelve a de dedicar a otro producto sin solicitar nuevos fondos al FORPPA; lo que dificulta el cálculo de intereses por sectores. Sin embargo, a modo de orientación exponemos en el cuadro número 63 el desglose de la ayuda crediticia del FORPPA durante las campañas 1969 a 1977 entre los distintos sectores, diferenciando entre los concedidos a Organismos públicos y a entidades privadas.

-Consideraciones sobre la política de mercados agrarios en España

Las críticas formuladas a la política de precios agrarios a nivel general son extensivas al caso español, por lo que no insistiremos.

Comenzaremos comentando la forma de realizar la regulación de campañas. Hasta la campaña 1977/78 se procede mediante regulaciones escalonadas para cada uno de los

Cuadro nº 63.- Ayuda crediticia del FORPPA en el periodo 1969/77

| | Millones de pesetas | Porcen taje |
|--|------------------------|----------------|
| Financiación a Organismos públicos de ejecución | | |
| Cereales..... | 60.970 | 40 |
| Soja..... | 9.000 | 6 |
| Aceite..... | 23.632 | 15 |
| Carnes..... | 16.834 | 11 |
| Vino y alcoholes..... | 8.410 | 5 |
| Aves y huevos..... | 887 | 1 |
| Azúcar..... | 3.237 | 2 |
| Varios..... | 579 | - |
| | <u>123.549</u> | <u>80</u> |
| Créditos a Entidades privadas | | |
| Remolacha..... | 13.169 | 9 |
| Cooperativas vitivinícolas..... | 3.918 | 3 |
| Vinos con Denominación de Origen..... | 1.288 | 1 |
| Carnes..... | 2.457 | 2 |
| Mortalizas..... | 2.107 | 1 |
| Leche y productos lácteos..... | 2.912 | 2 |
| Frutas..... | 475 | - |
| Aves y huevos..... | 500 | - |
| Varios..... | 3.423 | 2 |
| | <u>30.249</u> | <u>20</u> |

Fuente: Plan Financiero del FORPPA

productos con fechas de propuesta de fijación de precios y de entrada en vigor de los precios individualizada para cada sector (56). Este procedimiento de regulación impedía que en la elaboración de la política de precios se tuvieran en cuenta la perspectiva general del sector, ya que se estaba excesivamente mediatizado por las circunstancias concretas de cada sector. Por otro lado, una de las finalidades de la política de precios agrarios es orientar a la producción mediante cambios en la relación de precios relativos tendentes a mejorar el equilibrio oferta-demanda, parece claro que la fijación de precios escalonada e individualizada no es el mejor procedimiento para orientar al agricultor. Por ello, en la C.E.E. la fijación de los precios agrarios y las regulaciones de campaña se efectúan de forma conjunta y por tanto al mismo tiempo para todos los productos. En España, en la campaña 1976/77 se hizo la excepción y se reguló conjuntamente; en la campaña 1978/79 los Pactos de la Moncloa obligaron al gobierno a la fijación conjunta y negociada con los nuevos sindicatos de agricultores (57), y esta misma técnica se ha seguido para la campaña 1979/80. Nuestra opinión a la vista del análisis de la política de precios es favorable a la regulación conjunta. Los sindicatos de agricultores que intentan representar los intere-

ses de los agricultores se han manifestado a favor de la fijación conjunta, pero los grupos sectoriales que están conectados a los intereses de la industria agro-alimentaria prefieren la regulación escalonada e individualizada, puesto que de este modo creen que tendrían un mayor acceso a la mesa de negociaciones, que en este momento monopolizan las organizaciones sindicales. La participación de la Industria Agro-Alimentaria en las rondas de negociaciones, creemos que contribuiría a clarificar el panorama de la demanda más dinámica que tiene la producción agraria, y en parte favorecería el mayor carácter vinculante de las medidas que se adopten.

Es de todo punto de vista necesario, referirse a la articulación del Nuevo Sindicalismo Agrario, surgido con la apertura del proceso democrático en España y la posterior eliminación de la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos. Hemos insistido con anterioridad en la necesidad del poder "compensador" que necesitaban aquellos sectores que no podían repercutir en sus precios los incrementos de costes de producción, lo que constituía una de las justificaciones de la política de precios agrarios. En Espa-

ña al estar encuadrado todo tipo de representación sindi
cal en la Hermandad Nacional y al estar imbrincado este
Organismo en el Aparato Administrativo, la capacidad de
respuesta del sector agrario ha estado muy limitada por
esta estructura institucional. La infiltración generali-
zada de los sindicatos clandestinos de trabajadores indus-
triales y de servicios en ciertos niveles del verticalis-
mo, junto con la facilidad de organización de respuestas
que se dan en estos medios por la aglomeración, son ele-
mentos que no se han dado en el sector agrario, habiéndo
se tan sólo registrado respuestas aisladas (58). Esta es
una de las razones que explican el retroceso más impor-
tante del "índice de precios percibidos/índice de precios
pagados" que se ha producido, y que se concreta en las
campañas 1973/74 y 1974/75 en las que se producen los má-
ximos incrementos de los costes de producción, junto con
una evolución moderada de los índices de precios percibi-
dos por los agricultores (59). El Instituto Nacional de
Estadística refiriéndose a la coyuntura que hemos citado
señala: "En cuanto a los precios hay que señalar el ya
tradicional carácter estabilizador del sector agrario,
que una vez más registra un crecimiento en sus precios
muy inferior al de las restantes ramas e inferior en un
punto al de la media de los últimos seis años, acentuan-

dose este carácter estabilizador en los años de la crisis (1973-1976)" (60).

Mientras que los precios implícitos en el P.I.B. para el conjunto nacional han aumentado un 12,4 por ciento anual en el periodo 1971-76 y un 15,2 por ciento anual en el periodo 1973-76, los precios implícitos en el P.I.B. Agrario, sólo han crecido anualmente en estos periodos un 10,2 por ciento y un 10,7 por ciento (61). En estos datos del I.N.E. puede apreciarse, como la situación comparativa se agrava en perjuicio del sector agrario durante 1973-76. El Banco de Bilbao en su informe sobre la economía española en 1976 expone: "La evolución de la renta agraria en 1976 muestra como la agricultura, en un año deprimido del sector, hubo de transferir una parte considerable de su renta al resto de sectores productivos, vía precios. Es decir, que el sector más deprimido de la economía española ante las presiones de los grupos sociales de otros sectores, especialmente de los asalariados del sector industrial, únicos beneficiarios netos de la inflación, tuvieron que aceptar una posición aún más deprimida de sus rentas relativas" (62).

El Nuevo Sindicalismo Agrario con sus nuevas formas de presión, y las elecciones por sufragio universal con la

desproporción de representatividad a favor de las zonas rurales, son elementos que han ayudado a cambiar la situación respecto a 1973-76. Para la campaña 1978-79 y 1979-80, se han calculado los incrementos del conjunto de los precios agrarios mediante el incremento de las rentas del trabajo según el crecimiento del "índice del coste de la vida", utilizando el método de cálculo que hemos denominado "macromagnitudes" o estructuras macroeconómicas del sector agrario.

La incidencia ponderada del aumento de precios agrarios se ha cifrado en un 18 por ciento para la campaña 1978/79; y en un 12,601 por ciento para la de 1979/80; lo que ha posibilitado que la agricultura no haya seguido perdiendo posiciones relativas en la Renta Nacional y haya conseguido retener los beneficios de los incrementos de productividad obtenidos. Por tanto, el sector agrario ha conseguido negociar sus precios basándose en el incremento del nivel general de precios, tal como hace el resto de los sectores, y consideramos que la presión sindical de nuevo cuño y las circunstancias electorales (63), han tenido un peso no desdeñable en la reciente configuración de las negociaciones de precios agrarios.

Uno de los aspectos más criticables de la fijación de los precios agrarios en las últimas dos campañas es el cálculo mediante el método de las "macromagnitudes", ya

que el reparto del incremento de precio global calculado, ha de hacerse con un alto grado de subjetividad (64). Pero el empleo del método "objetivo" no es posible, a la vista de las deficiencias de la Red Contable Agraria Nacional que ya vimos en el Capítulo VIII. La estrategia de integración comunitaria exige la adopción de este último método, que permite obtener el coste de producción de los distintos productos, si bien la subjetividad política entra al considerar el tipo de explotación "viable" sobre el que se va a calcular el coste unitario de producción.

En realidad las negociaciones no se circunscriben a la fijación de los precios, sino que se abordan el conjunto de la organización de mercado así como medidas de carácter estructural, estudios, créditos, subvenciones, control del alza de los inputs agrarios, Seguridad Social Agraria, etc. El documento firmado entre el Ministerio de Agricultura y las Organizaciones Sindicales además de los incrementos de precios acordados incluyen 116 medidas complementarias; la mayoría de ellas su cumplimiento rebasa el término de una campaña.

Nuevamente hemos de volver a considerar el problema de los que más se benefician de la política de precios agrarios, que son los grandes agricultores y los mejor si

tuados; así como el tema de la especialización productiva entre la gran y pequeña explotación. Resulta que los cereales, producto al que tienden las explotaciones de mayor dimensión, son los que en términos absolutos y relativos se llevan la mitad de los recursos dedicados por la Administración al sostenimiento de los mercados agrarios; y precisamente dada la mecanización integral de sus labores que se dá junto a la mínima repercusión del factor trabajo por unidad de superficie, aparecen en este tipo de productos los rendimientos crecientes en relación a la escala más intensos; por lo que en ellos se especializan las grandes explotaciones, ya que es donde obtienen las mayores ventajas comparativas respecto a la pequeña explotación. Este mayor grado de apoyo público a los cereales, junto con las anteriores características, confiere al cultivo de este producto una seguridad en la renta a conseguir como en ningún otro caso, por lo que a pesar de los hipotéticos, mayores rendimientos de otras producciones, la gran explotación, al considerar el mayor riesgo que implican estos otros productos, valoran la conveniencia de optar por la producción cerealista que conjuga la mayor seguridad con la menor presencia del factor trabajo, que ha sido el input que ha tenido un comporta-

miento más alcista en los últimos veinte años. Por tanto, desde el punto de vista redistributivo, la política de precios agrarios instrumentada en España, constituye un auténtico trasvase de recursos a favor de ese cinco por ciento de productores de trigo que controla el cuarenta y cinco por ciento de la producción.

Para la campaña de 1972 se intentó contingentar la producción de trigo, limitando la compra de trigo a precios de protección a la cantidad de cosecha que fuera equivalente a la entregada al Servicio Nacional como promedio en los últimos cuatro años, el resto también había de venderse al Servicio, pero a precio de cereal-pienso, un 30 por ciento más barato; estas medidas tan sólo afectaban a aquellos agricultores que recolectaban más de veinte mil kilos. Estas medidas que tan sólo bloqueaban la posibilidad de expansión del cultivo de trigo en las grandes explotaciones, provocó airadas protestas, dió lugar a una especulación en torno a los contingentes que tenía asignada cada finca, y además no se aplicó como consecuencia de la escasa cosecha que hubo en 1972 y de la posterior elevación del precio en los mercados mundiales (65). Además de que no atenua la desigualdad en la percepción de recursos financieros como consecuencia del apoyo público al sostenimiento de precios agrarios, ya que tan sólo

limita la posibilidad de expansión del cultivo, ha sido totalmente olvidada este tipo de disposiciones reguladoras, que tan sólo volverán a surgir si existe una acumulación de excedentes a la que haya que frenar a la vista de la creciente demanda de financiación pública para mantener el precio de protección acordado.

Sin embargo, donde en parte se ha conseguido suavizar los efectos favorables a la gran empresa agraria como consecuencia de la intervención en los mercados agrarios, ha sido en la remolacha, donde dada la gran diversidad de coste unitario de producción en función de la zona y de la extensión, se ha procedido a subvencionar con 350 pts/Tm a los agricultores con una producción no superior a las 200 Tm. Por tanto, se fija un precio algo menor, y se procede a subvencionar directamente al pequeño; pudiendo comprobarse una vez más que tan sólo la subvención directa al pequeño agricultor es más eficaz que la fijación de altos precios agrarios desde la perspectiva de intentar moderar los rigores de los que trabajan en explotaciones marginales.

Otro hecho significativo de la política de precios agrarios en España es que tan sólo se regulan diecinueve productos (trigo, cebada, avena, centeno, maíz, sorgo, le_

guminosas-pienso, arroz cáscara, semillas, girasol, remolacha azucarera, carne porcino, pollos, huevos y leche de vaca), quedando sin regulación la totalidad de la producción hortofrutícola. Creemos que si se opta por la política de precios es preferible extenderla a la totalidad de la producción agraria, tal como sucede en la C.E.E. Lo que no parece lógico, es que precisamente los productos en los que se especializa la pequeña explotación familiar que ha adoptado por la intensificación aprovechando al máximo su fuerza de trabajo y su pequeña extensión, sean aquellos en los que no exista ningún tipo de regulación del mercado por parte de la Administración. La organización del mercado hortofrutícola es la que con más retraso se ha desarrollado en la C.E.E., ya que presenta características propias que hacen algo más complejo el control de la evolución de los mercados. Pero el ver como uno de los sectores en los que la especialización de la explotación familiar era más clara queda desasistido, frente al continuo incremento del gasto en productos típicos de gran empresa agraria, como consecuencia de la seguridad del ingreso que se garantiza, ha sido un elemento que ha ayudado a desarrollar la reglamentación comunitaria de frutas y hortalizas, para evitar estas comparaciones que tanto y

tan patente daño hacian a la imagen social que la C.E.E. se esfuerza en dar a su política agraria, con vistas a justificar los altos precios que recaen sobre el consumidor.

Precisamente en España, los productos hortofrutícolas son los que tienen un mayor coeficiente de inestabilidad, según un estudio de BRIZ (66), por lo que requieren una atención más continuada. El hecho de no tener previsto ningún tipo de actuación, ni de vigilancia sobre estos mercados, hace que cuando se produce un hundimiento de los mercados se genera un conflicto de orden público mediante manifestación o quema de producción, con lo que se decide intervenir. Pero entonces, es necesario dedicar mayores esfuerzos financieros para levantar un mercado hundido y paralizado de las características del hortofrutícola, que si la intervención estuviera regulada y se fuera actuando gradualmente a medida que el precio fuera descendiendo; consiguiendo atenuar la evolución de los precios y también atenuar las situaciones límite (67). La intervención en este tipo de mercados requiere un desarrollo de las agrupaciones de agricultores que en parte controlen la oferta y que sean los organismos que ejecuten las directrices gubernamentales así como que redistribuyan los subsidios por la producción no vendida entre sus asociados.

En este apartado corresponde recomendar la adopción de una regulación de mercado para los productos hortofrutícolas, similar a la existente en la C.E.E., estableciendo un precio de compra y uno de retirada, tal como han quedado definidos en el cuadro número 58. La paulatina incorporación de los productos más importantes de este subsector entre los sometidos a regulación de campaña, será una de las medidas que contribuirá a modificar algo la actual política de precios agrarios en favor de las explotaciones familiares.

Hasta ahora se ha seguido el criterio inverso, es decir, mayor apoyo público al sostenimiento de precios agrarios en aquellos cultivos en los que la intensidad del factor trabajo es mínima y donde los rendimientos crecientes a escala son máximos; mientras que aquellos productos donde los rendimientos constantes en relación a la escala aparecen con mayor rapidez es donde la intervención pública en los mercados agrarios ha sido mínima. El argumento político que se ha hecho servir y que hemos expuesto en la cita de VELARDE, también lo podemos encontrar en BOUL-

DING (68) es, que lógicamente en los productos donde se dá la mayor diferencia de coste unitario de producción, donde los pequeños agricultores están en una situación más marginal; mientras que los agricultores que han podido optar por la intensificación, son los que se han defendido de las nuevas condiciones del sector y han introducido todo tipo de innovación, se considera que no necesitan protección pública, cuando son los que incurren en un mayor riesgo a la vista de la inestabilidad de los mercados. Precisamente una actuación más racionalizada de la política económica con respecto a la protección de la agricultura marginal pasa por menores precios en los sectores con mayor diferencia de los costes unitarios de producción, y subvención directa al pequeño agricultor; mientras que en los sectores donde las rentas diferenciales ligadas a la dimensión son menores es donde la política de precios agrarios indiscriminados tiene los menores efectos regresivos. Por tanto, parece más lógico que la actuación de la política económica sobre los mercados agrarios fuera invirtiéndose e incrementando la subvención directa al agricultor. En la C.E.E. al tener un mayor respaldo presupuestario, se intenta contentar a todos, lo que ha llevado a una hipertrofia de la sección garantía del FEOGA, y a que con creciente in

sistencia se pide una reforma profunda de los mecanismos de intervención en los mercados agrarios.

-Política de precios agrarios y ordenación de cultivos

La política de precios agrarios es necesario programarla introduciendo consideraciones sobre el equilibrio oferta-demanda. En la mayoría de los países desarrollados se han utilizado un conjunto de instrumentos complementarios con la política de precios, tendentes a ajustar el nivel de la oferta de los distintos productos a la demanda (69). Desde primar la no-entrega, hasta primar el no-cultivo, contingencias, prohibición de nuevas plantaciones, etc., son medidas que se han adoptado para frenar la acumulación de excedentes que ya no eran coyunturales, y que el nivel de precios agrarios fijado junto con la controvertida curva de oferta "invertida" de las agriculturas familiares, hace que se haya llegado a situaciones límites en las que es necesario adoptar estas costosas políticas de control de oferta agraria.

La política de precios agrarios no es el instrumento adecuado para deshacer desajustes estructurales entre la oferta y la demanda agraria, tan sólo es eficaz para intentar orientar la producción hacia incrementos de unos productos determinados que reequilibren un desajuste co-

yuntural. Sin modificar la estructura de producción agraria, los canales de comercialización, etc., es difícil conseguir mediante tan sólo un incremento del precio, que un determinado país pueda introducir un cambio fundamental en su producción.

En España hemos tenido el desajuste estructural cereal-carne, ya tratado por FLORES DE LEMUS en 1926 (70) y por DE TORRES en 1944 (71), que opinaban que era necesario imponer un cambio en las directrices de política agraria cuyo polo magnético ~~en~~ el incremento de la producción de trigo, y diversificar la producción mediante la consecución de explotaciones agrarias cuyo producto vegetal sirviera para la alimentación del ganado y la obtención de carne y leche. Estos productos cuya demanda ya se preveía iba a ser ascendente en la medida que aumentara la Renta Nacional, había que intentar producirlos, para lo que era obligatorio que la política económica fomentara esta orientación de la producción. Estos autores preveían que el equilibrio oferta-demanda en España se iba a lograr gracias a una ganadería alimentada principalmente con los productos agrícolas de la propia explotación, y para ello consideraban que la solución era el regadío ganadero. Pero conseguir que se produjera lo que se iba a demandar en los términos tan equilibrados y coherentes como plantea-

ban los dos autores citados no iba a ser tarea fácil; ya ESTAPE en 1960 planteaba que:

"El logro de esta orientación de las explotaciones de los nuevos regadíos no es fácil ni puede reservarse al libre juego de las fuerzas económicas. No basta con esperar los resultados lógicos que en todo sistema económico de libre empresa producen los incentivos elevados. La sustitución de explotaciones entraña una serie de fenómenos de difícil coincidencia. La seguridad y la inercia pesan muchas veces de manera decisiva. El cultivo del trigo implica correr un número limitado de riesgos: prácticamente el de la pérdida o disminución de la cosecha en los años adversos. La explotación ganadera requiere mayores conocimientos técnicos, aumenta la cantidad y la importancia de los riesgos, eleva la dificultad para la obtención de créditos, origina el problema de la comercialización de los productos, exige inversiones complementarias muy superiores". (72)

y urgía a que la Política Económica creara el marco adecuado para que la elección de los empresarios agrarios pudiera ser efectivamente libre.

En España, el ajuste oferta-demanda se ha ido alcanzando, y la demanda cárnica con altibajos se va abasteciendo con producción interior. Sin embargo, el modelo de ganadería equilibrada con dependencia territorial que se buscaba como objetivo por parte de nuestros economistas, no se ha conseguido, en parte por deficiencias de la política agraria para ordenar la producción o regular los mercados de modo que se lograra tal objetivo. En el

Informe del Banco Mundial de 1962 ya se indicaba que el modo más rápido de incrementar la producción de carne, que con tanta intensidad iba a ser demandada por el consumo a la vista de las perspectivas de incremento de renta previstos, era mediante la importación de grano-pienso para suministrarlo a razas genéticamente adaptadas (75); es decir, se indicaba un camino distinto basado en explotaciones ganaderas sin tierra.

En la práctica el modelo propuesto por el Banco Mundial era el más viable a corto plazo, no exigía transformaciones de la estructura de producción, pudiendo establecerse con total independencia de la capacidad de producción agraria de las distintas zonas, ya que la fórmula alimentaria se basa en recursos inexistentes o escasos en el país, como la soja o el maíz. Es un modelo en el que la explotación ganadera depende totalmente del suministro exterior de piensos compuestos, y a su vez cada kilo de carne producido supone un incremento de las importaciones de pienso-grano para España. Este ha sido el modelo desequilibrado que se ha impuesto en gran parte de la producción ganadera española.

La máxima expresión de este tipo de "ganadería" lo tenemos en la producción de pollos. El ganadero totalmen

te desvinculado del mercado está ligado por contrato a una cadena integradora, que suele ser o una fábrica de pienso, o un matadero, no asumiendo riesgo alguno pero limitándose en contrapartida a percibir una cantidad fija por pollo cebado con pienso proporcionado por la propia empresa. Se calcula que el 90 por ciento de la producción de pollo se obtiene de esta forma, lo que implica que un reducido grupo de integradores dominan el mercado. Los dos primeros estratos en la producción de esta carne "los forman las granjas de selección y reproducción, que son las que partiendo de una pollita de un día importada de Estados Unidos, producen un broiler comercial que más tarde será cebado en lo que constituye el tercer nivel de producción" (74). El dominio genético estadounidense, hasta ahora incontestable en cualquier latitud mundial, hace que "no sólo es necesario comprar pollitas a los americanos, sino que también hay que comprarles el maíz y la soja que se necesita para alimentar a sus hijos, nacidos ya en España" (75). Por tanto, el dominio del capital norteamericano sobre la producción de pollos española no se basa en el control de la producción, sino en el dominio de los inputs necesarios para ella.

En la producción porcina, la dependencia y el domi

nio no llega a estos extremos, quizá como consecuencia de la no existencia de un único polo mundial difusor y controlador de la tecnología. El sector español de piensos compuestos es uno de los mayores de Europa y el más dependiente tecnológicamente de la utilización del maíz y de la soja americana en sus procesos de producción.

Tanto la localización del grueso de la producción de pienso, como de las fábricas moliuradoras de semillas oleaginosas se hallan situadas en el radio de influencia de los puertos del Levante. Esta dependencia exterior en los aprovisionamientos explica la localización de estas factorías, así como favorece el desarrollo de este modelo de producción de carne independiente de los potenciales productivos de la zona en Catalunya, ya que han extendido la producción aviar y porcino en explotaciones ganaderas sin tierras para de este modo tener asegurada una salida a su producción, con un cliente "integrado" en buena parte de las ocasiones.

No cabe ~~remarcar~~ ^{enfatizar} excesivamente los éxitos espectaculares del modelo propuesto por el Informe del Banco Mundial en cuanto ha conseguido suministrar la reciente demanda cárnica, y ha conseguido que regiones no dotadas naturalmente para mantener una producción ganadera que tuviera que alimentarse con los recursos suministrados

dos por su superficie agrícola, tengan posibilidades no solo de autoabastecerse sino que incluso sean exportadoras netas (tal es el caso de Catalunya, con las producciones aviar y porcina). Esta producción de carne difiere sustancialmente de la que vislumbraban nuestros clásicos, sin embargo es coherente con el crecimiento rápido y desequilibrado que se ha dado en el conjunto del sistema económico español. Por otro lado, ha permitido que las explotaciones agrarias mejor localizadas respecto de las áreas urbanas sean las que hayan podido completar la intensificación productiva, con la adopción de esta ganadería independiente de la tierra que suministra la mayor parte del consumo de carne en España, lo que también ha contribuido a agrandar la disparidad de renta entre las explotaciones agrarias según su localización. El regadío ganadero de DE TORRES, o el desincentivo hacia el trigo de FLORES DE LEMUS para forzar la producción de cereales-pienso, no han llegado a tiempo, por lo que la ganadería sin tierra ha sido la que ha sincronizado con el crecimiento rápido y desequilibrado de los sesenta.

La expansión de esta producción cárnica ha traído consigo el incremento de la dependencia exterior en cuan

to a suministro de materias básicas y de tecnología genética, alimentaria y farmacológica, vimos como se disparó el coste del apoyo público al sostenimiento de mercados agrarios como consecuencia del alza del precio en los mercados mundiales de productos básicos, y la existencia de uno de muy difícil sustitución y hasta hoy no producible en España como es la soja que acaba de acentuar la dependencia en que nos ha sumido este tipo de ganadería alentada desde el informe del Banco Mundial de 1962 (76).

En España el problema más urgente a resolver en el nivel de la estrategia de la política agraria es el de la relación entre la política ganadera y la política de grasas. El control de fábricas de pienso y molturadoras de semillas oleaginosas, la problemática de la subvención a las semillas oleaginosas

y su competencia con el aceite de oliva; el fomento de la producción interior de cereales-pienso, oleaginosas y leguminosas sustitutivos de maíz y soja; la consecución de especies y razas animales de acuerdo con el aprovechamiento de los recursos de alimentación interiores con la recuperación y fomento de la ganadería extensiva; la reconversión y mejora

del olivar (77) son medidas sobre las que se debe de trazar la orientación general de la agricultura española dada la importancia estratégica del tema. En el PACTO DE LA MONCLOA se fijaba Julio de 1978, con un exceso de optimismo, como fecha en la que se definirían los criterios de ordenación de cultivos, se remarcaba que "el carácter de estos criterios será indicativo y contendrán una específica política ganadera y una política de grasas" (78). Es decir, que la política económica ha de intentar, ahora, compensar los desequilibrios agro-alimentarios provocados por este tipo de producción de carne (79).

Esta larga digresión creemos que puede ser suficiente para demostrar la necesidad de establecer las líneas por las que se va a lograr el equilibrio alimentario en España. Fijar el grado de autoabastecimiento y/o de expansión productiva de cada sector, y analizando las distintas aptitudes del medio físico para cada uno de los sistemas productivos, con la finalidad de evitar bandazos en la relación de precios agrarios que el gobierno se compromete a sostener. La falta de criterios duraderos en las opciones productivas que se fomentan desde el

poder público es una de las causas que desalientan la innovación y el cambio; siendo ineludible tener claros los objetivos a conseguir por la producción agraria, ya que no es posible dejar al sector que se autorregule por su propia falta de capacidad, por la existencia millonaria de explotaciones familiares; y en definitiva, por todas las causas que justifican la intervención de la Política Económica en los mercados agrarios. Carecer de estas perspectivas a medio y largo plazo redundaría en una ineficacia creciente de la política de precios agrarios, e incrementa el grado de irracionalidad de la política agraria.

Una de las causas que ha provocado mayores vaivenes en los precios agrarios ha sido el régimen de Comercio de Estado que aún domina de una u otra forma las importaciones de productos agrarios (80). La intervención es total en este tipo de comercio es inflexible, lo que provoca un desfase temporal en la oportunidad de la operación por la complejidad de la maquinaria administrativa y el problema de decidir que cantidad es necesario importar. La referida inflexibilidad comporta caídas en los precios en momentos que ya había descendido las cotizaciones, exceso en la previsión de las cantidades impor-

tadas, creación de clima artificial de escasez por parte de operadores interesados, no acudir al mercado internacional en las mejores condiciones negociadoras, etc. En la actualidad se está procediendo a una paulatina privatización del comercio exterior agrario, el sistema de la C.E.E. que hemos explicado con anterioridad, permite combinar la flexibilidad del comercio privado con la política de precios y producciones acordada por el Consejo de Ministros de la C.E.E., por ello, consideramos que la adopción de dicho sistema eliminaría una de las variables más inciertas y perturbadoras que existen, las importaciones estatales; agravado en el caso especial por su realización por un departamento ministerial distinto del de Agricultura.

10.1.5.- Catalunya y la política de precios agrarios

Política de precios indiscriminados, tal como se practica en España y en la C.E.E. no significa política de precios únicos. Es decir, que el sostenimiento de precios intenta mantener un precio considerado como objetivo, o indicativo, pero en la medida que no existe la obligatoriedad de venta a precio único a una entidad, tal

como sucedia con el trigo en España, la renta de situación tiene un papel y otorga ventajas al agricultor mejor situado.

La producción agraria catalana, y con mayor intensidad las que están en zonas mejor comunicadas y/o más cercanas al Area Metropolitana de Barcelona, se beneficia por lo general de un porcentaje de aumento en el precio que percibe por su producto. Como vimos en el capítulo anterior, esta diferencia es variable en función de los productos. Ahora bien, aunque perciba un precio algo mayor, no puede deducirse que los productores agrarios de Catalunya se desentiendan de la política de precios fijada por el gobierno. Efectivamente, un mayor precio indicativo que operará en las zonas más alejadas o excedentarias, supone también un incremento del precio a pagar al agricultor más cercano al mercado. De aquí el interés del productor catalán porque vaya aumentando se el precio que se considere mínimo.

No se puede pretender instrumentar una política de precios agrarios a nivel regional cuando el mercado es único. La fijación de los niveles de precios agrarios, vista su complejidad y el cúmulo de interrelaciones que plantea, no admite una descentralización. Lo que sí es

posible realizar desde Catalunya, es gestionar en concreto los mecanismos de intervención en los mercados que sean significativos; aquí puede aparecer un incremento de la eficacia de la Administración como consecuencia de que se actúa más cerca de los operadores del mercado.

En la C.E.L. al haberse llegado a la etapa de mercado único para la producción agraria, la política de precios y producciones ha de ser única, y en efecto corresponde al Consejo de Ministros de la C.E.L. fijar la regulación de la campaña, aunque el cumplimiento de los acuerdos comunitarios se encomiendan a los Estados miembros.

Pasemos a considerar la problemática de los efectos de la política de precios agrarios sobre la producción agraria catalana. Este análisis no puede ser riguroso y llegar a determinar por ejemplo, el coste de la intervención en los mercados agrarios en Catalunya, respecto a su Producción Final Agraria y compararla con el resto de España. Hemos presentado el desglose sectorial, pero nunca hemos regionalizado los datos del apoyo público al sostenimiento de precios. En efecto, al ser el mercado único una actuación de los organismos ejecutores del FORPPA, tiende a actuar sobre el precio del producto, independientemente de la zona donde efectivamente se realice la in-

intervención. La retirada de producción, a grandes rasgos, tenderá a aminorar el descenso de precios del producto en concreto en el conjunto del país. Si se efectúa el gasto público en Valladolid, la compra de una cantidad por parte de la CAT o del SENPA en la citada ciudad, aliviará el mercado del producto en cuestión y también mejorará el precio de Reus, por ejemplo. De igual modo, si se subvenciona una exportación de vino, esta producción tendría que beneficiar al conjunto del sector, independientemente de la zona. Este ejemplo nos sirve para considerar el problema de las distintas calidades o variedades de un mismo producto. Incluso de este modo, la retirada se efectúa normalmente con las peores calidades, la eliminación de esta producción comporta una estabilización del precio del conjunto del mercado. En resumen, hemos de partir de la base de que es imposible asignar con rigor a una región determinada los beneficios de las medidas de intervención en los mercados agrarios.

Lo que quizá con alguna aproximación pueda considerarse, es la mayor o menor protección al precio. Con anterioridad vimos el coste de intervención por producto en España, y como el cereal, el azúcar y el algodón, eran los que en proporción al valor de su Producción Final Agraria, tenían el mayor apoyo público al sostenimiento.

to de sus precios. Y como puede verse en el capítulo III, y en concreto en el anexo número 9, Catalunya apenas tiene importancia en los tres productos citados. Mientras que en los productos frutícola, porcino, aviar, hortali^zas, frutos secos, donde la participación catalana en la producción española es mayor, son los que gozan de un menor sostenimiento público en proporción a su Producción Final. Pero como dijimos anteriormente, la política de precios se ha orientado a proteger menos las producciones típicas de la agricultura familiar, que ha optado por la intensificación. Sin embargo, si analizamos la política de precios agrarios considerando tan solo el objetivo estabilizador, que es para el que está mejor dotada, vemos que en este tipo de productos es donde con un menor coste se puede atenuar con eficacia las fluctuaciones de los precios del mercado.

Por otro lado, la creciente transformación industrial de la producción agraria catalana, altera los términos de la renta de situación. Para haber efectuado un estudio profundo sobre la localización de la industria alimentaria que absorbe esta producción, es difícil diagnosticar con exactitud el tema. No obstante, tal como vimos en el capítulo anterior, punto 9.5.3.,

la diversidad y número de las industrias agrarias localizadas en las diferentes comarcas de Catalunya favorecen también la concreción de alguna forma de renta de situación que beneficia sobre todo a aquellas comarcas con mayor predominio de población activa no-agraria y más urbanizadas; y en menor grado al resto de comarcas. Además hay que añadir que la dependencia exterior de la agricultura española en materias básicas, crea alguna ventaja comparativa para la producción agraria catalana, ya que las industrias agro-alimentarias que dependen de los suministros exteriores se sitúan en el litoral, con lo que pueden generar renta de situación para las explotaciones situadas en su entorno, en relación a las alejadas de la influencia costera. El profesor ESTAPE estudió como una determinada opción de la política agraria, tendente a forzar la producción interior y eliminar la dependencia, en la medida que se consiga, va a eliminar la relevancia de la localización cercana al puerto de las industrias, provocando su cierre; sobre todo cuando el "ahorro de divisas" se convierte en la máxima de la política económica, y cuando la compra obligatoria y a precio único elimina la ventaja de la localización (81). Sin embargo, el contexto de la política económica que pretende seguir el gobierno, el dominio mundial sobre el sumi-

nistro de soja y maíz que tienen las empresas multinacionales que controlan buena parte de la producción de piensos compuestos y de la capacidad de molturación de soja, la integración a la C.E.L., etc., son elementos que permiten predecir que esta industria localizada en nuestra área de modo preferente, no entrará en los mismos derroteros que la casera "industria harinera del litoral". Por tanto, la renta de situación generada por la dependencia exterior de la producción ganadera aviar y porcina, es previsible que continué a medio plazo.

En resumen, la agricultura catalana en su conjunto, se beneficia de los aumentos de precios agrarios fijados por la Administración, aunque la renta que otorga a la proximidad al mercado o a la industria agro-alimentaria beneficie más a las comarcas mejor situadas e incremente la disparidad de rentas agrarias que se obtienen en las distintas comarcas catalanas. La política de precios no es el instrumento que permite disminuir esta diferencia, sino que al contrario, la agranda. Por ello, veamos en el segundo punto de este capítulo las posibilidades de la política de reforma de las estructuras de producción.

(1).- I.N.S.E.E. "Elasticités pondérées". (Enquete 1963)
Etudes et Conjonctures, nº 10. Octubre 1968. Tam-
bién puede verse el estudio de la F.A.O. "Elastic-
ité revenue des produits agricoles" Roma, 1973.

(2).- Sobre estos temas puede verse el trabajo de la
O.C.D.E. "Farmers marketing organisation". E.P.A.
project. Publ. by European Productivity Agency.
Paris, O.C.D.E., 1961

También se detalla con rigor el funcionamiento de
este tipo de organismo en el trabajo de ABBOTT, J.C.
y CREUPELANT, N.C. "Creación y funcionamiento de las
juntas de mercado agrícola". F.A.O., Roma, 1966.

(3).- RICARDO, D. "Essay on the Influence of a Low Price
of Corn on the Profits of Stock" publicada en 1815
y recogida en la edición de las obras de Ricardo
realizada por SRAFFA, P., en colaboración con DOBB,
M.H. editada por Cambridge University Press. Existe
versión en castellano de la edición de SRAFFA bajo
el título "Obras y Correspondencia de David Ricar-
do" en nueve volúmenes editado por Fondo de Cultura
Económica. México, 1958-1965

(4).- ESTAPE, F. "Proteccionismo, Autarquía y Librecom-
bio" en "Ensayos sobre Economía Española". Editado por
Ariel. Barcelona, 1972 páginas 291-335

(5).- GALBRAITH, J.K. "El capitalismo Americano". Edicio-
nes Ariel. Barcelona, (1ª edición
1956). Cap. 11

(6).- MEADE, J.E. "Efficiency, equality and the ownership
of property". Ed. por George Allen and Unwin. Londres
1964. pag. 11

- (7).- Sobre los acuerdos en materia de precios y los efectos de los convenios a que se llega, existe reciente bibliografía sobre el desarrollo de este tipo de actuación en los Estados Unidos. Principalmente pueden verse los trabajos realizados por el Departamento de Economía Agraria de la Universidad de Michigan.

-Department of Agricultural Economics of Michigan State University. "An Interpretation of the Michigan Agricultural Marketing and Bargaining Act of 1972". 1973, ejemplar mimeo.

-LANG, M. "A Study of the Effects of Alternative Rules for Farm Bargaining on the Food System Performance". Department of Agricultural Economics of Michigan State University 1975. ejemplar mimeo.

- (8).- PACTO DE LA MONCLOA, recogido en el documento del ministerio de Economía "Programa de Saneamiento y reforma económica". Madrid, 1977, página 84.

- (9).- LINDE, L. y EGUIDAZU, F. "La política de precios agrícolas en España 1960-1971". Información Comercial Española. Abril, 1973 nº 476.

- (10).- Para conocer el funcionamiento de los mercados de trabajo en el sector agrario y poder analizar los mecanismos en la fijación de los mismos, es indudable la consulta al estudio del MINISTERIO DE TRABAJO. "La Demanda de Mano de Obra en la Agricultura Española. Su localización y estacionalidad". Dirección General de Empleo y Promoción Social. Madrid, 1977.

- (11).- LINDE, L. "Algunos tópicos de la política de precios agrarios". Información Comercial Española. Mayo, 1972. nº 465. página 111.

- (12).- LINDE, L. -op. cit.-, pág 111
- (13).- ROBINSON, K.L. "The impact of government price and income programs on income distribution in agriculture". Journal of Farm Economics, 1964. pp. 1225 a 1234.
- (14).- FLOYD, J.E. "The Effects of Farm Price Supports on the Returns to Land and Labor in Agriculture". Journal of Political Economy. 1965 pp 158-168. Este autor sólo llega a formular simples hipótesis que son aceptables: 1) La oferta de trabajo en la agricultura ni es perfectamente elástica, ni perfectamente inelástica. 2) La oferta de tierra es manifiestamente más débil que la elasticidad del trabajo. 3) La elasticidad de substitución entre dos factores de producción es positiva, pero no infinita.
- (15).- HAYEK, F.A. "The Constitution of Liberty". 1960. Cap. 23. "Agricultura y recursos naturales". Citado por ESTAPE, F., en sus apuntes de clase de la Facultad de Ciencias Económicas de Barcelona en el curso 1963-64.
- (16).- TAMAMES, R. "Sistemas de Apoyo a la Agricultura: España y los países de la Comunidad Económica Europea" Estudios del Instituto de Desarrollo Económico. Madrid, 1971. pág 38.
- (17).- CORTI, M. "Politique agricole et construction de l'Europe". Bruylant. Bruselas, 1971, de donde hemos extraído el cuadro sinóptico número 54 que resume el sistema de precios comunitarios.

(18).- QUADEN, G. "Parité pour l'Agriculture et Disparités entre Agriculteurs". Faculté de Droit. Liege, 1973. pág 48.

(19).- ZELLER, A. GIRAUDY, J.C. "L'imbroglie agricole du marché Commun" Ed. Calmann-Lévy. Serie "Questions d'actualité". París, 1970, pág 29-30.

(20).- ZELLER, A. -op. cit.- pág 31-32

(21).- Sobre el funcionamiento de las bolsas de mercancías a nivel mundial puede verse el artículo de EGUIDAZU, F. "Las bolsas de mercancías y la contratación de futuros". Información Comercial Española nº 448. Diciembre, 1970.

(22).- WATSON, D.S. "Política Económica". Ed. Gredos, Madrid, 1965. Capítulo 25.

(23).- GULBRANDSEN, "Swedish experience in agricultural policy" en el libro colectivo "Economic problems of agriculture in industrial societies", editado por PAPI, V y NUNN, C. Editorial Macmillan. Londres, 1969. página 417.

(24).- ESTAPE, F. "Lección V de Política Económica II". Apuntes de la Facultad de Ciencias Económicas de Barcelona. Curso 1963-64. pág 61.

- (25).- ESTAPE, F. "Ensayos sobre Economía Española". Colección Laureano Figuerola. Ed. Ariel, Barcelona, 1972. pág 345.

- (26).- Un trabajo clásico en el estudio de la problemática de la determinación de los precios agrarios, siendo muy detallado y de donde hemos extraído los principales métodos de actuación es el de F.A.O. "Examen de los problemas relacionados con las medidas de sustentación y estabilización de los precios agrícolas" Roma, 1960.

También editado por F.A.O. tenemos el estudio de COMEN, R. "Regulación de los precios agrícolas". F.A.O. Estudios sobre políticas de productos básicos número 2. Roma, 1953,

Un muy reciente estudio teórico sobre la problemática general de la determinación de precios por parte de la Administración puede verse en MITCHELL, J. "Price determination and prices policy". Ed. George Allen and Unwin. Serie Economics and Society, nº 5. Londres, 1977, vease especialmente de la página 49 a la 71, dedicado a los productos agrarios y alimenticios.

- (27).- O.C.D.E. "Les politiques agricoles en 1966". París, 1967. pág 69 y siguientes.

- (28).- NERLOVE, M. "The dynamics of supply. Estimations farmers response to price". The Johns Hopkins Press. Baltimore, 1958.

NERLOVE, M. ADDISON, W. "Statistical estimation of long run elasticities of Supply and Demand". Journal of Farm Economics, Vol. XL. 1958, páginas 861-880.

NERLOVE, M. BACHMANN, K.L. "The Analysis of Change in Agricultural Supply: Problems and Approaches". Journal of Farm Economics, Vol. XLII, 1960. pág 535-547.

- (29).- F.A.O. "Analysis of supply response to price change". Committee on Commodity Problems. Projections Research Working. Paper nº 7, Roma, 1971.

- (30).- Indice Cebada/Trigo. El equilibrio de superficies y producciones se mantiene a favor de la cebada a partir del valor 0,77 por lo que cabe esperar un cierto incremento de su expansión.

Indice Avena/Trigo. El valor 0,70 se obtiene al a plicar la relación (0,90) de valor alimenticio en tre la avena y la cebada.

Indice Centeno/Trigo. El valor 0,78 resulta de a plicar la relación de valor alimenticio entre el centeno y la cebada (1,1), considerando además su valor panificable e industrial.

Indice Maíz/Trigo. Si se quiere desplazar el consu mo de maíz hacia la cebada es preciso que el pre cio del maíz sea de 1,20 a 1,25 el de la cebada. De lo contrario, la formulación de piensos se orienta rá claramente hacia el maíz. En consecuencia, el producto de las relaciones:

$\frac{\text{Maíz}}{\text{Cebada}} \times \frac{\text{Cebada}}{\text{Trigo}}$ dan lugar a la relación $\frac{\text{Maíz}}{\text{Trigo}}$

con unos valores comprendidos entre 0,9240 y 0,9625. Se ha elegido el valor medio de 0,94 a la vista de la evolución histórica de este índice.

Indice Sorgo/Trigo. Se obtiene de la relación de sus titución alimentaria Sorgo/Maíz que oscila entre 0,87 y 0,92, fijándolo en 0,90 para favorecer la expansión del sorgo en lugar del maíz en las zonas ecológicas más adecuadas. De esta relación y de la maíz/Trigo (0,94) resulta la de 0,85 para sorgo/tri go.

Indice Habas/Trigo. Entre las leguminosas pienso se ha elegido el haba por ser la mejor especie del gru po. Se considera que una relación práctica de sus titución ganadera es:

2 kgs. de habas equivalen a 1 kg. de cebada más
1 kg. de soja.

De acuerdo con ello, se obtiene:

$$\frac{\text{Cebada}}{\text{Trigo}} + \frac{\text{Soja}}{\text{Trigo}} = 0,77 + 1,40 = 2,17$$

$$\text{luego: } \frac{\text{Haba}}{\text{Trigo}} = \frac{2,17}{2} = 1,10$$

Indice Arroz/Trigo. Resulta difícil de justificar esta relación porque su grado de sustitución en alimentación humana no es la misma en las diferentes civilizaciones. Lo mismo ocurre respecto a la alimentación ganadera por el contenido en sílice del arroz. Parece aconsejable, sin embargo, por tratarse de un cultivo en regadío fijar su valor en 1,10 lo que permitirá su expansión aún cuando en la actualidad haya limitaciones legales para su correcta ordenación.

Indice Girasol/Trigo. La relación de precios que permite la expansión del girasol en los secanos es paños es 1,70. Se establece la de 1,75 a fin de contemplar su deseable expansión. En algunos países europeos llega a ser de 2,00 entre precios percibidos.

Indice Remolacha/Trigo. El valor 25 permite lograr un equilibrio entre los cultivos de regadío Trigo, maíz, Alfalfa, Remolacha y Algodón, como pone de manifiesto la serie histórica de relaciones de precios de la última década.

Indice Caña de azúcar/Trigo. Se deduce de la relación:

$$\frac{\text{Caña}}{\text{Remolacha}} = 0,7$$

por lo que su valor es 17,5

Indice Algodón/Trigo. Para justificar la superficie de algodón con las de trigo, maíz, y remolacha, este índice debe tener el valor 400, según datos de la serie histórica.

Indices ganaderos. Las relaciones han sido establecidas partiendo de las relaciones técnicas de precios siguientes:

$$\frac{\text{Carne Vacuno}}{\text{Cebada}} = 18,40$$

$$\frac{\text{Carne Porcino}}{\text{Cebada}} = 10,35$$

$$\frac{\text{Carne Pollo}}{\text{Maíz}} = 7,25$$

$$\frac{\text{Huevos}}{\text{Maíz}} = 4,25$$

$$\frac{\text{Leche Vacuno}}{\text{Cebada}} = 1,65$$

y a través de las relaciones Maíz/Trigo y Cebada/Trigo se obtienen los valores señalados.

- (31).- SHEPHERD, G.S. "Agricultural Price and Income Policy" Iowa University Press. Ames, 1945
SHEPHERD, G.S. "Agricultural Price Analysis". Iowa University Press. Ames, 1963.

- (32).- KRISNA, R. "Agricultural Price Policy and Economic Development". Ed. South an Johnston. Cornell University Press. Ithaca. New York, 1968.

- (33).- MELLOR, J.W. "Economía del desarrollo agrícola". Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1970 (1ª edición inglesa, 1966). pág. 197-211.

(34).- TOMEN, W.G., ROBINSON, K.L. "Agricultural products prices". Cornell University Press. Ithaca. New-York 1972.

(35).- DAHL, D.C., HAMMOND, J.W. "Market and Price Analysis. The Agricultural Industries". Ed. MacGraw-Hill Neu-York, 1977

(36).- YATES, P.L. "L'ajustement agricole dans les pays développés". F.A.O., Roma, 1972. págs 144-148.

(37).- YATES, P.L. -op. cit.- pág 145

(38).- En un informe de la O.C.D.E. fechado en Junio de 1977, se considera que "La inestabilidad que se ha manifestado recientemente sobre los mercados mundiales de productos agrarios parece que persistirá e incluso se acentuará". McCRACKEN, P. et al. "Pour le plein emploi et la stabilité des prix". O.C.D.E. París, Juin 1977, pág 169.

Existe un informe más específico sobre este tema también de O.C.D.E. "Etudes des tendances de l'offre et de la demande mondiales des principaux produits agricoles". O.C.D.E. París, 1976

(39).- LE ROY, P. "L'avenir du marché commun agricole". Presses Universitaires de France. Serie: l'economiste, n° 37. Paris, 1973. pág 97.

(40).- CAMBIO 16. Entrevista con el Director General del Servicio Nacional de Productos Agrarios, José Luis Luque. "720.000 agricultores trigueros producen el 55 por ciento de la cosecha total. El 45 por ciento restante se lo reparten tan sólo 36.000 cultivadores".

(41).- O.C.D.E. "Les faibles revenus dans l'agriculture". París, 1964. pág 45. "Es probable que sean los agricultores con las más débiles rentas, los que tan sólo obtengan un beneficio limitado del apoyo (del sector público) mediante precios uniformes, lo que no hace nada por reducir las disparidades de rentas en el interior del sector agrario".

O.C.D.E. "L'inflation. Le probleme actuel". París, 1970. pág 48. "La carga que entrañan las subvenciones concedidas a la agricultura deben ser contrapuestas con los resultados obtenidos en la realización de los objetivos asignados a estas políticas. Ciertamente, una evaluación detallada nos llevaría demasiado lejos, pero es evidente que las políticas de ayuda a la agricultura no han conseguido restablecer un equilibrio entre oferta y demanda. Al mismo tiempo, el problema de las rentas agrarias continúa en el mismo lugar y, en este sentido, la práctica que consiste en hacer un creciente llamamiento a las subvenciones de precios no están al abrigo de las críticas, en la medida que son los titulares de las grandes explotaciones los que obtienen el mayor beneficio".

(42).- VELARDE, J. Recensión al libro de NAREDO, J. "La evolución de la agricultura en España". Anales de Economía. 3ª época. Octubre-diciembre, 1971. nº 12, pág 194.

(43).- HALLET, G. "The Economics of Agricultural Policy".

Ed. Basil Blackwell. Oxford, 1971. Cap. 10 "Agricultural price policy". pág 200-203 donde explica el esquema de los "deficiency payments".

- (44).- MCGROWE, G. "The Economics of Subsidizing Agriculture. A Study of British Policy". London, 1962.
- (45).- ESTAPE, F. -op. cit.- pág 66.
- (46).- BALLESTERO, E. "Estrategias de las empresas agrarias frente a la intervención estatal", en el libro colectivo editado por la Asociación Española de Economía y Sociología Agrarias. "El grado de intervención deseable del Estado en la Agricultura Española". Madrid 1976. pág 71.
- (47).- El lector puede dirigirse a la obra del Instituto de Estudios Fiscales. "Tributación de las rentas agrarias". Estudios de Hacienda Pública. Sesiones de Estudio de la Asamblea de 1973 (Mutualidad del cuerpo de Inspectores de los tributos). Madrid, 1975. 343 páginas.
- (48).- QUADEN, G. -op. cit.- pág 169
- (49).- MANSHOLT, S. "Memorandum sur la reforme de l'agriculture". Existe traducción al castellano en Información Comercial Española nº 424. Diciembre 1968.

El texto que hemos reproducido es el de la tercera parte, titulada "La Agricultura, un problema de Sociedad". párrafos 9 y 10 del texto original.

(50).- El organigrama y funcionamiento interno del FORPPA puede analizarse consultando la siguiente normativa

- LEY 26/1968 de 21 de junio por la que se crea el FORPPA.
- DECRETO 2045/1969 de 16 de agosto sobre acomodación de Comisiones Interministeriales al FORPPA. B.O.E. de 17 de septiembre de 1969.
- DECRETO 2716/1973, de 21 de septiembre, de estructura orgánica del FORPPA. B.O.E. de 1 noviembre 1973.
- ORDEN de 19 de noviembre de 1973 por la que se desarrolla el Decreto 2716/1973 de estructura orgánica del FORPPA. B.O.E. 22 noviembre 1973
- DECRETO 412/1975, de 20 de febrero sobre medios de actuación del FORPPA. B.O.E. 15 de mayo de 1975.
- REAL DECRETO 2215/1976, de 16 de septiembre, por el que se modifica la estructura orgánica del FORPPA. B.O.E. 23 de septiembre de 1976.
- ORDEN de 30 de septiembre de 1976 por la que se desarrolla el Decreto de 16 de septiembre de 1976, que modifica la estructura orgánica del FORPPA. B.O.E. 8 de octubre de 1976

(51).- Sobre la problemática del algodón en su vertiente productiva e industrial, y sobre las distintas opciones emprendidas por la Administración en el sector, puede verse el trabajo de MALOQUER, J. "La Política algodonera. 1940-1970". Banca Catalana, Barcelona, 1973.

(52).- "Plan Financiero del FORPPA para el Ejercicio de 1978". Madrid, Enero 1978. Ejemplar fotocopiado pág. 25.

(53).- FORPPA. -op. cit.- pág 26.

(54).- FORPPA. -op cit.- pág 10

(55).- El valor de la Producción Final Agraria de cada sector desde 1969 a 1976 lo hemos extraído de "Las Cuentas del Sector Agrario nº 2". Ministerio de Agricultura. Secretaría General Técnica. Madrid, Abril, 1977 páginas 123 a 136.

(56).- La regulación escalonada de la campaña 1977/78 tuvo el siguiente calendario:

| | <u>Fecha de propuesta fijación de los precios</u> | <u>Fecha de entrada en vigor de los precios</u> |
|----------------------|---|---|
| carnes..... | Febrero | 1 de marzo |
| leche..... | Febrero | 1 de marzo |
| avicultura..... | Febrero | 1 de Abril |
| cereales y legumin.. | Febrero | 1 de Junio |
| azúcar..... | Junio | 1 de Julio |
| girasol..... | Febrero | 1 de Agosto |
| arroz..... | Junio | 1 de Setiembre |
| vino..... | Setiembre | 1 de Setiembre |
| algodón..... | Febrero y Oct. | 1 de Octubre |
| aceite de oliva..... | Octubre | 1 de Noviembre |

(57).- "El gobierno regulará conjuntamente los precios agrícolas con antelación suficiente para orientar la campaña; para ello se tendrán en cuenta los si guientes criterios:

1º La política de precios agrarios y la fijación conjunta de precios para la próxima Campaña se ela borará con la participación de las distintas Orga nizaciones y Sindicatos Agrarios, representativos de los intereses del Sector". PACTO DE LA MONCLOA Apartado VIII, punto C. -op. cit.- pág 84.

(58).- Un análisis de los conflictos sindicales agrarios registrados con anterioridad a la legalización de los Nuevos Sindicatos puede encontrarse con todo tipo de detalles en la obra de ALONSO, V.L.; CALZADA, J.; HUERTA, J.R.; LANGREO, A.; VINAS, J.S.; "Crisis Agrarias y Luchas Campesinas 1970-1976". Editorial Ayuso. Madrid, 1976.

(59).- Es una época de incrementos generalizados de cos- tes de producción, con fuertes aumentos de los pre cios mundiales; pero sin embargo, en la C.E.E. la agricultura no perdió posiciones, ya que en el pe ríodo de mayo 1974 a febrero de 1975, el incremento de precios agrarios acordado por la Comisión de la C.E.E. y aprobado por el Consejo de Ministros fué del 25,32 por ciento sobre los precios de la campaña 1973-74, con vigencia hasta mayo de 1976.

(60).- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. "La Renta Nacional en 1976 y su distribución". Madrid, 1977.

(61).- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. -op. cit.-

(57).- "El gobierno regulará conjuntamente los precios agrícolas con antelación suficiente para orientar la campaña; para ello se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1º La política de precios agrarios y la fijación conjunta de precios para la próxima Campaña se elaborará con la participación de las distintas Organizaciones y Sindicatos Agrarios, representativos de los intereses del Sector". PACTO DE LA MONCLOA Apartado VIII, punto C. -op. cit.- pág 84.

(58).- Un análisis de los conflictos sindicales agrarios registrados con anterioridad a la legalización de los Nuevos Sindicatos puede encontrarse con todo tipo de detalles en la obra de ALONSO, V.L.; CALZADA, J.; MUERTA, J.R.; LANGREO, A.; VINAS, J.S.; "Crisis Agrarias y Luchas Campesinas 1970-1976". Editorial Ayuso. Madrid, 1976.

(59).- Es una época de incrementos generalizados de costes de producción, con fuertes aumentos de los precios mundiales; pero sin embargo, en la C.E.E. la agricultura no perdió posiciones, ya que en el período de mayo 1974 a febrero de 1975, el incremento de precios agrarios acordado por la Comisión de la C.E.E. y aprobado por el Consejo de Ministros fué del 25,32 por ciento sobre los precios de la campaña 1973-74, con vigencia hasta mayo de 1976.

(60).- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. "La Renta Nacional en 1976 y su distribución". Madrid, 1977.

(61).- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. -op. cit.-

(62).- BANCO DE BILBAO, "Informe económico 1976". Servicio de Estudios. Bilbao, 1977. pág 88.

(63).- El lector puede conseguir referencias sobre este tema viendo las críticas de LASUEN en el diario "Informaciones" y "ABC" al programa económico estabilizador de FUENTES QUINTANA durante el mes de Enero de 1978. Uno de los puntos de la crítica era la escasa atención a los precios agrarios como consecuencia de la estabilización buscada, lo que según LASUEN repercutiría negativamente sobre uno de los principales grupos sociales en que se apoya U.C.D.

(64).- La Coordinadora de Agricultores y Ganaderos (C.O.A.G.) presentó al F.O.R.P.P.A. en febrero de este año un documento titulado "Propuesta de la C.O.A.G. para la negociación de precios", donde establecía los criterios a seguir para la fijación del incremento global; y lo más curioso es el criterio que utiliza para repartir este aumento global entre las distintas producciones, utilizando costes de producción que "han obtenido". Es decir, se trata de un método mixto y por su interés reproducimos una parte del mismo.

"Se trata en realidad de diferenciar aquellos aumentos de precios que son necesarios porque han subido los costos de producción, de aquellos cuya razón de ser es la puesta al día de unos precios actualmente desfasados con relación a los costos de producción. Este desfase puede tener su origen en deficiencias estructurales. Su corrección no puede hacerse sólo a través de aumentos de precios. Exige también medidas complementarias y reformas estructurales.

Para determinar qué productos están en una y otra situación, la COAG propone un método mixto: en la primera fase se determina el aumento global

que debe aplicarse a los precios agrarios con motivo de las elevaciones de los costes de producción en el último año. Para ello se aplica el método objetivo (que considera una muestra de explotaciones) pero sin incluir todas las explotaciones de la Red Contable Agraria como pretendía la Administración, sino sólo una selección de las explotaciones de carácter familiar. Con este método, la cifra de aumento global resultante, como consecuencia de las elevaciones de los costos de producción, es de un 14 por ciento.

A partir de este dato, y de todos los estudios de costos aportados a la COAG por las Uniones, podemos clasificar los productos en cuatro grandes bloques:

I Aquellos cuyos costes de producción en 1979 son aproximadamente superiores a los precios de regulación de la campaña anterior en un 14 por ciento (punto más, punto menos). Esto significa que no existe desfase notable entre los costos y los precios de regulación, por lo que el precio debería aumentarse aproximadamente en ese 14 por ciento, acompañado de algunas medidas complementarias. Según los estudios de costos llevados a cabo por la COAG, este es el caso del TRIGO, de la AVENA, del CENTENO, SORGO; GIRASOL, de la REMOLACHA, CANA AZUCARERA, de los POLLOS, HUEVOS y LEGUMINOSAS-PIENSO.

II Aquellos productos cuyos costes de producción están algo desfasados con relación a los precios de regulación, y exigen elevaciones de precios algo superiores al 14 por ciento para recuperar ese desfase, con importantes medidas complementarias y ciertas reformas estructurales.

En esta situación, siempre según nuestros estudios de costos, están el MAIZ, la CEBADA, el VACUNO y el PORCINO.

III El tercer bloque está integrado por aquellos productos cuyos costos de producción están muy por encima de los precios de regulación de la anterior campaña. Para estos productos deben aplicarse incrementos superiores al 14 por ciento, pero además, subvenciones directas, medidas complementarias y en algunos casos, en los que el desfase tiene su

origen en deficiencias estructurales, deberán poner en marcha programas de profunda reforma estructural.

Este grupo de productos será de difícil negociación y debe analizarse en profundidad. Debe buscarse las causas del desfase en los precios para eliminarlas, pero no necesariamente recurriendo a incrementos exagerados en los precios. Estos productos son, el ARROZ, el ALGODON, el ACEITE DE OLIVA y la LECHE.

Iv Último grupo, el de aquellos productos cuyos costes de producción no difieren excesivamente de los precios de mercado, pero están sin embargo muy por encima de los precios de regulación.

En la práctica, estos productos se comportan como si no estuvieran regulados. Este desfase debería corregirse sin incluirlo en la tabla de precios ya que no suponen una subida real, sino un simple ajuste a la realidad del mercado; solo el VINO se encuentra en esta situación".

(65).- Como prueba de la multiplicidad de efectos que puede producir una determinada medida, en este caso la contingentación, en un mercado tradicionalmente intervenido y con los mecanismos teóricos de mercado totalmente trastocados como el de los cereales, queremos citar los seis ejemplos ofrecidos por CAMBIO 16 cuando se anunció la contingentación:

"Ejemplo uno: La falta de capacidad de almacenamiento del Servicio no permite entregar el trigo cosechado al ritmo preciso. Los bancos acucian, y son los camiones de los harineros los que compran a menor precio. Asunto solucionado, pero el SNC no queda constancia oficial del trigo vendido bajo mano. Al nacerse los contingentes, el promedio de cosechas 67-70 queda muy reducido, y la angustiada picaresca de los trigueros resabiados, castigada con creces. Sin transición deben pasar del harinero a la avena.

Ejemplo dos: Agricultores conscientes, progubernamentales y con tesorería, siguen la política oficial de CNC y siembran en los últimos años cebada o avena en lugar de trigo. Sus experiencias no obtienen el éxito apetecido y, desengañados, vuelven de nuevo al cereal rey. Pero el promedio de sus cosechas 67-70 es nada, y su trigo vale un 30 por ciento menos.

Ejemplo tres: Trigueros con iniciativa utilizan la financiación generosa del Estado, construyen sus propios almacenes e incrementan al máximo sus siembras de trigo. Ayudan así a los ruinosos excedentes, pero el Estado les protege amorosamente y exhiben por casinos y hermandades su repleto contingente. Podrán vender su finca mucho mejor que las de contingente reducido, pues sus cosechas valdrán más. Y si caen en la tentación, comprarán trigo barato sobrante del cupo de los agricultores pícaros, pero eternamente angustiados, para incluirlo con ventaja en su pletórico contingente.

Ejemplo cuatro: Cuando el CNC compraba todo el trigo a precio protegido, los harineros aprovechaban los retrasos en las entregas para comprar a menor precio y evitarse el intermediario. Ahora les ofrecen partidas de trigo que el SENPA liquida a precio de pienso. Por tanto, mayores posibilidades de compra clandestina, ya probadas en el actual verano, cuando sin conocerse el alcance de la contingencia muchos agricultores vendieron su trigo a precios ligeramente superiores al pienso.

Ejemplo cinco: En Córdoba se ofrecen fincas con contingente suficiente para su siembra de trigo como decisivo atractivo para su compra. Y en Arcos de la Frontera deja de realizarse la venta de un importante cortijo por su inesperadamente reducido contingente triguero.

Ejemplo seis: Por miedo a la reducción de su contingente, los trigueros que en la actual cosecha 72 no llegan a cubrir su cupo se han lanzado a la calle a comprar trigo clandestino pagando sobreprecio, para completar su contingente y asegurar así

los que se establezcan en lo sucesivo.

Se podría seguirse con la enumeración ejemplar de perjudicados, beneficiados y protagonistas de traficos paralelos. Recuerdan los ingeniosos estraperlos atípicos de los felices cuarenta."

- (66).- LALLA, J. "La Administración estatal y la estabilización en los mercados agrarios". Revista de Estudios Agrosociales. 1976. nº 95.

También puede encontrarse este trabajo en el libro de la "Asociación Española de Economía y Sociología Agrarias" titulado; "El grado de intervención deseable del Estado en la Agricultura Española". Madrid, 1976, páginas 115 a 157.

- (67).- La actuación del FORPPA durante la campaña de 1972, en la zona de Lleida, a través de mercolérida se canalizó por medio de las fórmulas siguientes:

"Primas a la exportación de peras: Estas primas a los exportadores tenían que venir avaladas por contratos de compra-venta tramitados en mercolérida. La mitad del tonelaje exportado provenía de asociaciones de agricultores y la otra mitad de exportadores individuales. Ello quiere decir que la prima, si bien iba destinada a los agricultores, luego quedó en manos de los exportadores.

Compras de choque de limonera: Ante los bajos precios que alcanzaba esta variedad en sus primeras salidas al mercado, el FORPPA compró unos 900.000 kg a un precio de garantía (5 pesetas). La cifra es irrelevante comparada con la producción total.

Compra subvencionada para la industria conservera: para estimular la retirada de tonelaje por parte de las industrias se concedían primas a éstas sobre compra de melocotón y pera. En total, a través de mercolérida se adquirieron 20 millones de kg

más. Esto hizo que a ciertas industrias de la zona, el melocotón les costara a 3,50 ptas./kg."

SERO, R.; MAYMO, J.; BENELBAS, L.; SAURET, C.; "El sector hortofrutícola en Cataluña". Banca Catalana, Barcelona 1974. pág 240.

(68).- "La política agraria ha sido descrita como un "racket" caritativo en el cual una décima parte de lo cobrado va al granjero pobre, para el cual la política ha sido elaborada ostensiblemente; y cerca de las nueve partes van a los promotores -o sea, a los granjeros ricos y de clase media- que constituyen el armazón de las organizaciones agrícolas y de los núcleos de presión de la agricultura". en BOULDING, K.E. "Principios de Política Económica". Ed. Aguilar. Madrid, 1963. Capítulo 13.

(69).- U.C.D.E. "La regulación de la oferta en la agricultura". Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1974.

(70).- FLORES DE LEMUS, A. "Sobre una dirección fundamental de la producción rural española". El Financiero 1926. Hemos utilizado el número de mayo de 1951 de la revista Moneda y Crédito, donde se reproduce el citado artículo.

(71).- DE TORRES, M. "El problema triguero y otras cuestiones fundamentales de la Agricultura Española. Una investigación estadística sobre la economía agraria de España". Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1944.

- (72).- ESTAPE, F. "El desequilibrio regional en España". Edición conmemorativa del cincuentenario del Banco de Aragón. Zaragoza, 1960. Recogido en "Ensayos sobre Economía Española". Ed. Ariel, Barcelona, 1972 pág 103.
- (73).- "BANCO MUNDIAL" Informe del B.I.R.F. "El desarrollo económico de España" Ediciones del Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1962. Traducido al castellano por la Cátedra de Política Económica de la Universidad de Barcelona.
- (74).- MORENO, EUGENIO. "Ganadería y capitalismo. La producción de pollos en España". El País. 2 y 3 de noviembre, 1977. La firma corresponde a un colectivo de Ingenieros Agrónomos.
- (75).- MORENO, EUGENIO. -op. cit.-
- (76).- Curiosamente el trabajo titulado "El desarrollo de la agricultura en España" elaborado por el Banco Mundial y la F.A.O. publicado en 1966 es decir tan solo cuatro años después del "Desarrollo económico de España", ya no mantenía las mismas posiciones, sino que alentaba un tipo de ganadería que tuviera en cuenta los recursos anteriores. Parece que la participación de los técnicos de la F.A.O. no sometidos al control de los Estados Unidos, como sí lo están los del Banco Mundial (donde domina el 35 por ciento), instarían a que se desarrollase más la ganadería dependiente del suelo.

(77).- MORENO, EUGENIO. "Aceite y grasas y piensos y carne, la trampa del maíz". El País. 16 y 17 de abril de 1977. Ver también sobre este tema el artículo "Ganadería intensiva y déficit de balanza de pagos" en Agricultura nº 538. Febrero, 1977.

(78).- PACTO DE LA MONCLOA. op. cit. Punto VIII "apartado A" página 83.

(79).- Habría que añadir la no necesaria coincidencia de intereses entre los grupos integradores y las compañías norteamericanas que dominan las mejores estirpes de pollo. Por ejemplo, durante el pasado año el precio del pollo alcanzó niveles excesivamente bajos, muy inferiores a los de la C.E.E., y por debajo de los costes de producción de las más eficientes explotaciones. Este precio bajo de la carne de pollo no es rentable para el conjunto de productores -integrados o no-. Dado que este sector es de los pocos que se pueden autorregular la oferta, debido a la existencia de grandes grupos integradores; si intentan elevar el precio mediante este control y sobrepasan el precio de protección al consumo, fijado en 83 ptas./kg., el Ministerio de Comercio en noviembre de 1977 acudió a importar carne de pollo a Francia a 117 ptas./kg. cuando en España el precio era de 86 ptas./kg. Se tuvo que subvencionar estas importaciones para mantener el precio marcado.

Este precio excesivamente bajo de la carne de pollo es perjudicial para la política ganadera, ya que mantiene el consumo de carne centrado en el pollo; (hemos expuesto la máxima dependencia exterior de este producto -cada pollo es un devorador de divisas-), dificultando el consumo de otro tipo de carne que aproveche en mayor medida los recursos interiores. Por ello, una política antiinflacionista a ultranza, puede perjudicar una adecuada orientación del consumo de carne, coincidiendo con los intereses de los que intentan maximizar el consumo de piensos compuestos y de híbridos importados.

(80).- En una monografía de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Politécnica de Madrid, titulada "Las regulaciones de mercado y el comercio exterior" y realizada por BRIZ, J. (Madrid, 1978) se resumen las diversas facetas que en productos agrarios incluye el Comercio de Estado en España.

1) Productos adquiridos en compra directa, por instituciones gubernamentales, generalmente para abastecimiento del mercado nacional.

En las negociaciones con organismos extranjeros se fijan los precios, calidad, ritmo de suministro, etc.

2) Régimen de concurso; este sistema conlleva una serie de trámites tales como: Publicación de Bases del concurso, apertura de pliegos, resolución del concurso, concesión de la licencia y realización de la operación.

3) Importaciones por particulares previo informe de los Ministerios de Comercio o de Agricultura, concediéndose licencias con los condicionantes que en cada caso se especifiquen.

4) Adquisiciones por petición de ofertas, publicándose el anuncio correspondiente en el Ministerio de Comercio. Este sistema es menos formal que el concurso y se emplea bien por motivos de urgencia o para evitar el impacto que pueda provocar en los mercados internacionales correspondientes.

5) Compras por organismos interprofesionales, tales como la Asociación Nacional Sindical Avícola (para importaciones de huevos), o el Grupo Nacional de Industrias Lácteas (para importaciones de mantequillas y leche en polvo).

6) Régimen de Derechos Reguladores, que ha permitido la privatización de ciertos productos incluidos en régimen de Comercio de Estado. Con ello el proceso comercializador queda en manos de los particulares, vigilándose no obstante la marcha de

dichas importaciones a través del mecanismo previsto. La inclusión de un producto en este régimen no implica su salida del comercio de Estado, tal es el caso de algunos cereales pienso (cebada, maíz, sorgo, mijo) y algunos aceites alimenticios.

- (81).-ESTAPE, F. "Problemas de la Industria Harinera del litoral" en "Ensayos sobre Economía Española". Ed. Ariel. Barcelona, 1972. páginas 144-206. Se trataba de un artículo fechado en octubre de 1961.

1.2. LA POLITICA DE REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS DE PRODUCCION AGRARIA

INTRODUCCION

Tradicionalmente la política agraria se ha basado en la defensa de los intereses de los productores agrícolas, en la promoción de la producción y en la defensa de los consumidores. En el presente, la política agraria debe tener en cuenta, además, la necesidad de garantizar la alimentación y la nutrición de la población, la conservación del medio ambiente y la sostenibilidad de la producción agrícola. En este sentido, la política agraria debe ser integral y coordinada con otras políticas del Estado.

C A P I T U L O X I

LA POLITICA DE REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS DE PRODUCCION AGRARIA

La política de reforma de las estructuras de producción agrícola debe tener en cuenta la necesidad de mejorar la productividad y la eficiencia de la agricultura, así como la sostenibilidad de la producción. Para ello, es necesario promover la modernización de la agricultura, la mejora de las técnicas de cultivo y la utilización de insumos agrícolas de calidad. Además, es importante fomentar la agricultura familiar y la agricultura de pequeña escala, que son las que más contribuyen a la seguridad alimentaria y la nutrición de la población.

En este sentido, la política de reforma de las estructuras de producción agrícola debe ser integral y coordinada con otras políticas del Estado, como la política de desarrollo rural, la política de fomento de la agricultura familiar y la política de conservación del medio ambiente. Solo así se podrá garantizar la sostenibilidad de la producción agrícola y la seguridad alimentaria y la nutrición de la población.

X.2.- LA POLITICA DE REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS DE PRO-
DUCCION AGRARIA

Tradicionalmente la política agraria giraba en torno de la reforma de la estructura de producción, entendiéndose como tal la dimensión, la parcelación, el régimen de tenencia, así como el aumento de la capitalización de la explotación agraria. Sin referirnos a los viejos proyectos reformistas que convulsionaron la estructura de la producción agraria en Europa, y que han servido para consolidar el predominio de la explotación familiar, así como a las vicisitudes históricas por las que han pasado los intentos de cambio en España y en Catalunya, nos concretaremos a las actuales posibilidades de modificación de la estructura de producción agraria en relación con el contexto que hemos estudiado a lo largo del trabajo, así como a la orientación de las medidas de política económica que permiten acelerarlos.

En primer lugar, repasaremos brevemente el conjunto de medidas y disposiciones que actúan sobre la estructura de producción, a continuación a la vista de las necesidades de modificación en la explotación agraria catalana, ver cuales son los instrumentos que mejor se

pueden adecuar a esta realidad para conseguir una base productiva que permita una retribución por el trabajo empleado en la agricultura similar a la que pueda obtenerse en el resto de sectores económicos.

10.2.1.- Colonización y concentración parcelaria

No incluiremos un estudio pormenorizado de los efectos y evaluaciones de la actuación del Instituto Nacional de Colonización o del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, sino que sintetizaremos los objetivos de los programas y sí consideraremos su actualidad.

-Colonización y regadío

A la idea de colonización como creación de explotaciones agrarias sobre las que se tendía a instalar agricultores u obreros agrícolas que no eran propietarios, hay que sumarle su conexión con la política hidráulica. GOMEZ AYAU analiza las etapas en la política de nuevos regadíos en España, distinguiendo la política hidráulica (1870-1911) en la que el Estado tan solo se encarga de la construcción de la gran presa, dejando a la iniciativa privada el resto de las obras; la segunda etapa,

la segunda etapa, Política de Riegos, (1911-1939) en la que el Estado además acomete la construcción de los canales secundarios y acequias hasta llevar el agua a la finca, para lo que se completa la legislación que va obligando a la transformación en regadío, subvenciones, etc. Como culminación de esta etapa cabe señalar la Ley de Obras de Puesta en Riego de 13 de Abril de 1932; por último la tercera etapa, la política de colonización a partir de 1939, donde se regula la colonización y distribución de la propiedad en zonas regables, creando un organismo específico para ejecutar esta política: El Instituto Nacional de Colonización (I.N.C.) (82).

El mecanismo para la distribución de la propiedad era el que fijaba la Ley de abril de 1941 (83) que establecía límites al tamaño futuro de las parcelas, en las zonas de actuación del I.N.C. En base a esta limitación se podía expropiar una parte de las tierras regadas a las que se denomina "tierra en exceso". La distribución de éstas se hará siguiendo el orden siguiente: 1º) arrendatarios y aparceros cultivadores de la zona; 2º) agricultores de otras comarcas experimentadas en el cultivo en regadío; 3º) los arrendadores que lo soliciten.

El fundamento del mecanismo "tierra en exceso" resi

de en la obra de regadío realizada por la Administración que revaloriza la tierra, y por tanto el Estado, intenta recobrar parte de este incremento del valor operado gracias a la inversión pública expropiando parte de esta nueva superficie regada. Si bién el mecanismo en principio es válido, depende de los máximos que se consideren en cada zona, para que de esta valoración se recupere parte del gasto público y se instalen colonos. CARRION ha estudiado la actuación de colonización en distintas zonas y considera que "vemos las grandes extensiones dejadas a los propietarios, que llegan en la zona de Bembezar (Córdoba-Sevilla) al 80,07 por ciento, y en El Viar (Sevilla) al 81,41; es decir, que la transformación en regadío ha sido para beneficiar a los grandes propietarios sobre todo. Recordemos que la transformación de secano en regadío multiplica por cinco su valor, de unas 50.000 a unas 250.000 pts. por hectárea, y aunque cueste la transformación 65.000 pts., repartidas en una porción de años, el beneficio es de 185.000 pts., por hectárea, así que un propietario que se quede con 100 hectáreas, la ganancia será de 18.500.000 pts." (84).

No obstante, no puede generalizarse en el tiempo y en el espacio las afirmaciones de CARRION, ya que si e

xisten estudios que lo corroboran (85), en otras zonas más recientemente, la valoración ha sido más rigurosa. Con todo queda la discrecionalidad en la fijación de los límites, lo que siempre constituye una vía para con seguir que los criterios varien según la capacidad de presión política de los mayores propietarios de la zona regable.

La colonización fué concebida como alternativa a la Reforma Republicana, por tanto era necesario insistir también en criterios sociales. Sin embargo, la actuación colonizadora partía del peligroso principio: "crear riqueza para luego repartirla", lo que llevaba a que sólo el regadío fuera el instrumento que posibilitara incrementar el valor de la tierra, y de este modo instalar colonos sin perjudicar a la propiedad en nada (86). A esto hay que añadir que va calando el pensamiento regeneracionista y que "cada vez con mayor convencimiento, se consideró que el factor agua era el elemento único del progreso agrícola. Así se explicaba la diferencia existente entre la agricultura levantina y castellana, simplemente por el hecho de que en Valencia se había aplicado los regadíos artificiales" (87).

Esta política llevó a que se extendieran el número de proyectos de regadío, y que no se acabasen en un tiem

po prudencial, como consecuencia de que se intentaba abarcar la construcción de un número excesivo de obras de transformación con lo que se incurría en una inmovilización de capital que no se aprovechaba, ya que no existía dotación presupuestaria suficiente para acabarlos y ponerlos en riego. Por otro lado, apenas se entraba en consideraciones económicas sobre la viabilidad de esta transformación de secano en regadío para cada una de las zonas. En algunas de las zonas de actuación, las condiciones climatológicas son tan duras que las alternativas productivas continúan siendo escasas y el incremento de producción que se consigue no compensa la intervención que se ha de efectuar. Tan solo el estudio del coeficiente capital-producto, hubiera llevado a poner en tela de juicio estas realizaciones. Incluso en algunas zonas de estas características, en la práctica, se continuaba con el cereal, incrementándose el rendimiento, pero desde luego este resultado no justifica tamaña inversión pública (88).

Por otro lado, la masiva transformación en regadío en zonas donde no existe una tradición comercializadora de los nuevos productos del riego, ni cooperativas, alejadas de los centros de consumo, ha supuesto que con la

instalación de grandes Compañías de Transformación que tienen de hecho un monopolio de compra en la zona, obligando a los agricultores a producir determinadas variedades, dado que es la única salida que tienen para su producción de regadío. Dándose incluso contratos de integración vertical en productos hortícolas (89), cuando en zonas con tradición comercial, la variedad de salidas para los productos, y de canales comerciales, hace que el monopolio de demanda no exista. Estas nuevas extensiones regadas han servido para rebajar el coste de los inputs de unas pocas empresas industriales.

Otro aspecto a considerar es la edad de la población activa agraria en el momento de finalizar los trabajos de transformación, puesto que el aprendizaje de las nuevas técnicas de cultivo y la adecuación de los terrenos requiere un plazo considerablemente largo. En la medida que esté muy envejecida la pirámide de población del lugar, la innovación y el cambio que exige un total aprovechamiento de las posibilidades del riego, no se producen, y en contrapartida tenemos un menor rendimiento de los recursos públicos.

Los criterios económicos a la hora de enjuiciar la transformación de una zona en regadío, han sido totalmen

te marginados; tan solo a partir de los Planes de Desarrollo a la vista de los criterios formulados por la mi si ón del B.I.R.F. se empieza a considerar los coeficien tes capital-producto que aunque sean indicadores muy tos cos, suponían sentar el principio de que se ha de inten tar aprovechar al máximo los escasos recursos públicos, y no dejar la designación de las zonas a transformar en regadío a razones de influencia política de los poderes locales. Sin embargo, la tardía adopción de considera ciones económicas, no supuso mejora de los rendimientos hasta diez años después de la entrada en vigor del primer Plan de Desarrollo. La causa de este retardo, es que había que tener en cuenta las obras públicas ya realiza das en muchas zonas, y tomar en consideración los recur sos que había que dedicar para acabar el conjunto de o bras emprendidas, frente a la inversión en el inicio de nuevos planes de regadío, suponía abandonar estas nue vas transformaciones con mayor rendimiento potencial y dar prioridad a la finalización de obras que con crite rios económicos ya no se hubieran emprendido.

La impronta de épocas anteriores, hace que a lo lar go del II Plan de Desarrollo, el 60 por ciento del con junto de las inversiones públicas en la agricultura, es

taban dedicados a la transformación en regadío.

Sobre el tema, la misión del Banco Mundial considera que el Gobierno Español a lo largo de un periodo prolongado ha decidido que el principal medio, casi el medio exclusivo para incrementar el rendimiento de los recursos agrícolas transformando las condiciones del cultivo, consiste en las obras de regadío(90). A este respecto el profesor ESTAPE señala:

"Podemos decir que después de haber considerado las tres etapas estudiadas anteriormente (obras hidráulicas, regadíos y colonización) que esa observación debe remontarse muy atrás. Es decir, que efectivamente ésta ha sido una constante de la política económica española (algo más que un criterio exhibido durante los últimos 20 años), que obedece a ciertos criterios que tienen muy en cuenta el contraste visible que presentan las zonas de regadío y las zonas de secano, pero que ha llegado a la exageración de configurar la imagen de una España sedienta, cuyas tierras tan solo reclaman agua para fructificar. Esta atribución al agua de medio exclusivo para incrementar el rendimiento de los recursos sorprende a los redactores del Informe, ya que constatan que en ello va implicado el olvido de medios alternativos".(91)

Los expertos de la misión del Banco Mundial, señalan que en determinadas circunstancias hubiese sido más conveniente la utilización de otros medios más eficaces para mejorar las condiciones de cultivo del secano. Entre los que cabe señalar en primer lugar, la reforma de

las dimensiones de las explotaciones. Pero este procedi
miento de incrementar la superficie de las explotacio-
nes manteniendo el cultivo en secano, significaba apro-
ximarse al sentido republicano de los cambios en la pro
piedad de la tierra, y para eso no se hizo una guerra.
Otro medio podía ser la conservación del suelo, la me-
jora de semillas y del aprovechamiento ganadero en el
secano, la mayor utilización del abonado y su mejor ade
cuación a las distintas climatologías y calidades de tie
rra, el mayor empleo de maquinaria agrícola, etc.

Al margen de estas consideraciones, hemos de hacer
una observación, la designación de las áreas de transfor
mación en regadío efectuada según criterios económicos,
hubiese determinado de modo preferencial la localización
en la franja mediterránea y en Andalucía. Es decir, que
los mayores incrementos de producción al pasar del seca
no al regadío, se localizan en el Mediterráneo, siendo
ésta la base del Plan de Obras Públicas de 1933 cuyo
principal autor fué LORENZO PARDO, y que constituye la
idea básica del trasvase Tajo-Segura.

Recientemente se han instrumentado unos créditos es
peciales para la transformación en regadío, en todo el
territorio, es decir que aquellos agricultores que me-

diante pozos, albercas, etc., puedan mejorar el regadío existente o bien traer agua a alguna finca, tienen acceso a él. De este modo, en lugar de acometer costosas obras públicas, se trata de incentivar al agricultor para que mejore el regadío existente o para que aproveche las aguas subterráneas o de cualquier otra procedencia. Las condiciones de estos créditos son bastante ventajosas respecto al coste en el mercado.

-Concentración parcelaria

Otra de las actuaciones de la política agraria perseguía evitar el problema de que a pesar de poseer una pequeña explotación, encima ésta no forma un coto redondo, sino que está subdividida en una multiplicidad de parcelas. En la provincia de Burgos, y en general en Castilla, asistimos a una pérdida de eficacia del trabajo por traslado, imposibilidad de mecanización, etc. En Catalunya el problema no es tan grave, tal como podemos ver en el cuadro número 64. Además, la meseta castellana con su acentuada uniformidad ha posibilitado la acción gubernamental concentrando parcelas, ya que era fácil llegar a acuerdos sobre valoración de parcelas a la vista de la igualdad del territorio con producciones her

Cuadro nº 64.- Parcelación de las explotaciones en %. Año 1972

| | Total parcelas | Menores de 1 Ha | De 1 a 4,9 Ha | De 5 Ha. y más |
|---------------------|-------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| Baix Llobregat..... | 9.528 | 47,0 | 46,5 | 6,5 |
| Barcelonés..... | 508 | 44,5 | 42,9 | 12,6 |
| Maresme..... | 7.216 | 35,6 | 51,1 | 13,3 |
| Vallés Occidental.. | 7.323 | 46,6 | 41,5 | 11,8 |
| Vallés Oriental.... | 11.787 | 45,0 | 40,8 | 14,2 |
| Alt Empordá..... | 34.358 | 53,3 | 40,3 | 6,4 |
| Baix Empordá..... | 20.046 | 58,0 | 36,2 | 5,7 |
| Garrotxa..... | 8.224 | 56,7 | 27,1 | 16,1 |
| Gironés..... | 19.625 | 53,6 | 34,9 | 11,5 |
| La Selva..... | 10.505 | 44,8 | 19,3 | 10,2 |
| Alt Camp..... | 13.759 | 36,3 | 55,5 | 8,2 |
| Alt Penedés..... | 18.550 | 47,6 | 46,6 | 5,8 |
| Baix Penedés..... | 5.499 | 38,2 | 54,8 | 7,0 |
| Garraf..... | 4.304 | 51,9 | 37,3 | 10,7 |
| Tarragonés..... | 10.643 | 48,6 | 43,4 | 7,9 |
| Baix Camp..... | 15.864 | 36,1 | 54,3 | 9,6 |
| Conca de Barberá... | 17.450 | 36,3 | 53,9 | 9,8 |
| Priorat..... | 13.581 | 39,2 | 49,2 | 11,5 |
| Ribera..... | 16.178 | 42,2 | 47,8 | 10,0 |
| Baix Ebre..... | 24.998 | 46,2 | 45,8 | 7,9 |
| Montsiá..... | 28.338 | 64,0 | 33,0 | 3,0 |
| Terra Alta..... | 19.973 | 46,4 | 44,4 | 9,2 |
| Cerdanya..... | 7.443 | 65,3 | 30,8 | 3,9 |
| Osona..... | 10.515 | 44,0 | 30,1 | 25,9 |
| Ripollés..... | 8.168 | 68,7 | 19,4 | 12,0 |
| Anoia..... | 13.496 | 28,3 | 55,2 | 16,5 |
| Bages..... | 14.680 | 43,3 | 41,7 | 15,0 |
| Berguedá..... | 7.617 | 51,2 | 24,9 | 23,9 |
| Solsonés..... | 6.011 | 48,7 | 29,5 | 21,8 |
| Garrigues..... | 25.328 | 36,5 | 52,4 | 11,0 |
| Noguera..... | 37.005 | 39,1 | 49,1 | 11,7 |
| Segarra..... | 16.513 | 25,2 | 57,7 | 17,1 |
| Segriá..... | 42.894 | 42,3 | 45,4 | 12,3 |
| Urgell..... | 25.321 | 37,5 | 52,9 | 9,6 |
| Alt Urgell..... | 10.693 | 59,9 | 29,6 | 10,5 |
| Pallars Jussá..... | 25.252 | 30,9 | 37,9 | 10,7 |
| Pallars Sobirá..... | 11.330 | 76,2 | 19,1 | 4,7 |
| Val d'Arán..... | 7.526 | 91,2 | 7,9 | 0,9 |
| TOTAL..... | 588.049 | 46,7 | 42,8 | 10,5 |

Fuente: OLIVERAS, J. Banca Catalana. Información Económica. nº 42.

A partir del Censo Agrario.

báceas, entre los agricultores de un término municipal. Por ello, ha sido prioritariamente en este área donde se ha actuado, dada la mayor urgencia y facilidad. (92)

Sin embargo, las ventajas que comporta la concentración parcelaria en relación con el coste que supone, va disminuyendo a medida que el número de parcelas por explotación disminuye; se calcula aproximadamente que cuando el número de parcelas por explotación es inferior a 8, las ventajas de concentrarlas se diluyen. Por ello, en Catalunya, apenas existen casos en que el 75 por ciento de los propietarios de un término municipal solicitan la concentración parcelaria, y los contados casos en que se van a realizar, es por imposición ministerial, como condición previa para la transformación en regadío de una zona. La principal causa para que los beneficios de la concentración parcelaria no aparezcan en Catalunya, es la intensificación a la que han procedido buena parte de las explotaciones. Por tanto, las diferentes edades de árboles y el predominio de plantaciones a lo largo de la geografía catalana, las edificaciones, etc., complican la valoración y la aceptación del trastoque generalizado de un término municipal que se produce al realizar la concentración parcelaria. Por otro lado, el terreno que-

brado y la localización de parcelas en distintas zonas, permite a la explotación familiar una mayor diversificación de su producción y por tanto una mayor estabilidad en sus ingresos que si solo dependieran de un único producto. Citemos en último lugar, pero no por ello la causa menos importante, el sistema de herencia que predomina en la explotación catalana. En Castilla hay reparto igualitario entre los coherederos, lo que lleva a una continuada subdivisión de la propiedad rústica; en Catalunya la mayor parte de la explotación se queda en manos de un heredero, sea el hermano mayor (hereu), la hermana mayor (pubilla), o bien actualmente, el que se queda trabajando en la explotación familiar; lo que explica que la parcelación de la explotación sea mucho menor y en todo caso responda a criterios de diversificación productiva.

(93). La importancia de los sistemas de herencia es trascendental para la conservación de unidades mínimas de explotación. En las zonas de concentración parcelaria o bien en las zonas de colonización, la subdivisión de las explotaciones está limitada incluso en transmisiones mortis-causa, para evitar que una herencia igualitaria consiga deshacer el esfuerzo realizado, en gran parte con dinero público, para conseguir una dimensión mínima. (94)

-El Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (I.R.Y.D.A.)

En 1971 se crea el I.R.Y.D.A. (95) organismo que agrupa toda la actuación del sector público en materia de estructuras de producción agraria.

Este Instituto incluye al Instituto Nacional de Colonización, al Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural y demás Organismos del Ministerio de Agricultura, cuyos cometidos inciden en el problema de las estructuras agrarias. Se había venido insistiendo en la conveniencia de que las acciones sobre las estructuras debían venir acompañadas de un amplio programa de ámbito comarcal o zonal en el que se fomentara la formación profesional, servicios y centros culturales, instalación de industrias, etc. (96).

Se hace hincapié en que muchas comarcas tenían "economías deprimidas" y era necesaria la conjunción de estas acciones para poder situarla en lo que se consideraba el nivel medio de desarrollo. Por tanto, la definieción de zona de economía deprimida o comarcas de ordenación rural comporta la actuación del Estado para la obtención de explotaciones de dimensión suficiente, dotadas de la organización y el capital necesario, gestionar la actuación combinada de los distintos departamen-

tos ministeriales etc., con estas ideas la constitución de un Instituto que aglutinara e impulsara la actuación comarcal parecía una cosa necesaria.

En la disposición adicional número 4 de la Ley de creación del I.R.Y.D.A. se aborda el problema de la unificación en un sólo texto legal de toda la legislación sobre estructuras agrarias. La dispersión, repetición, leyes que no habían sido reglamentadas y por tanto de nula eficacia, creaban un confuso panorama. Así la citada disposición adicional otorgaba un mandato al gobierno para que éste refundiera la anterior normativa bajo el título de Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. (97)

El decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba esta Ley, al ser una refundición no aporta más novedad que la contenida con anterioridad.

X.2.2.- La actuación pública en Catalunya en materia de estructuras de producción

Al igual que en el punto X.1.5., vimos la dificultad que suponía analizar con detalle la política de precios refiriéndolos a una región concreta; en materia de reforma de las estructuras de producción, el estudio es

preciso centrarlo en el área concreta donde actúa la Administración. Por ello, a continuación procederemos a señalar las comarcas y lugares de Catalunya en las que se han estudiado actuaciones, y veremos la parquedad en resultados y realizaciones de la política de reforma de las estructuras de producción agraria en el Principado.

A) Zonas de interés nacional y comarcas de ordenación de explotaciones

1.- Delta del Ebro

La zona del Delta del Ebro es al mismo tiempo una zona de interés nacional y de ordenación de las explotaciones. Ya en 1941 obtuvo la declaración de interés nacional la Colonización del Delta del Ebro. 280 cultivadores de la zona marítimo-terrestre han alcanzado la propiedad, y se construyó el nuevo poblado de Villafranco del Delta (Poble Nou) y se instalaron 243 colonos con una superficie media por parcela de 3,38 Has. que están en periodo de acceso a la propiedad (98).

La superficie cultivada se descompone en unas 14.500 Has. de arroz, unas 3.000 de huerta y 6.000 de otros regadíos extensivos. La estructura de la propiedad es muy desigual, ya que el 76,84 por ciento de los propietarios de menos de 1 hectárea, representan el 14 por ciento de

la superficie, mientras que el 44 por ciento de propietarios de más de 50 hectáreas que representan el 0,54 por ciento, poseen 8.910 hectáreas; es decir, el 41 por ciento de la superficie (99). Como consecuencia del descenso de la rentabilidad del cultivo del arroz y de la difícil situación que el paro estacional de este monocultivo comporta, se vió que era conveniente ir al saneamiento de los terrenos y a la reconversión del cultivo del arroz.

En el Delta, el arroz es la única opción productiva como consecuencia de que las tierras son muy bajas, lo que hace que el drenaje sea insuficiente y por tanto, el nivel freático está muy cerca de la superficie, con lo que la salinización es muy acentuada. Por tanto, solo un plan de saneamiento complejo, con una gran inversión, es capaz de posibilitar otro tipo de cultivos herbáceos, ya que para que sean posible los arbóreos, el saneamiento sería mucho más costoso aún.

La producción de arroz en España, alcanza en promedio unos 400 millones de toneladas, el consumo interior absorbe 300 millones de toneladas y es casi imposible incrementarlo, con lo que se genera un excedente de 100 millones de toneladas que es preciso almacenar en un pri-

mer momento, para colocarlo en el mercado mundial, con una prima que oscila según el precio internacional. Eliminar la producción arrocerá del Delta supone para el Estado reducir los excedentes de arroz en un 75 por ciento, y las subvenciones a la exportación en igual porcentaje. Por tanto, la financiación pública del saneamiento del Delta del Ebro, supone disminuir a medio plazo una partida de subvenciones importante.

El I.R.Y.D.A. elabora un "Plan General de Reforma y Desarrollo Agrario del Delta del Ebro" (100), El Banco Mundial informa favorablemente dicho saneamiento, y por Decreto se aprueba el saneamiento del Delta del Ebro incluido en el III Plan de Desarrollo (101).

La creación de nuevos regadíos en las lagunas y zonas yermas, la mejora de los regadíos existentes con el revestimiento de las redes de riego y la ordenación de las explotaciones. Además, se creaba la C.R.L.A.D.E., organismo que no tiene antecedente en otras zonas de actuación del Instituto, Comisión Representativa de las Entidades Agrarias del Delta del Ebro, a fin de cooperar con la Administración en la transformación de la zona. En dicho Decreto se fijan también unas indemnizaciones por

cambio de cultivo y se determina la pérdida del derecho de coto arrocero, una vez realizado el saneamiento.(102)

El objetivo que se perseguía con este plan era triple, de un lado la explotación de la riqueza potencial del Delta, subsanar el grave problema del paro estacional así como conseguir la eliminación de excedentes.

Sin embargo, pese a todos los pronunciamientos favorables, a los que se añaden tener 30.000 hectáreas de regadío con calendario que permite cierta precocidad en la producción a pié de autopista, y por tanto a dos horas del Area Metropolitana de Barcelona y a 4 del importante mercado de St. Charles en Perpignan donde operan grandes comerciantes europeos, el saneamiento no se ha llevado a cabo.

Los distintos intereses económicos de la zona pueden estudiarse con detalle en el trabajo de SERO y MAYMO (103), y suponemos que la falta de unidad en la zona han ayudado a que el gobierno no invierta los 5.000 millones de pesetas que en 1976 se calculaba suponía la completa realización del Plan.

Esta estructura de las explotaciones tan polarizada, explica una parte del conflicto. Para el pequeño el saneamiento supone la posibilidad de optar por la op

ción intensificadora, y poder conseguir un empleo del tr
bajo familiar a un nivel de productividad más que acep-
table dados los productos intensivos en manos de obra
por los que puede decidirse, con lo que la retribución
puede ser aceptable a pesar de su reducida dimensión. El
coste del saneamiento suponía en 1973-74 unas 110.000
ptas./Ha., pero hay que tener en cuenta la subvención de
casi el 50 por ciento y las facilidades crediticias que
se otorgaban. Por tanto, este pago podía ser perfecta-
mente realizado por un pequeño y mediano agricultor; sin
embargo, a la vista de las extensas explotaciones exis-
tentes en el Delta, para varias de ellas el coste del sa
neamiento supone ya un montante más respetable, que hace
que la opción no sea tan favorable como en el primer ca-
so.

En el capítulo anterior vimos como la estrategia in-
tensificadora no era la más adecuada para la gran explo-
tación agraria. En Efecto, la creciente mecanización del
arroz va exigiendo cada vez un menor empleo de mano de
obra, además de tener asegurada la intervención del SENPA
para garantizar el precio mínimo que ya les supone un be
neficio aceptable para el escaso capital circulante que
hay que emplear. El saneamiento implica producir hortali-
zas para incrementar el valor de la producción por hectá-

rea con vistas al retorno de los créditos, esta producción intensiva en mano de obra sobre tales extensiones requiere adelantar e invertir altas cantidades con un riesgo considerable, dada la infinitamente mayor inestabilidad del mercado de hortalizas con respecto al de arroz. Por otro lado, el control de la administración de la finca cuando se cultiva arroz es muy sencillo, y se puede llevar a cabo sin residir en la explotación ni en los alrededores (104), pero con los nuevos productos es imposible controlar la gestión de la finca siendo un "absentista". Por tanto, como puede verse, el saneamiento no ofrece ventajas tan claras para la gran explotación.

Por tanto, es previsible que de llevarse a cabo el saneamiento, los grandes propietarios estarían dispuestos a vender parte de sus explotaciones. Sin embargo, un nuevo motivo de tensión aparece en el artículo cuarto del DECRETO 3722/72, en el que se refiere al establecimiento de unas normas para determinar las tierras reservadas a los propietarios, y las tierras en exceso que servirían de base para la labor de redistribución. En este caso los propietarios que tengan recursos financieros suficientes para emprender individualmente el saneamiento permanecerá intacta su explotación; mientras que

aquellos que por cualquier causa no realicen las obras y esperen a las subvenciones gubernamentales, tendrán que atenerse a las normas de reserva. Sin embargo, los propietarios podrán exigir un mayor precio al I.R.Y.D.A. como consecuencia de tener que seguir este organismo el procedimiento normal de expropiación y no las normas de las zonas regables con fijación de precios máximos y mínimos. Es fácil suponer que la existencia y agudización del paro estacional en la comarca constituirá un foco de presión hacia la declaración de tierras en exceso.

Las discusiones en torno a la revocación del coto arrocero con carácter irreversible, ha sido una de las puntas de lanza utilizadas contra el Plan de saneamiento. Las alzas de las cotizaciones del arroz en el mercado mundial en 1972 y 1973, como consecuencia de la escasez alimenticia ya descrita, ha provocado un cambio en las expectativas a corto plazo. Con todo, suponen que la eliminación de la producción arrocera del Delta implicará la eliminación de excedentes y el alza del precio del arroz como consecuencia de la menor presión de la oferta, beneficiándose de ello tan sólo los otros cotos arroceros. Es necesario añadir que técnicamente es posible acondicionar las obras para hacer viable el cultivo del

arroz, siempre que lo solicite una unidad de saneamiento.

Están a favor del saneamiento las grandes explotaciones que ya lo han efectuado, ligadas a capitales de la industria agro-alimentaria catalana, y que esperan comercializar e industrializar parte de la nueva producción del Delta saneado. También lo están los pequeños propietarios, y como no los obreros agrícolas, cuyos sindicatos piensan en una mayor demanda de trabajo; hay que reseñar que muchos jornaleros son propietarios o arrendatarios de una pequeña extensión, lo que aumenta su interés. En contra están los medianos y grandes propietarios, que intentan potenciar la imagen turística del Delta, manteniendo el actual paisaje con todo el equilibrio ecológico al que aluden los grupos ecologistas de Catalunya, que también presionan en contra del saneamiento.

Hemos querido expresar la problemática de una zona conflictiva ante un cambio de las estructuras de producción agraria tan trascendental como el Plan de Saneamiento. Los estudios efectuados sobre la zona han permitido desarrollar esta síntesis en la que se exponen las razones económicas de las posturas contrapuestas, y la lôgica que les respalda, todo ello con el propósito de expo

ner las dificultades de todo tipo con que se tropieza la política de reforma de las estructuras de producción agraria ante proyectos de tal magnitud, en los que va incorporado un respetabilísimo volumen de inversión pública. Aplicando indicadores económicos para analizar la conveniencia de la inversión (105) resulta un Valor Actualizado Neto de 5.733 millones de pesetas y una relación de Beneficio/coste de 2,48 (los datos de 1973) (106), con lo que acabamos de comprobar la eficacia de este proyecto público. Del primitivo proyecto, tan sólo se han iniciado la mejora de la red de caminos, y la electrificación del Delta.

2.- Margen Derecha del Bajo Ebro

En octubre de 1957, por Orden Ministerial se creó una Comisión con el fin de coordinar el estudio de un Plan de Aprovechamiento del Bajo Ebro. En 1970, la Dirección General de Obras Hidráulicas redactó el Anteproyecto del Canal Xerta-Calig, siendo el mismo año decretado el Interés Nacional de la zona regada por el Canal de la margen derecha del Bajo Ebro (107).

La superficie útil para riego son 24.712 hectáreas, que se descomponen en 11.174 hectáreas en la provincia de

Tarragona y 13.538 hectáreas en la provincia de Castellón. En este proyecto se complican intereses industriales, como el destino de la tercera parte del caudal del Canal a la planta siderúrgica de Sagunto, lo que provoca animadversión en los ribereños.

La estructura de las explotaciones no presenta un acentuado grado de desigualdad y los cultivos actuales son el olivar, el algarrobo, la viña, el almendro y el melocotonero. En la actualidad, mediante pozos, ya se procede a un riego irregular en las partes más bajas de la zona.

En el estudio efectuado por el I.R.Y.D.A. (108), se preconiza el incremento de las producciones de almendro, melocotonero, hortaliza y ganadería vacuna con dependencia territorial gracias al forraje que será factible producir.

La posibilidad de declaración de "tierras en exceso" son mínimas a la vista de la poca importancia de grandes explotaciones, además es necesario llevar a término inversiones privadas que se habrán de auxiliar con préstamos y subvenciones.

Si en la actualidad el número necesario de U.T.H. teóricos es de 3.850, con la realización del Plan pasa-

ría a 7.650 (se entiende que en el total de la zona que está repartida entre Tarragona y Castellón, en las proporciones citadas).

Después del cálculo de las corrientes anuales de los incrementos de gastos e ingresos en el conjunto de las exportaciones se obtiene una relación Beneficio/Coste de 1,41 en la fecha de realización del proyecto (109). Pese al tiempo transcurrido, excepto el Canal principal que ya está construido dadas las presiones industriales, el resto del Plan General de Transformación no ha sido abordado, y por tanto tampoco las tierras están regadas.

3.- Canal de Aragón y Catalunya

La progresiva salinización del núcleo central de la zona dominada por el Canal de Aragón y Catalunya, fué la causa por la que en 1940 se declaró Zona de Interés Nacional. En 1956 fué aprobado el Plan General de Colonización, y la superficie transformada en enero de 1976 all canzaba 10.303 Has.

La estructura de las explotaciones de la zona, presentaba una marcada concentración, y algunas grandes explotaciones prefirieron vender al I.N.C. (110), a la vista de las dificultades que el cultivo en regadío planteaba.

Se construyeron pueblos (111), caminos, etc., y se instalaron colonos en parcelas de superficie media de 7,6 Ha., en sus orígenes y 13,5 Ha. en la actualidad, y gracias a un esfuerzo muy considerable, la desalinización se ha conseguido, pero al comienzo costaba que se decidieran a solicitar las parcelas dado el duro trabajo que era necesario realizar. Después de todos los trabajos están instalados en la actualidad unas 650 familias.

4.- Zona del Ter

La existencia de los pantanos de Sau, Susqueda, Boadella y Esponella, en las cuencas de los rios Ter, Noya y Fluviá, han sido los acicates para solicitar la instalación de regadíos que aprovechen las aguas ya embalsadas para otros usos (112).

En la primera fase del Sector I (Besanó-Salt) abarca una superficie regable de 943 Ha., proyecto acabado y en fase de entrega. El Sector III (Cerviá-S. Jordi-Colomers-Safre) comprende en esta primera fase 779 Has. regables.

La segunda fase del proyecto abarca 13.053 Has., pero aún están en fase de anteproyecto debido a las múl

tiples alegaciones presentadas en el periodo de informa
ción pública. En buena parte de los escritos se conside
raba que era prioritaria la mejora de los regadíos vie
jos pero con riego de pié y que se extendiera este sis-
tema a los nuevos regadíos, reservando el riego por as-
persión al resto de la zona. Ante esta actuación coordi-
nada de los agricultores, ya que el riego por aspersión
es más costoso para el usuario, pero para el conjunto de
la sociedad ahorra mucha más agua, la Administración pa-
ralizó y dejó en suspenso cuantas actuaciones estaban
tramitándose. En la actualidad vuelve a ponerse en mar-
cha el citado proyecto. Pero como vemos, las realizacio-
nes previstas en esta segunda fase, las más importantes
aún no se han llevado a cabo.

4.- Zona del Muga

Declarado de Interés Nacional en 1966, y aprobado
el Plan General de Colonización en 1969. De las 9.126
hectáreas previstas en sus inicios, en 1977 tan sólo se
podían considerar terminadas 2.433 hectáreas, de los sec
tores I y II con una inversión de 135 millones de pese-
tas.

5.- Alto Urgell-Tárrega

Esta zona situada en la parte más oriental de la comarca del Urgell, lindante con la Segarra, se pretende transformar en regadío un total de 4.526 hectáreas que han sido clasificadas en 11 sectores (113). Se creó un Grupo Sindical de Colonización que promovió el riego de invierno y primavera en la zona, mediante una toma y bombeo, desde el Canal de Urgell (114). Por tanto, en primer lugar se trata de orientar la producción de este área hacia la producción de cereales-pienso y forraje, lo que permitirá sostener y engordar vacuno para carne fundamentalmente. En la medida que se realicen las presas previstas (Rialb u otras) este área podrá regar en verano, con lo que la intensificación será acusada.

En 1977 se hallaba realizado más del 60 por ciento de la obra, pero han surgido dificultades que han vuelto a paralizarla. En este caso, la Administración ha actuado a instancias de los interesados, que ya en 1961 solicitaron del I.N.C. un préstamo que abarcaba el 70 por ciento de la obra. Como puede verse, estamos ante otro retraso que incrementa el coste de la obra e impide la efectiva puesta en riego.

6.- Algerri-Balaguer

Declarada de Interés Nacional y con Plan General de Colonización aprobado (115), comprende una superficie regable de 9.220 hectáreas (116), de las que 6.391 hectáreas están previstas regarlas por aspersión y por gravedad 2.829 hectáreas.

Por tanto, estamos ante una nueva obra, proyectada y aprobada, pero sin llevarse a cabo, además de que ya estaba incluida en el "no nato" IV Plan de Desarrollo. Lo que provoca la lógica desorientación en las expectativas empresariales, así como la consiguiente desconfianza en las medidas de la Administración.

7.- Plan Integral del Segre. Canal de las Garrigas Bajas

Tal como estaba el Plan de Aprovechamiento integral del Río Segre, la presa de Rialb constituía la pieza fundamental de la regulación del caudal del Segre, sin la cual no puede pensarse en mejorar las dotaciones de los regadíos del Canal de Urgell (52.000 hectáreas) y del subcanal de igual nombre (23.000 hectáreas). La Dirección General de Obras Hidráulicas ya tenía previsto contratar las obras de la referida presa, e incluso los regantes del Canal de Urgell estaban dispuestos a anticipar

cuatrocientos millones de pesetas para acelerar las obras durante el primer año. Sin embargo, nuevamente la falta de capacidad para aunar intereses o presentar un frente común, ha comportado la paralización del proyecto ante las protestas de algunos sectores del Mig Segre y de los pueblos que iban a inundarse, y el apoyo de entidades sindicales agrarias. Obviamente los resultados prácticos de esta postura se concretan en una paralización de los trámites, sin que nadie salga beneficiado y todos perjudicados. Por un lado han intervenido los temores a que el objetivo último del agua embalsada sea su transvase a Barcelona, y el que consideramos más importante, es que en el anteproyecto elaborado por las compañías hidroeléctricas, el riego se atiende con numerosas elevaciones, y no mediante un supercanal a una cota suficientemente elevada para poder regar por gravedad el resto de la zona.

Consideraciones sobre la Actuación Pública en Catalunya en materia de transformación en regadío

Una vez repasado el conjunto de actuaciones previstas en materia de transformación en regadío o mejora de

éstos, que ha constituido la rúbrica fundamental de la inversión pública en Agricultura, vemos la irrelevancia de la actuación de la Administración en Catalunya en este trascendental terreno. Ya expusimos en el apartado correspondiente al regadío que la casi totalidad del riego catalán estaba en funcionamiento ya a principios de este siglo, por tanto, la paralización de los proyectos iniciados y la escasísima conclusión del conjunto proyectado, hace que Catalunya haya sido una de las zonas cuya participación en el total regado español ha descendido a lo largo del presente siglo. A partir de 1966 con la introducción de criterios económicos para la selección de zonas en las que es viable la transformación en regadío, es cuando comienzan a elaborarse proyectos que afectan a Catalunya y de los que hemos dado cuenta, así como de las relaciones Beneficio/Coste que comportan. Con anterioridad a la adopción de algún tipo de criterio que pudiera determinar la eficacia comparativa de los recursos públicos invertidos en los proyectos de regadío, no se conoce cual era el indicador seleccionado por la política económica para establecer el orden de prioridades. Ya expusimos la crítica del Informe del Banco Mundial a los proyectos de regadío emprendidos por el I.N.C.

hasta 1962, y con todo cabe añadir que quizá el olvido de Catalunya hasta fechas recientes puede venir explicado por la obsesión en demostrar el protagonismo "social" de las actuaciones del I.N.C., haciendo ostentación de declaraciones de "tierras en exceso" y labor "redistributiva", aunque vimos en el estudio de CARRION en qué quedaban estos objetivos en algunas zonas. Como en Catalunya, dada la estructura de la propiedad predominante no eran posibles estas reservas de tierra que pasaban a poder el I.N.C., es probable que ello influyera en qué durante los cuarenta y los cincuenta, el único proyecto fuera la colonización de la zona salinizada del Canal de Aragón y Catalunya.

Con respecto a los retrasos en la finalización de los proyectos elaborados a partir de 1966 aproximadamente, cuando no la postergación de los mismos, cabe atribuir deficiencias en la coordinación y representación unitaria de los intereses de las respectivas zonas, lo que obviamente ha paralizado el procedimiento administrativo, o bien se ha creado una tensión en el lugar que ha hecho considerar al Gobierno que el dinero público sea recibido con mayor unanimidad en otras zonas. Quizá la falta de Ingenieros Agrónomos propietarios en Ca-

talunya con presencia en los Cuerpos de la Administración, o bien la evidente falta de representación política de Catalunya en las instituciones del régimen anterior, pueden ayudar a comprender el por qué de los retrasos e incumplimientos. En este resumen es importante volver a señalar la desorientación que una continua da situación de incertidumbre provoca en un empresario agrario dinámico como gran parte del catalán lo es; no pudiendo preveer plazos de amortizaciones para las inversiones a realizar, que a su vez variarían según se a cometa o no el Plan General de Transformación. En parte, lo peor de todo, es la imagen que se crea la Administración Pública y la desconfianza que hace sentir respecto a sus actos, lo que constituye un quebranto di fícil de superar para lograr un aumento de la eficacia de la política agraria.

Por último, queremos señalar que la adopción de in dicadores económicos para asignar los recursos públicos en la transformación al regadío en España, comporta moverse en el esquema de LORENZO PARDO, es decir, que los mayores incrementos de producción al regar una zona de secano se obtienen en la vertiente mediterránea, con lo que en parte si la Política Económica hace depender sus

prioridades de la relación Beneficio/Coste mejorará la eficacia de sus resultados, pero quizá contribuya a acentuar las diferencias entre las distintas regiones de España. Por tanto, nos movemos quizá en una dirección contrapuesta hacia un objetivo hoy en día en alza en la "función de preferencia social" como es el equilibrio territorial.

B) Comarcas de Ordenación de Explotaciones

1.- Las Garrigues

A los efectos del Decreto de 1972 por el que se declara las Garrigues como Comarca de Ordenación de Explotaciones, esta comarca está comprendida por el triángulo formado por el Río Segre, con la carretera N-240 de Lleida a Tarragona y el límite sur de la provincia de Lleida (117). Por tanto, no coincide con la que hemos adoptado a lo largo del trabajo.

El Plan quedó aprobado comprendiendo:

- Obras de interés general
- Obras complementarias

Las obras de interés general se refieren a los siguientes caminos:

- Camino de Aytona a Granadella de 24.660 m.
- Camino del Pantano de Utxesa a Pobla de Ciérvoles, de 43.687 m.
- Camino de Puig-Gros a Vinaixa de 24.940 m.

Las obras de saneamiento se localizan en los siguientes valles:

- Valle de la Sisquella con 6.031 m. de desagües
- Valle de Espluga Calva a Borjas Blancas con 21 Km.
- Valle de Torms a Sarroca con 32 Km.

Las obras complementarias corresponden:

- Almacenes frigoríficos en Borjas Blancas y Arbeca, captación de aguas en Granadella y Pobla de Granadella y la ampliación de la almazara de Mayals.

Las obras complementarias y el camino de Puig-Gros a Vinaixa, son las actuaciones más retrasadas a 1 de enero de 1977.

2.- La Segarra

El Decreto delimita la comarca incluyendo el área de Sta. Coloma de Queralt (provincia de Tarragona) y el de Calaf (provincia de Barcelona) (119)

Las acciones a desarrollar serán las de potenciar en secano la mejora de pastos naturales, producción de

cereales pienso, forrajeras y plantas oleaginosas, la mejora de los regadíos establecidos y la creación de nuevos regadíos, fomento de las explotaciones de ganado ovino e implantación de explotaciones de ganado porcino de ciclo completo, y la mejora de la infraestructura del medio rural. (120)

3.- Priorat-Falset

En 1976 se declaró ^{la} comarca del Priorat como zona de Ordenación de Explotaciones (121).

Las acciones a desarrollar serán las tendentes a potenciar la existencia de una ganadería de renta, espe- cialmente ovina, avícola y porcina en ciclo cerrado y la renovación y conservación de los cultivos permanen- tes actuales principalmente la vid; establecimiento o mejora de bodegas cooperativas y en especial una de segun- do grado que elabor al máximo la producción de la comarca. La inversión prevista en el plan asciende a 668 mi- llones de pesetas, con la siguiente descomposición:

| | |
|--------------------------------|-------------|
| Mejora del medio rural..... | 15.000.000 |
| Transformación en regadío..... | 166.000.000 |
| Plantaciones..... | 109.000.000 |
| Mecanización..... | 182.000.000 |
| Red de caminos..... | 90.000.000 |
| Industrias..... | 100.000.000 |
| | <hr/> |
| TOTAL..... | 668.000.000 |

Hay que señalar que la casi totalidad de las zonas de transformación en regadío declaradas de interés nacional, llevan aneja la declaración de zonas de Ordenación de Explotaciones.

C) Concentración parcelaria

-Zona de Vall de Bas (Garrotxa). Afecta a todos los municipios que se han integrado en el Vall de Bas. Abarca una extensión de 1.844 hectáreas, habiéndose decretado en 1966 y concluido el acuerdo en 1972. Estaba pendiente de entrega de la escritura en enero de 1977. La inversión en caminos y desagües asciende a 18,3 millones de pesetas.

-Zona de San Jordi (Baix Empordà-Gironés). Afecta a los municipios de Cervià de Ter, Sant Jordi, Viladesens, Colomers y Jafre, abarcando 2.412 hectáreas. Se decretó en 1968, no existiendo aún acuerdo firme, habiéndose presentado unas trescientas alegaciones. La inversión en caminos y desagües alcanza 22,8 millones de pesetas. Como se recordará, esta zona está afectada por el Plan de Regadío del Baix Ter (Sector III).

-Zona de Garrigoles (Baix Empordà). Afecta 915 hectáreas se ha decretado la concentración en 1975, hallándose en enero de 1977 en proyecto.

-Zona del Canal Algerri-Balaguer (Noguera). En 1974 se decretó la concentración para el término municipal de Menarguens, habiéndose solicitado para el de Castelló de Farfanya. Sin embargo, al estar paralizado el proyecto de regadío que justifica la concentración parcelaria, los trabajos están bloqueados.

En su apartado correspondiente, expusimos las limitaciones de la Concentración Parcelaria en su aplicación a un área como la catalana. Los puntuales casos en los que se ha establecido o se está en negociaciones, nos ha servido para constatar el siguiente comportamiento. En las zonas próximas a los términos minicipales en los que se ha decretado la Concentración Parcelaria, se produce un creciente intercambio de parcelas entre los propios agricultores sin intervención pública, y logicamente afectando sólo parte del término. Sin embargo, en los municipios afectados por la Concentración, la incertidum-

bre creada por la reasignación global que hay que acordar, bloquea todo tipo de iniciativa individual, por lo que no se ha detectado el fenómeno de concentración individualizada que por libre voluntad se va dando fuera de la zona concentrada. Los efectos inmovilizadores tienen más grave consecuencia a la vista del excesivo tiempo que transcurre entre la aprobación de la Concentración y el acuerdo definitivo.

D) Análisis para Capitalización de Explotaciones

Los Préstamos y Subvenciones para explotaciones individuales o agrupados, sí han tenido una mayor importancia en Catalunya; a pesar de las quejas sobre la lentitud de las tramitaciones y el pago de auxilios. Estas ayudas se establecen con cargo a las líneas establecidas por el I.R.Y.D.A.

Durante el cuatrienio 1972-75 se han tramitado los expedientes cuyo número para las distintas provincias se detalla a continuación:

| | | |
|-----------|---------------|-----|
| BARCELONA | Año 1972..... | 418 |
| | Año 1973..... | 97 |
| | Año 1974..... | 74 |
| | Año 1975..... | 146 |

| | | |
|-----------|---------------|-----|
| GIRONA | Año 1972..... | 198 |
| | Año 1973..... | 150 |
| | Año 1974..... | 73 |
| | Año 1975..... | 236 |
| LLEIDA | Año 1972..... | 742 |
| | Año 1973..... | 740 |
| | Año 1974..... | 479 |
| | Año 1975..... | 448 |
| TARRAGONA | Año 1972..... | 524 |
| | Año 1973..... | 386 |
| | Año 1974..... | 451 |
| | Año 1975..... | 620 |

Las inversiones correspondientes a estos expedientes se distribuyeron de la siguiente forma:

| BARCELONA | cantidades en miles de pesetas | | | |
|--------------------------------|--------------------------------|---------------|---------------|----------------|
| | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 |
| Préstamo..... | 19.105 | 30.199 | 77.366 | 97.580 |
| Subvención..... | 16.856 | 10.398 | 12.789 | 12.707 |
| Auxilio total..... | 35.961 | 40.597 | 90.155 | 110.287 |
| ----- | | | | |
| Distribución del auxilio total | | | | |
| Compra tierras..... | - | 4.287 | 2.730 | 2.000 |
| Regadío..... | 2.804 | 6.423 | 9.352 | 10.197 |
| Mejora del suelo.... | 285 | 3.122 | 1.128 | 4.204 |
| Plantaciones..... | 435 | 69 | - | - |
| Construc. rurales... | - | 16.993 | 54.475 | 66.118 |
| Electrif. e indust.. | - | 1.421 | 11.924 | 21.092 |
| Adquisición ganado.. | - | 2.474 | 7.699 | 8.614 |
| Adquisic. Maquinar.. | - | 3.458 | 2.801 | 3.954 |
| Otras finalidades... | 32.437 | 2.350 | 46 | 4.108 |
| | <u>35.961</u> | <u>40.597</u> | <u>90.155</u> | <u>110.287</u> |
| TOTAL..... | 35.961 | 40.597 | 90.155 | 110.287 |
| ----- | | | | |

| GIRONA | | cantidades en miles de pesetas | | | |
|--------------------------------|--------|--------------------------------|--------|--------|--|
| | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | |
| Préstamo..... | 11.426 | 48.597 | 52.088 | 67.488 | |
| Subvención..... | 6.619 | 16.049 | 10.699 | 14.380 | |
| Auxilio total..... | 18.045 | 64.646 | 62.787 | 81.860 | |
| ----- | | | | | |
| Distribución del auxilio total | | | | | |
| Compra de tierra..... | - | 1.704 | 1.951 | 300 | |
| Regadío..... | 2.068 | 3.299 | 3.065 | 10.285 | |
| Mejora del suelo.... | - | 2.360 | 711 | 83 | |
| Plantaciones..... | 309 | 1.725 | 931 | 162 | |
| Construc. rurales... | 3.036 | 30.772 | 34.443 | 33.633 | |
| Electrif. e industr. | 4.956 | 5.518 | 4.407 | 20.094 | |
| Adquisición ganado.. | - | 11.757 | 13.862 | 12.095 | |
| Adquisición maquin.. | - | 5.022 | 1.867 | 2.310 | |
| Otras finalidades... | 7.676 | 2.489 | 1.550 | 2.898 | |
| TOTAL..... | 18.045 | 64.646 | 62.787 | 81.860 | |

| LLEIDA | | cantidades en miles de pesetas | | | |
|--------------------------------|--------|--------------------------------|---------|---------|--|
| | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | |
| Préstamo..... | 65.518 | 110.612 | 198.753 | 218.825 | |
| Subvención..... | 12.511 | 29.535 | 34.638 | 21.113 | |
| Auxilio total..... | 78.029 | 140.147 | 233.391 | 246.938 | |
| ----- | | | | | |
| Distribución del auxilio total | | | | | |
| Compra tierras..... | - | - | 160 | 8.680 | |
| Regadío..... | 32.691 | 27.005 | 41.558 | 34.851 | |
| Mejora del suelo.... | 2.780 | 21.335 | 6.235 | 9.535 | |
| Plantaciones..... | 7.073 | 7.186 | 14.076 | 8.246 | |
| Construc. rurales... | 8.850 | 32.573 | 91.280 | 111.469 | |
| Electrif. e industr. | 3.020 | 15.467 | 34.886 | 27.438 | |
| Adquisición ganado.. | - | 3.734 | 9.451 | 19.001 | |
| Adquisición maquin.. | - | 23.738 | 34.005 | 26.229 | |
| Otras finalidades... | 23.615 | 9.109 | 1.740 | 1.489 | |
| TOTAL..... | 78.029 | 140.147 | 233.391 | 246.938 | |

| TARRAGONA | cantidades en miles de pesetas | | | |
|--------------------------------|--------------------------------|--------|---------|---------|
| | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 |
| Préstamo..... | 29.508 | 76.128 | 184.620 | 260.499 |
| Subvención..... | 9.937 | 20.816 | 41.670 | 44.415 |
| Auxilio total..... | 39.445 | 96.944 | 226.190 | 304.914 |
| ----- | | | | |
| Distribución del auxilio total | | | | |
| Compra de tierra... | - | - | 1.000 | 480 |
| Regadío..... | 9.134 | 38.166 | 92.059 | 145.241 |
| Mejora del suelo... | 2.320 | 11.079 | 5.304 | 19.804 |
| Plantaciones..... | 604 | 12.565 | 42.396 | 38.787 |
| Construc. rurales.. | 1.730 | 19.762 | 48.701 | 62.608 |
| Electrif. e indus.. | 998 | 2.587 | 14.382 | 13.356 |
| Adquisición ganado. | - | 5.828 | 11.502 | 5.331 |
| Adquisición maquin. | - | 4.757 | 10.453 | 19.307 |
| Otras finalidades.. | 23.659 | 2.200 | 493 | - |
| | | | | |
| TOTAL..... | 39.445 | 96.944 | 226.290 | 304.914 |

10.2.3.- La evolución de la política en torno a las es-
tructuras de producción agrarias

La necesidad de una continua adaptación de la explotación familiar, ha sido una constante del presente trabajo. En la medida que las innovaciones tecnológicas se van generando, los primeros que las incorporan obtienen unas rentas diferenciales que posteriormente se van reduciendo en función de la extensión de la mejora tecnológica. Teniendo en cuenta la rapidez de la difusión,

por las causas ya enunciadas, el agricultor ha de ir acomodándose a mayores superficies que le permitan amortizar los equipos productivos más avanzados, con los que se consigue una mayor productividad del trabajo y por tanto, un menor coste unitario de producción. La diferenciación ya realizada entre innovación "land-saving" y "labour-saving", hace variar la intensidad con que es necesaria una mayor dimensión, por lo que es obligatorio que la política de reforma de las estructuras de producción considere cada caso concreto. Es decir, que las dimensiones mínimas a proponer irán variando según producto y/o según zona productora. Por tanto, es posible y necesario determinar estos tamaños, ya que la política de estructuras tendrá que intensificar o aminorar su actuación según los distintos desfases que existen entre la realidad de cada zona y la dimensión que se considere que para un producto concreto va a retribuir adecuadamente al agricultor. Las directrices de la C.^L.E. sobre el tema, han fijado como objetivo a lograr que el nivel de remuneración que se obtenga por el conjunto del trabajo familiar empleado en la explotación sea comparable al del salario medio de la región.

Ahora bien, estas dimensiones que es factible determinar, no tienen una validez permanente, ya que se calculan

lan teniendo en cuenta el actual estado de la tecnología; por tanto, además de considerar el modelo de explotación a fomentar, es cada día más urgente, dotar al sector agrario de mecanismos que faciliten una continuada y acelerada adaptación a la innovación. Es decir, frente al inmovilismo propio de la propiedad de la tierra, hay que ir adaptando los distintos instrumentos de la política agraria para que la dimensión de la explotación agraria pueda ir modificándose con flexibilidad al ritmo del cambio.

Política de precios versus política de estructuras

Con un territorio agrícola finito y sin tierras vírgenes, la concentración de explotaciones por absorción es la única solución posible para incrementar la dimensión.

A lo largo del trabajo hemos hecho referencia continuada a la conveniencia de ligar la política de precios agrarios y la política de estructuras. Veíamos como para la fijación de los precios de los productos agrarios teníamos que partir de algún tipo de explotación que con criterios políticos se tenía que adoptar, hablábamos del concepto de "viable" que se utiliza por parte

de la Política Agraria Comunitaria. Por ello, parece ló-
gico que la política de estructuras se esfuerce en con-
seguir que la mayoría de explotaciones alcance ese mini
mo de "viabilidad", que va a servir de pauta para la fi
jación de los precios que la Administración se comprome
te a garantizar.

Es socialmente deseable que ambas políticas vayan
acompañadas, ahora bien, una fijación de precios que co
rresponda a un coste unitario de producción de una gran
empresa agraria, desde luego acelerará el cambio en las
estructuras de producción, ya que numerosos agriculto-
res tendrán que abandonar el sector, o sus ayudas fami-
liares en función de que la retribución que obtengan a
lo largo de un periodo sea inferior a lo que considera
que es factible obtener como renta si cambia de profe-
sión. Por tanto, hay que coordinar el cambio en las es-
tructuras a las posibilidades de empleos no-agrarios que
existan. Además, esta fijación tomando como base la gran
empresa, puede conducir a un desabastecimiento interior,
y por tanto pasar a depender del mercado mundial, lo que
vimos que estaba en función de la situación de la Balan-
za de Pagos; y además es muy probable que no sea suficien-
te una política de precios a la baja para reestructurar

la producción agraria, ya que si el mercado de trabajo no puede absorber el supuesto excedente, no se producirá una concentración de explotaciones puesto que aún a un nivel de subsistencia la explotación familiar pequeña continuará en el sector.

Es preciso determinar un ritmo de cambio, ya que tampoco es factible fijar un precio garantizado continuamente creciente en términos relativos, por la acumulación de excedentes y el tope presupuestario que sería necesario establecer; por ello, veíamos que el método "objetivo" para la fijación de los precios agrarios permitía ligar la política de precios con la política de estructuras. Con estas líneas hemos pretendido dar algunas razones para rechazar la postura de quienes contraponen política de precios agrarios con política de estructuras; creemos que la elaboración de un programa coherente para el sector agrario exige combinar estos dos instrumentos; pero además ha salido a colación el tema de la población activa agraria. Efectivamente, en el capítulo IV tratamos con cierta profusión el tema, aplicando normas de productividad del trabajo para cada producto, y de este modo podríamos analizar los distintos grados de ocupación de la población activa agraria en cada

comarca catalana. Es decir, veíamos la distinta desviación que existía entre la norma de productividad que hemos adoptado y la población activa agraria considerada. Por tanto, en la medida que la reforma de estructuras va ya consiguiendo explotaciones con la productividad fijada como objetivo, estará incidiendo de modo directo sobre el nivel de población activa agraria.

-Política de estructuras y población activa agraria

La productividad del trabajo en la agricultura progresa como consecuencia de los aumentos de producción y del descenso de población activa agraria; ahora bien, este incremento de la productividad tiene uno de sus límites en el aumento de la demanda de productos agrarios, siendo que aquella no puede crecer mucho más rápidamente que el total de lo demandado. Si aceptamos que la producción es difícil que deje de crecer, y que la productividad física del trabajo no es previsible esperar que retroceda; en la medida que la demanda de productos agrarios no experimente un aumento de tal magnitud, cosa improbable en función de la elasticidad-renta la única variable que puede mantener el ajuste es un descenso de la Población Activa Agraria. Si mediante un aumento

to de la participación en los mercados exteriores se lo gra expansionar la demanda, en principio la política agraria no tendrá por qué acudir a utilizar este instrumento.

Pero en nuestra opinión la política agraria, en la medida que intente mejorar las estructuras de producción agrarias, como medio para incrementar la renta de los agricultores con la menor repercusión sobre el conjunto de la sociedad, está incidiendo sobre el nivel de población activa agraria que considera que ajusta la estructura productiva de una zona determinada.

La innovación tecnológica, en muchos casos no es neutral respecto a la dimensión, por tanto para poder incorporarla es necesario dotarse de una mayor dimensión, ya que de no poder efectuarlo, el coste unitario de producción en función de la dimensión de las explotaciones irá diferenciándose y la brecha aumentará. En la medida que existe un precio indiscriminado para todo tipo de explotación, las más pequeñas o las que no tengan perspectivas de poder conseguir una retribución adecuada para el trabajo empleado, irán abandonando el sector agrario. Este es el proceso que se ha dado en todas las economías en crecimiento, siempre que se ha seguido la lógica del

mercado; la política de precios tan sólo ha retrasado el mecanismo de abandono al mismo tiempo que posibilita rentas diferenciales para el más grande y mejor equipado y/o mejor localizado. Por tanto, si se desea en verdad proteger los intereses de aquellos agricultores que no pueden adaptarse al cambio, capitalizándose y expansionándose, será más eficaz gestionar públicamente el descenso de la población activa agraria, que no a través de una política de precios que como máximo va a permitirle subsistir un número limitado de campañas y que vimos son otros los que extraen el mayor provecho de la misma. Este ha sido el sentido de las directrices comunitarias en materia de reforma de las estructuras de producción agraria, que no fueron adoptadas hasta 1972 a pesar de que estaban contenidas en el Memorandum Mansholt de 1968; como consecuencia de la presión de los distintos gobiernos nacionales que en el fondo, al no querer abordar el problema de una manera explícita y planificada, como recomendó Mansholt, estaban dejando que el trauma migratorio del agricultor estuviera igualmente llevándose a cabo, pero con un mayor coste social (122).

En la casi totalidad de los casos el oficio de agricultor es heredado, a diferencia del resto de profesio-

nes en las que al menos existe alguna mayor posibilidad de elección previa. Se considera por parte de los sociólogos que han estudiado el tema (123), que la mayor deficiencia de la educación en el medio rural es una de las causas que hacen que el hijo del agricultor tenga un abanico de posibilidades mucho más reducido, que el que estudia en un centro urbano, por lo que se quedan en el oficio que han aprendido de modo automático y al que tienen más fácil acceso. Consideran en los trabajos citados que se orientan fuera del sector si actúa con fuerza alguno de los siguientes factores: 1) Dados unos buenos resultados escolares es previsible que el hijo del agricultor pueda conseguir un buen empleo no agrario. 2) La renta agraria que puede esperar si continua es muy débil. 3) La herencia está muy dividida o puede tornarse conflictiva a la vista del número de hermanos. Entre las muchas variables que se han introducido en los modelos migratorios, quisiéramos añadir algunas de las que hemos podido detectar en Catalunya tal como el mayor riesgo de no encontrar esposa si continúa en el sector agrario (124), y los problemas de entendimiento padre-hijo que impide a éste obtener una mínima autonomía.

Del estudio de las tendencias de la población Activa Agraria, y efectuando arriesgadas extrapolaciones, se

han desprendido conclusiones alarmistas sobre la desapa
rición de población en las zonas rurales y de como el
descenso de la población activa agraria podía provocar
un desabastecimiento alimenticio o bien el desaprovecha
miento de recursos naturales (125). Tales conclusiones
demuestran que no tienen en cuenta que a un bajo nivel
de activos agrarios aparecen factores limitantes que ha
cen que la velocidad de abandono del sector se reduzca.
Si de la pérdida de activos agrarios se genera una con-
centración de explotaciones; éstas con una adecuada di-
mension fijan el número de trabajadores. Por otro lado,
hay que contar con la entrada en la actividad agraria
de personas de origen no-agrícola; y en tercer lugar,
hay que considerar que el descenso de la población ac-
tiva agraria a ciertos niveles puede comportar un incre-
mento de la renta agraria per-cápita por lo que es fac-
tible esperar una cierta atracción de mano de obra. Es-
tos factores limitantes al descenso de activos agrarios
cuando se llega a un bajo nivel, no aparecen cuando las
condiciones de vida son muy difíciles, tal como sucede
en las zonas de montaña. Es previsible por tanto, que la
desertización sea un hecho con los consiguientes perjui-
cios de orden ecológico y social. Ahora bien, si por es
te tipo de motivaciones se decide subvencionar al agri-

cultor de estas zonas, como se hace en Suiza, es conveniente detallar que esta actuación está fuera de toda lógica económica considerada en sentido estricto, ya que la subvención es difícil que dote al agricultor de estas áreas de una estructura productiva que le permita conseguir una retribución por su trabajo homologable con el del resto de sectores, por lo que constituye una subvención condenada a perpetuarse. Por ello subrayamos que debe extraerse del marco de la ayuda a la producción agraria para encuadrarse en otro tipo de política.

-Directrices Comunitarias sobre las estructuras de producción

De la implantación de la Organización Comunitaria de mercados Agrarios, y los niveles de garantía concedidos por la Política Agraria Comunitaria, se obtienen una serie de efectos no-deseados que justifican el segundo "Plan Mansholt" al que ya hicimos referencia en el punto 10.1. Si bien el primer "Plan Mansholt" que condujo a la Organización común de los distintos mercados agrarios fué aceptado por un amplio consenso, la reforma de estructuras de producción que prevee este segundo "Plan

Mansholt" suscitó las iras de las más importantes Organizaciones Sindicales Agrarias; tan sólo los sectores sindicales jóvenes apoyaron las directrices contenidas en el Memorandum. Las medidas propuestas en el Memorandum podemos resumirlas en seis tipos: 1º) Medidas en favor de las personas que deben abandonar la agricultura. 2º) Medidas en favor de las personas que continúen en una agricultura modernizada. En particular acerca de la constitución de explotaciones agrarias modernas. 3º) Medidas en favor de la información y de la formación profesional de los agricultores. 4º) Medidas en favor de la reducción de la superficie cultivada. 5º) Medidas para favorecer la orientación productiva de las explotaciones hacia la carne de bovino y ovino. 6º) Medidas sobre la comercialización de los productos agrarios. Junto a este conjunto de medidas se preveía una congelación de los precios de los productos agrarios. Ni esta recomendación de carácter general, ni las del punto 4º y 5º han sido instrumentadas por el Consejo de Ministros de las Comunidades.

En el Boletín Oficial de las Comunidades Europeas de 23 de abril de 1972, aparecen tres directrices que podemos considerar emanadas del Plant Mansholt, aunque par

cialmente y con cuatro años de retraso.

I. Directrices sobre la modernización de las explotaciones agrarias

a) Esta directriz estipula que los Estados miembros deberán instituir un régimen selectivo de fomento a las explotaciones agrarias para su desarrollo.

1) Objetivo de los planes de desarrollo. Los planes de desarrollo deberán permitir a las explotaciones conseguir en seis años una renta de trabajo al menos comparable a la de los salarios de la región. El concepto de renta comparable deberá ser calculado en función de las explotaciones de referencia que serán definidas por región y producto.

2) Condiciones requeridas para presentar un plan de desarrollo. Para presentar un plan de desarrollo las explotaciones deben de cumplir cuatro condiciones:

- Ejercer la actividad agraria de modo exclusivo
- Poseer una competencia profesional suficiente
- Mantener una contabilidad desde el principio del plan de desarrollo
- Tener una renta de trabajo inferior a la renta comparable y demostrar que al término del Plan de seis años la renta de trabajo se situará por encima de la renta comparable de la región.

3) Ventajas ligadas al plan de desarrollo. Dos ventajas esenciales acompañan a los planes de desarrollo:

- La obtención de bonificaciones de los intereses por las inversiones ligadas a la modernización de las explotaciones. Con garantías para los préstamos contratados y sus intereses cuando sea necesario paliar la insuficiencia de garantías inmobiliarias y personales.
- La prioridad concedida a los beneficiarios de estos planes en la obtención de aquellas tierras que queden libres como consecuencia de la política económica tendente a favorecer el abandono de la agricultura.

b) La financiación de estas ventajas estará asegurada por el F.E.O.G.A. en un 25 por ciento y por los Estados Miembros en un 75 por ciento.

c) Los estados miembros pueden diferenciar según las regiones los montantes de ayuda financiera prevista para la realización de estas medidas, o bien discriminar a ciertas regiones del conjunto o de algunas de estas medidas.

II. Directriz relativa al fomento del cese de la actividad agraria y la afectación de la superficie agrícola utilizada con la finalidad de mejorar las estructuras agrarias.

a) Este régimen comporta la concesión de una prima no elegible del F.E.O.G.A. (126) calculada en función de la superficie agrícola liberada a los agricultores que hagan la demanda.

b) La concesión de una indemnización anual a los agricultores de 55 a 65 años que ejerzan la actividad exclusivamente. Los Estados Miembros pueden sustituir esta prima anual por una indemnización total calculada en función de la edad o de la renta del beneficiario.

Esta indemnización está limitada a un montante elegible de 900 U.C. para un agricultor casado, de 600 U.C. para un beneficiario sólo. Durante los cinco primeros años la elegibilidad del F.E.O.G.A. estará reservada entre 55 y 60 años y a los agricultores de menos de 15 hectáreas en los países donde la población activa agraria sea superior al 15 por ciento, es decir, en Italia.

c) Las tierras liberadas por los beneficiarios de estas indemnizaciones deberán ser alquiladas por lo menos durante doce años o cedidas en propiedad o en enfiteusis a los beneficiarios de los planes de desarrollo (a condición de que existan en la región), o bien que queden sustraídas a la utilización agrícola para ser afectadas fundamentalmente a la repoblación forestal, a la sanidad, al esparcimiento, o a otros fines de utilidad pública.

882

d) Los Estados Miembros disponen de la facultad de diferenciar según las regiones el montante de ayuda financiera prevista por esta directriz o de no aplicar en ciertas regiones parte o la totalidad de la presente normativa.

e) Los gastos previstos por esta directriz serán normalmente financiados en un 25 por ciento por el F.E.O.G.A. No obstante, se pueden incrementar.

III. Directriz sobre la información socioeconómica y la cualificación profesional de las personas que trabajan en la agricultura.

a) Esta directriz está destinada además a los obreros agrícolas y a las ayudas familiares.

b) El régimen comportará la creación y el desarrollo de servicios de información cuyos objetivos serán:

-Dar a la población agraria una información general sobre las posibilidades que se le ofrecen de mejorar su situación socioeconómica.

-Estudiar y examinar los casos individuales en vista a una adaptación a las nuevas situaciones.

-Poner a las personas interesadas en las nuevas orientaciones de sus explotaciones, en contacto con los servicios de extensión competentes.

-Informar y aconsejar a los interesados en vistas a la posibilidad de una orientación agraria; a la elección de una actividad no agraria; al cese definitivo en su actividad profesional; de las posibilidades de perfeccionamiento de las personas que trabajan en la agricultura y de las perspectivas que se ofrecen a sus hijos en el interior o en el exterior del sector.

c) Los Estados Miembros instituirán un régimen de fomento a la formación profesional de los agricultores, de los obreros y de las ayudas familiares para permitirlos adquirir una nueva y mejor cualificación.

d) Los Estados Miembros instituirán un régimen de ayudas garantizando a los interesados una renta durante la duración de sus estudios de reconversión y la apertura o el mantenimiento de sus derechos a las prestaciones de la Seguridad Social. Las acciones estarán financiadas en un 25 por ciento por el F.E.O.G.A.

Del análisis de las Directrices Comunitarias se pueden desprender algunas conclusiones generales. La primera es que parten de la aceptación de las "tres agriculturas" a las que nos referimos en el capítulo IX, punto 9.7., ya que esta política de estructuras es selectiva, por un lado discrimina a los que obtienen una renta del trabajo superior a la de las actividades no-agrarias de la región (agricultura competitiva), y por el otro lado a aquellos agricultores que por carecer de un mínimo de recursos no pueden demostrar que en el plazo de seis años con las ayudas que pueda recibir obtendrá esa renta homologable (agricultura "víctima del cambio"). Por tanto, la política de estructuras comunitaria se centra en la segunda agricultura, aquella que se considera con "vocación" para acabar siendo competitiva con una ayuda pública a lo largo de seis campañas. La segunda conclusión se desprende de la anterior, ya que mediante esta selectividad, se pretende un saneamiento del sector eliminando a las unidades de producción menos competitivas. Pre-

cisamente el resto de medidas están destinadas a gestionar esta desaparición que pretende fortalecer a los medianos, intentando "humanizarla" en lugar de ignorar el proceso tal como se había hecho hasta entonces con un coste social sustancialmente mayor.

Comentemos a continuación las políticas tendentes a favorecer las jubilaciones y el abandono anticipado de las actividades. En un primer momento el objetivo es tan solo social, ya que debido a deficiencias de los Regímenes Agrarios de la Seguridad Social en algunos países, las jubilaciones eran muy bajas. Sin embargo, nos centraremos en las prestaciones suplementarias que se conceden en la mayoría de países europeos a los agricultores que al jubilarse dejan libre la tierra para llevar a cabo mejoras estructurales, con lo que el objetivo pasa a ser otro. Ya hemos señalado las condiciones que se exigen en la C.E.E. desde el punto de vista de la mejora de las condiciones productivas, estos instrumentos tendentes a anticipar la edad de jubilación consiguen fundamentalmente un rejuvenecimiento de los jefes o titulares de la explotación. Aún en el caso de que el beneficiario del abandono anticipado sea el hijo del propietario, el cambio de gestor es importante, ya que se

calcula que los agricultores a los cincuenta años pierden dinamismo y ya no proceden a incorporar novedades tecnológicas o los cambios en la orientación productiva que parecen más aconsejables. Obviamente, a partir de esta edad, la maduración de una inversión sobrepasa el tiempo que le queda para su jubilación; es en este sentido que hay que interpretar las disposiciones comunitarias que permiten acogerse a este plan a los agricultores en tanto cumplan los 55 años. Estas medidas alientan la permanencia del hijo en la explotación, ya que sabe que accederá a la gestión plena de la explotación con mayor antelación, aunque la propiedad continúe siendo del padre. Por otro lado, estas medidas han provocado un incremento de la superficie arrendada, lo que posibilita un incremento de las dimensiones de las explotaciones sin tener que efectuar el desembolso que supone la compra de la tierra.

Esta directriz comunitaria tiene en realidad una corta vivencia impidiendo extraer conclusiones más o menos estables sobre las ventajas de este tipo de política. Parece que la evolución expuesta también se hubiera producido sin existir este costoso programa; sin embargo, queda por resolver el problema de saber cuanto tiempo de

adelanto ganamos con estas medidas. Para conocer mejor la eficacia del programa, es necesario dejar pasar algo más de tiempo, así como sopesar el contenido del programa; la O.C.D.E. advierte:

"No hay duda de que un sistema de este tipo es costoso. Si se quiere que las indemnizaciones atraigan a los agricultores que todavía no han alcanzado la edad de jubilación, así como a los que tienen una explotación demasiado pequeña, es conveniente que dichas indemnizaciones constituyan un importante estímulo; en efecto, si los agricultores, por sí mismos, no desean abandonar su explotación, la alternativa que se presenta es la siguiente: o bien las indemnizaciones son tan bajas y las condiciones exigidas tan estrictas que las solicitudes son muy poco numerosas y el coste es bajo, en cuyo caso la incidencia en las estructuras es despreciable, o bien las indemnizaciones son interesantes y las condiciones liberales, con lo que los efectos estructurales serán relativamente importantes, pero los poderes públicos tendrán que soportar un elevado coste" (127).

En cuanto a las ventajas, aparte de las citadas, hay que reseñar que de producirse la mejora de estructuras a un ritmo adecuado, en principio cabe esperar una paulatina disminución relativa de la ayuda pública al sostenimiento de precios y mercados. Pero repetimos, que hay que aguardar a que los Estados que han puesto en práctica estas medidas formulen un balance cuantitativo de las ventajas e inconvenientes.

La tercera Directriz Comunitaria de Abril de 1972 sobre reforma socio-estructural de la agricultura, con-

tiene indicaciones que pretenden favorecer la readaptación profesional de aquellos que consideren que el abandono de la agricultura puede mejorar su posición económica. Dos temas vuelven a plantearse a la hora de analizar la incidencia de estas medidas; en primer lugar, el número de activos que abandonan el sector bajo la influencia de estos programas y que, de no existir, no lo hubieran hecho; en el programa de readaptación profesional, es difícil ofrecer datos, ya que los activos agrarios se cambian de sector cuando ya han encontrado empleo no-agrario, por lo que no pueden acogerse normalmente a estas ayudas, ya que la Administración fija unas condiciones que no cumplen por tener ya empleo. En segundo lugar, cabe considerar los efectos en cuanto a la mejora de estructuras, que en este programa tienen una pequeña incidencia, puesto que la mayor parte de los activos agrarios que se acogen a estas medidas son hijos menores de agricultores o ayudas familiares, con lo que disminuye la población activa agraria pero no el número de explotaciones.

10.2.4.- Catalunya y las medidas de reforma de las estructuras

La gestión de la disminución de la población activa

agraria, es uno de los ejes de la política de reforma de las estructuras de producción que se están acometiendo en la Europa Occidental. Siempre se reconoce que la existencia de empleos no-agrarios en la región es el elemento que cataliza el abandono del sector agrario por parte de aquellos asalariados o agricultores que recibirán una mayor y más segura retribución con el cambio. En los casos en que sin grandes desplazamientos, e incluso simultaneando el trabajo no-agrario con el hogar familiar, el coste de oportunidad de continuar en el sector, es muy grande; por ello, en Catalunya a pesar del proceso de intensificación productiva agraria, la proximidad de empleos no-agrarios ha supuesto un continuado descenso en términos absolutos y relativos de activos agrarios. En la actualidad, hemos calculado en el capítulo IV, que tan sólo el seis por ciento de la población activa trabaja en el sector agrario, por lo que estamos ante uno de los porcentajes más bajos de Europa. Llegados a este nivel, desaparece toda prioridad sobre las medidas que tiendan a disminuir el número de activos agrarios. Hay que reseñar que el proceso de abandono se ha realizado sin ningún tipo de planificación y por tanto, con un elevado coste social, tan sólo atenuado por no tener que salir de la propia región.

La estructura de edades del total de personas que trabajan en el seno de explotaciones agrarias en 1972, constituye un dato más que relevante que nos sirve para mantener nuestra posición sobre la conveniencia de no invertir recursos públicos en programas que tienden a fomentar la disminución de población activa agraria. En efecto, tal como pudimos ver en el capítulo IV, punto 4.4., tan sólo el siete por ciento de los trabajadores asalariados y no asalariados de las explotaciones agrarias de la provincia de Barcelona tenían menos de veinticinco años, En Girona el seis por ciento, en Lleida el nueve por ciento y en Tarragona el diez por ciento. Esta estructura de edades hace que el porcentaje actual de activos agrarios catalanes sobre el total de activos va a continuar descendiendo en la medida que se vayan jubilando el importante porcentaje de trabajadores agrarios que tienen más de sesenta y cinco años, tal como puede apreciarse en el cuadro número 31 del capítulo IV. Digamos, para tener una referencia, que en España los trabajadores en explotaciones agrarias con menos de veinticinco años suponían el 17 por ciento del total, lo que presenta una estructura sustancialmente más joven que la catalana.

Por tanto, a la vista de la actual proporción de

trabajadores agrarios respecto al total de trabajadores en Catalunya, y a la vista de la estructura de edades, tan envejecida, podemos subrayar que si uno de los instrumentos de los programas de reforma estructurales era reducir la población activa del sector, para mejorar la productividad del trabajo y de este modo poder incrementar la renta per cápita agraria, disminuyendo su diferencia con respecto al valor medio del conjunto de la economía, no cabe aplicar estas medidas en Catalunya. Este descenso de población activa agraria buscado en toda Europa, e intentando "humanizarlo" mediante su control y planificación y subvenciones, se ha realizado plenamente en Catalunya sin ningún tipo de intervención de los poderes públicos, que intentasen evitar los desequilibrios que comporta todo éxodo rural en cuanto a déficit de equipamientos, por su no previsión en las zonas de destino, y por el paulatino abandono y degradación de los ya instalados en las zonas de emigración. La lógica de la concentración que impone una asignación de los recursos productivos en función del mercado, consigue con mucha mayor rapidez el ajuste de población activa que las medidas de política económica que se aplican en otras regiones europeas, donde el proceso es más lento y

más costoso para el erario público, aunque algo más equilibrado y con menor coste social para el trabajador asa-lariado o no que abandona el sector.

Esta situación descrita la podemos explicar median-
te uno de los círculos "viciados" de la política de es-
tructuras. Para atenuar la disparidad de rentas entre
los distintos sectores económicos, pretendemos elevar la
renta del sector agrario, lo que se consigue si somos ca
paces de disminuir el número de agricultores; pero sin
embargo este abandono será más intenso a medida que sea
mayor la diferencia entre la renta de los sector agrarios
y no-agrarios. La actuación de la Política Agraria debe
tender a hacer menos penoso el cambio, a facilitar la rea
daptación, la búsqueda, consciente de mejores oportuni-
dades, pero teniendo en cuenta la contradicción que hemos
señalado.

Lo que no puede deducirse de la drástica disminución
de la población activa agraria que se ha producido y con-
tinuará produciéndose en Catalunya, es que haya comporta-
do una mejora proporcional al citado abandono en las es-
tructuras de producción. Es decir, que los efectos posi-
tivos cara al incremento de la dimensión de las explota-
ciones no se ha producido en la misma medida que han aban

donado el sector activos agrarios. Muchos de los que dejan el sector, pasan a convertirse en agricultores a tiempo parcial, obteniendo más del cincuenta por ciento de sus ingresos en la nueva actividad, en otros casos se van las ayudas familiares, etc., con lo que se mantiene el número de explotaciones, y son relativamente pocas las que pueden incrementar su dimensión.

Tratar de que la disminución de población activa se convierta en un aumento del tamaño de las empresas agrarias, si que constituye un objetivo para el que es muy necesario el empleo de las políticas estructurales a que hemos hecho referencia. A este respecto, téngase en cuenta, que el 27 por ciento de los titulares de explotaciones agrarias en Catalunya tienen más de sesenta y cinco años, por lo que cabe esperar que la aplicación de las medidas de la C.E.E. sobre la jubilación anticipada a los 55 años afectaría en Catalunya al cincuenta y cuatro por ciento de las explotaciones. Es decir, que la superficie de más de la mitad de las explotaciones podían quedar en manos de los hijos, en principio más emprendedores, o bien, serviría para incrementar la dimensión de las explotaciones vecinas cuyos titulares sean más jóvenes. Para estudiar las posibilidades que existen de obtener tie

rra cultivable con la que poder incrementar la dimensión de las explotaciones, es necesario conocer el número de explotaciones agrarias en las que la sucesión está garantizada, es decir, que existe un hijo que va a continuar en la agricultura, ya que la superficie ocupada con explotaciones con sucesor no podrá ser utilizada. Este dato tan imprescindible para la agricultura catalana, a la vista de la edad avanzada de más de la mitad de los titulares de las explotaciones, no es posible obtenerlo de ninguna fuente estadística. Tan sólo los datos comentados sobre el total de población activa agraria pueden orientarnos.

Para obtener todas las ventajas posibles que permite una actuación que fomente la jubilación anticipada, es preciso controlar el proceso y garantizar una información que posibilite un conocimiento por parte de todos los interesados. Hay que considerar que el objetivo de estas medidas es la mejora de estructuras, por tanto hay que conceder la indemnización a aquellos agricultores cuyas tierras pueden utilizarse para ese fin. Por tanto, nos podemos encontrar con un conjunto de productores que queriéndose acoger a la jubilación anticipada no encuentran a quién arrendar o vender su explotación para que

pueda incrementar la dimensión; y viceversa, agricultores que estén dispuestos a tomar en alquiler o comprar extensiones de terreno para mejorar su estructura productiva y no encuentren oferta. Para conseguir la máxima eficacia de estos programas, es preciso evitar estos desajustes y por tanto intentar que por falta de información por no encontrar un demandante a tiempo y con las condiciones aceptables, las posibilidades de mejora estructural queden muy limitadas. Precisamente para evitar al máximo estos desajustes, en los países de la C.E.E. y en otros donde se aplican estas medidas, existen Organismos Públicos o Semipúblicos que intervienen y controlan la aplicación de estas medidas, además de realizar otra serie de funciones que iremos estudiando. Si un agricultor desea acogerse a la jubilación anticipada y no encuentra demandante, estas Instituciones o bien lo buscan, o bien compran la tierra a la espera de poder colocarla a otro agricultor, o en el caso de parcelas marginales, destinarlas a repoblación forestal, o cualquier otra utilización. Este tipo de Organismos cumplen una labor de intermedio, tan vital a la vista de los desajustes temporales y espaciales entre los que desean retirarse y los posibles demandantes. La vía para conseguir que los abando

nos de las explotaciones y el cambio en la titularidad revierta en una mejora cualitativa de la estructura de la empresa agraria catalana pasa por la creación de este Organismo que evite los desajustes de un proceso de abandono no controlado.

Usos competitivos del suelo y precios de la tierra y
bloqueo a la expansión de las explotaciones agrarias

La agricultura en Catalunya está amenazada, y consideramos que es necesario ampliar el instrumental de la política agraria que existe hoy en España, si se quiere contar con una población activa en parte dedicada al sector agrario, así como mantener la actual contribución de la agricultura catalana a la Producción Final Agraria de España.

Hay que señalar que el principal inconveniente que los agricultores encuentran para incrementar la dimensión de sus explotaciones es el precio del suelo agrario. Hoy en día, en Catalunya, el precio del suelo alcanza las mayores cotizaciones europeas. En el capítulo anterior, punto 9.4., analizábamos las relaciones que se establecen entre los precios del suelo y el resto de

variables de la matriz de correlaciones en el conjunto de comarcas catalanas. Resumiendo lo anterior y añadiendo nuevas consideraciones, podemos señalar que el alza de los precios está basada en un incremento de la demanda de tierra proveniente del propio sector agrario, y sobre todo en Catalunya, de fuera del sector.

En primer lugar, la congestión de las áreas tradicionalmente industriales, hace que la expansión del sector sea por nuevas instalaciones, por abandono de los centros urbanos, por encarecimiento del suelo industrial como consecuencia de la aglomeración de actividades que intentan conseguir la mayor renta de situación, vaya localizándose en áreas agrarias. Obviamente, al ser mayor el valor añadido por unidad de superficie del sector industrial con respecto al agrario, tal como vimos al analizar el modelo de ALONSO en el capítulo anterior, la industria desplaza a la agricultura. Por tanto, tenemos detectada una importante demanda de suelo.

En segundo lugar, la expansión urbana también requiere espacio y por tanto entra en competencia por el uso del suelo con el sector agrario, con clara desventaja en cuanto a renta generada por unidad de superficie para este último. Las mayores exigencias en equipamien-

tos colectivos que se generan a medida que se incrementa el nivel de vida, son otro elemento que contribuye a aumentar la necesidad de espacio de los núcleos urbanos, haciendo que éstos no se limiten tan sólo a la vivienda.

En tercer lugar, podemos situar a la demanda de suelo para la construcción de segunda residencia. En Catalunya, el tipo de ciudad creada, cierta ideosincracia, etc., está haciendo que la segunda residencia sea un fenómeno cada vez más social, y por tanto, se requiera un mayor espacio, que también entrará en competencia con el uso agrario del mismo.

En cuarto lugar, existe una demanda de suelo para inversión. En la medida que la depreciación monetaria se va convirtiendo en un fenómeno permanente; así como el mal resultado que ha dado la compra de valores que se cotizan en Bolsa para aquellos que buscaban un rendimiento estable y no supieron vender a tiempo, se ha generado una demanda de tierra que se ha agudizado a partir de 1973. Esta demanda protagonizada por determinados estratos de profesiones liberales (los agricultores hablan de notarios y médicos), que obtienen un máximo ahorro al estar desligados de una función productiva que les exija

una autofinanciación, ven en la compra de tierra un valor "refugio", frente a la inestabilidad e incertidumbre que observan en los mercados de otro tipo de activos. En la demanda de tierras de no-agricultores en zonas eminentemente agrarias, cabe añadir el prestigio social que otorga la condición de propietario de tierras como otro motivo que la explica. El recuerdo del "paira^llismo" y otras motivaciones pre-capitalistas, acentúan algo más este tipo de demanda en el caso catalán.

En quinto lugar, podemos citar la demanda de tierras por parte de los propios agricultores. La necesidad de incrementar el tamaño de la explotación para poder disminuir la repercusión de los costes fijos, hace que se establezca una dura competencia entre los agricultores de determinadas zonas por conseguir la parcela en venta, lo que conduce a un mayor precio por hectárea.

Por las razones señaladas en el punto 9.5. del capítulo anterior, las cuatro demandas de suelo señalado, en primer lugar, tienen más fuerza que la de los agricultores, y por tanto en general tenderá a desplazarlos. La unión de las cinco demandas posibles y el aumento en la intensidad de las compras, mientras la oferta de tierras permanece estable (capital no reproducible) hace

que el precio del suelo agrario no esté relacionado con el rendimiento económico que se obtiene por su uso agrario. Por tanto, el agricultor si quiere extenderse ha de pagar un precio superior al valor de la renta capitalizada, por lo que si atiende a este criterio que supone calcular el precio máximo que está dispuesto a pagar por una nueva hectárea en función del rendimiento que le va a proporcionar, nunca efectuará esta inversión, por lo que vemos que la estructura de producción agraria del conjunto de explotaciones no mejorará a pesar de las medidas de política económica que se arbitren.

Tal como puede verse en el mapa de municipios número 7, la situación no es homogénea, existiendo zonas en las que la desviación del precio de mercado del suelo con respecto a la renta capitalizada que se obtiene por su uso agrario es mucho menor que en otros, este hecho está en relación con la distinta intensidad de la demanda no-agraria en cada una de las áreas. Tampoco hay que desdeñar el efecto de la competencia entre los propios agricultores, que alcanza las máximas tensiones en las zonas en las que la intensificación productiva es más factible; lo que hace que el precio del suelo se eleve por la propia dinámica del sector, y que a la vez sea

necesaria esta mayor intensidad de trabajo y capital para obtener una mayor renta por unidad de superficie, en vista del mayor coste de oportunidad de las tierras con mejor renta de situación.

La mejora en las comunicaciones extiende el radio en que se manifiestan las ventajas económicas que se incorporan a la renta de situación, por lo que la disminución en el tiempo de traslado que se ha operado como consecuencia fundamental de la construcción de autopistas, hace cada vez más difícil dilucidar la frontera entre las áreas en que la demanda es exclusivamente agraria, y aquellas otras en las que aparece una influencia de la demanda de origen urbano. En Catalunya, podemos afirmar que la totalidad de su territorio se ve sometido con mayor o menor intensidad a la influencia de las cinco demandas analizadas, por lo que el precio del suelo está desligado del rendimiento que se obtiene por su uso agrario.

Tal como dijimos anteriormente, el análisis se complica a tenor de que el mercado no es transparente, en el punto 9.4. del capítulo anterior citábamos el conjunto de variables que podían hacer oscilar el precio, pero la excesiva descentralización del mercado y la dificultad

en aglutinar la oferta y la demanda, así como la falta de información, crean las mejores condiciones para que la dinámica especulativa se desarrolle, generándose una espiral basada en pocas transacciones reales y en la formación de precios que se basan en las expectativas alcistas que han provocado anteriores expectativas. En estas condiciones, la oferta se retrae en espera de que continúe ascendiendo el precio, y los pequeños agricultores que abandonan el sector no abandonan la propiedad de la tierra considerando que la revalorización es continuada e intensa.

-La compra de tierras como inversión

TARRAFETA realiza una simulación para estudiar la compra de tierra agraria como inversión frente a otros activos. Para calcular la evolución del precio del suelo agrario ha escogido una serie histórica del monto de los préstamos hipotecarios otorgados con garantía de fincas rústicas considerando que los criterios de concesión de créditos se han mantenido estables (porcentaje del préstamo respecto del valor de tasación de la finca) con lo que la tendencia del valor unitario de esta proporción podría reflejar la evolución del precio de la tie-

rra. Ha calculado entre 1962 y 1976 la ganancia de capital obtenida por los compradores de fincas rústicas, así como la que han conseguido los inversores en títulos mobiliarios de renta variable. Había que buscar un mismo movil inversor a la hora de comparar; si predomina el factor seguridad, "es decir, que no se busca tanto la obtención periódica de elevadas rentas líquidas, sino la garantía de que los activos adquiridos constituyen un refugio seguro y una solución para, al menos, mantener y con bastante probabilidad incrementar el valor real de los capitales invertidos. Bajo este supuesto, es lícito pensar pues, que las inversiones se efectúan sin determinación de plazo o que si éste llega a establecerse resultará en todo caso muy amplio" (128). Se elimina el factor especulativo tanto de la inversión mobiliaria como de la inmobiliaria. El título mobiliario que se corresponde al movil inversor en tierra en el trabajo de TARRAFETA son las acciones de la Compañía Telefónica Nacional de España (C.T.N.E.). Dado el valor medio que se obtiene como indicador de los precios del suelo, no sería aconsejable comparar a éste con un título privilegiado, habiéndose escogido "Telefónicas" dada su popularidad entre los inversores, que representa una fracción muy importante del total de valores cotizados y que re-

sulta facilmente asequible por la extensión de su merca
do secundario. Se supone que el inversor en tierras no
efectúa ninguna reinversión, nuevas compras, de las ren
tas derivadas de la propiedad, en tanto que los inverso
res en títulos adquieren nuevas cantidades de ellos con
los recursos obtenidos por la venta de una parte de sus
derechos de suscripción.

Si los activos se hubiesen adquirido a final de
1962, resultaría que a "últimos de 1976 el valor en ven
ta de las acciones alcanzaría algo más del 200 por 100
del importe de la inversión original, a pesar de que el
número de títulos estaría más que triplicado. El valor
en pesetas corrientes de la inversión en tierras sería
del 320 por 100, de la "inicial" (129). Consideramos que
al ser valores medios y un plazo de catorce años, puede
aceptarse la significación de la comparación. Logicamen
te, pueden cogerse periodos más cortos y por tanto más
favorables a cada uno de los activos, si tomamos "Tele-
fónicas" entre 1968 y 1973 el valor de la inversión bur
sátil rebasa ampliamente al de las inversiones en tierra
500 por 100 del valor inicial era la revalorización de
acciones, frente a 150 por 100 del inmobiliario. Al con
trario, tomando el periodo de 1973-1978, los términos

se invierten con mayor brusquedad, ya que junto al derrumbe de las cotizaciones hay que añadir un despegue vertical de los precios del suelo agrario que tan sólo a mediados de 1979 parece que comienza a detectarse una reducción en el ritmo de crecimiento. En Francia, BERGMANN ha comparado los índices de precio de la tierra con un promedio de valores de renta fija y de renta variable. El procedimiento de cálculo no es tan restrictivo y por tanto no tan fiable como en el estudio de TARRAFETA, pero puede utilizarse. Si en 1950 los valores de renta fija indicaban 100, en 1976 eran 45; los valores de renta variable para igual base y año alcanzaba en 1976, 158; los precios de la tierra agraria de 100 en 1956 pasaban a 315 en 1976. Mientras los índices de los valores de renta variable presentan máximos de 422, el precio de la tierra utilizado en este cálculo de BERGMANN va ascendiendo de modo lento y continuado, casi como si estuviera indexado (130).

Cabe deducir que en Catalunya las tensiones en el mercado inmobiliario son mucho más intensas que el promedio español, teniendo en cuenta la mayor expansión urbana, industrial y de segunda residencia a que está sometido el espacio catalán. Por tanto es necesario adver

tir que al actual nivel de precios del suelo agrario en Catalunya toda política tendente a mejorar estructuras de producción de las explotaciones agrarias mediante el aumento de las mismas, será estéril. El abanico de opciones tendentes a conseguir una mayor renta agraria queda circunscrito al fomento de la incorporación de toda aquella tecnología "land-saving" neutral respecto a la dimensión, y que permite al agricultor pequeño introducir producciones y capital que le posibiliten adoptar la senda de la intensificación. Pero esta opción tiene un límite técnico y económico, sobre todo porque no todas las explotaciones pueden dedicarse a cultivos de máxima intensidad, puesto que se llegaría a una creciente sobreproducción con el consiguiente hundimiento del mercado. Tan sólo las explotaciones que gozan de la mayor renta de situación tienen una garantía de participación en el mercado de estas producciones intensivas, siempre y cuando la diferencia de costes unitarios de producción sea igual o menor que el coste de transporte. Por tanto, la constitución de explotaciones intensivas con la máxima inversión por unidad de superficie de trabajo y capital, no es un modelo infinitamente reproducible en cualquier zona de producción, sino que la demanda de este tipo de

producción es limitada y esta clase de explotaciones consiguen su mayor equilibrio en las zonas más cercanas a los centros de consumo, que es también la localización en la que tiene que hacer frente a un mayor coste de oportunidad del factor tierra y del factor trabajo.

En las zonas de Catalunya más alejadas y en las que las alternativas de producción están limitadas a productos en los que los rendimientos constantes ligados a la escala tardan en aparecer, tan sólo el incremento de la dimensión de las explotaciones puede conseguir un aumento de la renta del trabajo. Este mayor tamaño de explotación sólo será alcanzable al agricultor en la medida que el precio de la tierra guarde relación con el rendimiento económico que se consigue con su uso agrario.

A partir de 1975 comenzó a hablarse con insistencia de que una gran proporción de las compras de fincas rústicas se realizaban por personas que no eran agricultores. Es muy difícil, con la política de estructuras que se practica en España, así como con la infraestructura estadística que poseemos, cifrar estas impresiones que se recogían en las Organizaciones de Agricultores y que concordaban con las informaciones que nos exponían los agentes de la propiedad inmobiliaria consultados. En

4. 8
varios casos en los que los agricultores habian comprado tierras, les preguntamos las causas económicas de la decisión de esta inversión. En los casos consultados el precio que pagaron duplicaba el montante de la renta capitalizada que podía obtener por su uso agrario, incluso considerando una regularidad de ingresos. Este cálculo efectuado a instancia nuestra fué aprobado, a lo que contestaron que dado que tenian un ahorro, preferían invertirlo en la compra de tierra, ya que consideraban que la revalorización de la tierra iba como mínimo a igualar o sobrepasar la rentabilidad que podian conseguir con sus ahorros colocándolos en valores de renta fija. Por tanto, no actuaban en la compra de tierra como empresarios agrarios, sino como inversores de unos ahorros que habian acumulado contando con la revalorización del activo tierra.

El alto precio del suelo agrario hace que los agricultores tengan que inmovilizar una parte creciente de su inversión en la compra de tierra extrayéndolo de su inversión en capital variable, construcciones agrarias, obras de regadío, plantaciones, etc. Desde luego, el alto precio del suelo agrario no constituye el mejor punto de partida para incrementar la productividad del sector.

tor e introducir las modificaciones necesarias para hacer frente a los cambios en la demanda.

-Sistemas de herencia y trasvase de ahorro

Al hablar de la concentración parcelaria, veíamos como el sistema de herencia dominante en la Catalunya Vella y con menor penetración en la "Nova", impedía la continuada subdivisión de la propiedad agraria en cada transmisión mortis-causa. Al obtener el "hereu" o el que continúe en la explotación familiar el grueso de la propiedad o la casi totalidad, se está resolviendo con un sistema tradicional de Catalunya -y otras zonas- uno de los graves problemas a los que se enfrenta el agricultor de toda Europa. El predominio de los métodos de repartición igualitaria en los Códigos Civiles de Europa, hace que el productor agrario tenga que compensar al resto de los coherederos que han marchado a la ciudad. Con los precios del suelo que se dan actualmente, la carga que tiene que soportar el agricultor, es excesivamente pesada, haciéndose insoportable cuando el número de hermanos es mayor. Éste es uno de los mecanismos de trasvase de ahorro del campo a la ciudad más importantes, y que encima se repite en cada generación. Tan sólo el hijo único, o

el que tiene otro hermano no están sometidos a tener que abonar un montante considerable como compensación al resto de coherederos. En Catalunya, los que se acogen a lo dispuesto en el Derecho Civil Catalán, en concreto la Compilación vigente de 1960, pueden optar por el mantenimiento de la unidad patrimonial, con lo que se evita el problema existente en casi toda Europa. Si se produce un resquebrajamiento en la tradición del "hereu", cosa que está sucediendo como consecuencia del mayor arraigo de los principios igualitarios progresistas que reconoce el Código Civil Español, el hijo que se quede en el sector agrario tendrá que asignar un pago al resto de coherederos; si la compensación a los familiares se hace tomando como base el precio del suelo agrario, estaremos condenando al empresario agrario a pagar estas cantidades durante la mayor parte de su vida activa. Por tanto, desde el punto de vista de la mejora de las estructuras de producción agraria, interesa el mantenimiento de la herencia centrada en uno solo de los hijos (131).

10.2.5.- Regímenes de tenencia indirectos y expansión del tamaño de las explotaciones

En el capítulo VII estudiamos detenidamente la evo-

lución de cada uno de los regímenes de tenencia de la tierra en el total catalán, y en cada una de las comarcas. En este apartado analizaremos las ventajas e inconvenientes de las distintas relaciones contractuales para explotar la tierra, así como su utilización por parte de la política de estructuras.

En principio parece aconsejable recurrir al fomento del arrendamiento sobre todo, como medio más eficaz para incrementar el tamaño de las explotaciones. Con ello, se evita la inmovilización de capital que supone la compra de tierras a los precios actuales, así como se posibilita al agricultor cultivar una extensión mucho mayor de la que podría adquirir. Por ello, el fomento de las formas de tenencia de la tierra que no implican la compra de la misma, es uno de los objetivos de la política de estructuras en todas las economías de mercado desarrolladas; se evita la compra al propietario y/o la compensación a los coherederos. Sin embargo, la cuestión planteada en estos términos parece sencilla, pero analizando la actual situación veremos que es un problema relativamente insoluble.

-Los inconvenientes de la Aparcería

En primer lugar antes de entrar en más detalles es

preciso analizar económicamente la diferencia entre arrendamiento y aparcería. En la aparcería, la renta del propietario está en proporción al volumen cosechado, por lo que participa en las decisiones de producción, y en la gestión de la explotación, que ejerce junto con el aparcero. Mientras que en el arrendamiento, excepto circunstancias excepcionales, el propietario recibe el alquiler sea cual sea la cantidad producida, por lo que no tiene por qué inmiscuirse en la gestión de la explotación.

En Francia, la Aparcería ha quedado como anécdota estadística, siendo apenas perceptible; pero en Cataluña como vimos en el capítulo VII, continúa siendo el régimen de tenencia mayoritario cuando la tierra no la explota el propietario, por lo que es necesario profundizar algo en la situación del mismo.

Una gestión conjunta entre dos agentes económicos con intereses contrapuestos, no es un modelo a fomentar como medio para incrementar la dimensión de las explotaciones, mientras la propiedad intenta maximizar la renta, el aparcero actúa en sentido contrario. La Aparcería tal como dijimos en el capítulo VII, tuvo su aspecto positivo en el desarrollo de las plantaciones de viñedos, almendros y olivos, ya que el propietario contribuía además con parte del capital circulante.

En el contrato de aparcería hay que delimitar las aportaciones del propietario que como decimos no se circunscriben a la tierra, así como las del aparcero en capital y trabajo, teniendo en cuenta las aportaciones, se fijan el porcentaje de reparto de la producción. Sin embargo, este contrato no se adapta al cambio ni a las exigencias que impone la intensificación productiva de las pequeñas explotaciones, la plena validez del contrato existe mientras se mantengan constantes las variables que se han tenido en cuenta cuando se firmó, pero podemos convenir que las actuales circunstancias no se caracterizan por la estabilidad, estando la explotación familiar abocada a un continuo proceso de cambio. Si el aparcero está interesado en una nueva producción que le permitirá una mayor aportación de trabajo, tiene que solicitar permiso al propietario y al mismo tiempo negociar el reparto del producto, de modo que le compense el mayor empleo de mano de obra. Puede suceder que esta combinación no sea la más adecuada para el propietario cuyo interés reside en maximizar la renta, no la disponibilidad del empresario, tal como la definimos. Al mismo tiempo, el propietario intenta asegurar su nivel de ingreso mediante las producciones que tengan las mayores garantías es

tatales en cuanto a mantenimiento de precios, por lo que pretenderá mantener la producción tradicional de trigo. En Catalunya, el predominio de la aparcería en la comarca de Osona, impidió que la producción agrícola de principios de siglo se desviara hacia la remolacha, como consecuencia de la instalación de la primera factoria que obtenia azúcar a partir de la remolacha. La producción remolachera exige una mayor aportación de trabajo, lo que exigía un cambio en las condiciones de los contratos de aparcería, esto no fué aceptado por los propietarios, frustrándose por tanto la oportunidad. Otro ejemplo lo tenemos en la actualidad, cuando determinados aparceros intentan negociar la posibilidad de producir plantas forrajeras con destino a la alimentación del ganado propio, con lo que tendríamos una ganadería dependiente de la tierra, objetivo prioritario de la política agraria. No obstante, no se llega a acuerdos en base al casi nulo control que podría establecer el propietario sobre la producción forrajera, y la dificultad de establecer nuevas proporciones aceptables por las dos partes en el reparto.

El continuo cambio al que está sometida la explotación familiar que pretende ser competitiva y conseguir

una aceptable retribución al trabajo empleado mediante la introducción de nuevas producciones que permitan una mayor intensificación del trabajo y del capital empleado, es difícilmente compatible con el contrato de aparcería, dado que la gestión conjunta de agentes económicos con intereses contrapuestos favorece el inmovilismo y colapsa el posible dinamismo del empresario agrario. Por ello, las regulaciones de los contratos de cultivo en las distintas legislaciones europeas, tienden a eliminar el contrato de aparcería y favorecen su conversión en arrendamiento. Si en Catalunya la propiedad tiene un mayor interés en continuar con la aparcería, es debido a que la legislación de arrendamientos rústicos protege más al arrendatario que al aparcerero, ya que con la aparcería consiguen "indexar" la renta, mientras que el canon arrendaticio está sometido a control estatal. El anteproyecto de Ley del Gobierno sobre arrendamientos rústicos, de acuerdo con los Pactos de la Moncloa, prácticamente eliminaba la aparcería siguiendo con la normativa de la legislación europea; pero posteriores presiones del propio grupo parlamentario del partido en el gobierno y de los grupos nacionalistas, han abierto una espita en el proyecto que el gobierno ha presentado al Congreso para mantener la apar-

cería mediante una apelación a la conservación de ciertas figuras contractuales consuetudinarias.

Los análisis sociológicos realizados sobre la aparcería señalan los inevitables conflictos sociales, psicológicos etc., tal como puede verse en el estudio de SEVERAC (132). En el contrato de arrendamiento no se plantean estos inconvenientes, ya que el propietario se limita a la percepción de su renta, no entrometiéndose en la gestión del empresario o arrendatario. Logicamente, aparecen las naturales tensiones a la hora de fijar contractualmente el montante del canon arrendaticio, pero una vez aceptado éste, el empresario que cultiva tierras en arrendamiento, tiene libertad para decidir qué producciones acometer y en que proporciones asignar sus recursos.

Los defensores del mantenimiento del contrato de aparcería, suelen aportar dos argumentos básicos. El primero de ellos es la división del riesgo entre propietario y agricultor que se consigue con este tipo de contrato; pero hemos visto como el apoyo público disminuye considerablemente el mismo, como los propietarios prefieren aquellas producciones en la que se minimiza el riesgo, y en todo caso, en una excepcional coyuntura climatológica

muy desfavorable, se puede ayudar a los arrendatarios a abonar su canon. El segundo argumento en favor de la a-parcería se basa en que con esta relación el propietario aporta un capital a la empresa agraria, pero con-sideramos que un sistema financiero agrario debe de tener en cuenta el caso de los agricultores que no pueden apor-tar garantías hipotecarias por no ser propietarios; pre-cisamente los agricultores que se acogen a la reforma es-tructural en la C.E.E. tienen obviado este problema con una oferta de créditos más variada. Por tanto, con-sideramos que la una política económica que estabilice los mercados agrarios, y con unos criterios crediticios des-centralizados que valoren la capacidad personal, posi-bilitará que el agricultor no tenga que acudir a las "ven-tajas" de la a-parcería. En Catalunya a pesar de la impor-tante reducción de la a-parcería, continúa siendo el régimen de tenencia indirecto más importante, por lo que la situación es compleja. Consideramos que la discusión

en política económica agraria se basa en si es conveniente fomentar la contratación de arrendamientos para conseguir más rápidamente una mejora estructural, o si bien se prefiere que el agricultor sea el propieta-rio de todas aquellas tierras que cultiva. A continuación veremos como el problema no tiene solución única y simple.

-Arrendamiento y propiedad

Tradicionalmente se ha ensalzado la figura del pequeño agricultor propietario de la tierra que cultiva, y que gracias a esa propiedad está interesado en mejorar la capacidad productiva de sus parcelas; por el contrario, el arrendatario al saber que no es perpetuo el cultivo de la parte arrendada puede esquilmar las tierras cuando prevee el término del contrato. Es decir, que mientras que el propietario cultivador-directo mira a largo plazo realizando todas las labores y rotaciones de cultivo que permitan mantener o acrecentar la fertilidad de la tierra; el arrendatario sólo considera la rentabilidad a corto plazo intentando minimizar todas aquellas partidas de gasto o trabajo a realizar para mantener la capacidad productiva, así como evitando las rotaciones de cultivo o los sistemas de poda que son convenientes para estabilizar el potencial a largo plazo, si estos cambios suponen una disminución de los ingresos.

De esta comparación los agraristas siempre han deducido una prioridad hacia el agricultor propietario de la tierra que trabaja. Estadísticamente es difícil demostrar las bases sobre las que se asienta el supuesto comportamiento de propietarios y arrendatarios, pero las

correlaciones simples y la regresión multivariable sobre el arrendamiento en Catalunya que hemos calculado en el capítulo VII, nos mostraban una mayor presencia de superficie explotada por arrendatarios en las zonas de agricultura más intensiva. En realidad, la distinta gestión que se supone realizará un propietario y un arrendatario tal como se ha expuesto, también se plantea aún cuando el agricultor es el propietario de la tierra que trabaja, ya que éste tiene que elegir entre determinados intereses a corto plazo que corresponden a su función de empresario, e intereses a largo plazo en los que prima más su función de propietario. Siendo única la persona, la contradicción subsiste. En determinadas comarcas catalanas en las que durante la campaña 1973-74 se alcanzaron las mínimas en la "disponibilidad del empresario", al año siguiente las compras de abono y fertilizantes descendieron casi en un cuarenta por ciento; por lo que siendo unas comarcas con dominio del régimen de tenencia en propiedad, un ingreso muy bajo, hace que la subsistencia a corto plazo domine sobre la capacidad productiva de la tierra a medio y largo plazo. Pese a estas consideraciones, parece que es conveniente admitir, que en las zonas agrarias que se califican como "prósperas", la contradicción entre las dos funciones queda muy atenuada.

Insistimos en que el principal problema que plantea la tenencia en propiedad es la inmovilización de capital que el agricultor tiene que efectuar para comprar la tierra, lo que hace del sector agrario el más exigente en capital a tenor de los precios del suelo agrario. Incluso en los casos en que el agricultor herede la explotación, si no es el único heredero tendrá que compensar al resto, por lo que los problemas de refinanciación aparecen de generación en generación. Si no existen condiciones favorables al arrendamiento, las personas cualificadas y emprendedoras que no hereden una explotación con las dimensiones adecuadas no pueden tener acceso a la gestión de una explotación, mientras que elementos con menor cualificación y dinamismo están al frente de una considerable extensión de superficie agraria.

Pasemos a resaltar los principales problemas que se plantean a la hora de instrumentar una política económica que favorezca la extensión de la tenencia indirecta.

Los defensores de que el agricultor sea propietario de la tierra que trabaja, subrayan el problema de la inversión, considerando que nadie invierte en tierras que no sean de su propiedad. La posibilidad de que el arren-

datario pueda ser desahuciado antes de que se haya podido beneficiar plenamente de las ventajas de la inversión constituye un freno a las mismas. Esta cuestión puede subsanarse mediante una rigurosa indemnización al arrendatario por las mejoras efectuadas y que no ha podido amortizar totalmente. Sin embargo, esta medida plantea un nuevo problema en torno al montante y tipo de la inversión que debe indemnizarse. El arrendatario puede excederse en gastos que la legislación española califica como "suntuarios", o por el otro lado, el propietario puede denegar permiso para la construcción de edificios agrarios convenientes para la orientación productiva de la explotación.

A la vista de este posible conflicto que puede provocar la exigencia de indemnización, en la mayoría de los países occidentales, la Administración ha elaborado procedimientos de arbitraje a los que pueden acogerse las partes contratantes; pero la legislación suele admitir de entrada que el arrendatario pueda realizar toda inversión que incremente la productividad, o mejore las condiciones sociales o de trabajo, incluso en contra del parecer del propietario. Este principio está admitido con algunas restricciones en el Proyecto de Ley de Arren

damientos Rústicos que el gobierno ha presentado al Parlamento. Si esta reglamentación funciona adecuadamente y la valoración de las indemnizaciones a percibir por el arrendatario son ajustadas a la realidad de las inversiones efectuadas, puede incluso estimularse en mayor medida la inversión por parte del arrendatario que por parte de un agricultor propietario de la tierra que trabaja. En efecto, el arrendatario en la medida que intensifique las inversiones productivas, está más a resguardo del de sahucio puesto que al propietario le será más costoso rescindir el contrato; por tanto, el arrendatario que invierte puede ganar en estabilidad en la explotación. Consideramos que con estas garantías jurídicas, el principio tradicional que ha justificado la preferencia por el régimen de tenencia de propiedad, basado en que nadie invierte en tierras que no son de su propiedad, puede dejar de ser válido mediante una reglamentación que favorezca la estabilidad y la inversión de los arrendatarios.

Para conseguir que la gestión del arrendamiento tenga las mismas ventajas que la del propietario en cuanto al mantenimiento de la fertilidad y también para la realización de inversiones, es preciso regular la duración de los contratos; si se alarga se consigue que la exa-

gerada explotación que el arrendatario lleva a cabo las dos últimas campañas antes del término del arriendo se limita en función de la mayor duración del contrato y del menor cambio de arrendatarios. La legislación sobre arrendamientos rústicos de la totalidad de países occidentales fijan una duración que con las prórrogas obligatorias, oscila entre los dieciocho años y los veinticinco años. Normalmente la excepción admitida para interrumpir el contrato es el derecho de recuperación del propietario; pero este derecho está muy condicionado y tan sólo se puede ejercitar si el propietario o algún hijo deciden cultivar directamente la tierra. El Proyecto de Ley en el Parlamento fija en seis años como mínimo los que el propietario ha de cultivar directamente para poder ejercer el derecho de recuperación. En otras legislaciones para evitar abusos por parte de la propiedad en este sentido, además de la condición citada anteriormente se delimita la naturaleza de los trabajos a efectuar por el propietario, los conocimientos técnicos exigibles, la aptitud física del que quiere recuperar la gestión directa de la explotación e incluso se llega a fijar la obligatoriedad de residir en el lugar. Por tanto, con una delimitación tan ajustada de las condiciones que el

propietario ha de cumplir para ejercitar el derecho de recuperación, se consigue una considerable estabilidad del arrendatario en la tierra que trabaja.

El montante del canon arrendaticio que ha de abonar el empresario al propietario es otro de los temas en el que suele intervenir la política económica agraria. Dejar la fijación de los alquileres al libre juego de la oferta y la demanda, puede conducir en las zonas en las que exista una fuerte demanda de tierras en arrendamiento por parte de los agricultores que desean aumentar el tamaño de su explotación, a que el canon arrendaticio sea excesivamente alto, por lo que la renta del empresario agrario en contrapartida puede descender. En general, cuando se dé una fuerte presión de la demanda de tierras por aspirantes a arrendatarios, y si el mecanismo de fijación de los alquileres es totalmente libre, cabe esperar que los beneficios de la mayor parte de los incrementos de productividad y de las alzas de los precios de los productos agrarios vayan a parar a los propietarios del factor de producción más escaso, es decir, de la tierra.

En la línea de protección a los arrendatarios iniciada en Europa a partir de los años treinta, mediante

intervención de los poderes públicos para lograr una mayor estabilidad del arrendatario, continúa con las medidas de control del alquiler. En España, se ha protegido especialmente a los arrendamientos establecidos con anterioridad a 1942, y cuyo canon fuera muy bajo, con lo que en realidad se ha perjudicado al pequeño propietario que al ceder en arriendo su pequeña extensión, el alquiler está incluido dentro de los especialmente protegidos, mientras que los propietarios de una mayor superficie al obtener un canon más alto, tenían mayor libertad para fijar el precio.

Si la absoluta libertad para la fijación de los alquileres cuando existe una intensa demanda de tierras por parte de arrendatarios y agricultores que quieren expansionarse, beneficia casi exclusivamente a los propietarios que alquilen, un bloqueo del canon de arrendamiento mediante una política de control puede tener efectos perjudiciales para la estructura de producción de la agricultura. Una política de bloqueo de alquileres consigue reducir la oferta de tierras en arrendamiento; con lo que impide la expansión de las explotaciones agrarias sin necesidad de inmovilizar capital en la adquisición de tierras y poder dedicarlo a mejorar la capacidad pro

ductiva. Por ello es incongruente una política que considere al arrendamiento como el régimen de tenencia que permite alcanzar con mayor rapidez una productividad del trabajo que permita remunerarlo como al resto de sectores, y que al mismo tiempo bloquee el canon de arrendamiento. Si las políticas económicas agrarias de buena parte de los países de la Europa Occidental han optado hasta los sesenta por la congelación de los alquileres ha sido porque se pensaba que el cultivo directo por el propietario era el régimen de tenencia con el que se iba a lograr la mayor productividad; sin embargo, las crecientes necesidades de capital y la mayor extensión necesaria para su amortización junto con los elevados precios del suelo, están haciendo virar la tradicional preferencia por el agricultor propietario hacia el fomento de nuevos regímenes de tenencia que eviten la compra de la tierra (133); es decir, que la histórica consigna "La tierra para quien la trabaja" en las zonas de predominio de arrendatarios, ya no es suficiente. En la actualidad se tiende a conceder una mayor libertad en la fijación de los alquileres en las legislaciones europeas, a medida que el contrato tiene una mayor duración y se permita todo tipo de inversión en la explotación.

Otra consecuencia negativa de la congelación de alquileres es que origina precios más altos en los nuevos contratos; los propietarios preveyendo una continuidad en el bloqueo del canon arrendaticio, sólo están dispuestos a ceder el uso de sus tierras a cambio de un precio inicialmente más elevado, con objeto de resarcirse del estancamiento que van a sufrir sus ingresos una vez entre en vigor el contrato y la cuantía de las revisiones sean fijadas por el gobierno. Quizá con un mercado más libre estas bruscas oscilaciones no se producirían, y los precios del alquiler de la tierra irán adaptándose de un modo más gradual, ya que con el bloqueo el propietario intenta incrementar el canon en la firma del nuevo contrato en mayor cuantía de lo que lo haría si las revisiones fueran más periódicas.

Otra consecuencia negativa del control de alquileres, la constituye la creciente inmovilidad de los arrendatarios en sus explotaciones agrarias. En arrendamientos muy antiguos el canon está bloqueado a unos niveles tan bajos, que posibilita la subsistencia del agricultor con una productividad del trabajo y con una renta muy inferiores a la media; pero dada la escasa cuantía con que tiene que retribuir al factor tierra, le permite con

tinuar en el sector agrario. Por tanto, está casi en las mismas circunstancias que el pequeño agricultor propietario; pero si bien este último puede vender su explotación y retirarse, u optar por un nuevo oficio, el pequeño arrendatario con el canon bloqueado será mucho más inmóvil puesto que si abandona el sector apenas nada recibirá a cambio. Esta inmovilidad tiene sus efectos negativos en el aspecto productivo, puesto que al tener que abonar tan bajo alquiler no necesita ni efectuar nuevas inversiones, ni cambiar a las producciones con precios más atractivos para conseguir un excedente bruto que permita retribuir al factor tierra y al factor trabajo que aporta el pequeño arrendatario. Si con la congelación de alquileres el propietario prefiere un cultivo extensivo de su superficie, aún siendo apta para un mayor aprovechamiento, antes que cederla en arrendamiento; con el canon bloqueado a un nivel artificialmente bajo, el arrendatario también se puede conformar con una producción extensiva de la explotación. El inmovilismo con sus consecuencias negativas impide que agricultores más jóvenes, capacitados, dinámicos o con mayor capital puedan expansionarse para conseguir una estructura con la que poder producir a un menor coste unitario de producción.

En otras circunstancias el bloqueo del canon de arrendamiento provee una actitud de los propietarios que deteriora las condiciones productivas de la explotación, al negarse éstos a efectuar todo tipo de obras para conservar las instalaciones y en su caso la vivienda del arrendatario, con miras a dificultarle su permanencia y si consigue que se vaya formalizará un nuevo contrato con un nuevo alquiler, única forma de poder deshacerse del control gubernamental, ya que las revisiones si que están sometidas a alzas autorizadas.

Sin embargo, la consecuencia más negativa del bloqueo de alquileres es que distribuye beneficios y costes de forma no equitativa (134), por lo que la pretendida eficacia de esta medida desde el punto de vista de la justicia social, puede volverse en su contra. La reglamentación proteccionista del arrendatario mediante la congelación de alquileres puede ser más aceptable si toda la clase propietaria fuera homogénea, y con grandes extensiones. El intenso proceso migratorio al que se han visto sometidas las comarcas y regiones más desfavorecidas en el crecimiento de la economía española y catalana ha provocado que también los más pequeños propietarios hayan tenido que emigrar. El abandono del sector en mu-

chos casos no ha significado la venta de la propiedad, por lo que la han cedido en alquiler a los agricultores más potentes económicamente y que pudieron continuar en la agricultura. Por tanto, la congelación que favorecía a los a los arrendatarios ha sido costeadada en parte, por este tipo de pequeño propietario que ha tenido que emigrar y que se ha conformado con una menor retribución por el factor producción que aportaba. En las zonas en las que el abandono de explotaciones ha sido muy intenso, el poder a la hora de la negociación se decanta hacia los arrendatarios que son los agricultores cuyas propiedades les ha posibilitado continuar en la agricultura; es decir, que cuando la presión de la demanda de la tierra arrendada es muy débil, lo que suele coincidir con las zonas de mayor emigración, los términos de poder propiedad-arrendatario, suelen estar invertidos, por lo que socialmente no es posible establecer una identificación precisa a la hora de favorecer o bien a la propiedad, o bien a los arrendatarios.

A la vista de la relación de consecuencias negativas del control de alquileres; así como de la total libertad de contratación, se ha desarrollado en la mayor parte de países de la Europa Occidental una reglamenta-

ción que evite el bloqueo mediante una indexación del canon de los arrendamientos y no dejando que se desarrolle al máximo la competencia entre los arrendatarios de las zonas más dinámicas a través de la fijación de unos alquileres máximos y mínimos establecidos para cada comarca y tipo de explotación, lo que requiere una importante descentralización en la toma de estas decisiones en las que participan las dos partes en litigio mediante sus respectivas asociaciones. La exigencia de contrato escrito y registrado hace posible controlar que los alquileres discurren en esa banda de fluctuación que se ha elaborado en cada zona. La Administración procura que el canon vaya evolucionando de acuerdo con la tendencia del mercado, con los rendimientos, con la evolución de los precios agrarios, etc. Al mismo tiempo se pretende controlar quién puede demandar tierra en arrendamiento, con lo que de hecho supone contribuir a que el precio del alquiler no se fije al alza; en algunos países tan sólo se permite alquilar tierras a los "profesionales de la agricultura" excluyendo del mercado de arriendos a aquellos que tengan algún otro tipo de ingreso ajeno al sector agrario, además suele exigirse el cultivo directo del arrendatario (135).

En resumen, podemos decir que consideramos conveniente que para el ajuste de estructuras de producción agrarias a las normas de productividad que se establezcan, es aconsejable que los aumentos de dimensión no se produzcan mediante la compra de tierras, sino potenciando el arrendamiento. En la actualidad ya se da este proceso puesto que el número de explotaciones con varios regímenes de tenencia va aumentando aceleradamente, pero si es necesario incrementar la intensidad del ajuste estructural no dudamos en considerar que el aumento de la superficie arrendada puede intensificar el proceso de concentración al permitir una mayor movilidad en el mercado de tierras. Pero para conseguir fomentar el arrendamiento es preciso por un lado dotar de estabilidad al arrendatario y garantizarle que recuperará el valor de todas las inversiones productivas, a cambio de una indexación en el alquiler que haga algo atractivo al propietario ceder las tierras en arriendo a largo plazo.

Sin embargo, hemos de hacer dos consideraciones finales. Dado el nivel de precios del suelo, el canon de arrendamiento que puede hacer atractiva la inversión en la compra de tierra considerando el alquiler como el único ingreso que va a obtener el propietario, haría im-

posible la remuneración al resto de factores productivos. Por tanto vamos a estudiar a continuación las fórmulas que se han estudiado para compaginar el arrendamiento con los altos precios del suelo. En segundo lugar, quisiéramos remarcar que en las zonas donde la presión demográfica de población activa agraria es muy alta, la propiedad podrá burlar la reglamentación, ya que los aspirantes a arrendatarios estarán dispuestos a renunciar a los derechos que la ley les concede, por la competencia que entre ellos se establece; evidentemente ésta no es la situación en el conjunto catalán.

-Nuevos desarrollos institucionales

Para acelerar el ajuste estructural en la mayoría de países de la Europa Occidental se han introducido modificaciones en la reglamentación para fomentar el desarrollo del arrendamiento; es decir, de la prioridad otorgada por la política de estructuras de producción a que el agricultor sea el propietario de la tierra que trabaja, se está pasando a favorecer el arrendamiento, e incluso al ensayo de nuevos regímenes de tenencia que se adecuen a los elevados precios del suelo, y a evitar que la compra de la tierra sea la única solución estable para el agricultor.

Las nuevas fórmulas que han comenzado a desarrollar se intentan una separación neta entre propiedad y gestión; y como elemento más importante, denotan una voluntad de abrir la agricultura a los capitales exteriores; se constituyen sociedades civiles, fondos de inversión, etc., cuya finalidad es la compra de tierra y su posterior alquiler. De este modo el agricultor disfrutará de un contrato de arrendamiento a largo plazo sin posibilidad de que el propietario ejerza el derecho de recuperación, ya que al ser una sociedad o una agrupación no pueden cultivar directamente la tierra, además de que en algunos casos, la misma constitución de estas agrupaciones lo impide.

Se trata de atraer capitales externos al sector agrario para invertirlos en la compra de tierras, pero al obligar a las agrupaciones que se formen al uso agrario, el rendimiento que obtendrán de dicha inversión será la percepción de los alquileres que pague el agricultor, que como vimos están limitados. Por ello, se piensa que la seguridad de la inversión, ciertas ventajas fiscales y la revalorización del precio de la tierra, pueden ser su eficiente atractivo para que se desvíe una parte del ahorro del resto del sistema económico hacia la compra de

tierras, liberando de este modo al agricultor de la fuerte inmovilización de capital a que está abocado como consecuencia de la continua necesidad de expansionarse, o a los pagos compensatorios al resto de coherederos que se produce en cada transmisión generacional. En Francia se desarrollaron unas agrupaciones que reúnen las características expuestas (Groupements Fonciers Agricoles, G.F. A.) a partir de 1970, también en Estados Unidos y en Inglaterra se ha acudido con anterioridad a fórmulas similares.

Otras instituciones creadas para intentar que el ajuste de estructuras pueda realizarse rápidamente, son los llamados "Bancos de Tierras"; organismos de crédito, organizaciones de agricultores, instituciones de investigación, etc., comprarían tierras para arrendarlas a los agricultores. En Holanda y en Alemania se han intentado estos proyectos sin haberse concretado aún en realidades.

La primera conclusión que cabe extraer de estos nuevos desarrollos de los regímenes de tenencia de la tierra, es que aún es muy pronto para efectuar un análisis de las posibilidades que ofrecen. En segundo lugar y con

una visión general del sistema económico, podemos ver que extraer recursos financieros de los sectores no-agrarios para inmovilizarlos en tierra agraria, está en contradicción con el macroobjetivo de política económica del crecimiento con pleno empleo, por lo que este tipo de mecanismo puede alterar los circuitos de financiación haciéndolos menos compatibles con el mayor crecimiento económico potencial.

En tercer lugar estos nuevos compradores institucionales de tierra, pueden provocar un incremento del precio de la misma, como consecuencia de la acumulación de una nueva demanda.

En cuarto lugar, se plantea una nueva contradicción entre los incentivos que hay que conceder al capital para atraerlo a la compra de tierras para su posterior arrendamiento a largo plazo, y otras medidas de política agraria tendentes a limitar el alquiler que han de abonar los arrendatarios, así como aquellos que veremos más adelante que tratan de atenuar el aumento de los precios del suelo agrario.

Por nuestra parte consideramos que dadas las tensiones del mercado de la tierra en Catalunya, la extensión

de estas nuevas fórmulas de propiedad institucional de la tierra no serían las más adecuadas para que las dimensiones de las explotaciones puedan aumentar en la medida que disminuye la población activa agraria. Mediante revisiones en los contratos de arrendamiento y aparcería es más factible adecuarse a la realidad de cada zona. No negamos la validez de este tipo de fórmulas pero creemos que su desarrollo en las condiciones de Catalunya exigiría un esfuerzo financiero del sector público desproporcionado en relación a las ventajas que se obtendrían.

Soluciones más diáfanas para resolver el problema de la carga que supone la compra de la tierra, y toda la complejidad que comporta la intervención de la Administración en torno a la Renta de la Tierra, han sido expuestas por WALRAS el cual preconizaba la nacionalización de la tierra, considerando que de este modo el equilibrio general del sistema económico sería más accesible al ajustarse mejor las distintas ofertas y demandas. También los autores de la llamada Escuela Ricardiana proponían con anterioridad similares medidas (136). Lemos citado tan sólo a los economistas liberales que precisamente eran partidarios de dejar el libre juego de la oferta

y la demanda en el conjunto de la economía, y que sin embargo, hacían una excepción con la tierra. Pese a ello, en la actualidad, la política económica ha conseguido ir suavizando las principales distorsiones que provocaba la renta de la tierra, el peso de la misma en el conjunto de las economías occidentales ha ido descendiendo aceleradamente y por último la extensión en el número de pequeños propietarios hace inviable la propuesta política radical de nacionalizar la tierra, por lo que no se haya incluida en ninguno de los programas electorales de los partidos políticos españoles que alcanzaron más del 0,5 por ciento de los votos emitidos en las Elecciones Legislativas de marzo de 1979.

10.2.6. Política territorial y mejora de las estructuras de producción agraria

En el punto 10.2.4. veíamos como los usos competitivos sobre el suelo que con tanta intensidad se dan en Catalunya provocan un incremento del precio del suelo agrario que hace que el agricultor actuando como empresario agrario no pueda comprar tierra para mejorar su estructura de producción, ya que el precio del suelo no guarda

relación con la renta capitalizada que se obtiene por su uso agrario. Las cinco demandas potenciales que enumeramos en el punto 10.2.4., hacen que la competencia por el uso del suelo sea máxima en los alrededores de los principales núcleos de población, para ir disminuyendo a medida que la distancia horaria aumenta.

El solar rústico con expectativas de cambio de uso se revaloriza obteniendo el propietario en su venta la plusvalía correspondiente. La creciente necesidad de espacio para uso urbano e industrial aumenta la superficie con expectativa de cambio de uso; esta demanda de espacio está concretada con mayor o menor precisión, y es posible establecer un área de expansión previsible de la demanda de suelo para estas actividades, conociendo por tanto el radio en el que es más factible esperar el cambio de uso. Sin embargo, la demanda para segunda residencia es totalmente difusa, no presenta ejes lógicos de expansión y salpica a la totalidad del territorio catalán. Factores que requieren un profundo estudio sociológico, y entre los que apuntamos elementos ideológicos antiurbanos, mistificación del "campo", ideosincracia catalana, prestigio social del propietario de tierras, retorno al "origen" por parte de la emigración

etc., podrían ayudar a comprender las causas de la cre
ciente intensidad de esta demanda de suelo que con tan
ta espectacularidad se manifiesta en casi todos los rin
cones de Catalunya, bajo distintas formas. La difusión
de este tipo de uso de suelo hace que las expectativas
de cambio de uso del suelo, y por tanto la realización
de plusvalía, llegue a gran parte del territorio catalán
provocando un alza generalizada de los precios del sue
lo agrario e impidiendo de este modo que el agricultor
puede acceder a un mayor tamaño de explotación. A su
vez, este tipo de demanda de suelo amplía el área sobre
la que la compra de tierra como inversión es interesan
te a la vista de las expectativas de cambio de uso del
suelo. El proceso de acumulación de demandas que espe
culan con un cambio de uso, próximo o futuro, desborda
con amplitud las necesidades que pueden estimarse como
reales, pero sin embargo basta que se realice cualquier
transferencia de una pequeña parcela a precio elevado,
la señalización de cualquier futura urbanización para
que las expectativas se reproduzcan. Parece ser que con
la superficie autorizada por las Comisiones Provincia
les de Urbanismo para la construcción de urbanizacio
nes, efectuando un cálculo en base al menor volumen de

edificación autorizado en este tipo de construcción se sobrepasan las máximas posibilidades de demanda de segunda residencia, según el exagerado supuesto de que toda familia con coche que existe hoy en Catalunya, es té en condiciones de adquirirla. Pese a ello, el proceso continua, si bien parecen detectarse signos de re-lentización aunque no es posible atribuirlo exactamen-te a un relativo agotamiento de las expectativas, o bien a la crisis económica general. El aumento de la motorización y del tiempo de ocio que se están consi-guiendo, alientan la demanda de suelo para la construcción de segundas residencias.

El mecanismo de precios sirve para orientar compradores y vendedores, y en todo momento constituye un in-dicador del coste de oportunidad del uso que actualmen-te se le está dando; sin embargo, no es válido cuando se introducen juicios de valor sobre la conveniencia de preservar las mejores tierras, las de mayor fertilidad, pa-ra su uso agrario, o cuando se consideran motivos de or-den paisajístico, etc. Por mucha intensidad de cultivo que se desarrolle sobre tierras de la mejor calidad, la renta que se obtenga de su uso agrario, no podrá compe-tir con la que es posible obtener con su uso industrial o urbano.

-La zonificación

A través de la zonificación pueden delimitarse por parte de los poderes públicos los grandes usos que están autorizados, y al contrario aquellos que están prohibidos sobre cada zona determinada. Estos planes de ordenación pueden establecerse sobre distintas entidades territoriales, región, provincia, comarca o municipio.

Los planes de los ámbitos más extensos han de orientar a los menores sobre los usos fundamentales que deben potenciarse en cada zona, siendo los planes municipales los que en teoría deben estar encargados de concretar las directrices contenidas en los planes de ámbito más general.

La Generalitat de Catalunya en 1932 editó el "Regional Planning" en el que se establecía una zonificación de Catalunya, delimitando las áreas agrarias y exigiendo la reserva de las tierras más fértiles. Insistía en que muchos posibles conflictos entre usos alternativos se podrían solucionar si considerásemos el conjunto del territorio catalán y no solamente Barcelona. El párrafo que transcribimos a continuación es muy ilustrativo y en él se plantea la conveniencia de dejar el tramo final y el Delta del Llobregat limitados al uso agrario.

"Hem reconegut en l'estudi general del Pla de zones de Catalunya, que aquells terrenys diluvials moderns, especialment aptes per a l'Agricultura, havien d'ésser reservats per a aquesta branca de la riquesa de Catalunya. Terrenys d'aquesta mena es troben dins de la regió barcelonina, i creiem que (com que intentem zonificar Catalunya, repetim-ho, i no solament Barcelona) hem de fer tot el possible per reservar per a l'agricultura aquells terrenys agrícoles. Potser des d'un punt de mira estricte d'urbanització de Barcelona fóra discutible el nostre criteri, de salvaguardar a favor de l'agricultura i de l'economia catalana uns terrenys que com els del Llobregat produeixen milions i milions de fruits d'exportació. Però, en estudiar el problema de Barcelona en funció del Pla regional, cap dubte hi ha que aquells terrenys, que per un treball diversos cops secular han esdevingut unes incomparables fàbriques de productes per a l'exportació, val més que continuïn donant llur gran rendiment agrícola, en lloc d'ésser lliurats a l'edificació o a la indústria, les quals altres terrenys trobaran, menys fecunds naturalment, que no pas aquests". (137).

Posteriormente en Catalunya no se ha elaborado ningún Plan que estableciera directrices vinculantes para el conjunto de Planes de Ordenación Urbana que con mucho retraso los municipios han ido acometiendo.

Las decisiones en torno a los usos que se declaran prohibidos en cada una de las zonas, han de ser suficientemente claros y sopesados, y hay que ser conscientes de la responsabilidad en que se incurre al adoptar un planteamiento territorial que sea vinculante para las Entidades Administrativas de menor rango. La zonificación supo

ne una importante limitación al libre juego de la oferta y de la demanda en el mercado de tierras, y por tanto las causas que llevan a adoptar unas determinadas decisiones es preciso que sean las más objetivas posibles, y que en ningún caso aparezcan como arbitrarias, o tendentes a favorecer los intereses de determinados sectores de la propiedad que puedan controlar los Ayuntamientos o Diputaciones. El problema no tiene fácil solución, ya que los intereses, como veremos, están muy contrapuestos, e incluso es difícil definir bloques sociales homogéneos, por lo que las razones objetivas aparecen como un imposible. Además, el planeamiento es difícilmente retroactivo, por lo que favorece a los que en una zona se han adelantado utilizando el suelo de un modo que posteriormente el Plan ha limitado. Sólo los que salgan beneficiados con la nueva calificación de la zona aceptarán el cambio, mientras que la dificultad de pago de indemnizaciones para los perjudicados hará que en la práctica el planeamiento no sea retroactivo.

La irreversibilidad en las afectaciones de las distintas zonas es la nota predominante, lo que justifica que antes de trazar haya que estudiar con cierta profundidad al conjunto de variables que determinan el mejor aprovechamiento espacial.

En el estudio de correlaciones y regresiones multivariantes que hemos realizado, vimos como la agricultura con mayor trabajo agrícola y ganadero por unidad de superficie cultivada, la de mayor mecanización, la que obtenía un mayor valor de la Producción Total, era precisamente la que estaba situada en comarcas en las que existía una mayor proporción de población activa no-agraria, lo que a su vez implicaba mayores tensiones en el mercado de tierras. Por tanto, considerar a la Ordenación del Espacio Rural como una solución sencilla y aislada del resto de usos del suelo, constituye una posición ingenua, y desde luego no aplicable en la mayoría de países de Europa Occidental (138). La tendencia a la concentración espacial de las actividades económicas es una de las consecuencias de la Economía de Mercado, y la agricultura no constituye una excepción. En los territorios con poca densidad demográfica y planos, la práctica de la zonificación resulta más sencilla, puesto que la competencia entre los distintos usos del suelo será menos intensa y por tanto este espacio al estar sometido a una menor expectativa de cambio de uso, tendrá unos precios del suelo más estables, con lo que los propietarios podrán acatar las directrices del planeamiento con más facilidad, puesto que el posible perjuicio

cio es menor. Pero la situación catalana es diametralmente opuesta a la descrita, ya que la densidad demográfica es alta; y si España es el segundo país montañoso después de Suiza, Catalunya desde luego está entre las áreas españolas con mayores dificultades orográficas. En estas condiciones, la coincidencia en un mismo espacio de los distintos usos del suelo alcanza su máxima expresión, por los valles transcurren los ejes de comunicación, las líneas de conducción de los distintos suministros y servicios el agua, las ciudades, etc., por lo que en estos estrechos espacios es por donde se expansionan las ciudades y donde las industrias buscan instalarse, estableciendo no sólo una competencia por el uso del suelo, sino también por el agua que en Catalunya es un recurso crecientemente escaso. Por tanto, las tierras más fértiles para el desarrollo de la actividad agraria con una mayor productividad van desapareciendo y dedicándose a otros usos.

Las propuestas de zonificación que pretenden que los valles fértiles se reserven a la agricultura, suponen incrementar los costes de las industrias y de la construcción de nuevos polígonos de viviendas al ubicarlas en áreas con mayor dificultad de acceso para los productos y los servicios y los usuarios de estas dos actividades.

Hay que considerar los costes que incorpora una decisión política que obligue a preservar para la agricultura las tierras más fértiles; repetimos que en Catalunya al ser muy estrecho el margen de maniobra de las propuestas de zonificación debido también a la estructura geográfica, la dificultad de delimitar con precisión los usos vinculantes para el territorio catalán se acrecientan. La Diputación Provincial de Barcelona encargó un estudio que permitiera elaborar un modelo de la adecuación física para los usos básicos del suelo de Catalunya (139). En este trabajo se consideran seis variables físicas que permiten clasificar las distintas áreas, se trata de delimitar las zonas en las que las condiciones naturales posibilitan un cultivo intensivo, puesto que se recomienda que se preserven estas áreas para la agricultura impidiendo su utilización para otros usos (140). Los factores físicos que se estudian son:

-La tierra fértil, considerando tales a partir de la descripción del "Mapa de Suelos de España", editado por el Instituto Nacional de Edafología y Agrobiología.

-El potencial de suministro de agua, que puede posibilitar dicho cultivo intensivo, bien sea subterráneo o a través de regadíos.

- La falta de vegetación densa, para que no sea necesario destruirla para su uso agrario.
- La media anual de temperatura superior a los 13° C, será otro factor que favorezca un cultivo intensivo
- La media anual de precipitaciones que exceda los 600 mm.
- Los gradientes menores del 13,5 por ciento se considera también que posibilitarían un cultivo intenso.

La característica más importante según el citado estudio, es la fertilidad del suelo y la ausencia de ésta en una zona, hace prácticamente insignificante la existencia o no de los otros factores.

El área que cumple las seis condiciones expuestas, está calculada en 904 Km^2 , pudiendo añadirse 495 Km^2 si mediante obras de regadío se consigue que el suministro de agua sea superior al que existe en la actualidad; 2.362 Km^2 cumplen las condiciones de fertilidad, suministro de agua, vegetación y temperatura, pero las precipitaciones no alcanzan el mínimo fijado (141). La localización de estas áreas es muy aproximada, así como sus dimensiones; hemos citado estos datos a título de orientación, ya que las fuentes con las que se ha ob

tenido el trabajo citado no son lo precisas que cabría esperar.

La zonificación no puede detenerse tan sólo en los condicionantes físicos, a la hora de establecer los espacios que deberían preservarse para su uso agrario, si no que tendría que estimar el nivel de inversión efectuado, la productividad del trabajo, y otro tipo de consideraciones económicas. Es decir, que hay que valorar el capital invertido por los agricultores de la zona y el actual rendimiento de la misma, además del contexto geofísico. Las propuestas de zonificación general por comarcas o a nivel catalán a medida que se vayan formulando, deberían incluir un estudio que utilizando la técnica "Coste-Beneficio", valorando lo más aproximadamente posible el conjunto de costes sociales de las distintas opciones, permiten ofrecer una visión de conjunto del coste de cada opción que se emprende.

Las posiciones liberales son contrarias a las prácticas de los poderes públicos que a través de la zonificación del territorio intenta, por ejemplo, preservar zonas agrarias evitando su posible cambio hacia otros usos. Se muestran partidarios de dejar al mercado que asigne con libertad la localización en el espacio de las distintas actividades económicas. Asistimos a una urba-

nización en "mancha de aceite" si dejamos que sean las directrices del mercado las que prevalezcan, y por tan to a la acelerada desaparición de la agricultura en el área sometida a influencia de la periferia urbana. Según esta posición hay que dejar que se ejerza la demanda de tierras para usos no agrarios en libertad sobre todo el territorio catalán, sin introducir distorsiones ni en la oferta ni en la demanda; por lo que si da da la concentración de población que existe en Catalunya se ha desarrollado una creciente demanda de tierra para destinarla al esparcimiento, residencias secundarias, recreo, actividades deportivas que ocupan grandes espacios; y este tipo de utilización va a comportar al propietario una mayor renta por unidad de superficie, es coherente con los principios de la Economía de Mercado que la agricultura vaya cediendo su espacio en los lugares donde se detecte esta demanda de origen urbano. A la vista de ello, el territorio catalán debe especializarse en aquellos . . . usos que permitan obtener la mayor renta por unidad de superficie posible, y sólo deben de quedar como zonas agrarias aquellas en las que sea este uso el que consiga la máxima renta, bién en competencia con otros usos posibles o bién porque no se haya formulado demanda alguna. Si los

incrementos de producción por unidad de superficie no compensan la pérdida de terreno agrario que se da en una zona de máxima expansión de la demanda de suelo de origen no agrario, Catalunya irá perdiendo capacidad de producción agraria e incrementando las compras de alimentos de otras zonas en las que las tensiones en el mercado de tierra tengan una menor intensidad.

En Inglaterra se ha optado por la zonificación, si bien en cada propuesta de planeamiento territorial, sea a nivel municipal o regional, se incluyen determinados métodos para la elección de los lugares a urbanizar; la mayor parte de ellos estudian la agricultura en los esquemas de expansión urbana, principalmente se ha aplicado el análisis "coste-beneficio" (142). Se trata de seleccionar el lugar más ventajoso para urbanización, desde el punto de vista colectivo teniendo en cuenta los costes comparados de la construcción y de las pérdidas de terreno agrícola.

Uno de los métodos para la elección de los lugares a urbanizar es el desarrollado por WARD (143), que parte de la observación tantas veces expuesta a lo largo del presente trabajo: los terrenos de más fácil construcción están generalmente localizados donde las tierras agrícolas son más fértiles y con rendimientos más

elevados. Sin embargo, orientar la urbanización y/o la expansión de los núcleos urbanos hacia las colinas o lugares poco accesibles, entraña un incremento sustancial del coste de construcción, particularmente de la infraestructura; hay que estimar y comparar, por tanto, los costes y las ventajas de las dos posibles ubicaciones. El examen de los costes de urbanización hacen aparecer los gastos suplementarios de cada lugar (nivelación de terrenos, conducciones de agua, conexión a las redes de suministros y de alcantarillado, etc.), a los que hay que añadir los inconvenientes ligados a un menor grado de accesibilidad al centro urbano, y el alejamiento de los centros comerciales y de servicios colectivos. Para comparar la pérdida de valor agrícola de cada uno de los lugares en estudio se calcula el "valor añadido bruto", es decir el valor anual bruto de la producción menos el valor de los inputs variables.

El beneficio para la colectividad de la protección de un lugar con tierras agrícolas de calidad superior, es igual a la diferencia entre los valores añadidos brutos de los dos posibles emplazamientos; este beneficio debe ser comparado con el coste suplementario del lugar de más fácil construcción. La actualización del benefi-

cio "agrícola" se hace en base a la tasa de interés del mercado de tierras agrícolas, a partir de las Encuestas sobre los beneficios de las explotaciones agrarias y del valor de las ventas del suelo agrario.

La comparación de los costes y de los beneficios se formula en términos muy simples. Sean A y B dos emplazamientos posibles:

A tiene un valor agrario añadido bruto anual superior y su urbanización es menos costosa que la del emplazamiento B.

C_a y C_b son los costes de urbanización.

$C_b - C_a$: coste de urbanización suplementario si elegimos B.

$R_a - R_b$: beneficio para la colectividad de la elección de B

V beneficio actualizado de $(R_a - R_b)$

Se pueden dar tres hipótesis:

V superior a $(C_b - C_a)$, se elige el emplazamiento B

V inferior a $(C_b - C_a)$, se elige el emplazamiento A

$V = (C_b - C_a)$, indiferente

Otros métodos más complejos que utilizan el análisis "coste-beneficio" informan sobre la elección de proyectos alternativos de expansión urbana, mediante la elaboración de planos con distintas unidades, de capital, gastos de funcionamiento, valores no materiales y unidades de tiempo (144), pero su base sigue planteada en los términos del "coste-beneficio".

La utilización del análisis "coste-beneficio" para determinar las zonas por las que debe expansionarse la ciudad, los complejos industriales, etc., supone un paso intermedio entre el liberalismo y la rígida preservación de las tierras agrarias fértiles. Aunque las distintas formas de evaluación de los costes sociales en el "coste-beneficio", puede decantar este procedimiento hacia cualquiera de los dos extremos.

La posición liberal haciendo respetar las directrices del mercado, quiere que se garantice que cada porción de terreno se venda al mejor postor, independientemente del uso que vaya a darle, aceptando tan sólo un mínimo de restricciones. Dada la potencia que en Catalunya tiene la demanda de tierras para su utilización no-agraria, y las expectativas de cambio de uso que abarca a la práctica totalidad del territorio, aceptar

la libertad en este punto implica la aceptación de crecientes pérdidas de terreno agrario en primer lugar, así como un precio del suelo agrario que dista sustancialmente de la renta capitalizada que se obtiene por su uso agrario, por lo que el empresario agrario no podrá incrementar la dimensión de su explotación y las compras de suelo agrario responderán a otros móviles distintos a la explotación directa de la tierra.

A juzgar por la experiencia británica, la aplicación de las técnicas "coste-beneficio" en las zonas de mayor tensión en el mercado de tierras, es decir, las más próximas a las áreas metropolitanas, normalmente también comportará que la expansión urbana se haga sobre las tierras más fértiles. En Catalunya, donde la accidentada orografía hace que las elecciones se planteen en términos más drásticos, la aplicación de este tipo de análisis en las zonas donde la competencia entre las distintas utilizaciones alternativas del suelo es más intensa, consideramos que dará como resultado que se elija las tierras más productivas como lugar donde se ubicarán las nuevas construcciones urbanas o industriales. En las áreas donde la presión en el mercado de tierras es menor, la probabilidad de poder pre

servar las mejores tierras agrarias será mayor si se aplica el análisis "coste-beneficio".

-La planificación territorial en España

La Ley del Suelo en vigor está destinada fundamentalmente a la ordenación del suelo urbano e industrial, dejando el espacio agrario como algo subsidiario, como el saldo o el resto de la actividad urbana, en el Plan General Municipal de Ordenación Urbana, la referencia al suelo agrario, está enmarcada dentro de lo que se califica como "suelo no-urbanizable".

El artículo 80 de la Ley del Suelo en su apartado segundo, define los suelos que deben calificarse como no urbanizables. Citamos a continuación el párrafo:

"Los espacios que el Plan determine para otorgarle una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico."

Por tanto, los Planes Generales Municipales de Ordenación deben regular el suelo no-urbanizable, y además pueden dictar una normativa que permita que este suelo conserve sus características actuales, impidiendo su

transformación en núcleo o elemento urbano, a tenor de lo que determina el artículo 12 de la Ley del Suelo.

En relación al suelo no urbanizable se establecen dos tipos de regulaciones, una para el no urbanizable en general, y otra para aquellos que en razón del contenido del artículo 80, apartado segundo, se califiquen como espacios especialmente protegidos. El Plan de Ordenación ha de definir las restricciones en el aprovechamiento del suelo no urbanizable especialmente protegido, respecto al suelo no urbanizable en general, siendo el objetivo de esta protección:

"no podrán ser dedicados a utilizaciones que impliquen transformación de un destino o naturaleza o lesionen el valor específico que se quiera proteger".

Por tanto, en la elaboración de los Planes Generales Municipales de Ordenación pueden salvaguardarse las tierras más fértiles para su uso agrario, si se aprueba su calificación como valor excepcional agrario o ganadero, con lo que se le podrá otorgar la especial protección que regula la Ley, en cuanto a sus objetivos. Las restricciones del aprovechamiento que el Plan General

Municipal puede imponer a las zonas no urbanizables especialmente protegidas, suponen una derogación del régimen general del suelo no urbanizable.

Estas restricciones sobre las zonas especialmente protegidas puede manifestarse en el campo de la prohibición de usos, del incremento de las superficies mínimas para edificar, en la eliminación de las posibilidades de construcción de instalaciones aunque sean de utilidad pública o interés social, o incluso de viviendas. En fin, la restricción puede alcanzar el máximo nivel a través de una completa eliminación de la edificabilidad (145).

Si el planificador no acude a la vía de la declaración de zona especialmente protegida, la posibilidad real de preservar las zonas agrarias quedan muy limitadas, ya que el régimen general del suelo no urbanizable consiente demasiadas excepciones que hacen que en la práctica una interpretación laxa de la legislación consiga que el cambio de uso de las tierras agrarias pueda ser realizado sin esperar a una recalificación de la zona, con lo que las expectativas de cambio generalizado a un territorio provoca un alza de precios que especula con la posible no utilización agraria.

En primer lugar, la Ley concede al planificador dis

crecionalidad para establecer en el Plan General los usos incompatibles con el suelo no urbanizable.

En segundo lugar, se contempla la posibilidad de edicación no estableciendo la legislación ningún tipo de índice de edificabilidad, remitiendo la Ley al Plan la fijación de este elemento clave para el aprovechamiento del suelo no urbanizable. Sin embargo, el principio de congruencia exige que los índices de edificabilidad del suelo no urbanizable, sean siempre inferiores al menor de los previstos en las distintas zonas del suelo urbano o urbanizable, así como que no tenga aprovechamientos propios del suelo urbanizable (146).

En tercer lugar, hay que referirse a la tipología de las edificaciones. La Ley, y como regla general, sólo admite las construcciones destinadas a las explotaciones agrarias que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y las relacionadas con las obras públicas. Pero se reconocen unos supuestos excepcionales que constituyen la espita a través de la cual puede eludirse parte del intento de ordenación del territorio. La primera excepción la constituye las edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, por lo que cabe que

se instalen industrias que sin una coordinación con el resto del territorio planificado pueden provocar perjuicios y contradicciones. No se precisa si la declaración de utilidad pública o interés social se puede conseguir exclusivamente por el procedimiento administrativo expresamente previsto en el ordenamiento, o bien si a falta de la declaración superior al Ayuntamiento puede determinar por si mismo la existencia de utilidad pública o interés social. De aceptarse esta segunda interpretación, la posibilidad de cambio de uso del suelo calificado como no urbanizable incrementa, y por tanto también es mayor la probabilidad de pérdida de tierra de cultivo. Parece que el segundo acotamiento que impone la Ley para acogerse a la primera excepción en la edificación e instalaciones en suelo no urbanizable es más rígido, por cuanto se considera que únicamente podrán acogerse las que no teniendo otras alternativas deban emplazarse en el medio rural.

La segunda excepción en cuanto a la tipología de las edificaciones en suelo no urbanizable contempla la posibilidad de construir edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población. En

el estudio citado en las notas 145 y 146, se considera que el adjetivo familiar es muy equívoco, y que la Ley remite de modo expreso al Plan, el establecimiento de las condiciones de aislamiento. Al analizar la tipología de las edificaciones sobre suelo no urbanizable según el régimen general de este tipo de suelo, vemos las posibilidades que existen de desvirtuar el ordenamiento territorial adoptado, lo que confirma la anterior impresión en torno a las dificultades para garantizar la preservación de las zonas agrarias sino se adopta el camino de su declaración como espacio de especial protección.

En cuarto lugar, la Ley del Suelo establece en el artículo 85.1. que:

"En las transferencias de propiedad, discusiones y segregaciones de terrenos rústicos, no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria".

En la nota 97 de este mismo capítulo, vimos como la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario derogaba la Ley de 15 de julio de 1954 sobre Unidades Mínimas de Cultivo, por lo que hay que atenerse a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario como destinatario de la remisión de la Ley del Suelo an-

tes citada. En dicho artículo se determina que el Gobierno señalará y revisará la extensión mínima de cultivo en secano y en regadío de las distintas zonas o comarcas de cada provincia; estableciendo en el artículo 44 que no serán válidas las divisiones o segregaciones que den lugar a parcelas de extensión inferior a dicha unidad mínima. Estas superficies mínimas no tienen validez cuando la porción segregada se destine a cualquier edificación, a fines industriales o a otros de carácter no agrario. Es decir, que la remisión del artículo 85 de la Ley del Suelo para regular las superficies mínimas de las construcciones en el suelo no urbanizable a la Legislación agraria, no tiene efecto ninguno, ya que precisamente la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario exceptúa a las extensiones dedicadas a usos no agrarios de las extensiones mínimas a efectos de división o segregación que ^{se} exige en la utilización agraria del suelo.

Una vez analizado el contenido de la Ley del Suelo sobre las posibilidades de salvaguarda de la utilización agraria del suelo, vemos que en lo esencial se mantiene la libertad de la oferta y la demanda en el mercado de tierras, con la consiguiente pérdida de suelo agra

tes citada. En dicho artículo se determina que el Gobierno señalará y revisará la extensión mínima de cultivo en secano y en regadío de las distintas zonas o comarcas de cada provincia; estableciendo en el artículo 44 que no serán válidas las divisiones o segregaciones que den lugar a parcelas de extensión inferior a dicha unidad mínima. Estas superficies mínimas no tienen validez cuando la porción segregada se destine a cualquier edificación, a fines industriales o a otros de carácter no agrario. Es decir, que la remisión del artículo 85 de la Ley del Suelo para regular las superficies mínimas de las construcciones en el suelo no urbanizable a la Legislación agraria, no tiene efecto ninguno, ya que precisamente la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario exceptúa a las extensiones dedicadas a usos no agrarios de las extensiones mínimas a efectos de división o segregación que ^{se} exige en la utilización agraria del suelo.

Una vez analizado el contenido de la Ley del Suelo sobre las posibilidades de salvaguarda de la utilización agraria del suelo, vemos que en lo esencial se mantiene la libertad de la oferta y la demanda en el mercado de tierras, con la consiguiente pérdida de suelo agra

rio en las zonas en las que exista una demanda para un uso no-agrario. No existe por el momento una normativa de rango superior que determine las condiciones por las que un espacio puede acceder a la calificación de "especialmente protegido" como consecuencia de su "excepcional valor agrícola, forestal o ganadero". Dejándose por tanto total discrecionalidad a los elaboradores del Plan General para evaluar si merece o no que determinadas superficies agrarias sean un valor que requiera especial protección. Ahora bien, si se adopta esta calificación y se aprueba por el Consistorio, puede llegarse incluso a una completa eliminación de la edificabilidad, con lo que la utilización agraria queda más garantizada. Pero tal como hemos expuesto con anterioridad, si no se actúa por esta vía, el planificador puede decretar incompatible determinado uso en el suelo no-urbanizable, pero en general el régimen de este suelo permite un cambio de utilización con la consiguiente pérdida de suelo agrario.

La discrecionalidad que la Ley concede en este punto a los elaboradores del Plan General Municipal de Ordenación Urbana, y la presión a la que están sometidos dichos planificadores por parte de la propiedad, a lo

que hay que añadir que la aprobación del Plan partía en principio de unos ayuntamientos sin cauces democráticos de elección, hace suponer que no serían precisamente los intereses colectivos del municipio los que tendrían la máxima prioridad, aún cuando hay que aceptar la dificultad en la concreción de los mismos.

En Catalunya, donde las esperanzas de obtener una plusvalía considerable con el cambio de uso agrario a no agrario están muy extendidas, un planteamiento riguroso conlleva que sean pocos los agraciados con una calificación que les permita el cambio de utilización y muchos los que pueden considerarse perjudicados si se les impide que en el futuro puedan vender su propiedad a un hipotético demandante interesado en un cambio de uso. La forma de solucionar este conflicto consiste en contentar al mayor número posible de propietarios, lo que se consigue mediante unas previsiones de incremento de población totalmente falseadas para justificar de este modo la calificación como suelo urbanizable o programado de la mayor extensión posible de terreno. Con ello se crean unas expectativas, en muchos casos sin fundamento, que se basan en la calificación legal apta para edificar. En las zonas de máximas tensiones en el mercado de tierras, el planeamiento pierde sentido como consecuencia de la

posibilidad casi indiscriminada de edificación que se establece. En estas condiciones, las posibilidades de que un empresario agrario compre tierras para incrementar la dimensión de su explotación o para instalarse, son inexistentes, y el precio del suelo no se fija en hectáreas, sino que pasa a metros cuadrados y a palmos cuadrados, con lo que se sale del mercado del suelo agrario.

Esta exagerada calificación de suelo urbanizable que se da en el conjunto de Catalunya, está en la base de la creación de expectativas ilusorias, pero que mantienen el proceso especulativo que incrementa de modo continuo el precio del suelo. La política de estructuras agrarias intenta conseguir una mayor dimensión de las explotaciones, y facilitar el acceso a la profesión a agricultores más cualificados y jóvenes, como instrumentos para lograr con eficacia el objetivo de mejora de la renta agraria.

A lo largo del trabajo hemos ido analizando las causas por las que para alcanzar el equilibrio de precios y el crecimiento económico como macroobjetivos de la Política Económica, era más conveniente mejorar la estructura de producción agraria que incrementar los

precios de los productos agrarios mediante una política de sostenimiento de los mercados. Sin embargo, dado los niveles del precio del suelo en Catalunya, los agricultores que deseen adecuar la dimensión sin actuar como empresarios agrarios no comprarán más tierra. En principio el planeamiento territorial podía constituir un inicio de solución, al deslindar las zonas urbanas o urbanizables, de aquellas que no lo son, pero hemos visto como la actual legislación sobre el suelo es liberal, puesto que permite el cambio de uso y no existe ninguna normativa que obligue a decretar una zona agraria como espacio especialmente protegido, quedando todo ello a discreción del planificador.

Llegados a este punto, es necesario preguntarse si los agricultores están interesados en una ordenación rígida que garantice la preservación de las tierras agrarias. La respuesta no es única; si se trata de un agricultor que por la edad, por no tener hijos que continúen en el sector, o por cualquier otro motivo abandona la agricultura, querrá obtener el mayor precio posible por la venta de sus tierras, lo que va ligado a la posibilidad futura de cambio de utilización, por tanto estará interésado en una legislación liberal y en un Plan General

Municipal que permita cierto grado de edificación muy generalizado en el suelo no urbanizable. Es decir, como abandona el sector, ya no tiene intereses de agricultor. Al contrario, el agricultor más joven o con continuidad asegurada en la explotación, estará interesado en un precio del suelo acorde con la renta que se obtiene por su utilización agraria; por tanto, apoyará todas las actuaciones urbanísticas tendentes a garantizar la continuidad del uso agrario de las tierras, ya que a medida que se dificulte la posibilidad de utilización no agraria de un espacio, el precio del suelo irá paulatinamente estando en consonancia con el uso agrario. Por tanto los propietarios del suelo que son agricultores no tienen intereses homogéneos ante la elaboración de un Plan General Municipal.

Si políticamente se considera que en Catalunya tiene que existir un sector agrario que mantenga un cultivo sobre una mayoritaria proporción del territorio catalán, es necesario distorsionar en parte las directrices del mercado de tierras para, mediante una ordenación rígida del espacio, pueda preservarse la utilización agraria en las proporciones que se consideren. Esta posición política es contraria a la liberal, y desde luego será

necesario mantenerla con mucho vigor si en verdad se quiere que consiga los efectos deseados. Por nuestra parte si bien creemos que esta planificación es el instrumento más eficaz para lograr un precio del suelo agrario que permita una expansión de las dimensiones de las explotaciones y en definitiva, garantizar la continuidad del sector agrario, somos muy escépticas respecto a las posibilidades de éxito de una tal política. La extensión del número de propietarios de tierra aún sin valorar la concentración que existe, hace que sea impopular la adopción de criterios urbanísticos que impida la edificación; y si bien los propietarios saben organizarse como grupo de presión, los no propietarios no se sienten unidos por intereses comunes, con lo que hasta ahora la elaboración del Plan está sometida a una única influencia que quiere dejar siempre abierta la posibilidad de cambio de uso; y ya vimos como el régimen general del suelo no-urbanizable permite la modificación de la utilización de este tipo de suelo.

En las comarcas en las que el proceso migratorio ha alcanzado a pequeños propietarios -pero éstos aunque abandonan el sector no dejan la propiedad-, las medidas urbanísticas que pueden conseguir disminuir las expecta

tivas de cambio de uso afectan a un sector social menos favorecido que el posible beneficiario, que puede ser un agricultor que no ha tenido que acogerse a la emigración por tener mejores expectativas al continuar en la agricultura.

Los intereses de una región, los más colectivos, pueden chocar con los de los propietarios de un término municipal. Si los Planes Generales se elaboran a nivel municipal, permite una mayor descentralización y conocimiento del terreno, pero incorpora el inconveniente de que son mucho más sensibles a los intereses de la propiedad, posponiendo las grandes orientaciones de ocupación del suelo que pueden ser más coherentes a nivel comarcal o regional. Por ello, en Francia los Planes Generales Municipales se engloban en el cuadro del Plan Director de Urbanismo que fija las orientaciones fundamentales de la gestión de los territorios de una región. En España la aprobación del Ayuntamiento es el último trámite, siendo supervisado posteriormente por Autoridades de rango superior, que procura que se cumpla unas líneas muy generales, ya que en la mayoría de los casos no existen esquemas directores que hayan estudiado las necesidades de espacio de las distintas ocupaciones de suelo a

nivel regional o provincial, para imponer unas limitaciones más precisas a los Planes Generales Municipales. -

Otro problema que se plantea es el de la duración de los Planes, mientras una posición liberal opta por la revisión continuada de los mismos, los que pretenden una cierta estructuración del territorio en la que intervengan criterios que no son estrictamente económicos, piensan que ha de existir una cierta estabilidad. En España se ha tendido hacia una posición intermedia, si bien se acepta una estabilidad en torno a los cuatro cuatrienios, se han ido elaborando un sistema de señales de alerta a base de unos indicadores que una vez que se alcanzan los límites fijados se procede a la revisión. Según como se calculen los mismos, de hecho se da pie a una revisión continuada; es decir, que se aceptan las directrices del mercado de tierras. La O.C.D.E. en un reciente estudio sobre el tema consideraba que:

"parece obvio que las derogaciones sin fundamento dejan rápidamente sin credibilidad al Plan de ocupación de suelos. Por tanto estas derogaciones pueden hacer a parecer profundas disparidades entre un municipio en relación con los otros, lo que puede tener como consecuencia favorecer indebidamente a un Ayuntamiento con administración laxista en relación a los pueblos vecinos y modificar el equilibrio regional de las diversas localizaciones" (147).

Precisamente en Catalunya las infracciones en materia de urbanismo alcanzan las mayores cotas, como consecuencia de las tensiones en el mercado de tierras. La construcción de urbanizaciones sobre terrenos rurales está a la orden del día, chalets cuyo permiso era para la construcción de edificaciones para guardar los aperos de labranza e incluso para porquerizas, y un sin fin de realidades que detallan la corrupción que en este tipo de actividad se ha dado y que ha sido una de las causas del creciente deterioro paisajístico. En estas condiciones pretender que a través de los Planes Generales Municipales se procediera a preservar la proporción de tierras en cultivo, era como mínimo una negligencia, si en verdad este objetivo político tiene razón de ser.

Con anterioridad habíamos expuesto las dificultades para regular la segunda residencia, puesto que era un fenómeno difícil de concentrar en un espacio, ya que salpicaba al conjunto del territorio catalán. La presión hacia la posibilidad de construcción en cualquier parcela sea del tipo de suelo que sea es tan intensa, que en la práctica es muy difícil detectar zonas agrarias que escapen de hecho a la influencia de las expectativas de venta para la construcción de segundas residencias. Incluso

sobre una zona agraria especialmente protegida, pero en la que no se elimine completamente la edificabilidad es posible la construcción de viviendas rurales, por lo que estamos ante un portillo por el que puede generarse una demanda de tierra cuya finalidad es la segunda residencia.

Los instrumentos urbanísticos que existen para defender la utilización agraria de las zonas que se consideran altamente productivas, quedan fundamentalmente reducidas a la fijación de la parcela mínima. Haciendo más exigentes las condiciones de edificación en estas áreas cuyo rendimiento agrario así lo hagan aconsejable, se puede conseguir desviar la demanda de tierras para utilización no agraria hacia otras áreas que supongan una menor pérdida de producción agraria. Por ejemplo, fijando la parcela mínima para edificación en las zonas a proteger en una dimensión que permita obtener una porción sustancial de la renta que se considera debe alcanzar una explotación "viable", las promociones urbanísticas irán encauzadas hacia otros lugares donde la permisibilidad en la edificación sean mayores. Si añadimos a una parcela mínima fijada en términos agrarios un coeficiente de edificabilidad por parcela que establezca la máxima proporción de techo por metro cuadrado, un porcen-

taje de ocupación máximo de la parcela, una altura máxima del último forjado y número máximo de plantas, así como una distancia mínima respecto de las viviendas situadas en otras fincas, puede conseguirse mediante estos instrumentos urbanísticos que tan sólo la actividad agraria sea la que consiga la máxima renta a la vista de las limitaciones en los usos y edificaciones; de este modo puede salvaguardarse la utilización agraria de las zonas en las que se establezca este tipo de normativa. Quizá en las zonas de agricultura intensiva puede ser más factible este tipo de actuación, ya que con muy poca extensión de terreno pueden obtenerse rentas del trabajo agrario similares a las que se obtienen en el resto de sectores; sin embargo, para fijar una parcela mínima que tenga efecto sobre la demanda de tierra en las zonas de agricultura extensiva, será necesaria tal extensión que en la práctica será difícil aplicarla, pues la estructura de la propiedad suele estar dividida por debajo de las parcelas mínimas que pueden desviar la demanda de tierras. Este problema es algo secundario, ya que las mayores tensiones entre usos alternativos del suelo se da en los espacios con tierras más fértiles.

Los propietarios de las zonas que se catalogan de protección agraria se sentirán discriminados respecto a

los otros propietarios de suelo no-urbanizable en los que la posibilidad de edificación no esté tan limitada, ya que con una normativa como la expuesta, de hecho el único interesado en la compra será el que piense tan sólo en su uso agrario, con lo que la demanda de tierras en estas áreas queda constreñida a los agricultores, que pagarán un precio por la misma que guarde relación con la renta que se obtiene por su utilización agraria, puesto que las expectativas de cambio de uso se reducen.

Si las ventas de pequeñas porciones de terreno se han efectuado con anterioridad a la elaboración del Plan, y éste impone una rígida normativa para la edificación, será acusado de querer reservar a las personas de mayor renta la posesión de una residencia secundaria. Por todo ello, repetimos nuestro escepticismo respecto a la idoneidad de la utilización de instrumentos urbanísticos para preservar las mejores tierras agrarias. Consideramos que debería existir una normativa de rango superior que hubiese estudiado los problemas en cada zona, estableciendo con carácter vinculante los parámetros que el Plan General Municipal debe respetar en materia de agricultura, con lo que problemas como la parcela mínima deben estar ligados al tipo de explotación que se pien

sa promover en cada zona, y en realidad la legislación agraria, en lugar de olvidar la regulación de la mayor parte del territorio nacional, tendría que ofrecer los datos sobre los que se habrían de elaborar las normativas urbanísticas en las áreas rurales.

-La intervención de la Administración en el mercado de tierras

Uno de los graves problemas de la zonificación rigurosamente aplicada, consiste en el sentimiento de discriminación que crea en el propietario de zonas con limitaciones más rígidas para la edificación, o bien aquellos en los que esta posibilidad se anula totalmente. Al contrario, si la normativa es muy rígida, concentra la demanda para cambio de uso en los terrenos de unos pocos propietarios, por lo que estos últimos acumulan plusvalía a costa de eliminar la posibilidad de cambio de uso a los primeros. En Francia y en Suiza, en los pequeños municipios en los que se ha aplicado una rígida zonificación en áreas de turismo de invierno o de verano, para evitar beneficiar tan sólo a una parte del pueblo a costa del otro se han buscado fórmulas de redistribución entre los propietarios de las distintas zonas mediante unidades de edificación que se reparten entre to

dos los propietarios (148).

En primer lugar, es necesaria una actuación de la Administración Pública que tenga como objetivo clarificar la oferta de tierras. Teniendo en cuenta la dispersión que existe entre compradores y vendedores, la inexistencia de un mercado al que puedan acudir oferentes y demandantes, las pocas transacciones que se realizan al cabo del año, es muy difícil fijar un precio para cada porción de terreno y en cada comarca que tenga una validez incuestionable. A lo citado hay que añadir la inexistencia de publicaciones sobre transacciones y precios que con carácter oficial se efectúan en buena parte de la Europa Occidental. Pensamos que la existencia de esta publicación en Catalunya en la que se indicaría con precisión las transacciones y los precios, las características del terreno y las ofertas que vayan llegando en cada una de las comarcas, permitiría clarificar la oferta de tierra y orientar la demanda. El conocimiento del pequeño volumen de transacciones sobre el que se fija el precio, de la probable acumulación de ofertas con motivo del abandono de explotaciones, podrían frenar un tanto el alza de los precios del suelo al conocerse con más detalle la base que tienen las expectativas sobre

las que se forma el precio, y sobre todo, pensar en que si una porción de los propietarios deciden realizar las plusvalías que calculan que le va a proporcionar la venta de sus tierras, es probable que no obtengamel precio que creían poder obtener. Este incremento en la transparencia del mercado de tierras en Catalunya, redundaría en una estabilización del precio del suelo agrario, y sobre todo, disminuiría la posibilidad de conseguir fuertes plusvalías en transacciones aisladas, con lo que el agricultor podría tener más conocimiento de causa a la hora de determinar el precio que va a pagar por la ampliación de su explotación, y de la posibilidad de efectuarla en otra zona. La continuada información pública sobre el mercado de tierras se ha convertido en uno de los ejes de la política de reforma de las estructuras de producción en Europa Occidental, valorándose en todos los casos los efectos positivos de la transparencia del mercado.

De todos es conocido que los precios de la tierra que se registran oficialmente poco tienen que ver con lo que realmente se paga, tendiéndose a registrar un precio inferior al real para defraudar a la Hacienda Pública; por tanto, de nada serviría publicar esta relación. Si

existe el propósito político de mejorar la estructura de producción agraria, cada día es más urgente regular el mercado de tierras, puesto que si no se actúa por parte de la Administración Pública en esta materia, no se logrará la mejora estructural buscada. En Francia se crearon las S.A.F.E.R. (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural) como consecuencia de la Ley de Orientación Agrícola de 1960, existiendo precedentes en Suecia que datan de 1948, habiéndose convertido en uno de los pivotes de la política de estructuras. Este Organismo goza de un derecho de tanteo y retracto sobre una porción mayoritaria de las tierras de cultivo francesas, por lo que han de dar aviso a este Organismo de cualquier venta a efectuar señalando el nombre del vendedor, del comprador, sus principales características, así como el precio. Si este se fija demasiado bajo para aminorar el coste impositivo, la S.A.F.E.R. puede entonces ejercer su derecho y comprar el terreno al precio que se le ha señalado; por lo que dicho Organismo posee un conocimiento detallado sobre la gran mayoría de las transacciones que se efectúan, en base a datos reales. La actuación de este tipo de Organismos permite a parte de incrementar la transparencia del mercado, que la fiscalidad pueda aplicarse sobre unas bases reales.

La política fiscal es un elemento imprescindible en

la ordenación del territorio y sobre todo, en la aceptación de la zonificación que haya efectuado el Plan. El mejor medio para lograr que gracias al planeamiento territorial no se consigan fuertes plusvalías a costa de la otra porción de propietarios, es recuperar por parte de la Hacienda Pública, buena parte de las plusvalías que haya obtenido el propietario de los terrenos mejor calificados en el momento de su venta. Pero para conocer el montante real de las plusvalías, es preciso saber el precio real de venta, lo que se consigue si algún Organismo Público o Semipúblico, tiene un derecho preferencial de compra. Gracias a la fiscalidad sobre las plusvalías puede disminuirse la sensación de discriminación de los propietarios que han resultado con mayores limitaciones de edificación, con lo que existen posibilidades de mejorar el planeamiento territorial al disminuir la presión de la propiedad hacia la extensión del suelo urbanizable, o la permisibilidad en el no urbanizable.

Incrementar la transparencia en el mercado de tierras, el derecho de tanteo y retracto a favor de un Organismo Público y una fiscalidad que recupere parte de las plusvalías obtenidas e incrementadas gracias a la zonificación, constituyen tres instrumentos que pueden ayudar a que la utilización del territorio transcurra por criterios no necesariamente distintos a los del mercado, pero como mínimo más ordenado e incorporando una

serie de consideraciones de otro orden que si tan sólo nos atenemos al precio, no pueden conseguirse.

Si se actúa sobre el mercado de tierras con las orientaciones que hemos apuntado, aumentará el número de agricultores propietarios que acepten una rigurosa calificación que tienda a mantener la utilización agraria, aunque ello suponga quizá una disminución de las expectativas y en algún modo del precio. En primer lugar, tomará conciencia de lo ilusorio de muchos precios que se manejan sobre parcelas muy reducidas que no tienen efecto cuando se trata de mayores extensiones a la venta; en segundo lugar, verá como la mayor parte de la plusvalía que supone una calificación permisiva la obtiene el promotor profesional que tramita los planes parciales y domina la técnica de forzar las normas de planeamiento; en tercer lugar, con el impuesto sobre las plusvalías, el ingreso que percibe si no tiene una gran extensión, tan sólo supone un "seguro de vida" si la edad del agricultor es avanzada; en cuarto lugar, una calificación con posibilidades de edificación tendría que tributar como tal, incrementando los costes de la explotación.

Por ello, en la actualidad, aumenta paulatinamente el número de agricultores-propietarios que apoyan un tipo de planeamiento que permita salvaguardar tierras agrarias.

La segunda función que deben desarrollar los Organismos encargados de la intervención en el mercado de tierras, es la constitución y ampliación de explotaciones con las tierras que vaya adquiriendo. Ya veíamos como este Organismo era necesario si se quería que la pérdida de población activa agraria que tiene el campo catalán se transforme en incremento de la dimensión de las explotaciones. Pues bien, en las zonas que se determinen cuando exista una intención de venta, el Organismo debe garantizar que la compra de tierra sirva para mejorar la estructura de producción. Es conveniente que pueda retener un plazo prudencial (cinco años en Francia) las tierras compradas, para estudiar la finalidad que se les va a dar a las mismas; es decir, si procede crear una nueva explotación y entregarla a jóvenes agricultores, o si se reparte entre los agricultores vecinos al objeto de que puedan incrementar la dimensión. En todo caso, siempre existe la compraventa con los defectos ya señalados, puesto que la compra por el sector público y el posterior arrendamiento, necesita tal inmovilización de capital que la actuación tendría que limitarse a un pequeño territorio. De este modo puede extender su ámbito a una mayor porción de territorio, puesto que al cabo de un periodo recupera la inversión efectuada.

La segunda función que deben desarrollar los Organismos encargados de la intervención en el mercado de tierras, es la constitución y ampliación de explotaciones con las tierras que vaya adquiriendo. Ya veíamos como este Organismo era necesario si se quería que la pérdida de población activa agraria que tiene el campo catalán se transforme en incremento de la dimensión de las explotaciones. Pues bien, en las zonas que se determinen cuando exista una intención de venta, el Organismo debe garantizar que la compra de tierra sirva para mejorar la estructura de producción. Es conveniente que pueda retener un plazo prudencial (cinco años en Francia) las tierras compradas, para estudiar la finalidad que se les va a dar a las mismas; es decir, si procede crear una nueva explotación y entregarla a jóvenes agricultores, o si se reparte entre los agricultores vecinos al objeto de que puedan incrementar la dimensión. En todo caso, siempre existe la compraventa con los defectos ya señalados, puesto que la compra por el sector público y el posterior arrendamiento, necesita tal inmovilización de capital que la actuación tendría que limitarse a un pequeño territorio. De este modo puede extender su ámbito a una mayor porción de territorio, puesto que al cabo de un periodo recupera la inversión efectuada.

Esta gestión directa en la constitución de explotaciones, exige a la política agraria tener unas directrices detalladas sobre el tipo de explotación agraria que ha de promocionar en cada zona, ya que ha de establecer unas prioridades en la asignación de las tierras que ha comprado de acuerdo con un modelo de desarrollo agrario de la zona. Es decir, si se trata de ir incrementando poco a poco las pequeñas explotaciones, o bien favorecer el acaparamiento de tierras hacia las más grandes explotaciones.

La elección sobre quién debe ser el destinatario de las atribuciones de las tierras compradas por el Organismo, debe de salir de las reflexiones concernientes a las dimensiones deseables en términos de renta de las explotaciones de las distintas comarcas, pero sobre todo de un equilibrio complejo entre el número de jóvenes que desean instalarse, sus disponibilidades en capitales, el número de agricultores que desean incrementar su dimensión y sus recursos financieros. Este último factor es importante, ya que en muchos casos en Europa Occidental no se ha podido ayudar a los más pequeños agricultores que al venderles un conjunto de tierras aumentarían sustancialmente su explotación, las dificultades de fi-

nanciación hacen imposible este tipo de operaciones. Por tanto, esta política ayuda sobre todo a los agricultores "medianos", es decir, aquellos que pueden llegar a ser "viabiles" con este tipo de ayuda (149).

Para que estos Organismos tengan eficacia cara al logro de la mejora estructural es necesario que no vendan las tierras que han adquirido al mejor postor, sino que el precio de venta sea igual al de compra más los gastos que ha generado la gestión. Por tanto, es necesario reemplazar la competencia entre compradores por unas reglas y elecciones cuyo primer objetivo sea la máxima eficacia económica y social en la mejora de estructuras.

Como puede verse, esta actuación si bien tiene unos efectos directos y permite encauzar las compraventas y el abandono de población activa agraria, es en extremo delicada. Por ello, en la mayoría de países tienen un estatuto de institución semipública, ya que participan los sindicatos de agricultores de cada comarca; de este modo la total transparencia del Organismo le permite introducirse en materia tradicionalmente complicada y delicada, ^{como} determinar quienes van a ser los beneficiarios de las ventas de esta Institución.

La adopción en Catalunya de las medidas expuestas puede no tener una aceptación general. En las zonas con

las máximas tensiones en el mercado de tierras, donde las expectativas de cambio de utilización crea unas corrientes especulativas intensas, este tipo de política ligada a una estrategia de preservación de las tierras agrarias en los Planes Generales Municipales, que ordene el territorio, puede hacer peligrar a los propietarios la realización de parte de sus plusvalías. Por tanto, los agricultores-propietarios rechazarán la intervención de la Administración en el mercado de tierras y la mejora estructural; no en balse en Francia, los sindicatos de agricultores del Departamento Alpes-Maritimes, han rechazado la creación de una S.A.F.L.R.; las actuaciones de ésta en las zonas con mayor presión demográfica y con mayores demandas de suelo para uso no-agrario son reducidas. En un estudio realizado recientemente, después de quince años de actuación de las S.A.F.E.R., se aprecia que en las zonas donde han intervenido la evolución de la estructura de producción había sido más igualitaria, ayudando sobre todo a los "medios" y "pequeños", mientras que las áreas sin intervención, es decir, con evolución "espontánea" se han caracterizado por un reforzamiento de los mayores agricultores-propietarios (150).

Las medidas que citábamos con anterioridad referentes a la jubilación anticipada con las indemnizaciones

correspondientes, deberían estar coordinadas por la política del Organismo interventor en el mercado de tierras; ya que de este modo el agricultor-propietario que desee acogerse a las mismas estará interesado en vender a más bajo precio a la citada Institución. Como se vé, opinamos que el conjunto de medidas que hemos ido enunciando han de ir coordinadas, ya que todos son instrumentos para conseguir una mejor estructura de producción que es el camino más eficaz para alcanzar el objetivo de que las rentas del trabajo en agricultura sean similares a las del resto de sectores sin que ello suponga un encarecimiento del coste de la alimentación.

También se puede actuar sobre la demanda de tierras, ya hemos analizado las posibilidades que existen de orientar las necesidades de espacio para los distintos usos alternativos del suelo mediante una utilización adecuada de la Ley del Suelo en vigor, sobre todo si se determinan unas parcelas mínimas de tamaño considerable sobre el suelo no urbanizable por parte de la Administración, evitando que sean los elaboradores del Plan General Municipal quienes tengan que enfrentarse a las presiones de los propietarios locales. A continuación veamos otros procedimientos para encauzar la demanda de tierras agrarias.

Si existen Organismos Públicos que intervienen en el mercado de tierras ejerciendo el derecho de tanteo y retracto, en la medida que actúen sobre una parte con siderable de las transacciones, posteriormente al conce der las tierras acumuladas se produce una selección de los demandantes que discrimina al no agricultor. Sobre la importancia de esta selección, téngase en cuenta que en Suecia por ejemplo, el cuarenta por ciento de las transacciones efectuadas en el mercado de tierras en 1973 estuvieron mediatizadas por el Organismo correspondiente. Pero la selección de los demandantes que se establece por este mecanismo, está limitada a los fondos presupuestarios con que se dote a estos Organismos, ya que aunque recuperen el valor de las compras, dados los altos precios del suelo, las necesidades de tesore ría son muy importantes. Si se quiere acelerar el proceso de concentración de las explotaciones, procurando que se obtenga una mejora continuada de la estructura de producción, y que esta mejoría beneficie a los profesionales de la agricultura, es preciso intervenir en el mercado de tierras de un modo significativo, lo que exige ayudar financieramente al Organismo de interven ción para que pueda hacer frente a las tensiones de te sorería, en los momentos en que las transacciones se a celeran.

Los altos precios del suelo que se registran limitan las posibilidades de actuación de los Organismos en cargados de la intervención en el mercado de tierras, al mismo tiempo, al no estar en relación con el rendimiento que se obtiene por su uso agrario, impiden que el agricultor pueda adaptar la dimensión de su explotación. Has ta ahora hemos ido enumerando una serie de medidas que con seguridad irán estabilizando los precios en el mercado de tierras; nos hemos referido a la zonificación que en la medida que sea eficaz puede eliminar expectativas de cambio de uso del suelo con su consiguiente re percusión en la moderación de los precios; la mejora de información para conseguir una mayor transparencia del mercado; el derecho de tanteo y retracto por parte de un Organismo semipúblico, logrará que la fiscalidad sobre las plusvalías se aplique sobre las bases reales; el Or ganismo interventor en el mercado de tierras que de hecho selecciona al demandante según los criterios que de termine la política agraria; sin embargo, queda un últi mo punto que unido a los anteriores tendería a disminuir en términos relativos los precios agrarios. Se trata de exigir al comprador de tierra que sea profesional de la agricultura, o en el caso de que busque introducirse en el sector, que tenga una capacitación técnica que la Ad

ministración juzgue adecuada. Este tipo de medida ha sido formulada con distinta intensidad en Dinamarca, Suecia y República Federal Alemana, donde se trata de que la tierra agraria quede en poder de explotaciones agrarias de carácter familiar, ya que se fijan máximos para la fusión de explotaciones para evitar que se constituyan grandes explotaciones agrarias. Al limitar ~~las~~ posibles demandantes de tierra de hecho se contribuye a estabilizar el precio de la misma. Hay que reseñar que son frecuentes los conflictos entre la interpretación de la Ley que efectúan los Organismos interventores en los mercados de tierra y la que efectúa la Alta Magistratura que normalmente tiende a frenar en lo posible las incursiones de los poderes públicos en la esfera de la propiedad privada.

La aplicación en Catalunya del conjunto de medidas expuestas, creemos que es inaplazable si se quiere mantener un porcentaje de población activa ocupada en la agricultura, y sobre todo si se desea mantener el actual territorio cultivado con los niveles de producción alcanzados. De no mediar la intervención del Sector Público, la propiedad de la tierra continuará pasando a manos de no-agricultores, y la agricultura quedará relegada a las zonas más alejadas de los centros de consumo.

Se si adopta una posición rígida en favor de no en torpecer la localización de las actividades económicas que dicta el mercado, desde luego la agricultura irá desplazándose hacia la periferia, abandonando las zonas en las que la competencia por la utilización competitiva del suelo es mayor. Como vemos con esta segunda opción se consolida la actual tendencia que siguiendo la lógica del mercado favorece la concentración espacial de las actividades económicas y que ha logrado que el 4,5 por ciento del territorio catalán albergue el 65 por ciento de la población. Con ello el espacio agrario más productivo en la actualidad, irá transformándose en parte hacia utilizaciones de esparcimiento y otro tipo de actividades ligadas al hecho urbano.

Es necesario que la política agraria en torno a las estructuras de producción vaya ligada a la política territorial, para que no se planteen incoherencias en la actuación del Sector Público, al tiempo que se potencia la eficacia de las mismas.

Hay que tener en cuenta que a lo largo del trabajo se ha visto que la agricultura de las zonas en las que existía una importante componente no-agraria en la estructura de empleos, era la que con mayor rapidez se había

adaptado al cambio, y habían logrado el mayor valor de la producción por activo agrario; mientras que en las comarcas en las que la estructura de la población activa era agraria en más del 60 por ciento, eran las que obtenían una menor renta. Por tanto, la política territorial que pretenda desarrollar las comarcas menos favorecidas ha de entender que la mejora de las estructuras de producción agraria debe ir ligada a un incremento del empleo no-agrario, y que con estructuras de empleo sectorial más equilibradas es como la agricultura consigue los mejores resultados.

10.2.7. Comparación de los gastos de apoyo estatal a la política de estructuras agrarias en la C.E.E. y en España

Efectuaremos una comparación entre el gasto que realiza la C.E.E. en cuestiones de reforma de las estructuras de producción agraria, y el que realiza España. Es necesario resaltar que se trata tan sólo de una aproximación, ya que no existe el nivel de centralización, ni en la C.E.E. ni en España, que se daba con la política de precios, lo que permitía una comparación más detallada.

El trabajo efectuado en la Cátedra de Política Agraria de la Universidad Politécnica de Madrid, ha dado los siguientes resultados:

| | | | |
|-----|--|--------|--------|
| 1º) | Gastos apoyo público política <u>estructuras agrarias</u> -----x100 | C.E.E. | España |
| | Producción Final Agraria | 7,55 % | 3,85 % |
| 2º) | Gastos apoyo público política <u>estructuras agrarias</u> -----x100 | 0,52 % | 0,51 % |
| | Producto Interior Bruto | | |
| 3º) | Gastos apoyo público política <u>estructuras agrarias</u> ----- | 459 | 177 |
| | Población Activa Agraria | | |

Como puede verse, el apoyo en la C.E.E. a la reforma de estructuras con respecto a la Producción Final Agraria y por activo agrario supera con mucho al que se realiza en España.

Sumando el apoyo público al sostenimiento de precios y a la reforma de estructuras en la C.E.E. y en España para los tres indicadores arriba expuestos, los resultados son los siguientes:

| | <u>C.E.E.</u> | <u>España</u> |
|-----|---------------|---------------|
| 1º) | 14,43 % | 6,15 % |
| 2º) | 0,99 % | 0,82 % |
| 3º) | 877 | 282 |

De lo que se deduce que el porcentaje que representa el apoyo público total a la agricultura sobre la Producción Final Agraria en la C.E.E., es aproximadamente el doble que en España. Ahora bien, en relación con el Producto Interior Bruto es ligeramente superior en la C.E.E. Pero sin embargo, donde aparecen las máximas diferencias es al relacionar el apoyo público total a la agricultura con los activos agrarios, que es cuatro veces superior en la C.E.E. que en España. Puede que con relación al tercer indicador las imprecisiones de las estadísticas comentadas en el capítulo IV sean una de las causas de tan marcada diferencia.

10.2.8.- Las etapas de la política agraria

La evolución de la política agraria se ha tratado desde diversas ópticas, cada una de las cuales elabora desde su prisma una interpretación de las etapas de la política agraria.

En un estudio publicado recientemente por la F.A.O. realizado por SZCZEPANIK, se establece como existe un mo - delo operativo fines-medios para cada nivel de desarrollo (151), y se desprende que a medida que se incrementa el grado de desarrollo, al margen de la dificultad que supone medir este concepto, se irá adoptando otro esquema instrumentos-objetivos para la política agra ria.

Consideramos que el esquema de KLATZMANN es más ex plicativo de las etapas por las que ha atravesado la po lítica agraria en Europa Occidental (152); una primera etapa que se basa en el sostenimiento de precios, coincidente con la aparición de las primeras "crisis agra rias" durante los años treinta, de hecho suponen en un primer momento una continuación de la protección aduane ra tradicional. En la mayoría de países de Europa Occidental y Estados Unidos esta política da lugar a gastos públicos crecientes hasta alcanzar niveles difícilmente soportables por la Hacienda Pública; a acumulación de stocks; a agricultores descontentos que piden continuamente incremento de precios, ya que consideran que los garantizados son demasiado bajos y, en realidad lo que pa sa, es que comienzan a darse cambios en la demanda y no

en la oferta. Pese a todas estas dificultades, no existe una alternativa de recambio para la política de precios.

La segunda etapa de la política agraria considera que es necesario utilizar como instrumento conseguir un sustancial incremento de la productividad del trabajo para poder alcanzar uno de los objetivos básicos que es aumentar las rentas agrarias. Para ello se acude a medidas tales como subvencionar a los inputs, para acelerar la mecanización de las labores agrarias. La subvención del gasóleo para uso agrario que hasta ahora ha constituido en España la mayor ayuda pública a la agricultura, llegando a alcanzar el 50 por ciento de las subvenciones corrientes (153); en segundo lugar, se hallan las primas a las fábricas de fertilizantes (154). Otra medida para conseguir mejorar la productividad del trabajo, consiste en la divulgación de la nueva tecnología a través de la Extensión Agraria. Como hemos visto en el texto, la instrumentación de estos dos tipos de actuaciones son aún insuficientes para conseguir los objetivos de la política agraria.

La tercera etapa consiste en la elaboración de un conjunto de políticas de organización de mercados. Es de

cir, con el incremento de la productividad del trabajo que se ha conseguido, en parte gracias a las medidas a doptadas en la segunda etapa, el problema de los excedentes continúa apareciendo, por lo que es necesario a cudir a regular pormenorizadamente los mercados de las distintas producciones, con miras a conseguir un mayor equilibrio oferta-demanda. En los sectores más desajustados se procede incluso a drásticas medidas como la pro hibición de su cultivo; en determinadas áreas, destinar una parte de la producción a otro destino a un precio in ferior; etc. Con el desarrollo de las organizaciones de mercado para cada producto es posible que la política a graria consiga mejorar la comercialización, poniéndose como meta absorber parte de los márgenes de los intermedios a través del fomento del asociacionismo agrario.

En España, aún a riesgo de caer en el esquematismo, podemos decir que estamos acabando de desarrollar esta tercera etapa de la clasificación de KLATZMAIN. Es decir, las organizaciones de mercado que rigen en la C.E.E. se están intentando adoptar, pero sin embargo queda el sector hortofrutícola con peso mayoritario en las áreas mediterráneas sin regulación de campaña. Así mismo, se es tá procediendo mediante reuniones con los nuevos sindi-

catos agrarios y con los industriales a completar las medidas que permitan un mayor control de la oferta, para ajustarla a la demanda.

En la cuarta etapa se ha contemplado como con las anteriores actuaciones se consigue un mayor control del mercado procurando estabilizarlo; sin embargo, las pequeñas dimensiones de la mayoría de las explotaciones hacen que los costes unitarios de producción sean elevados, por lo que constituyen una fuerza que presiona continuadamente al alza. Por ello, se adoptan todo un conjunto de medidas para incrementar el tamaño de las empresas agrarias. En este sentido el conjunto de disposiciones que permiten la intervención en los mercados de tierra y que favorecen la expansión de los pequeños agricultores han sido comentados; y de hecho se han establecido en Europa Occidental a partir fundamentalmente de los sesenta.

La quinta etapa se caracteriza por la inclusión de la política demográfica como complemento de las medidas anteriores. A la vista de los escasos resultados de la política de la etapa anterior, se procede a la actuación directa gestionando la jubilación anticipada de los

agricultores, así como las subvenciones y la formación profesional para todos aquellos que deseen abandonar la agricultura. Con estas medidas adoptadas por la C.E.E. en 1972, aunque en algunos países ya estaban en vigor, se pretende acelerar el ajuste estructural de las explotaciones mediante una menor presión demográfica, adecuando el tamaño de la explotación a las características de la zona, y procurando actuar sobre la edad, los conocimientos, etc.

KLATZMANN habla de una sexta etapa, aún no alcanzada que se caracteriza por una política agraria plenamente integrada en la política económica del país, considerando que aún no se ha alcanzado. En realidad se refiere a la necesidad de medir al sector agrario con los mismos parámetros que al resto de la economía, y con políticas coherentes e integradas, por ejemplo con la política del sector exterior, con la de equilibrio interno a través del control de precios, con la regional y territorial para encajar la agricultura en el modelo territorial que se proponga para cada región, etc.

Por nuestra parte quisiéramos añadir que a corto plazo además de completar la política agraria mediante una actuación agresiva para conseguir los más rápidos resul

tados en el incremento del tamaño de las explotaciones agrarias, con la consiguiente política demográfica, es necesario coordinar la política agraria con la política sobre la industria alimentaria en particular y la agro-alimentaria en general. Si hoy ya en Catalunya la producción agraria que se destina a la transformación industrial es más de la mitad, en el futuro esta tendencia irá aumentando, como consecuencia de que la demanda exige un mayor servicio incorporado (envasado, pesado, precocido, limpiado, congelado) por la actividad industrial, en la medida que se incremente la renta^o que el "ama de casa" vaya incorporándose al trabajo a mayor ritmo.

Esta mayor incorporación de funciones comerciales e industriales a los productos agrarios es una de las causas que explican que entre 1963 y 1970 en los países de la O.C.D.E. la parte del Valor Añadido de la agricultura en los gastos de alimentación de los consumidores haya descendido en promedio de un 32 por ciento a un 26 por ciento (155).

Por tanto, es necesario en primer lugar, regular las relaciones entre los agricultores y la industria alimentaria, procurando que éstas sean lo más transparentes po-

sible, mediante la supervisión de las situaciones de integración vertical o quasiintegración (156), sobre todo teniendo en cuenta que su comienzo en avicultura y su expansión en el porcino, y en menor grado en el cebo de terneros, está continuando incluso con la producción hortofrutícola. La normalización contractual es conveniente si se considera que el ajuste oferta-demanda y por tanto la mayor estabilidad en los mercados agrarios, se consigue a través de las relaciones contractuales en materia de comercialización agraria, ya que se coordina directamente a la producción agraria con sus salidas, sobre todo si se utilizan contratos válidos para varias compañías. Estas relaciones contractuales se establecen con la Industria Alimentaria, bien sea Sociedad Anónima o Cooperativa de Agricultores.

Ya vimos en el capítulo IX como el emplazamiento de las industrias alimentarias concedía una renta de situación a las explotaciones agrarias más próximas, por lo que dada la creciente importancia de la demanda industrial, hay que tener en cuenta el estado de este tipo de industria. Una industria alimentaria competitiva supone una salida garantizada para la producción agraria, beneficiando sobre todo a las explotaciones más cercanas, mientras que si no existe, es necesario llevar la

producción a zonas más alejadas, o bien tener más dificultades para colocarla. Por otro lado, una deficiente industria alimentaria provoca una corriente importadora de productos alimenticios acabados, que daña a las posibilidades comerciales de la agricultura interior. Por ello consideramos que la política agraria debe interesarse por la situación de su primer cliente. No en balde el V Plan Francés decretaba a esta industria como sector preferente, estableciendo unas ayudas selectivas hacia aquellas empresas exportadoras, intentando sanear el sector. Estas medidas fueron tomadas precisamente cuando la política agraria comunitaria entraba en plena vigencia. La producción agraria está interesada en que exista una industria alimentaria autóctona y que pueda resistir la competencia de los grupos alimentarios multinacionales (157).

- (82).- GOMEZ AYAU, E. "El Estado y las grandes obras regables". Ministerio de Agricultura. Instituto de Estudios Agro-sociales. Madrid, 1961. pág 11 a 26.

- (83).- La legislación que va elaborando la política de colonización es la siguiente:

DECRETO de 26 de Noviembre de 1939, por el que se crea el Instituto Nacional de Colonización.

LEY DE BASES de 26 de Diciembre de 1939, para colonización de zonas regables.

LEY de 25 de Noviembre de 1940, que regula las colonizaciones de carácter local.

LEY de 21 de Abril de 1949, que regula la colonización y distribución de la propiedad en zonas regables.

- (84).- CARRION, P. "Transformación de las tierras de secano en regadío. Algunos aspectos técnicos y sociales". Anales de Economía. Octubre-Diciembre, 1972 nº 12 página 32.

(85).- ROMERO, J.J., ZOIDO, F. "Colonización Agraria en Andalucía. Estudio sobre las actuaciones para la transformación del espacio rural en las provincias de Cadiz y Córdoba". Ediciones del Instituto de Desarrollo Regional, nº 9. Publicación de la Universidad de Sevilla, 1977.

(86).- La falta de criterios técnicos acabados con los que efectuar la colonización, llevaba a que en algunos casos se expropiasen las partes más visibles y próximas a las carreteras de las empresas agrarias, para conseguir el efecto "escaparate", cuando a lo mejor se partía una finca por la mitad y se hubiera podido buscar una localización más racional.

(87).- ESTAPE, F. "Los problemas de la agricultura española". Lección 36 del programa de política económica española. Apuntes Facultad de Económicas de Barcelona, 1963-64. pág. 18

(88).- El Informe B.I.R.F. "El desarrollo Económico de España". O.C.Y.P.E., Madrid, 1962, trata del regadío en el Anejo D pág 453 y sobre la "política para incrementar el rendimiento de los recursos" en el capítulo XIV páginas 375 a 415.

Este informe insiste en cómo las obras de regadío han sido el medio exclusivo para el incremento de los rendimientos. Llama la atención a los redactores del Informe que en 1962 existían 71 proyectos de regadíos en construcción y 79 en la fase de estudio. Sólo los primeros abarcaban un área aproximada al millón de hectáreas. Esta magnitud, con los recursos de que se disponían, impide la realización de las obras en plazos convenientes, lo que hace que la puesta en riego se alargue innecesariamente, inmovilizando una gran masa de capital que nada pro

duce durante años.

Se alude también a los proyectos coordinados del I.N.C. entre ellos el Plan Badajoz y el Plan Jaén, en los que se considera que el gasto de capital es muy grande y el número de personas directamente beneficiadas es limitado. El informe aboga por distintos métodos para considerar la rentabilidad económica de los proyectos.

- (89).- GAMIZ, A. "Agricultura familiar y dependencia en la producción bajo contrato". Agricultura y Sociedad, nº 1. Octubre-Diciembre, 1976. Explica la relación de dependencia entre los agricultores de los nuevos regadíos y las industrias que se han instalado en la zona a las que llaman "las seis hermanas" por la sospecha de colusión.
- (90).- B.I.R.F. -op. cit.-
- (91).- ESTAPE, F. "Los problemas de la agricultura española" -op. cit.- pág 28.
- (92).- I.R.Y.D.A. "Evaluación al programa de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural en España. 1970-1972" Realizado por BARBERO, G., BERGMANN, D.; OOSTERBAAN, G.; RIOTTE, A.; SEVERAC, G.; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. F.A.O. (PNUD-FAO). Estudios monográficos nº 1, Madrid, 1974.
- (93).- Al resto de Coherederos se les solía asignar las parcelas marginales, con menores rendimientos y más ale

jadas. Por ejemplo, las más cercanas a la costa, fo
restales, etc.; lo que ha provocado que en la actua
lidad con el fenómeno turístico y de segunda resi-
dencia, los teóricos desheredados han obtenido las
mayores plusvalías al vender sus terrenos, cercanos
al litoral.

(94).- LUNA SERRANO, A. "Aspectos concretos del derecho su
cesorio agrario en la legislación española". Ponencia
presentada en las III Jornadas Italo-Españolas
de Derecho Agrario. Barcelona, 14-17 de Junio de
1978. páginas 21 a 31.

(95).- Ley 35/1971 de 27 de Julio.

(96).- Esta posición había sido formulada por LOPEZ DE SE-
BASTIAN, J. "La Política Agraria en España (1920-
1970)". Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1970.

(97).- Es conveniente referir la legislación sobre el te-
ma. La larga serie puede dar idea de la confusión
a que se podía llegar:

-REAL DECRETO-LEY de 7 de enero de 1927, sobre com
pra de fincas particulares para su parcelación.

-LEY de Colonización de Grandes Zonas, de 26 de di
ciembre de 1939.

-LEY de 27 de abril de 1946, sobre expropiación de
fincas rústicas por causas de interés social.

-LEY de 21 de abril de 1949, sobre colonización y
distribución de la propiedad de las zonas rega-
bles.

-LEY de 15 de julio de 1952 sobre explotaciones ejem
plares y calificadas.

- LEY de 15 de julio de 1952, sobre patrimonios familiares.
- LEY de 30 de marzo de 1954, sobre concesión de anticipos reintegrables con interés.
- LEY de 15 de julio de 1954, sobre unidades mínimas de cultivo.
- DECRETO de 21 de enero de 1955, sobre expropiaciones de tierras, por traslado de población.
- LEY de 20 de julio de 1955, sobre conservación y mejora del suelo agrícola.
- LEY de 17 de julio de 1958, aclarando la de zonas regables.
- LEY 30/1959, de 11 de mayo, sobre permuta forzosa de fincas rústicas.
- LEY de 14 de abril de 1962, modificando la de zonas regables.
- LEY de Concentración Parcelaria, texto refundido de 8 de noviembre de 1962.
- LEY 51/1968, de 27 de julio, sobre régimen de las tierras adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización o afectadas por sus planes.
- LEY 54/1968 de 27 de julio de Ordenación rural.

(98).- La ordenación jurídica de la actuación en el Delta del Ebro en esta primera etapa está regulada en:

- DECRETO de 24 de junio de 1941, por el que se declara de interés nacional la colonización del Delta del Ebro.
- LEY de 8 de junio de 1947, por la que se cede al Instituto Nacional de Colonización los terrenos comprendidos en la antigua Zona Marítimo-Terrestre del Delta Derecho del Ebro.
- DECRETO de 27 de mayo de 1949, por el que se delimita los terrenos cedidos en la Zona Marítimo-Terrestre desde San Carlos de la Rápita hasta la Dembocadura del Ebro.

(99).- La Evolución histórica de la propiedad y la constitución de los latifundios de la zona son Concesiones de Ramón Berenguer IV a los nobles que le ayudaron a la conquista de Tortosa. Mientras que la constitución de los pequeños viene a raíz del desarrollo agrícola del Delta, y el parcelamiento de las grandes fincas se produce debido a la escasa disponibilidad económica de los compradores del lugar, por lo que las nuevas fincas son tan reducidas. Además, la distribución de las propiedades públicas en parcelas tan reducidas, ya explicada en el texto es una de las causas del fraccionamiento.

(100).- I.R.Y.D.A. "Plan General de Reforma y Desarrollo Agrario del Delta del Ebro". Ministerio de Agricultura. Tortosa, Diciembre 1973. Autor: PIZARRO, F.

(101).- DECRETO 3722/1972 de 21 de diciembre, sobre saneamiento del Delta del Ebro.

(102).- El saneamiento del Delta son obras realizables al amparo de lo que dispone el capítulo II "Zonas de secano y marismas, del título III del libro III de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. (Art. 123). De las 3.822 hectáreas que en la actualidad están yermas o lagunas, 2.748 hectáreas se recuperan ateniéndose a Cap. I "Zonas regables". Título III del libro III de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

Las mejoras de regadío consistirán en el revestimiento de canales, ya que existen acequias terrizas que suponen notables pérdidas de agua y dificultarían el saneamiento; se haría en base a la LEY de 7 de Julio de 1911.

Por último, la ordenación de explotaciones, con lo que señala el plan de mejora de comunicaciones, electrificación, auxilios técnico-económicos, cons-

titución explotaciones racionales, mejora del medio rural y formación de la población activa, se realiza en base al título V del libro III de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

(103).- SERO, R. MAYMO, J. "Les Transformacions Econòmiques al Delta de l'Ebre". Banca Catalana. Barcelona, 1972. páginas 126 a 137.

(104).- 7.500 hectáreas del Delta están en manos de personas que residen a más de cien kilómetros del Delta. Para analizar este tema, en el libro de SERO, MAYMO, -op. cit.- pág 56, existe un detallado cuadro en el que se puede estudiar el "absentismo" relacionado con el tipo de explotación.

(105).- La problemática del análisis económico de los proyectos agrícolas públicos o privados hay que consultarla en un reciente estudio del B.I.R.F. realizado por PRICE, J. "Análisis económico de proyectos agrícolas". Ed. Tecnos, Madrid, 1976

Sobre las obras de regadío hemos consultado O.C.D.E. "Evaluación de los proyectos de regadío" Ministerio de Asuntos Exteriores. Ediciones B.O.E. Madrid, 1974.

(106).- I.R.Y.D.A. -op. cit.- pág 119.

(107).- DECRETO 2602/1970, de 23 de julio, por el que se declara de Interés Nacional la zona de la margen derecha del Bajo Ebro.

(108).- I.R.Y.D.A. "Plan General de Transformación de la Zona Regable del Bajo Ebro (Margen Derecha) 1ª fase". Ministerio de Agricultura. Castellón, Diciembre, 1973. Autores: PEIRO, G., PIZARRO, F.

(109).- I.R.Y.D.A. -op. cit.- anexo nº 51

(110).- "Sucs" 2.124 Ha., "Rocas blancas" 328 Ha., "Gimenells Ota" 1.782 Ha., "Gimenells Vaqueira" 462 Ha.

(111).- Los pueblos creados son: Gimenells, 750 habitantes; Sucs, 620 habitantes, Plá de la Font, 420 habitantes.

(112).- Por DECRETO de 21 de julio de 1966 se declara de "alto interés nacional" la colonización de las zonas regables de la cuenca del río Ter (Girona).

El Plan General de Colonización fué aprobado en dos fases: la primera por DECRETO 279/13 de febrero de 1963 y la segunda por DECRETO 2689/20 de Agosto de 1970.

| (113).- Sectores | Términos | Extensión Ha. |
|------------------|--|---------------|
| A y B | Claravalls y Alter | 911 |
| C | Figuerosa | 323 |
| D | Tárrega-Taladell | 49 |
| E | Tárrega-Vilagrassa (partidas Vallmajó y Cercamín) | 607 |
| G | Tárrega (entre Dondara y Cercamín). | 185 |
| F, I, J | Vilagrassa, Tárrega y Verdú..... | 1.151 |
| H | Tárrega-Vilagrassa (partidas Canaletas, Aufegat y Buscarró)..... | 1.300 |
| Total..... | | 4.526 |

(114).- DECRETO 2770/1970 de 22 de agosto, se declara de interés nacional las obras de puesta en riego de la zona denominada Alto-Urgell-Tárrega.

(115).- DECRETO 1516/1971 de junio. Por el que se declara de interés Nacional.

DECRETO 1207/1973 de 17 de mayo, por el que se aprueba el Plan General de Colonización.

(116).- Las superficies por términos municipales son:

| | |
|---------------------------|-----------|
| Algerri..... | 1.030 Ha. |
| Castelló de Farfània..... | 1.440 Ha. |
| Albesa..... | 2.272 Ha. |
| Torrelameo..... | 471 Ha. |
| Menarguens..... | 1.430 Ha. |
| Balaguer..... | 2.753 Ha. |
| Total..... | 9.396 Ha. |

(117).- DECRETO 2.776/1972, de 22 de diciembre por el que se declara la Ordenación de Explotaciones de la citada comarca. (B.O.E. de 6 de febrero de 1973).

(118).- ORDEN de 23 de enero de 1974, por la que se aprueba el Plan de Obras y Mejoras Territoriales (B.O.E. de 18 de febrero de 1974).

(119).- DECRETO 1328/1976 de 8 de abril, por el que se declara zona de Ordenación de Explotaciones "La Segarra".

- (120).- I.R.Y.D.A. "Plan General de Transformación de la comarca "La Segarra" en las provincias de Barcelona, Lérida y Tarragona". Ministerio de Agricultura. Barcelõna, Mayo 1977. Autor BARIOS, J. (Ingeniero Agrónomo) y PUNSOLA, P. (Ingeniero Técnico).
- (121).- DECRETO 948/1976 de 5 de mayo, por el que se declara zona de Ordenación de Explotaciones a la Comarca "Priorato Falset". Puede verse la coincidencia en el tiempo entre varios de los decretos dictados por las distintas comarcas, la razón de ello es la visita del Rey de España a Catalunya, en febrero de 1976.
- (122).- HATHAWAY, D.E.; PERKINS, B.B. "Farm labor mobility, migration and income distribution". American Journal of Agricultural Economics nº 50, Mayo 1968, páginas 342-353. Se analizan en este trabajo las mejoras en la distribución de la renta agraria como consecuencia de las migraciones de la fuerza de trabajo.
- (123).- DAUCE, P. JEGOUZO, G. LAMBERT, Y. "La formation des enfants d'agriculteurs et leur orientation hors de l'agriculture". Institut National de la Recherche Agronomique (I.N.R.A.). Rennes, 1971.
- (124).- JEGOUZO, G. "L'ampleur du celibat chez les agriculteurs". Economie et Statistique. Mayo, 1972. nº 34 pág 12-34
- (125).- JEGOUZO, G. "Vers un tarissement de la population

active agricole française?". Institut National de la Recherche Agronomique (I.N.R.A.). Rennes, 1974

(126).- Se considera un gasto elegible si puede ser carga do al F.E.O.G.A.

(127).- O.C.D.E. "Medidas de reforma de las estructuras a grícolas". Editado por el Instituto de Desarrollo Económico. Madrid, 1972, pág 57.

(128).- TARRAFETA, L. "La capitalización de la agricultura española (1962-1975). Tesina de Licenciatura dirigida por ROS HOMBRABELLA, J. y presentada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona en Junio de 1978. página 145.

(129).- TARRAFETA, L. -op. cit- pág 149.

(130).- BERGMANN, D. "Politique Agricole. Tome II. Structures. Le facteur terre. Le probleme foncier agricole". Institut National de la Recherche Agronomique (I.N.R.A.) Serie Economie et Sociologie Rurales. Paris, Septiembre 1977. pág 139.

(131).- En Catalunya, además de la compilación del Derecho civil catalán en la que se consagra la figura de un único heredero de la explotación agraria, existe el "Dret tortosi" que al revés que el anterior implica la igualdad en las herencias. La aplicación de este Derecho en las tierras del Baix Ebre

y Montsiá, es una de las causas que explica la excesiva fragmentación de la propiedad que se ha dedo en el Delta del Ebro. Junto a causas económicas hay que señalar el tipo de herencia. En el trabajo de SERO, R y MAYMO, J. -op. cit.- pág 51, puede analizarse el fenómeno de la fragmentación entre 1907 y 1972 en la superficie regada por la margen izquierda del Canal del Ebro. De sesenta y seis explotaciones menores de 5 Ha. en 1907 que representaban el 36,4 por ciento del total de explotaciones y ocupaban el 2 por ciento de la superficie, se ha pasado en 1972 a 4.505 explotaciones menores de 5 Ha. que suponen el 95 por ciento del total de explotaciones y ocupan el 35,4 por ciento de la superficie.

Un estudio de la problemática jurídica de la sucesión en la agricultura lo constituye el trabajo de MOZOS, J.L. (de los). "Propiedad, herencia y división de la explotación agraria. La sucesión en el derecho agrario". Serie Estudios. Ministerio de Agricultura. Secretaría General Técnica. Madrid, 1977.

(132).- SEVERAC, G. "Reflexions sur le métayage en France" Economie Rurale nº 48. Abril-junio 1961. páginas 3-26.

(133).- Las consideraciones sobre la inviabilidad del fomento de la propiedad privada del agricultor como medio para obtener una adecuada estructura de producción pueden verse mucho más desarrolladas en el estudio de la O.C.D.E. "Le capital dans l'agriculture et son financement". Paris, 1970.

(134).- La mayor parte de los análisis sobre el control de alquileres como medida de política económica que hemos conseguido, hacían referencia a la vivienda,

pese a ello y a la vista de la similitud en el planteamiento es necesario citar el trabajo de KALN, J. "An Alternative to Rent Control". Department of Economics, Harvard University. Cambridge. Mass. 1969.

- (135).- Estos últimos criterios "profesionalidad" y "cultivo directo", han sido introducidos en el Proyecto de Ley de Arrendamientos Rústicos que está en el Parlamento.
- (136).- En el libro de HALLET, G. "The economics of agricultural land tenure". Ed. Land Books, London, 1960 en su capítulo 8. "Land nationalization" recoge la serie de economistas que abogaban por la nacionalización de la tierra y las argumentaciones que ofrecían.
- (137).- GENERALITAT DE CATALUNYA. "Regional Planning", 1932 Reproducido por "Novatecnia". Enero-febrero 1976.
- (138).- JUNG, J. ha criticado el simplismo de algunas concepciones en torno a la Ordenación del Espacio Rural que la presentan como una opción realizable al margen de los otros usos del suelo. Véase: "L'aménagement de l'espace rural: une illusion économique". Editado por Calmann-Levy. Paris, 1971. El Instituto de Estudios de la Administración Local ha publicado en castellano la citada obra bajo el título "La ordenación del espacio rural". Madrid, 1972.
- (139).- "Modelo Ekístico de Catalunya". Doxiadis Iberica, S.A. Madrid, abril 1973.

- (140).- "Modelo Ekístico de Catalunya". -op. cit.- pág 33.
- (141).- "Modelo Ekístico de Catalunya". -op. cit.- pág 75.
- (142).- Una visión de conjunto de las técnicas aplicadas en Gran Bretaña puede verse en el artículo de PETERS, G.H. "Land Use Studies in Britain: a Review of the Literature with Social Reference to Applications of Benefit-Cost Analysis". Journal of Agricultural Economics. Mayo, 1970. Págs 171-214.
- (143).- WARD, J.T. "The siting of Urban Development on Agricultural Land". Journal of Agricultural Economics. Diciembre 1967. páginas 451-465.
- (144).- LICHFIELD, N., CHAPMANN, H. "Cost-benefit Analysis in Urban Expansion, A Case Study, Ipswich". Urban Studies. 1970, nº 2. Páginas 153-188. En este caso la expansión de Ipswich hacia el oeste era motivo de controversia porque suponía la eliminación de las mejores tierras agrícolas, pero su urbanización tenía numerosas ventajas para los otros agentes sociales y políticos interesados. El análisis de LICHFIELD concluyó que la expansión hacia el Oeste era el proyecto más deseable desde el punto de vista colectivo.
- (145).- Esta interpretación de la posibilidad de salvaguarda de tierras agrarias excepcionales a través del régimen del suelo no urbanizable especialmente protegido, ha sido extraída del trabajo realizado

por "Urbanistas Asociados" para la Dirección General de Urbanismo, "Estudio para la regulación de la edificación en el área rural de Lleida y alrededores". Barcelona-Lleida, marzo, 1978; en el que colaboramos en la valoración económica del presente y perspectivas de la zona.

(146).- Esta es la posición que se adopta en el "Estudio para la regulación de la edificación en el área rural de Lleida y alrededores". -op. cit.- punto 2.5.1.

(147).- O.C.D.E. "L'agriculture face aux politiques d'utilisation du sol". Editado por O.C.D.E. París, 1976. Página 84.

(148).- En municipios del Pirineo donde las estaciones de esquí se han instalado, se ha tenido que acceder a un elevadísimo volumen de edificación que contentase a todo el mundo, con el consiguiente deterioro del paisaje. En algunos casos la realización del Plan General de Ordenación establecía que la única posibilidad de construcción, para no deteriorar el paisaje o los mejores prados, estaba centrada en una pequeña área que había pasado a ser propiedad de la empresa constructora de la estación de esquí, con lo que esta última acumulaba importantes plusvalías al concentrar las máximas posibilidades de construcción. Si bien desde un punto de vista urbanístico la concentración es lo más deseable, y normalmente hay que hacerla sobre la zona que con anterioridad ha comprado la empresa propietaria; políticamente provoca una situación tensa que en algunos casos se ha resuelto con una ampliación del suelo edificable que tampoco ha alcanzado a la mayoría de propietarios, pero que sin embargo ha deteriorado el paisaje. Precisamente para evitar estas "soluciones" se han considerado varios métodos de compensación cuya explicación ocuparía demasiado espacio y que se sale del

tema estrictamente agrario. Puede verse en:

-ATELIER CENTRAL D'ETUDES D'AMENAGEMENT RURAL.
(ACFAR). "Aspects foncier de l'aménagement rural" -
Ministère de l'Agriculture. París, 1977.

-ASSOCIATION REGIONALE D'ECONOMIE RURALE RHONE-
ALPES. (ARERA). "La compensation fonciere dans
les communes rurales en Developpment". Lyon, 1975

- (149).- En 1972 en Francia, el 62 por ciento de las tierras que atribuyó las SAFER, que suponían 50.000 Has. fueron dedicadas a incrementar la dimensión de las explotaciones, lo que indica el sentido de la elección. En dicho año se agrandaron 7.000 explotaciones, con una dimensión inicial media de 35 hectáreas, vendiéndoles en promedio unas 7 Ha. de más. Al mismo tiempo, 30.000 Has destinó la SAFER también en 1972, a la creación de 560 explotaciones de 40 Ha. de promedio.

Estos datos han sido obtenidos del trabajo de BERGMANN, D. "Politique Agricole, Tome II. Structures. Le facteur terre. Le probleme foncier agricole". I.N.R.A. (Institut National de la Recherche Agronomique). París, Septiembre de 1977. Página 112.

- (150).- S.C.A.F.R. "L'agrandissement des explotations agricoles par accession á la propriété". Paris, 1976.

- (151).- SZCZEPANIK, E.F. "Las Políticas Agrícolas en diferentes niveles de desarrollo". Ed. por F.A.O. Roma, 1976.

- (152).- KLATZMANN, J. "Les politiques agricoles, idées fausses et illusions". Ed. Presses Universitaires de France. Serie l'economiste nº 27. Paris, 1972.

- (153).- Las primas al empleo de Gas-oil entre subvenciones y desgravaciones alcanzan en 1976, 10.850 millones de pesetas, en 1977, 13.497 millones de pesetas y se estimaba que en 1978 alcanzaría los 16.975 millones de pesetas.
- (154).- Las primas a las fábricas de fertilizantes se han disparado en los últimos años, pasando de 760 millones de pesetas en 1976 a 4.077 millones de pesetas en 1978.
- (155).- O.C.D.E. "Los precios de los productos alimenticios y la inflación". Ed. Ministerio Asuntos Exteriores de España. Madrid, 1974. pág 11.
- (156).- Sobre este tema es necesario consultar el trabajo de BUTTERWICK, M. "Intégration verticale et contrats en agriculture". Publicado por la Comisión des Communautés Europeennes (C.E.E.) en Informations Internes sur l'agriculture nº 145. Abril 1975.
- (157).- Sobre este tema puede verse el trabajo de FERNANDEZ BLANCO, M. "Las empresas multinacionales y el sector agrario". Revista Estudios Agrosociales. Octubre-Diciembre, 1976.