

Disparidades de la agricultura española entre la modernización y las nuevas funciones del territorio

Eduardo Ramos
Rosa Gallardo
Universidad de Córdoba

BIBLID [0213-7525 (1999); 54; 17-45]

PALABRAS CLAVE: Política agraria, Disparidades, Agenda 2.000, Modernización, Ajuste estructural, Desarrollo rural.

KEY WORDS: Agrarian policy, disparities, Agenda 2000, Modernisation, Rural development, Structural adjustment.

RESUMEN

En esta ponencia se aborda el problema de las disparidades de la agricultura española y los problemas a que éstas dan lugar. En primer lugar se analizan los principales elementos de disparidad en relación con las limitaciones del sector agrario español. A partir del enfoque actual de modernización agraria se presentan las disparidades existentes entre las agriculturas de las diferentes Comunidades Autónomas. La comparación entre la agricultura española y la de los países de la Unión Europea se utiliza para profundizar en la dimensión de aquellas disparidades en relación con el papel de la Política Agraria Europea como posible instrumento de convergencia. En último lugar, las nuevas exigencias de competitividad y el proceso de negociación abiertos con la Agenda 2.000 dan lugar a un análisis sobre la viabilidad de los sistemas agrarios españoles en un horizonte de progresiva desprotección.

SUMMARY

This paper deals with the main elements of disparity in the spanish agriculture. By using the agrarian modernisation concept the disparities among the different regions are analysed. The contrasting factors between the spanish and the European agriculture are also studied for a better understanding of the spanish agriculture weakness. Under this analysis, the role of the Common Agricultural Policy, as a mean for the convergence in the agrarian sector, is discussed. Finally, the viability of the spanish agricultural systems is considered from the Agenda 2.000 point of view.

1. INTRODUCCION

Desde que el proyecto de integración europea entró en una nueva fase con las firmas del Acta Unica y del Tratado de Maastricht la reducción de las disparidades entre los distintos territorios del viejo continente cobró una importancia política de primer orden. La necesidad de mejorar la cohesión económica y social pasó así a condicionar el uso de diferentes instrumentos y a poner en marcha medidas de apoyo a los menos favorecidos de la Unión Europea (Landaburu, 1994). Sin embargo la voluntad explícita de reducción de disparidades no es una novedad exclusiva de la firma de dichos tratados ya que los precedentes se encuentran en el informe Mansholt, en las tres directivas socioestructurales que le siguieron casi diez años más tarde, en las indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas y de montaña y, más próximos en el tiempo, en los objetivos de la reforma de los Fondos Estructurales.

Pero, además, la Política Agraria Europea (PAC) ha perseguido también objetivos explícitos e implícitos de reducción de disparidades. Al pretender equiparar las rentas de los agricultores (y en general de los residentes en las áreas rurales) con las de los habitantes urbanos se expuso ya una primera voluntad de convergencia. Y con las Organizaciones Comunes de Mercado (OCMs) se pretendió directamente fomentar la producción, pero indirectamente se pensó que se podrían inducir procesos de ajuste estructural y modernización en la agricultura europea que convergiesen hacia un objetivo común. Para ello la PAC ha recibido la parte del león del presupuesto comunitario y no es evidente que sus resultados compensen este coste. Por eso esta política está ahora en el ojo del huracán del debate europeo ante las necesidades de ampliación hacia el Este y de desprotección al comercio internacional.

En efecto, si la PAC se diseñó en su día como el cemento necesario para aglutinar países diferentes, y fue durante muchos años la única política común europea, en la década de los ochenta estos principios empiezan a desmoronarse. Incluso se ha llegado a decir que la PAC es "*víctima de su propio éxito*" porque, entre otros efectos perversos, es culpable de cierto tipo de disparidades que pretendía corregir. Por otra parte su excesivo coste, la generalización de los excedentes, las externalidades negativas que genera sobre el medio ambiente, las distorsiones que provoca sobre los mercados internacionales de productos agrarios junto a los riesgos que ciertos productos suponen para la salud de los consumidores, son argumentos que explican los cambios importantes en la percepción colectiva que se tiene del sector. Así, no es ya evidente que la sociedad europea siga atribuyendo al sector agrario los mismos objetivos que justificaron la puesta en marcha de la primera Organización Común de Mercado, allá por los años sesenta. Hoy se le

piden al sector nuevas funciones y se espera que no profundice en los efectos no deseados que viene produciendo desde hace casi quince años. En definitiva, la PAC se enfrenta a una crisis de legitimidad social sin precedentes y sus objetivos y los fondos para alcanzarlos se encuentran, por tanto, sujetos a debate. Otra cosa es la capacidad del sector para reconocer estas señales y para obrar en consecuencia.

Por una parte, como se ha dicho más arriba, los Fondos Estructurales persiguen reducir las diferencias en el solar europeo y, por otra parte, la PAC ni es ya el único instrumento para reducir las desigualdades de renta ni está claro su papel frente a este objetivo. El debate sobre si la política agraria europea es causa o efecto de las mismas no ha hecho más que empezar. Al igual que el conflicto de intereses por la utilización de los Fondos Estructurales como instrumentos que coadyuven a los objetivos atribuidos a la PAC en la Agenda 2000¹. Como expresión de estos cambios a la sección Garantía del FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria), el gran instrumento financiero ejecutor de la PAC, se le asignan funciones territoriales que van más allá de su función tradicional de garantía de precios, mientras que para la Política Regional resulta central la reducción de las disparidades. Finalmente la emergente Política Rural presenta, a través del nuevo Reglamento Horizontal y de la nueva Iniciativa Comunitaria, su aportación a este cambio de papeles vinculando los temas sectoriales agrarios con los de naturaleza territorial y medioambiental.

Los problemas y contradicciones internos del proyecto de integración europea y los cambios exteriores, fruto de las exigencias y acuerdos internacionales, obligaron a la Política Agraria Común (PAC), a introducirse en una senda de revisión de sus objetivos tradicionales reduciendo y modificando progresivamente el fuerte sistema de protección del que venían disfrutando sus sectores y, principalmente, las producciones del centro del continente, los llamados productos *continentales*. Así, y coincidiendo cronológicamente con la mencionada reforma de los Fondos Estructurales, la PAC empieza a incorporar importantes elementos de cambio, que se irán profundizando a partir de entonces. La introducción de medidas de control de la oferta se une a la progresiva reducción de los precios institucionales y a los compromisos de disminuir las restituciones a la exportación junto al creciente desarme frente a las importaciones de productos agrarios. Con motivo de estos cambios se recrudece el debate sobre el diferente grado de protección de los productos del Norte y el Sur de Europa y se ponen sobre la mesa sus posibles efectos en términos de bloqueo a los procesos de convergencia.

Analizar en qué medida la PAC es un instrumento adecuado para alcanzar los actuales objetivos de acceso a los mercados internacionales, ampliación europea

1. Documento COM (97) 2000 final, presentado por la Comisión Europea en julio de 1997

hacia el Este y convergencia frente al Mercado Único resulta no sólo oportuno sino esencial. Una muestra de esta importancia la brinda el reciente conflicto surgido entre las Direcciones Generales de Agricultura y de Desarrollo Regional de la UE por asumir las competencias de desarrollo rural la primera y por "absorber" el exceso de liquidez de la PAC², la segunda. El pulso en ambos temas fue ganado en esta ocasión por la administración agraria, pero ya no es tan claro que siga sucediendo en el futuro si valora con una perspectiva de largo plazo.

Por las razones expuestas resulta especialmente pertinente hablar de disparidades cuando se habla de agricultura. Y viceversa. Pero con esto no basta. Frente a los grandes cambios que se están produciendo a escala internacional conviene reflexionar tanto sobre los elementos que provocan las disparidades *entre* las agriculturas europeas como sobre los círculos viciosos a los que éstas dan lugar. O lo que es la cara opuesta de esa moneda: sobre los elementos que permiten avanzar en la convergencia. En este sentido, establecer el papel de la agricultura en el esfuerzo de convergencia europea cobra un papel relevante en nuestros días.

La ya mencionada *Agenda 2.000* establece los objetivos del sector agrario para el nuevo siglo y propone ciertos instrumentos y medidas para ello. Supone, por tanto una clara orientación del papel que se espera que juegue el sector y de los medios que la Unión está dispuesta a utilizar. Ver en qué medida la agricultura de un país o región está mejor o pero preparada para estos cambios parece una manera interesante de relacionar las disparidades actuales con su capacidad de entrar en sintonía con las fuerzas dominantes que van a conducir el proyecto europeo hacia el futuro. De esta forma no deben separarse las dimensiones estructurales de las disparidades de las razones que las están pudiendo producir ni de las tendencias u objetivos que se proponen para el nuevo milenio. Sólo desde una óptica prospectiva e integrada de este tipo se pueden interpretar adecuadamente las fotos fijas de la situación actual del sector agrario español.

El presente trabajo tiene por objeto analizar ciertas componentes de las disparidades de la agricultura española y ofrecer alguna reflexión sobre la viabilidad de las posibles alternativas para mejorar su nivel de convergencia con el resto de miembros de la Unión. Precisamente el título del artículo establece los límites del intervalo en que, con bastante probabilidad, se situarán nuestros diferentes espacios agrarios en los próximos años: en un extremo el modelo de competitividad pura basado en el ajuste estructural con la consiguiente incorporación de capital y en el extremo opuesto los modelos de extensificación, diversificación y utilización de tecnologías blandas.

2. Una cifra en torno a los 3.000 MECUs anuales era el principal objeto de esta disputa

El artículo se encuentra dividido en tres apartados. En el primero se aporta una panorámica de las disparidades de la agricultura entre las Comunidades Autónomas de nuestro Estado. En el segundo se abordan las disparidades que presenta España en el conjunto de los países de la Unión y, en el tercero, se ofrecen algunas reflexiones de cara al futuro.

2. DISPARIDADES INTERREGIONALES DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

El concepto de disparidad tiene que ver con el de divergencia, y éste es de naturaleza dinámica, lo que alude, a su vez, a la idea de proceso. Dada la gran diversidad de realidades que conviven en el sector agrario español el análisis de sus disparidades debe empezar por el análisis de tales diferencias. Determinar en qué medida estas diferencias son deseables o no parece una aproximación razonable al planteamiento de las disparidades interregionales de la agricultura española.

Dada la complejidad y amplitud de las desigualdades agrarias en nuestro país se van a utilizar aquí exclusivamente aquellas dimensiones de las mismas que se consideran esenciales. Los Censos Agrarios de 1982 y 1989 constituyen la principal fuente oficial para extraer conclusiones de algunos de dichos criterios. Aunque la lejanía temporal con el momento de toma de datos del último Censo es ya muy notable, y los cambios que se han producido en el sector desde entonces no son irrelevantes, no es menos cierto que no se dispone de otra fuente alternativa que ofrezca el mismo tipo de información con la fiabilidad suficiente. Además, y para otras cuestiones, se dispone de los Anuarios de Estadística Agraria del MAPA y de ciertos trabajos e investigaciones realizados sobre el particular.

Desde una perspectiva de proceso de convergencia no toda disparidad es necesariamente indeseable. Así, no se deberían considerar como negativas las desviaciones respecto de la media o moda de una situación dada sino sólo las que se separan del objetivo que se pretende alcanzar. Por eso para hablar de disparidades resulta esencial el tratamiento de los objetivos de Política Agraria a la vez que el de las desigualdades o diferencias en el sector. De esta forma la valoración de las diferencias no puede ser igual en cualquier caso. De hecho, y bajo el enfoque de la convergencia, sólo resultan relevantes las disparidades que o bien signifiquen una especial dificultad para aquella o bien que impliquen una divergencia no deseada.

En el debate sobre los objetivos de la Política Agraria el tema de la modernización de la agricultura ha provocado siempre una importante cantidad de aportaciones científicas y políticas en nuestro país. Desde el ya lejano informe de

Jovellanos³ hasta nuestros días el sector agrario ha sufrido profunda transformaciones en muchos aspectos, pero algunas de las carencias y necesidades de entonces siguen de alguna forma presentes casi dos siglos después⁴.

A principios de la década de los noventa, y con motivo de la elaboración de la *Ley de Modernización de explotaciones*, se han producido en España una serie de aportaciones muy oportunas sobre el concepto y la forma en que se debe de entender la modernización agraria hoy⁵. En estas aportaciones se establecen las limitaciones estructurales del sector agrario español y cómo el reto de la modernización⁶ ha sido entendido históricamente como la superación simultánea de estas limitaciones y de las de naturaleza agroclimática. En la misma línea de trabajos conviene mencionar (Carles, 1994 y Sumpsi, 1995a) el giro drástico del concepto tradicional de modernización hacia un enfoque más amplio adaptado a las exigencias de competitividad actuales. Finalmente la relación entre modernización de la agricultura y el grado de desarrollo económico aparece tratada también en la literatura reciente (Sumpsi, 1997).

En sintonía con el argumento común de las aportaciones citadas se ofrece aquí un panorama de las limitaciones y disparidades de la agricultura española y de la distribución territorial de las mismas expresadas en términos de modernización y competitividad. Así, se tratarán en primer lugar los elementos esenciales de las diferencias en el aparato productivo del sector estableciendo las comparaciones necesarias entre las Comunidades Autónomas. En segundo lugar se plantearán las diferencias entre los ingresos que perciben las diferentes regiones españolas en concepto de ayudas a su agricultura.

Las limitaciones a las que se enfrenta históricamente la agricultura española son de diversa índole (Atienza, 1993): de carácter natural, elevada edad de los titulares de explotación, insuficiente modernización tecnológica, grave problema de erosión, fuerte despoblamiento del medio rural, y escasa dimensión física y económica de las explotaciones agrarias. De entre ellas se justifica tratar especialmente las que tienen que ver con la dimensión física y económica de las explotaciones y con la productividad de los factores tierra y trabajo. La importancia de ambos tipos de elementos se explica por sí sola.

3. Gaspar Melchor de Jovellanos (1795) *Informe en el expediente de Ley Agraria*. Edición facsímil del MAPA de 1994
4. Sobre la evolución reciente del sector puede consultarse el trabajo de Lamo de Espinosa (1997)
5. Entre tales trabajos destacan los de Abad *et al.* (1994), Atienza (1993), Barceló (1994), Carles (1994) y Sumpsi (1994a).
6. Tradicionalmente los economistas agrarios han identificado la modernización agraria con el incremento de la productividad de los factores. El ajuste estructural y la incorporación de innovaciones tecnológicas han sido la forma preferida para hacer frente a las necesidades de modernización. El endeudamiento creciente de los agricultores ha sido una consecuencia inevitable de dicho proceso.

La dimensión de las explotaciones agrarias españolas constituye una limitación estructural de gran importancia⁷: la explotación media española tiene una superficie total que no llega a las 20 hectáreas (de las que sólo 14 pueden considerarse útiles), y emplea 0.6 UTAs⁸. Dicho en otras palabras, la explotación media nacional tiene una superficie que no es suficiente ni siquiera para emplear a tiempo completo a una persona y obtiene unos resultados económicos que equivalen a poco más de 5 Unidades de Dimensión Económica (UDE)⁹. Si se compara esta situación con la de las explotaciones de los países de la Europa más rica el referente de las francesas es superior a 21 UDEs y el de las holandesas se acerca a las 52 UDEs, por poner sólo dos ejemplos. Pero éstos no son más que datos medios (y por tanto no reales) ya que lo cierto es que más del 75% de las explotaciones españolas (equivalente a un millón y medio en número y al 20% de la SAU¹⁰ en territorio) no superan las 4 UDEs. Continuando en el plano de la realidad la dispersión es, además, muy significativa: poco más de 5.500 explotaciones (las de mayor tamaño) abarcan casi el 10% de la superficie disponible y, en el extremo opuesto, las casi 900.000 explotaciones menores utilizan una superficie sólo algo mayor a la del grupo anterior (11 %) con lo que no logran generar ni el 9% del margen bruto total del sector.

En la Tabla 1 se recogen los datos básicos de las diferencias de dimensión económica entre las explotaciones de las Comunidades Autónomas. En ella se observa que la mayoría de las regiones presentan unos rasgos estructurales semejantes al perfil medio nacional (regiones sombreadas) pero otras presentan significativas desviaciones con ese perfil. Las Comunidades de Aragón, Castilla-León, Cantabria, Navarra y Cataluña disfrutan de una mejor estructura que la media nacional. Por el contrario Asturias, Galicia y las dos Comunidades insulares destacan por su estructura peor que la media. Del resto de Comunidades puede decirse que su estructura es más o menos semejante a la media nacional.

Según Sumpsi¹¹ sólo el 16.5% de las explotaciones agrarias son capaces de retribuir el factor trabajo por encima de la renta de referencia (RR) de los salarios de otros sectores. Este dato medio nacional presenta también manifestaciones diferentes en las CCAA. Así en Comunidades con las peores dimensiones (Canarias, Galicia, Asturias) se presentan los porcentajes de remuneración más bajos (nunca

7. Estos datos se basan en la información que ofrece el Informe Anual de la Comisión Europea sobre la Situación de la Agricultura y en el Censo Agrario de 1989.

8. UTA = Unidad de Trabajo Agrario. Se utiliza para identificar el trabajo de un adulto a tiempo completo durante todo el año.

9. 1 UDE = 1.000 ECUs de margen bruto standard. Con posterioridad al Censo de 1989 este valor se elevó hasta 1.200 ECUs, en determinadas circunstancias.

10. SAU = Superficie Agraria Util.

11. Op. Cit. (1994a).

TABLA 1
ESTRUCTURA DE LAS EXPLOTACIONES POR CCAA (PORCENTAJES)

CC.AA.	<4 UDE	4-16 UDE	>16 UDE
Total nacional	75,8	19,45	4,75
Andalucía	80,13	15,14	4,73
Aragón	64,89	27,20	7,91
Asturias	71,13	26,87	2,00
Baleares	84,95	11,82	3,23
Canarias	90,44	7,86	1,70
Cantabria	57,33	36,82	5,89
Cataluña	50,22	34,13	15,65
Castilla-León	60,62	29,59	9,79
Castilla-La Mancha	79,00	16,29	4,71
C. Valenciana	74,11	23,27	2,22
Extremadura	78,53	16,25	5,22
Galicia	86,42	12,67	0,91
Madrid	78,63	16,10	5,27
Murcia	78,13	15,97	5,90
Navarra	64,14	27,44	8,42
Pais Vasco	69,75	23,62	6,63
La Rioja	74,17	20,53	5,30

Fuente: Sumpsi (1994) con datos del Censo de 1989.

superiores al 4.5% de la RR) mientras que en regiones con mejores estructuras se produce una mejor remuneración del factor (entre el 50 y el 60% de la RR). Finalmente sólo explotaciones con una dimensión económica superior a 16 UDEs pueden llegar a retribuir el trabajo a un nivel equivalente al de otros sectores al igualar o superar la renta de referencia. Sólo 50.000 explotaciones, de las más de dos millones que recogía el Censo del 89, son capaces de remunerar al factor trabajo a un nivel igual o superior a la renta de referencia. Naturalmente estas explotaciones son viables porque son competitivas y, en general, no se encuentran amenazadas por el proceso de internacionalización de la economía. Pero del casi 85% que no remunerar el factor trabajo no puede decirse lo mismo. La estrategia de subsistencia en que se encuentran se explica (Pérez Díaz, 1994) por motivos ajenos a los criterios

de racionalidad económica. Como se verá más adelante el futuro de la mayoría de estas explotaciones constituye un problema económico y político considerable.

El problema del ajuste estructural de las explotaciones cobra especial importancia si se observa en un intervalo más amplio. Desde 1962 hasta el Censo del 89 la dimensión territorial media española ha crecido poco más de 4 has, a pesar del éxodo rural y de la fuerte caída de la población activa agraria en el periodo. Esta inmovilidad estructural parece una característica específica de nuestro país ya que no se han producido los ajustes espontáneos que sí se han dado en otros países de la Unión. Además la Reforma de la PAC del 92 supone un factor adicional de bloqueo estructural en la medida en que "incentiva" la actividad no profesional, facilitando con los pagos directos (desconectados de la producción) las estrategias de viabilidad y subsistencia. Hay que señalar aquí que el tamaño medio se ha incrementado a un ritmo inferior al 1% anual frente al ritmo del 2% al 3% común en los países continentales.

Además, el ritmo del ajuste en el periodo 1962-1989 ha sido muy distinto en las regiones españolas (Arnalte, 1996), lo que constituye otro elemento importante de diferenciación interregional. Algunas Comunidades presentan tasas de ajuste semejantes a las de los países centroeuropeos mientras que en otras regiones se asiste a un proceso de disminución del tamaño medio de sus explotaciones¹².

Una característica interesante del escaso ajuste estructural producido en el periodo entre los dos últimos censos es que la distribución de la tierra se ha hecho más injusta. Las curvas de Lorenz de ambos momentos demuestran esta modificación en la distribución (Barceló, 1994). Desde una perspectiva de equidad cabría concluir que la nueva distribución genera más desigualdad, pero desde el objetivo de la eficiencia ya no está claro que genere disparidad con las tendencias dominantes en Europa. De hecho se podría concluir que este ajuste es deseable siempre que mejore la retribución de los factores de producción y reduzca el precio de los productos, como reclaman las nuevas exigencias de competitividad. Pero estos extremos no han podido ser demostrados.

En lo que respecta al régimen de tenencia la propiedad se ha mantenido estable en torno al 75% durante el periodo 1962-1989. Esto significa que el arrendamiento como instrumento de ajuste estructural no ha operado como podría haberlo hecho, para mejorar la competitividad de las explotaciones (Arnalte y Ramos, 1988). Pero es que la compraventa de tierras tampoco ha permitido el ajuste por la vía de la adquisición directa debido a los altos precios de la tierra y a otros factores de tipo

12. El trabajo de referencia ofrece los valores de tasas del proceso de ajuste siguientes: Castilla-León (2.3), Cantabria (2.1), Cataluña (2.0) y Aragón (1.9). Las Comunidades en las que se ha producido una reducción del tamaño más significativo presentan las tasas negativas siguientes: Comunidad Valenciana (-0.7) y Canarias (-0.5).

no meramente económico (Sumpsi y Varela, 1994). Como ocurre con la venta de tierras tampoco el arrendamiento ha sido favorecido por la Reforma Mac Sharry. De hecho los pagos a la hectárea han significado una elevación de los cánones de arrendamiento en esa misma cuantía de forma que la ayuda se dirija al propietario y no al arrendatario. El concepto de compensación de rentas por bajadas de precios se vacía así de contenido.

Por otra parte, las diferencias de productividad, y por tanto de renta, entre las explotaciones tiene que ver tanto con la productividad de la tierra como con la combinación entre los factores tierra y trabajo. El proceso de transformación y ajuste seguido en las diferentes regiones ha sido distinto pudiéndose hablar de diferentes modelos de ajuste que explican la diferente capacidad de remunerar los factores y, por tanto, sus perspectivas de futuro¹³.

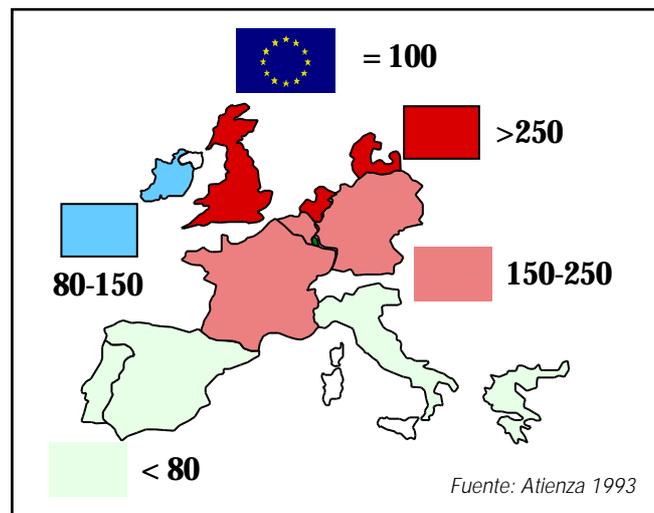
La necesidad de distinguir entre estrategias de competitividad, estrategias de viabilidad y estrategias de subsistencia¹⁴ presenta en estos momentos una especial importancia. En una situación de mercado abierto se consideran explotaciones competitivas aquellas que pueden ofrecer sus productos al precio del mercado mundial y son capaces de remunerar los factores de producción al precio de mercado. La productividad de los factores alcanza una gran importancia por lo tanto. Se consideran estrategias de viabilidad aquellas que manteniendo el capital productivo no remunerar el factor trabajo o no lo hacen al nivel de un cierto porcentaje de la renta de referencia. Finalmente se consideran estrategias de subsistencia las que mantienen la actividad a costa de irse descapitalizando progresivamente, mientras que se produce una explotación del factor trabajo (principalmente de tipo familiar).

La subsistencia de las explotaciones hay que plantearla tanto en su incapacidad para remunerar el factor trabajo como en los costes de producción en los que incurren. Por todo ello puede hablarse de una baja eficiencia productiva que contrasta con las productividades por hectárea y unidad de trabajo que consiguen otros socios de la Unión Europea. Una comparación entre las eficiencias de las agriculturas europeas fue realizada poco después de la última reforma de la PAC (Atienza, 1993) comparando los ratios de Valor Añadido Bruto por hectárea, por UTA y por explotación entre los países de la Unión. Holanda es el país que logra una mayor eficiencia en los tres indicadores (más de 2.5 a 4 veces la media europea); seguida de Bélgica (más de 2 veces la media europea); Alemania, Dinamarca,

13. Para un estudio de estas diferencias a nivel regional puede consultarse el trabajo de Bote Gómez (1975)

14. Los autores de este trabajo forman parte de un equipo de investigación compuesto por cinco universidades europeas que están abordando este problema a escala de los países mediterráneos de la Unión, en el ámbito del Programa FAIR. Una metodología para identificar y caracterizar estos tres tipos de estrategias puede consultarse en el trabajo de Gallardo *et al.* (1998).

MAPA 1
EFICIENCIA DE LAS EXPLOTACIONES (VAB/EXPLT.)



Italia y Luxemburgo forman el grupo siguiente si se atiende principalmente a la productividad del trabajo (en torno al 20% por encima de la media); finalmente España presenta valores la 50% de la media que sólo son algo mejores en la productividad de la tierra (64%). El carácter mediterráneo de buena parte de las producciones españolas no explica este hecho ya que Italia y Grecia multiplican por cuatro y por dos, respectivamente, la productividad española del trabajo. Es evidente que estas fuertes diferencias (explicadas por las limitaciones de las que se ha hablado en lo anterior) dejan claro el camino que debe seguir nuestra agricultura, o por lo menos un parte de ella.

El excesivo envejecimiento de los titulares de explotación y su insuficiente nivel de formación son otras limitaciones significativas del sector que justifican los esfuerzos por favorecer la jubilación anticipada y la incorporación de jóvenes. Aunque este tema no se va a desarrollar aquí conviene decir que ninguna de estas medidas ha logrado resultados relevantes en nuestro país hasta el momento.

Si en las estructuras de producción existen significativas diferencias entre las regiones españolas, la diversidad de las orientaciones productivas es, cuando menos, igual de marcada. Dado que el sistema de protección de la PAC, hasta la reforma de 1992, se ha organizado por productos la relación que existe entre aprovechamientos e ingresos provenientes del FEOGA puede considerarse automática.

Aunque desde la última reforma se asiste a una creciente desconexión entre las ayudas y las producciones, no es menos verdad que los sectores continentales siguen manteniendo un importante nivel de ayudas (encubiertas en forma de pagos directos) y de protección en frontera, hasta que la próxima ronda de la Organización Mundial del Comercio exija su modificación. Por ello revisar las especializaciones productivas parece un elemento necesario para avanzar en el análisis de las disparidades agrarias.

En términos de disparidades los aprovechamientos menos protegidos representarán un activo regional sólo en los casos en los que el aparato productivo sea realmente competitivo. En los subsectores continentales las disparidades deben referirse al espacio europeo dado su aun alto nivel de protección y apoyo real. Para aquellos productos de calidad en los que se observan importantes espacios comerciales la calidad y la organización del sector comercial constituyen los principales retos y las disparidades deben identificarse en ese contexto. La producción extensiva y los enfoques de protección ambiental son las pistas de nuevos modos de producción que ofrecen interesantes oportunidades a ciertas zonas con menor capacidad competitiva. En cualquier caso, y por encima de las disparidades propiamente agrarias, el efecto de la PAC sobre las diferentes regiones debe considerarse en el marco del proceso general de desarrollo de cada zona.

De una forma sintética las producciones de la agricultura española se pueden agrupar en seis grandes espacios agrarios (Sumpsi y Tió, 1988): la España húmeda, la Meseta Norte, la Región Mediterránea, La Mancha, las Zonas Olivareras y el Valle del Guadalquivir. Aunque el panorama agrario nacional ha sufrido importantes modificaciones en sus orientaciones productivas desde la adhesión a la Comunidad Europea, parece aun de utilidad esa clasificación para describir los rasgos más característicos de cada uno de ellos.

Siguiendo a sus autores en la España húmeda destaca la producción de vacuno de carne y leche con alguna producción intensiva avícola y porcina. Una cierta producción hortícola es también propia de esta zona. Las explotaciones presentan un dimensión pequeña o muy pequeña que resulta difícilmente competitiva en el ámbito europeo. En la Meseta Norte sobresale la producción de cereales y leguminosas, la de remolacha y el girasol; mientras que el vacuno y el ovino son las principales producciones ganaderas; la productividad media del trigo en esta zona es inferior al 50% de los rendimientos medios de la UE, pero la zona se beneficia de que sus producciones son las más protegidas por la PAC. Por lo que respecta a la Región Mediterránea presenta la mayor diversificación con dominio de frutas y hortalizas, así como de vino; la productividad de esta zona puede ser muy alta si existe dotación de agua para suplir las carencias del escaso régimen pluviométrico; en estas zonas se está haciendo un gran esfuerzo organizativo en los temas comerciales pero a pesar de lo logrado es aun mucho lo que queda por hacer; aunque las

diferencias existentes entre los subsistemas de la zona mediterránea presentan fuertes contrastes, en ella (especialmente en el litoral) se concentran muchas de las explotaciones más dinámicas y competitivas de la agricultura española.

En La Mancha los aprovechamientos esenciales son el vino, y los cereales, así como el ganado ovino y el girasol; la baja calidad agrológica de los suelos y las limitaciones climáticas de la zona explican la baja productividad de los cereales que obtienen rendimientos casi un 35% inferior al de los secanos de la meseta norte; buena parte de la producción de vino ha sido de baja calidad dirigiéndose a quema por los organismos de intervención, el cambio de esta estrategia a otra de mejora de calidad representa un desafío importante para esta zona; los pagos directos al girasol han permitido la expansión de este cultivo que ahora se encuentra en grave riesgo de desaparición ante las propuestas relativas a pagos directos de la Agenda 2.000¹⁵; finalmente las limitaciones naturales de la zona explican la expansión que han tenido los regadíos con las consecuencias de desecación de acuíferos que hoy se conocen; la zona se enfrenta, por tanto, a una situación compleja en los próximos años. La Zona Olivarera constituye una vasta extensión que se sitúa entre las provincias de Jaén y Córdoba¹⁶, en ella domina el monocultivo y, gracias a la política de la UE, ha sido en los últimos años uno de los espacios agrarios más rentables de España; fruto de esta situación se ha producido una impresionante expansión en la superficie del cultivo junto a inversiones dirigidas a la reconversión y a la puesta en riego; la reforma de la OCM correspondiente otorga una cantidad máxima nacional que se ha considerado inferior a la potencialidad real, suponiendo un freno al desarrollo y consolidación del sector.

El último gran espacio, el Valle del Guadalquivir en sentido amplio, está compuesto a su vez por varios tipos de agricultura: los secanos de las campiñas, el regadío del valle, las dehesas de las sierras y las marismas. En las campiñas destaca la producción de cereales, girasol y leguminosas existiendo una producción significativa de remolacha en los suelos de mejor calidad; la buena estructura de las explotaciones y los relativamente altos rendimientos de los cereales ponen a esta zona en una situación muy interesante de cara al reto de la competitividad; sin embargo una cierta cultura de dependencia de las subvenciones puede significar un freno importante a esta potencialidad. En la zona de los regadíos sus principales producciones (proteaginosas, algodón, maíz, tabaco y hortalizas) se han visto fuertemente resentidas por los prolongados años de sequía; las importantes zonas

15. Las principales conclusiones de un interesante trabajo sobre los efectos de las propuestas de la Agenda 2.000 en el cultivo del girasol pueden verse en Bardaji *et al.* (1998)

16. Aunque el cultivo del olivar también tiene importancia en Extremadura, Cataluña y La Mancha, no presenta en esas regiones la extensión ni la importancia que tiene en Andalucía. Por otra parte en la clasificación territorial a la que aluden Sumpsi y Tió se considera la extensión de Andalucía Oriental y sus zonas colindantes.

regables que existen en esta zona no han completado su proceso de consolidación asistiéndose en los últimos años a un debate sobre la pertinencia de nuevos regadíos y la necesidad de construcción de nuevos embalses para soportar las necesidades de la cuenca; estas reivindicaciones pueden interpretarse como indicador de la rentabilidad del agua para la producción agraria en esta zona. En las zonas de sierra se presenta un horizonte menos claro; sus producciones se centran en la ganadería (en muchos casos autóctona) con especial orientación hacia el vacuno de carne, el cerdo ibérico y el ovino; la imagen de calidad de estos productos naturales es su mejor baza de cara al futuro, mientras que las deficiencias organizativas del sector significan su mayor limitación.

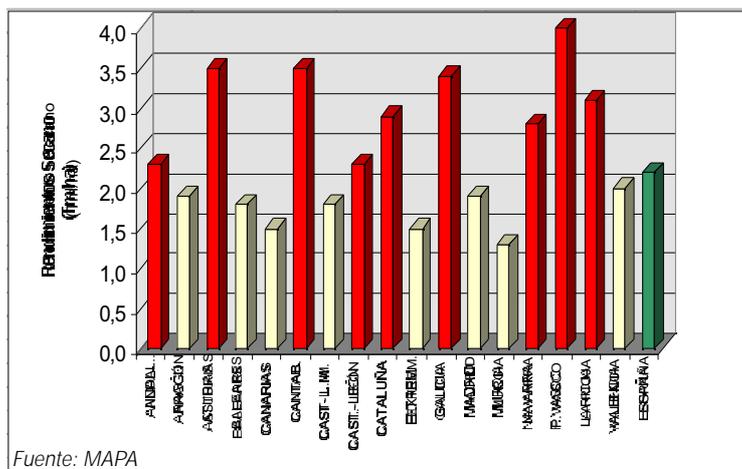
La relación entre la localización de los aprovechamientos y el grado de especialización ha sido establecida en un trabajo (Ruiz-Maya, 1994) basado en la información suministrada por el Censo Agrario. Según su autor la distribución geográfica de la OTEs¹⁷ municipales no es casual. La especialización de las explotaciones se puede considerar bastante elevada (superior al 60% en los cultivos permanentes, herbívoros y granívoros) y llega a comprobarse la dependencia de la intensidad de la especialización respecto a la dimensión económica, argumento importante para las estrategias de modernización y/o diversificación que sea necesario adoptar en cada caso.

Uno de los mejores indicadores para comparar la capacidad productiva de los sectores agrarios regionales lo constituye el rendimiento oficial del Plan de Regionalización¹⁸. En el Gráfico adyacente se presentan los rendimientos correspondientes del secano reconocidos a cada una de la CCAA y el global de España. El rendimiento de los secanos se considera un buen estimador de las capacidades agrológicas naturales al evitar las distorsiones que producen los regadíos en términos de comparaciones interregionales. Los distintos niveles de rendimientos constituyen lo que pudiera llamarse la disparidad básica o disparidad natural. Evidentemente esto no es más que una aproximación al problema ya que la incorporación de capital y las estructuras de organización, junto con los regímenes de ayuda al sector modifican este hecho de una manera fundamental. Pero en cualquier caso resulta revelador distinguir entre los rendimientos que se encuentran por encima y por debajo de esta media nacional. Las regiones que se sitúan por debajo son: Aragón, las dos Comunidades insulares, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comu-

17. OTE = Orientación Técnico Económica. Término utilizado por la Unión Europea para agrupar los diferentes aprovechamientos agro-ganaderos según un criterio homogéneo.

18. Este rendimiento constituye un registro oficial y se define a partir de las informaciones que los Estados Miembros remiten a la Comisión. Su utilidad es significativa ya que sirve para el cálculo de la indemnización compensatoria por hectárea, correspondiente a la reforma de la PAC de 1992.

GRÁFICO 1
RENDIMIENTOS DEL SECANO



nidad de Madrid, Murcia y la Comunidad Valenciana. Como se expone a continuación esta distribución no coincide con la de la renta agraria por los motivos que se expondrán en su momento.

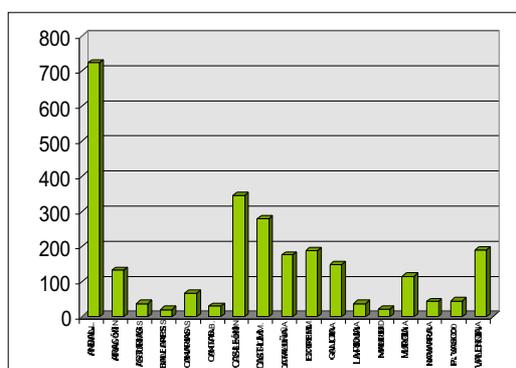
La Renta Agraria es una macromagnitud agraria que se puede utilizar como un buen indicador de las disparidades. Aquí se va a emplear para comparar las agriculturas de las Comunidades Autónomas españolas. Es necesario dejar claro que la Renta Agraria computa tanto los ingresos por venta de productos como las ayudas que reciben las explotaciones. De esta manera sus valores responden a ambas componentes, por lo que conviene conocer el porcentaje de la misma que proviene de las ayudas. Con esta doble visión del indicador se puede llegar a establecer el papel del sector agrario en el desarrollo regional y su grado de dependencia de la PAC, lo que evidenciaría el grado de competitividad real en una situación de mercado abierto.

La Renta Agraria Real española por UTA, sigue una tendencia de crecimiento continuo desde la década de los setenta pero inferior a la de la CEE. Coincidiendo con la incorporación a la entonces Comunidad Económica este parámetro se igualó al valor medio de la CEE-12. Desde entonces ha continuado creciendo para reducir las disparidades entre nuestra agricultura y la de nuestros socios europeos. El diferencial de crecimiento entre el Valor Añadido Bruto y la Renta Agraria corresponde, precisamente, al montante de las subvenciones de explotación. La evolución de esta componente de la Renta no ha dejado de crecer desde nuestra adhe-

sión: de cerca del 2% de la Renta Agraria en 1986 hasta más del 25% recientemente. Este dato refleja la importancia del sector agrario como vehículo de obtención de fondos europeos y, por tanto, posible instrumento de reducción de disparidades. Pero a la vez es un exponente de la vulnerabilidad de nuestra agricultura en la medida en que el ascenso de la Renta Agraria se explica más por las devaluaciones de la peseta y por las subvenciones a los cultivos que por una reforma del sector en términos de competitividad.

Como se aprecia en el Gráfico, además existen grandes diferencias en el valor de la Renta Agraria que perciben las distintas regiones de nuestro país. La Comunidad que presenta un mayor valor (Andalucía) duplica el de la segunda (Castilla y León) y casi triplica el de la tercera (Castilla La Mancha). En el resto de CCAA el valor oscila entre un límite superior medio de unos 200.000 millones y otro inferior de unos 50.000. Para hacer una aproximación adecuada a estos hechos hay que considerar la superficie relativa que cada región ostenta sobre la SAU total del país, así como la población activa agraria que soporta. La productividad real de cada región constituye una cara de la moneda mientras que las subvenciones al sector son la otra. Si bien es cierto que el volumen de ayudas al sector resulta esencial

GRÁFICO 2
RENTA AGRARIA POR CCAA (MILES DE MIO. DE PTAS. DE 1994)



Fuente: Agroeuropa, 1995

para las CCAA más azotadas por el paro, este hecho no debe ocultar que en regiones con mayores limitaciones naturales y menor volumen de ayudas europeas se están produciendo respuestas más dinámicas que en las más subvencionadas.

3. AYUDAS COMUNITARIAS Y DISPARIDADES EN LA AGRICULTURA DE LA UE

La PAC ha sido la política sectorial que ha jugado un mayor papel en la redistribución de la renta en la Unión Europea. Al ayudar indirectamente a los agricultores a través de los precios y directamente por medio de subvenciones, la PAC implica grandes transferencias implícitas entre los Estados Miembros y las regiones, los sectores económicos y los grupos sociales. Por tanto, la PAC puede influir de forma importante en la cohesión.

En 1.994, las transferencias netas fueron positivas en cinco Estados miembros¹⁹: Grecia, España, Irlanda, Francia y Dinamarca. Dinamarca e Irlanda se benefician más de las transferencias derivadas del comercio, mientras que los miembros del sur tienden a beneficiarse de las ayudas directas. Las transferencias fueron negativas en los siete Estados restantes. En principio, parecería lógico que los cuatro países de la cohesión se beneficiasen de la PAC, aunque sólo fuese por la gran importancia que el sector agrario tiene en ellos. Sin embargo, Portugal ha seguido siendo (España también lo era antes de la Reforma de la PAC de 1.992) un perdedor neto con la PAC, a pesar de sus pequeñas aportaciones. La causa de este hecho se encuentra en que el efecto positivo que provoca su elevado empleo agrario es contrarrestado por una baja productividad agrícola, acompañado de una estructura de producción que recibe un nivel relativamente bajo de ayudas directas. Por tanto, la Reforma de la PAC ha aumentado la cohesión al transformar la posición de España en beneficiaria neta, aunque no haya tenido el mismo efecto en la posición de Portugal.

De hecho, como se ha expuesto en el apartado anterior, la renta agraria real por UTA ha venido evolucionando al alza desde nuestra adhesión a la UE. Y una buena parte de la elevación de esta renta se explica por las subvenciones que reciben los cultivos. La continua elevación de la componente de subvenciones en la Renta Agraria Nacional ha sido de tipo exponencial desde 1986²⁰ siendo éste un claro argumento sobre la importancia del sector, más allá de su aportación al Producto Interior²¹.

Las diferencias entre Comunidades Autónomas en este aspecto constituyen, pues, un elemento significativo en el análisis de las divergencias. En la tabla que

19. Véase el *Primer Informe sobre Cohesión* (Comisión Europea, 1997b).

20. Para una detallada interpretación de este hecho se puede consultar el trabajo de Sumpsi (1995b).

21. Aunque la idea no va a ser desarrollada aquí, sí conviene recordar la importancia del volumen de las ayudas al sector agrario en relación con la cuantía de los Fondos Estructurales percibidos por las Comunidades Autónomas. La aportación de fondos de la UE al sector agrario español se cifra en torno a los 3 billones de pesetas en el período 1986-1993. Este hecho explica la importancia estratégica que para algunos gobiernos regionales tiene el apoyo al sector.

aparece a continuación se recoge la importancia relativa de las subvenciones para conocer mejor la dependencia de las diferentes agriculturas regionales de esta circunstancia.

Por la forma en que se distribuyen estos fondos la superficie agraria útil, el tamaño de las explotaciones, sus rendimientos y los aprovechamientos que obtienen suponen elementos de diferenciación en el reparto por regiones. Por eso parece interesante valorar de alguna manera en qué medida los fondos de la PAC pueden estar aumentando las disparidades entre las regiones españolas²².

TABLA 2
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA (COLUMNA 86-93 EN MILLONES DE PTAS. RESTOS, DATOS DE 1992)

	1986-93	%VAB	Pts./empleo	Pts./no asalariado
Andalucía	669.468	23	550.631	1.267.561
Aragón	149.720	39	726.336	826.393
Asturias	19.943	12	88.534	93.958
Baleares	10.918	11	254.632	335.652
Canarias	41.762	9	180.331	567.021
Cantabria	17.028	13	218.784	245.303
Castilla-L.M.	314.019	41	886.775	1.303.692
Castilla y León	232.403	25	326.881	363.580
Cataluña	136.773	20	351.562	473.329
Extremadura	226.016	49	785.614	1.317.955
Galicia	71.122	6	48.439	54.634
Madrid	21.672	48	586.620	1.473.372
Murcia	69.952	15	374.533	934.129
Navarra	41.386	24	750.544	930.022
La Rioja	12.171	6	201.744	227.636
C. Valenciana	83.653	8	157.702	337.773
País Vasco	44.795	9	308.041	548.257
No regional	905.110			
Nacional	3.067.911	28	478.606	693.100

Fuente: Arango (1995)

22. Un trabajo muy interesante sobre estos aspectos fue realizado por Arango (1995).

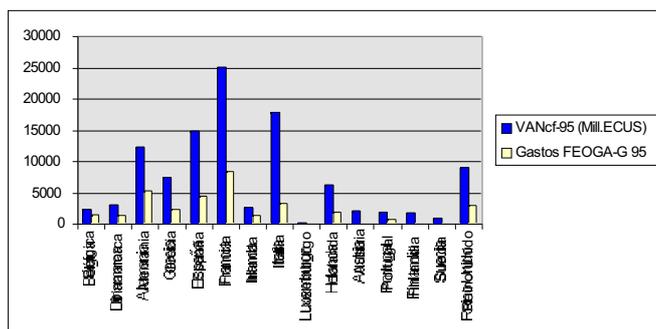
Para responder a las preguntas ¿dónde van? y ¿cómo se distribuyen los fondos europeos? resulta reveladora la información de la tabla siguiente²³. Andalucía por su dimensión y Extremadura por la de sus explotaciones son las Comunidades Autónomas que resultan más beneficiadas en general con las medidas de la PAC. En el extremo opuesto Asturias y Galicia resultan las regiones menos beneficiadas con cualquiera de los criterios de comparación que se utilicen. En la tabla se expresa el volumen de fondos recibidos por el sector agrario y pesquero (en millones de pesetas) desde la adhesión de España a la CEE hasta 1993, así como el porcentaje de las ayudas sobre el Valor Añadido Bruto del sector en cada una de las Comunidades Autónomas. Destaca la importancia relativa de las ayudas en las CCAA de Extremadura, Madrid y Castilla-La Mancha en las que el porcentaje oscila entre casi el 50% y el 40%. Sin embargo en términos de empleo el valor más alto lo alcanza la Comunidad de Castilla-La Mancha, seguido de Extremadura, Navarra y Andalucía, por este orden. Dado que la estructura del empleo agrario es tan diferente como los modelos de agricultura de nuestro país el dato de ayudas sobre el empleo no asalariado reviste especial importancia en los casos en los que la agricultura es preferentemente de tipo familiar y/o donde la importancia del empleo no asalariado es particularmente significativa. El mayor valor que alcanza la Comunidad de Madrid es coherente con esta circunstancia. Puede decirse, por tanto, que el efecto de estas subvenciones produce efectos distintos en las diferentes regiones. Resulta entonces pertinente determinar en qué medida estos efectos están siendo de utilidad o no para los objetivos de cohesión. Una aproximación a este problema se ha realizado²⁴ utilizando el coeficiente de dispersión β_k sobre los cuatro objetivos siguientes: porcentaje de las subvenciones sobre el VAB; empleo agrario; empleo no asalariado y superficie SAU. Sobre la base de este trabajo se concluye que, en general, puede hablarse de que la política agraria común ha producido una reducción de las disparidades entre las Comunidades Autónomas españolas en los cuatro ejes anteriores hasta la reforma de la PAC de 1992. Sin embargo desde ese año se observa un aumento del valor del índice de dispersión (particularmente elevado en el eje de financiación comunitaria por hectárea), lo que es lógico dados los objetivos de la estrategia de esa reforma pero pone en cuestión la capacidad de la PAC para reducir las disparidades, pudiendo agravar los desequilibrios territoriales dentro de nuestro Estado y entre éste y el resto de los de la Unión.

Las diferencias que se detectan entre las regiones tienen su correlato en los diversos subsectores. Así, sobre un total de casi 800.000 millones en 1997, el ovino-caprino obtiene la mayor cuantía de fondos del FEOGA-G, seguido de cerca del sector de oleaginosas y del aceite de oliva; en un segundo plano los cereales y

23. Tomada del trabajo de Arango (op. Cit.)

24. Arango (Op. Cit.)

GRÁFICO 3
GASTOS DEL FEOGA-G Y VANCf 1995 (EN MILLONES DE ECUS)



el vino son los sectores que obtienen mayores ingresos de las medidas de protección de mercados. De hecho entre los tres primeros significan algo menos del 40% del total de gastos del FEOGA-G en nuestro país y el conjunto de los cinco productos superan el 53% de la ayuda por el mismo concepto.

En este punto presenta interés comparar la disparidad de las ayudas y sus focos de concentración en las regiones españolas con lo que sucede a escala del conjunto de la Unión Europea.

Según los datos disponibles para 1995 la distribución de los gastos del FEOGA-G²⁵ en los Estados miembros y el montante del Valor Añadido Neto al coste de los factores correspondiente se expresa en el Gráfico siguiente. En este gráfico se aprecia con claridad la importancia que la ayuda al sector agrario tiene para Francia, pero también para Italia, España, Alemania y Reino Unido, en este orden. El gráfico permite comparar el volumen de las ayudas obtenidas de la UE con la capacidad de generación de renta de los diferentes países. De mayor a menor importancia de las ayudas del FEOGA-G sobre el VAB se sitúan Bélgica, (70%), Irlanda (50%), Dinamarca y Alemania (40%), Portugal, Grecia, España, Francia y Reino Unido (en torno al 30%) y el resto de países que obtienen menos del 30%. Las presiones que los gobiernos de estos países realizan para que la PAC se ajuste a sus necesidades queda así claramente explicada. Pero estos datos permiten también des-

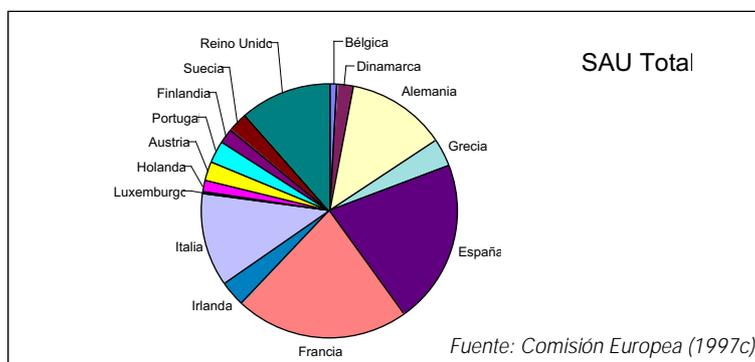
25. Los conceptos en que se distribuye esta ayuda son los siguientes: Restituciones a la exportación, Ayudas compensadoras precios, Ayudas por superficie, Ayudas por cabeza de ganado, Primas orientativas, Ayudas al almacenamiento privado, Retiradas y operaciones asimiladas, Montantes compensatorios, Medidas de acompañamiento de la Reforma de la PAC y Gastos de almacenamiento público.

montar la idea tan extendida de que la agricultura española es la más subvencionada de la Unión, si se recurre a análisis relativos.

Para profundizar en estas comparaciones conviene dar una mirada general a la estructura y especialización de las agriculturas de nuestros socios europeos. En primer lugar las 128.450.000 has. SAU de la UE se encuentran muy repartidas, pero los países que ostentan una mayor cantidad de tierras agrícolas son Francia, España, Italia y Reino Unido. Evidentemente una PAC como la actual basada en ayudas a la hectárea beneficia más a los países que más tierra tienen, aunque también se benefician los que más cabezas de ganado poseen, caso de los países de tradición ganadera como el Reino Unido.

En cuanto al número de explotaciones agrarias, destaca de forma importante Italia sobre el resto de países de la UE. Esta diferencia se hace aún más acusada al final del periodo de análisis, en 1.993. En segundo lugar se sitúa España, tanto en 1.987 como en 1.993, aunque en este año ya queda patente la reducción en el

GRÁFICO 4
DISTRIBUCIÓN DE LA SAU EN LA UE



número de explotaciones consecuencia lógica de un proceso de ajuste estructural. Los países que incrementan el número de explotaciones entre 1.987 y 1.993 son: Grecia, Italia y Portugal. Mientras tanto el Reino Unido, Bélgica y Luxemburgo no presentan variaciones, y el resto de Estados miembros reducen el número de explotaciones en este periodo de tiempo.

Por lo que se refiere al tamaño medio de explotaciones agrarias, la dimensión territorial más elevada la presenta el Reino Unido, reduciéndose ligeramente entre 1.987 y 1.993. En un segundo nivel se encuentran Suecia, Luxemburgo, Francia y Dinamarca, con un tamaño medio de explotaciones inferior al observado en el Rei-

no Unido, pero también elevado. En Bélgica, España y Holanda, la superficie media de las explotaciones se reduce con respecto a los Estados miembros citados anteriormente. Los países que presentan los tamaños medios de explotación inferiores son: Grecia, Italia y Portugal. Estos mismos países son los que habían incrementado el número de explotaciones en el periodo de análisis, e igualmente, son los Estados Miembros que, junto al Reino Unido, reducen el tamaño medio de sus explotaciones entre 1.987 y 1.993. El resto de países incrementa la superficie media de las explotaciones en este periodo, en coherencia con la evolución observada en el número de explotaciones.

Entre 1.980 y 1.993 los países que emplean a un mayor número de personas en la agricultura son, por orden de importancia: Italia, Francia, España (de la que sólo se dispone de datos de 1.993) Alemania y Grecia. El resto de Estados miembros se sitúan a una distancia considerable de este grupo de cabeza en lo que a esta variable se refiere. Todos los países, sin excepción, han reducido en el periodo de tiempo considerado el número de empleos en las explotaciones agrarias. Únicamente Holanda no presenta variación alguna en este concepto y periodo.

Por último, en lo referente a la productividad del factor trabajo (Valor Añadido Neto por UTA efectivamente empleada en las explotaciones agrarias), se comprueba que las productividades más elevadas corresponden a Bélgica, Reino Unido, Holanda, Luxemburgo y Francia, situándose en un segundo nivel, y presentando unas diferencias considerables, Alemania, España, Dinamarca, Irlanda e Italia. Al igual que ocurre con las productividades de las explotaciones los valores más bajos los presenta Portugal. Para el resto de países no se dispone de información.

4. POSIBILIDADES FUTURAS: A MODO DE CONCLUSIONES

Para poder plantear escenarios verosímiles de futuro es necesario tener en cuenta el marco actual de los importantes procesos de cambio que se viven en el campo. Las disparidades intracomunitarias se suman a las disparidades entre los países no comunitarios para componer el mosaico de fortalezas y debilidades a las que se enfrentan las agriculturas de los Estados miembros de la Unión Europea. De la forma en que se resuelvan los conflictos de intereses en juego dependerá en gran medida el futuro de los espacios agrarios europeos.

La Agenda 2.000 presenta unos escenarios de evolución y, en base a ellos, plantea una serie de cambios en las medidas de apoyo al sector que sean compatibles con las exigencias de liberalización comercial internacional. Las razones para esto se encuentran por una parte en la crisis de legitimidad social por la que pasa la PAC, tanto dentro del territorio de la Unión como fuera de ella. Pero, por otra parte,

el proceso de ampliación hacia el Este exige o un incremento o una reestructuración del presupuesto comunitario en el que no es fácil la convergencia de intereses entre los socios europeos.

Los estados que realizan una aportación neta al presupuesto, y que lideran el proceso de ampliación (liderados por una Alemania que preside la Comisión), pretenden que éste no crezca. Y para ello han apoyado las propuestas de renacionalización de la PAC a la que se han opuesto Francia (la mayor beneficiaria de la PAC) y los países del sur, que plantean la imposibilidad de ampliar la Unión sin elevar el presupuesto o sin quebrantar sus intereses.

Las perspectivas de un aumento de la demanda solvente de alimentos en el mundo han llevado a países como Francia y el Reino Unido, aunque por caminos naturalmente diferentes, a forzar un cambio de objetivos en la PAC que les permita garantizar el crecimiento de sus sectores agroalimentarios gracias al comercio internacional. Estos países con mayor potencialidad quieren hacer jugar las disparidades a su favor para poder competir con los productores más eficientes a escala internacional. De esta manera se persigue solventar la crisis de legitimidad de la PAC reorientando sus objetivos hacia el mercado y evitando la concentración de las ayudas en manos de los propietarios (no siempre agricultores) que menos las necesitan.

Así, la encrucijada a que se enfrenta agricultura del viejo continente no tiene precedentes. Mientras los países más ricos apuestan por la competitividad y están dispuestos a asumir el coste social de una verdadera reconversión agraria los estados del sur buscan la manera de que la evolución de la Unión no comprometa sus aspiraciones. Es decir: las disparidades juegan como argumentos en el debate. Quienes mejores condiciones productivas tienen desean un horizonte que potencie esta ventaja comparativa. Por el contrario los países que disponen de una peor estructura productiva pugnan por obtener los recursos que les permitan competir en condiciones de igualdad.

En coherencia con la correlación de fuerzas la Agenda 2.000 plantea, aunque de una manera no explícita, las limitaciones del viejo modelo de agricultura familiar. La pequeña explotación no parece ya la más adecuada para responder a las exigencias de competitividad internacional. El ajuste estructural y la integración comercial, junto al avance de la moderna distribución es la lógica que poco a poco se va imponiendo²⁸. Aunque muchas voces advierten del riesgo de un giro tan drástico no parece que la nave europea se vaya a desviar mucho de este rumbo. Inevitablemente Europa se enfrenta a un futuro inmediato en el que van a convivir dos modelos de agricultura: la más productiva, modernizada y competitiva y otra de bajo impacto y consumo de

28. Véase el trabajo de Langreo y García Azcárate (1993).

inputs que necesitará de la diversificación y de ciertas medidas de apoyo particular para garantizar el mantenimiento de la población en el medio rural. Las diferentes administraciones europeas están reaccionando de manera distinta a este reto y están ofreciendo respuestas²⁷ más o menos difusas a las exigencias del nuevo escenario.

Como se ha expuesto, las limitaciones y disparidades de la agricultura española constituyen una fragilidad endémica de nuestro sector. Además, las ayudas recibidas desde nuestra adhesión no han sido suficientes para completar el proceso de modernización de la agricultura española. Ante esta situación España no debe perder realismo y debe entender cuál es su situación en este complejo juego de intereses. Desgraciadamente nuestro país no dispone del peso político ni de la envergadura necesaria para poder forzar los nuevos objetivos y medidas en la dirección de los intereses que mejor convengan a la solución de nuestros problemas estructurales. Por ello urge progresar en el debate sobre qué agricultura (o mejor qué agriculturas) queremos y podemos tener, que sean compatibles y viables en el escenario de grandes cambios en que nos vemos inmersos.

Las crisis que estos cambios están produciendo han sido descritas en numerosos trabajos (Ramos y Romero, 1996) como consecuencia inevitable de los procesos de modernización e internacionalización. La desagrarización que amenaza a muchas zonas supone un riesgo de insostenibilidad de primera magnitud que es esencial evitar (Rodríguez Martínez y Jiménez, 1995). El nuevo enfoque de políticas que contengan instrumentos de apoyo al territorio, como soporte de actividades, *espacio de "vida"* y depósito de recursos, emerge como una respuesta a las tendencias más productivistas y como complemento a las mismas (Comisión Europea, 1988). En consecuencia, las políticas ambientales (Whitby, 1997) y las de desarrollo rural (Sumpsi, 1994b) ofrecen oportunidades que pueden y deben saber utilizarse de la manera más adecuada en cada zona²⁸. Por ello, la modernización de la agricultura y las nuevas funciones de los espacios rurales aparecen como caras distintas de una misma moneda. Las iniciativas comunitarias de Desarrollo Rural²⁹ y el nuevo Reglamento Horizontal presentado por la Comisión en el marco de la Agenda 2.000 son pasos firmes en esa dirección³⁰.

27. Para un análisis de la evolución de la naturaleza de los objetivos de la política agraria en Andalucía puede consultarse el trabajo de Ramos y Romero (1994)

28. Resulta muy interesante la iniciativa legislativa de *Ley de Orientación Agraria* que ha elaborado el Gobierno francés y en la que, entre otras cosas, se plantean los *"contratos de territorio"* como la forma de devolver a los espacios rurales unas funciones que, por el juego del mercado, han ido perdiendo en muchos casos.

29. Sobre la aplicación de la Iniciativa LEADER puede consultarse el trabajo de Ruiz Avilés y Ulecia (1995).

30. Resulta interesante la valoración de Etxezarreta (1997) sobre el primer intento de la Comisión en esta dirección, presentado en la conferencia de Cork.

En un contexto de bloqueo del presupuesto comunitario la *modulación* de las ayudas y la aplicación del principio de *ecocondicionalidad* parecen ser hoy la mejor forma de hacer compatible una agricultura competitiva con la viabilidad de unidades de producción diversificada, que mantengan la población en el territorio y garanticen la conservación de los recursos naturales. Efectivamente estas propuestas ofrecen la vía para recuperar la legitimidad de la PAC, mantener los recursos financieros en la administración agraria de la UE y destinar fondos a las áreas rurales en función de las necesidades específicas de cada zona³¹.

La aplicación de las propuestas de la Agenda 2.000 en España puede suponer un elemento de bloqueo al necesario proceso de modernización y ajuste de nuestra agricultura. Pero, el juego de la competitividad puede inducir procesos más dinámicos en las zonas y subsectores que presentan disparidades a su favor en términos de dimensión y productividad. Mientras esto ocurre, una parte mayoritaria de las explotaciones españolas se pueden ver en trance de desaparición si no se dispone de medidas que palien los efectos del ajuste rápido. Sin embargo, si se establecen las ayudas necesarias se podrán conservar en nuestro país una serie de *cuencas de producción* (viabiles por rendimientos y/o por dimensión), mientras que en las demás zonas se deberán implantar *programas territoriales* (adaptados a las zonas correspondientes) en los que el mantenimiento del empleo y del medio natural (por este orden) sean los principales objetivos a alcanzar.

31. Para un estudio de las características del territorio rural andaluz puede consultarse el trabajo de Ocaña, García Manrique y Navarro (1998)

BIBLIOGRAFÍA

- ABAD,C; GARCIA DELGADO,JL; MUÑOZ, C (1994) "La agricultura española en el último tercio del siglo XX: principales pautas evolutivas". En: SUMPSI (Coord.) *Modernización y cambio estructural en la agricultura española*. Ed. Ministerio de Agricultura. Serie Estudios. pp. 69-125.
- ARANGO FERNANDEZ, J (1995) "Los desequilibrios de la Política Agraria Común: un análisis de las diferencias entre regiones españolas". *Revista Española de Economía Agraria*, nº 171, pp. 225-255.
- ARNALTE, E (1996) "Viabilidad de una política clásica de estructuras en la agricultura española". *Economistas*, nº 69, pp. 360-365.
- ARNALTE,E; GARCIA,JM; ROMERO, J; SORNI, J (Coords.) (1993) *Agriculturas y políticas agrarias en el Sur de Europa*. Ed. MAPA. Madrid.
- ARNALTE,E y RAMOS, E (1988) "Arrendamiento y ajuste estructural en la agricultura española". *Agricultura y Sociedad*, nº49, pp. 177-208.
- ATIENZA,L. (1993) "La modernización de las estructuras agrarias". *Información Comercial Española*, nº 720-721, pp. 125-137.
- BARCELO, L.V (1994) "Políticas de modernización de la agricultura española". En: SUMPSI (Coord.) *Modernización y cambio estructural en la agricultura española*. Ed. Ministerio de Agricultura. Serie Estudios. pp. 171-242.
- BARDAJI,I; MORENO,C; RAMOS,E; RAMOS,F (1995) "Estrategias diferenciales de respuesta en las explotaciones cerealistas de secano ante la nueva política agrícola". *Revista Española de Economía Agraria*, nº 173, pp. 9-29.
- BARDAJI,I.; SUMPSI,JMª; TIO,C. (1998) "El impacto de la Agenda 2.000 en el sector del girasol en España". Comunicación presentada al *III Congreso Nacional de Economía Agraria*. Lérida.
- BOTE GOMEZ, V (1975) "Desigualdades regionales en las explotaciones agrarias españolas". *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 91, pp. 111-136.
- BUCKWELL,A (1996) "Transformación de la PAC en una política rural más integrada". *Revista Española de Economía Agraria*, nº 176-177, pp. 13-37.
- CARLES,J (1994) "Modernización de la Agricultura". *Papeles de Economía Española*, nº 60-61, pp. 175-182
- CEÑA, F (1993) "Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias". *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 162, pp. 11-35.
- COMISION EUROPEA (1985) *Un avenir pour l'agriculture européenne: Orientations de la Commission a la suite des consultations dans le cadre du "Livres vert"*. COM (85) 750 final.
- COMISION EUROPEA (1988) *El futuro del mundo rural*. COM (88) 501 final.
- COMISION EUROPEA (1991a) *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión*. COM (91) 100 final.

- COMISION EUROPEA (1991b) *Desarrollo y futuro de la Política Agraria Común. Propuesta de la Comisión*. COM (91) 258 final.
- COMISION EUROPEA (1997a) *Agenda 2.000. Por una Unión más fuerte y más amplia*. COM (97) 2000 final.
- COMISION EUROPEA (1997b) *Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social 1996*. Bruselas.
- COMISION EUROPEA (1997c) *Situación de la Agricultura en la Unión Europea: Informe de 1996*. Bruselas.
- ETXEZARRETA, M. (1997) "Algunos comentarios acerca de la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural". *Agricultura y Sociedad*, nº 82, pp. 295-299.
- GALLARDO,R; RAMOS, F; RAMOS, E; DELGADO, M (1998) "Una propuesta metodológica para la cuantificación de la competitividad y viabilidad de sistemas agrarios en el espacio regional". *Comunicación presentada al II Congreso de Ciencia Regional de Andalucía*.
- GARCIA AZCARATE, T. (1994) "Modernización agraria y reforma de la PAC". *Papeles de Economía Española*, nº 60-61, pp. 29-31.
- GARCIA AZCARATE, T. (1996) "La Política Agraria Común a Debate". *Revista Española de Economía Agraria*, nº 176-177, pp. 243-264.
- GIL, C.; IRAIZOZ, B.; PASCUAL, P.; RAPUN, M. (1997) "Distribución de fondos regionales: una aplicación del potencial de desarrollo". *Información Comercial Española*, nº 762, pp. 111-124.
- LANGREO,A y GARCIA AZCARATE,T (1993) "La modernización de las estructuras organizativo-comerciales: interprofesionales y otras fórmulas colectivas de coordinación vertical". *Información Comercial Española*, nº 720-721, pp. 137-149.
- LANDABURU,E (1994) "Cohesión económica y social y desarrollo regional: un mismo reto, la Unión Europea". *Información Comercial Española*, nº 728, pp. 21-29.
- LAMO DE ESPINOSA, J (1997) *La década perdida. 1986-1996: La agricultura española en Europa*. Ed. Mundi-Prensa. Madrid.
- LAZARO,L (1994) "La agricultura española". *Economistas*, nº 60, pp.308-344.
- MASSOT, A (1996) "Una política agroalimentaria y rural para una Unión Europea del bienestar". *Revista Española de Economía Agraria*, nº 176-177, pp. 99-143.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA P. Y A. (1995) *Contribución Financiera del FEOGA-Orientación a España*. Mimeografiado. IRYDA. Madrid.
- OCAÑA, C; GARCIA MANRIQUE, E; y NAVARRO, S (1998) *Andalucía. Población y espacio rural*. Ed. Consejería de Agricultura y Universidad de Málaga.
- PAREJO, C. (1995) *El medio rural en Andalucía*. Ed. Agora, Colección Cuadernos Andaluces.

- PEREZ DIAZ, V (1994) "Aguante y elasticidad". *Papeles de Economía Española*. nº 60-61, pp. 188-203.
- RAMOS, E (1996) "De la crisis a la regeneración rural". En: BELO MOREIRA (Coord.) *III Colóquio Hispano Portugués de Estudos Rurais*. Ed. SPER, pp. 125-149. Lisboa.
- RAMOS, E. y ROMERO, JJ (1994) "Del productivismo al ruralismo: una reflexión sobre la política agraria en Andalucía". *Revista de Estudios Agro-Sociales*. nº 169, pp.175-212.
- RAMOS, E y ROMERO, JJ (1996) "Aportaciones al nuevo debate sobre la ruralidad en España". En: HERVIEU, B: *Los campos del futuro*. Ed. MAPA. Serie Estudios, pp. 7-23.
- RAMOS, E; ROMERO, JJ; GARCIA, C (1999) (En prensa) "La agricultura y el mundo rural de Andalucía al filo del nuevo siglo". En: MOLINA, M; MUÑOZ, C; RUIZ-MAYA, L (Coords.) *El sector Agrario: una visión desde las Comunidades Autónomas*. Ed. Mundi-Prensa y Ministerio de Agricultura. Madrid.
- RODRIGUEZ MARTINEZ, F (1989) "La protección de los espacios agrarios andaluces" *Revista de Estudios Regionales*. Nº 25, pp. 181-199.
- RODRIGUEZ MARTINEZ, F y JIMENEZ, Y (1995) "Abandono agrícola y Desarrollo Sostenible en Sierra Nevada". *I Conferencia Internacional sobre Sierra Nevada: Conservación y Desarrollo Sostenible*. Vol III, pp. 151-171.
- ROMERO, JJ y RODERO, A (1993) *España en la CEE: del Acta Única al Tratado de Maastricht*. Ed. ETEA. Córdoba.
- RUIZ AVILES, P y ULECIA, M (1995) "La estrategia de desarrollo rural y la iniciativa LEADER I". *Revista de Estudios Regionales*. nº 41, pp. 115-142.
- RUIZ-MAYA, L (1994) "Distribución geográfica de las orientaciones técnico económicas e intensidad de la especialización de las explotaciones agrarias". *Papeles de Economía Española*, nº 60-61, pp. 38-49.
- SAN JUAN, C (1996) "La distribución de la renta agraria tras diez años de PAC". *Economistas*. nº 69, pp. 376-380.
- SUMPSI, J.Mª (1994a) "Competitividad y reforma estructural de la agricultura española". En: SUMPSI (Coord.) *Modernización y cambio estructural en la agricultura española*. Ed. Ministerio de Agricultura. Serie Estudios. pp. 285-332.
- SUMPSI, J.Mª (1994b) "La Política Agraria y el futuro del mundo rural". *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 169, pp. 149-173.
- SUMPSI, J.Mª (1995a) "La modernización de la agricultura española". *Revista Española de Economía Agraria*, nº 173, pp. 267-289.
- SUMPSI, J.Mª (1995b) "Situación actual de la agricultura española". *Papeles de Economía Española*, nº 62, pp. 172-187.
- SUMPSI, J.Mª (1997) "La modernización de la agricultura y el desarrollo económico". *Papeles de Economía Española*, nº 73, pp. 149-159.

- SUMPSI, J.M^a y TIO,C. (1988) "La Política Agrícola Común y su impacto regional en España". *Papeles de Economía Española*, nº 34, pp. 359-377.
- SUMPSI, J.M^a y VARELA,C (1994) "El mercado de la tierra y las nuevas tendencias de cambio estructural". *Papeles de Economía Española*. nº 60/61, pp. 126-140.
- TIO, C (1994) "La agricultura de la España interior". *Papeles de Economía Española*. nº 60/61, pp. 71-78.
- WHITBY,M (1997) "¿Un bote salvavidas entre los icebergs? Perspectivas futuras de las Políticas medioambientales". *Revista Española de Economía Agraria*, nº 179, pp. 203-226.