

I. A MODO DE JUSTIFICACION

AUNQUE el tema de la reforma de las estructuras de producción ha sido, es y será fundamentalmente una opción política, se pretende abordarlo aquí desde un punto de vista técnico-económico, aspecto que, si bien no decisivo, cada vez es más importante a la hora de adoptar aquella opción.

Es obvia la interrelación creciente del sector agrario con el resto de los sectores económicos; la interdependencia entre la población rural y urbana; la complejidad interna del propio proceso productivo, etc., de lo cual se deduce la necesidad de un conocimiento cada vez más profundo de los parámetros que condicionan las distintas opciones que permita un cálculo aproximado de los costes y beneficios de las mismas.

Lo único que se pretende aquí, y en breve, es poner de manifiesto la poca importancia relativa que se ha dado al tema en nuestra historia reciente, la vigencia del tema y la posibilidad de aproximarse, no a una solución del problema, pero sí a un tratamiento más racional y eficaz del mismo.

No existen fórmulas mágicas, propias ni ajenas, para el tratamiento definitivo de este tema, sólo el método de «prueba y error» parece válido a estas alturas del conocimiento científico. Pero la aplicación de este método exige disponer de la mayor información posible de experiencias pasadas y de estudios de prospectiva con diversos escenarios.

Considérese, pues, este artículo como una modesta aportación

LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS

Las estructuras sobre las que se asienta la producción agraria, y, en consecuencia, su reforma, continuarán siendo en nuestro país punto de partida en el que se imbrican las auténticas alternativas de política agraria, en tanto en cuanto la base estructural de la empresa agraria preconiza modelos de agricultura donde la carga económica o social constituye la parte sustantiva del modelo político, más allá incluso de su viabilidad técnico-económica.

Aceptada esta premisa, **Miguel Bueno Gómez**, dedica una primera parte de su artículo a presentar la experiencia institucional española relativa a la reforma de las estructuras agrarias, a la vez que pone de manifiesto los cambios que se han venido operando en su concepción desde el ya lejano 1932. En cualquier caso, la insuficiencia de la actuación pública queda manifiesta a juzgar tanto por la instrumentación aplicada como por los resultados conseguidos.

Asume la necesidad de una actuación futura sobre las estructuras agrarias apostando por un modelo abierto de desarrollo integrado, en el que la dimensión territorial de la empresa agraria no es la única variable. Finalmente, delimita el contexto en el que cabe plantear la reforma estructural, que viene delimitado por los postulados de política estructural que se vienen aplicando en la CEE, los mandatos contenidos en nuestra Constitución y las circunstancias socio-económicas generales por las que atraviesa el país, advirtiendo de las desviaciones que pueden incorporarse desde las perspectivas autonómicas.

En definitiva, la idea central de la actuación en este terreno queda reflejada con precisión por Denis Bergman: «es preciso combinar una agricultura eficiente y productiva con una sociedad rural más amplia, acogedora y diversificada», y que «el objetivo de la política agraria no puede ser crear pobres para mañana». La cuestión es demostrar empíricamente que todo ello es, simultáneamente, posible.

al conocimiento del tema en nuestro país.

En cierto modo, las posturas más generalizadas hoy sobre el tema de las estructuras agrarias

de producción en España se podrían resumir en los párrafos que siguen:

«Deberemos, pues, ante todo, aumentar las superficies para poder emplear la gran maquinaria y los de-

más progresos técnicos que exige la moderna agricultura, con tendencia a suprimir minifundios inoperantes y sin la preocupación antigua de parcelar latifundios, por creer que eran precisamente las pequeñas fincas familiares las de mayor rendimiento por su pequeñez y carácter familiar, cosa que hemos visto no era cierta, porque la causa radicaba en encontrarse esas fincas en tierras buenas y en los regadíos. Ya hemos dicho que en EE.UU. la tendencia viene siendo también aumentar las superficies (*get Big, get Out!*).» (1)

«Todo esto (refiriéndose a la agricultura de EE.UU. en el período 1977-1982) parece indicar que el grado de industrialización de la agricultura tiene un límite, y éste no es otro que la conservación del agricultor medio independiente en unas condiciones que hagan viable su explotación. Sin olvidar que este tipo de agricultor constituye un factor importante, por otra parte, para el necesario equilibrio social y ecológico, el cual se estima fundamental.» (2)

Si bien es cierto que estas dos posturas, en el fondo, no son antagónicas, sino complementarias, ambas son incompletas y, en el caso de la España de hoy, son válidas éstas y otras más.

El tema de las estructuras de producción, si se quiere ser realista, es preciso contemplarlo, en primer lugar, en el marco de nuestra Constitución, donde son válidas todas y cada una de las formas conocidas de estructuras productivas (empresa comercial, empresa familiar, empresa asociativa, cooperativa o no, y explotación a tiempo parcial), siempre que cumplan los requisitos del interés general, utilización racional de recursos, etc.

Se pueden realizar toda clase de análisis técnico-económicos sobre las ventajas e inconvenientes de cada uno de los tipos de estructuras antes mencionados, tanto desde el punto de vista de interés general como privado, pero hay una realidad, de imposible

cuantificación, que modifica cualquier conclusión sobre la evaluación que pueda realizarse de esas formas de producción. Se trata de las preferencias, aptitudes, cualidades, etc., del individuo que, en un determinado momento, decide dedicarse a la agricultura en un sistema económico de libre empresa. A diferencia de otro tipo de unidades de producción, aquí pesan la historia, las costumbres, las aficiones, etc.

Es cierto que la sociedad, a través de un gobierno democráticamente elegido, no puede mantenerse neutral ante el tema, pero tan absurdo sería adoptar la postura del *laissez faire* como intentar conducir rigidamente las estructuras hacia cualquiera de las modalidades enunciadas. La realidad acabará imponiéndose a los esquemas formales.

II. ANTECEDENTES INMEDIATOS

Quizá la estructura de la producción agraria ha constituido, y constituye aún hoy, una de las características diferenciales destacadas que distinguen a España de otros países de la Europa Occidental, tanto desde el punto de vista económico como social.

Reformar esas estructuras y, en particular, su base territorial (propiedad y tenencia de la tierra) debería haber sido una preocupación real y una tarea seria de la sociedad española en el período de aproximación global de España a Europa, que algunos sitúan en nuestra reciente historia alrededor de la Segunda Guerra Civil Europea, y que luego se convirtió en Mundial, ya que esas rígidas estructuras suponían un fre-

no, aunque no el único, para la modernización del Estado.

Un breve repaso a las medidas de reforma intentadas en nuestro pasado próximo pone de manifiesto la escasa importancia *real* que se dio al tema, medido en términos de recursos financieros puestos a disposición de las mismas y de la duración de esos programas, a pesar de cuanto se ha escrito y dicho, en la época y ahora, por los supuestos analistas de nuestra historia contemporánea.

1. Período pre-bélico (1932-1936)

La llamada «Reforma Agraria de Prieto», Ley de Obras de Puesta en Riego de 13 de abril de 1932, que fue un acierto político, fundamentalmente técnica, y bien instrumentada a través del servicio de OPER, dura escasamente dos años y con una cicatería de recursos tal que ha de desarrollar su labor con cargo, básicamente, a los fondos de la Ley de 28 de agosto de 1931, sobre «Ejecución de obras para conjugar la crisis de trabajo en Andalucía, Murcia, Extremadura, La Mancha y plazas de Ceuta y Melilla». Las únicas zonas y superficies afectadas por la Ley, cuyos planes se aprobaron técnicamente, y sometidos a los Sindicatos de Regantes que solicitaron realizar obras, fueron: Valle Inferior del Guadalquivir (Sevilla), 21.270 Ha. y Guadalmeillato (Córdoba), con 10.450 Ha.

La «Ley de Reforma Agraria de 1932», que, en opinión de E. Malfakis, pudo ser uno de los factores desencadenantes de la Guerra Civil, tuvo una aplicación efectiva de escasamente cinco meses (desde las elecciones de febrero de 1936 hasta el comienzo de la

Guerra Civil, en julio de ese año), con una carga política excesiva y con una instrumentación deficiente (IRA). En junio de 1935, el Instituto de Reforma Agraria apenas había invertido el 20 por 100 de las escasas asignaciones recibidas desde su creación y desde agosto de 1933 a febrero de 1936, casi tres años, la superficie afectada había sido de solamente 164.265 Ha., frente a las 712.070 Ha. afectadas entre febrero y julio de 1936.

2. Durante la Guerra Civil (1936-1939)

Durante el período bélico, tanto en uno como en otro bando, se hicieron tentativas de reforma de estructuras, condicionadas por una economía de guerra y por la natural carga emocional, dando, como era lógico, prioridad a otros temas, y ello durante un breve período de tiempo, según la zona geográfica. Caben destacar entre estas medidas:

a) El Decreto de 7 de octubre de 1936, que acuerda la expropiación, sin indemnización, de las fincas propiedad de los que intervinieron directa o indirectamente en el levantamiento. Considerando este Decreto como la «3.ª Ley de Reforma Agraria», aunque más bien se podía calificar de «revolución agraria», llegó a afectar a 5,7 millones de Ha., pero, en muchos casos, no llegó a afectar a una sola cosecha de cereales.

b) Los Decretos números 71, 74, 128 y 133 de la Junta de Defensa Nacional, entre agosto y septiembre de 1936, suponen un reajuste o liquidación de la R. A. de 1932 y siguientes, y afectó a 456.503 Ha. hasta el final de la guerra.

Las ideas del bando vencedor sobre «estructuras agrarias» también duraron muy poco tiempo: El «Estudio de Conjunto sobre la Reforma Económica y Social de la Tierra», de 1938, y la creación del Servicio Nacional del mismo nombre, recoge y trata de aplicar, respectiva y básicamente, el programa «Tierra» contenido en los puntos 17 a 22 de La Falange, pero la Segunda Guerra Mundial, que tantas ideas trastocó, también influyó en el tema, dando lugar a la creación del Instituto Nacional de Colonización, con la publicación de la Ley de Bases para la Colonización de Grandes Zonas («BOE» de 25 de enero de 1940) y la de Colonizaciones de Interés Local (noviembre 1940).

3. La posguerra

A lo largo de casi cuatro decenios de continuidad en el régimen político, ha existido una cierta estrategia para la reforma de las estructuras en España, independientemente de su valoración política.

Naturalmente que a lo largo de tan dilatado período las circunstancias socio-económicas han sido muy diversas y, como es lógico, las medidas adoptadas para aplicar dicha estrategia han sido también muy variadas.

No es fácil valorar la oportunidad, intensidad o adecuación de estas medidas y, menos aún, el impacto sobre la modificación de las estructuras, con independencia de las otras medidas o circunstancias que influyeron sobre el contenido económico en general y sobre el contexto sociológico del medio rural en cada etapa.

Período 1940-1951

Desde el punto de vista económico, se trata de alcanzar los niveles de producción agrícola del año 1935, que se consiguen solamente a finales de 1951, para garantizar el abastecimiento de la población española, aislada del comercio exterior con motivo de la Guerra Mundial y sus consecuencias. Desde la vertiente «social» existe una reforma agraria pendiente, interrumpida por la Guerra Civil; un cierto compromiso de los vencedores, manifestado explícitamente en el punto 17 de la Falange («Para ello adquirimos el compromiso de llevar a cabo, sin contemplaciones, la reforma económica y la reforma social de la agricultura»), y una necesidad de creación de puestos de trabajo.

La política de «colonización», creación de riqueza mediante la transformación en regadío y posterior redistribución de la propiedad en las zonas regables, es la principal medida de acción directa sobre la reforma de estructuras que se aplica en el período y que trata de hacer frente, simultáneamente, a los dos problemas antes citados.

Los resultados de esta acción durante el período fueron:

- Familias instaladas: 25.212.
- Tierras adquiridas: 162.621 Ha. de las cuales, el 78 por 100 por oferta voluntaria al INC, y el resto, expropiadas por interés social.

El impacto sobre las estructuras del país, considerado cuantitativamente, puede parecer pequeño, incluso en las condiciones de penuria de todo orden en que se aplica esta medida. Sin embargo, y cualitativamente, es de gran trascendencia, ya que establece

las bases legislativas e instrumentales para una acción que aún hoy perdura. El tipo de explotaciones *ex novo* que se promueven (Art. 3 de la Ley sobre Colonización y distribución de la propiedad en las zonas regables) son: «huertos familiares», «unidades de tipo medio», con una extensión máxima de 18 Ha., y «unidades superiores», que no podían exceder de 125 Ha. Aunque a lo largo del período se modifican esos límites y se cometen irregularidades, se pretende, en definitiva, aumentar el número de explotaciones y el de hombres sobre la tierra.

Período 1952-1961

Sin abandonar la política de colonización, especialmente en las vegas de los grandes ríos (Guadalquivir, Guadiana, Ebro y Tajo), donde, a la sazón, se están llevando a cabo grandes obras hidráulicas de regulación, aprovechamiento hidroeléctrico y transformación en regadío, aparecen nuevas condiciones socio-económicas que llevan a introducir nuevas medidas de reforma de estructuras.

Entre estas circunstancias cabría destacar:

- Un alivio en la presión demográfica sobre la tierra: al inicio de los años 50, la proporción de la población activa agrícola sobre la total era del 48 por 100, con una clara tendencia a disminuir (en 1960 era ya del 44 por 100).
- Una pérdida de importancia relativa del sector agrícola con respecto a los otros sectores productivos.
- Una necesidad de modernización de todas las actividades del país, como consecuencia de la

ruptura del aislamiento en que había vivido el país y su incorporación a organismos internacionales (FAO, OCDE, etc.).

Uno de los obstáculos para esa deseada modernización era el predominio, especialmente agravado en la mitad norte del país, de la base física de la propiedad y de la empresa agraria fragmentada y dispersa, así como del minifundio. Los datos disponibles a nivel nacional, aunque de dudosa fiabilidad desde el punto de vista de las estructuras agrarias, pues proceden del Servicio de Catastro de Rústica elaborados para otros fines, ponen de manifiesto esta situación:

Superficie catastrada	43 millones de Ha.
N.º de propietarios	6 »
N.º de parcelas	54 »
Superficie media por propietario	7 Ha.
N.º de parcelas por propietario	9
Superficie media por parcela	0,9 Ha.

La situación no era nueva: había sido denunciada por políticos y estudiosos desde hacía un siglo (Fermín Caballero, Jovellanos, Colmeiro, etc.) y las medidas para corregirla eran conocidas (precedentes de Alemania, Francia, etc.), pero es cierto que hasta este momento no se habían producido las circunstancias favorables para su puesta en práctica.

La Ley de Concentración Parcelaria de 20 de diciembre de 1952 y la creación del Servicio de Concentración Parcelaria, en febrero de 1953, constituyen la base legal e instrumental para abordar el problema. Se pretendía, en definitiva:

- Racionalizar la producción en áreas de predominio de las explo-

taciones fragmentadas y dispersas para reducir costes de producción, lo que era de interés desde el punto de vista del país.

- Facilitar la sustitución de mano de obra por capital (mecanización), aumentar la renta disponible de los agricultores por aumento de producción (posibilitando las mejoras permanentes y el crédito), y por la reducción de costes de producción y, en definitiva, aumentando la productividad del trabajo, que era de interés para el agricultor.

Realmente, el período que estamos considerando fue experimental a estos efectos, pues el

nuevo texto refundido de la Ley, en el que se recoge toda la experiencia habida, es de 1962. Sin embargo, la aceptación por los agricultores y el apoyo del Estado a estas medidas fue considerable.

Si observamos los resultados de las dos principales medidas de reforma de estructuras, colonización y concentración parcelaria, en el período, podemos deducir que es en ese decenio donde, cuantitativamente, ha sido mayor el esfuerzo de modificación estructural, aunque su incidencia a nivel nacional pueda considerarse poco significativa (cuadro n.º 1).

Hubo durante este período otra serie de medidas de reforma estructural, cuyo impacto fue mini-

**CUADRO N.º 1
MEDIDAS DE REFORMA DE ESTRUCTURAS
EN EL PERIODO 1952-1961**

Colonización:

N.º de familias instaladas	17.178
Tierras adquiridas por el Estado	173.747 Ha.
De las cuales: 48.364 por oferta voluntaria	
64.579 expropiación tierras en	
exceso zonas regables	
60.804 Idem, por interés social	

Concentración parcelaria (1954-1961):

Zonas concentradas	251
Superficie afectada	332.391 Ha.
Propietarios afectados	51.825
N.º de parcelas antes	768.154
N.º de parcelas después	98.523

CUADRO N.º 2

	1955	1960	1970	1979
% de la agricultura en el PIB ..	20,9	22,7	11,3	7,9
% de la población activa agraria sobre total	46,1	40,8	28,3	17,5

CUADRO N.º 3

	1952-1961	1962-1971
Tierras adquiridas por el Estado (Ha.)..	173.747	89.349
Familias instaladas	17.178	8.505
N.º zonas concentradas	252 (1)	2.153
Superficie concentrada (Ha.)	332.391 (1)	2.974.079
Propietarios afectados	51.825	610.127

(1) Los datos de concentración parcelaria se refieren al período 1954-1961.

mo o ni siquiera llegaron a aplicarse, entre las que cabe destacar: «Unidades mínimas de cultivo» (1954), «Permuta forzosa de fincas rústicas» (1959), «Explotaciones familiares mínimas» (1952), y la primera Ley de Fincas Mejorables (1953).

Período 1962-1971

En el decenio de los años 60 se dan las circunstancias mejores para haber promovido una reforma a nivel nacional, no violenta, de las estructuras de producción en la agricultura, al perder ésta su

importancia relativa respecto a los otros sectores productivos, como lo demuestran los indicadores del cuadro n.º 2.

De las dos principales y «tradicionales» medidas de reforma en la época, la «colonización» reduce casi a la mitad su actividad respecto al período precedente, mientras que la «concentración parcelaria», tras su decenio experimental, casi multiplica por diez sus resultados (cuadro n.º 3).

En este cambio de orientación tuvo mucho que ver el «Informe del Banco Mundial y de la FAO sobre el desarrollo de la agricultura en España» (1966), que inspiró los Planes de Desarrollo Económico-Social (Primer Plan, 1964-1967; Segundo Plan, 1968-1971), en los que se propugnaba «elevar la productividad del campo»; se afirmaba que «el principal obstáculo al uso eficiente del equipo mecanizado no radica en las dimensiones de las explotaciones, sino en las de las parcelas» (pág. 97, párrafo 30 del citado Informe); y se hacían negras predicciones sobre la salida de los excedentes de productos de los nuevos regadíos que, en el decenio que estamos analizando, alcanzaron la cifra máxima de 324.974 Ha. transformadas por el Estado.

Dos nuevas medidas de reforma de estructuras se ponen en marcha durante este período: La «Agrupación para la explotación en común de tierras y ganado» y la «Ordenación Rural».

La primera surge espontáneamente como una fórmula de los pequeños y medianos agricultores, generalmente de secano, para tratar de resolver el problema de escasez de mano de obra y de falta de capacidad financiera para

acceder a las máquinas de forma individual.

La primera cooperativa de producción en común surge en 1958, en Zúñiga (Navarra), en una zona de concentración parcelaria y, con posterioridad, se estimula esta modalidad por parte de los Ministerios de Agricultura y Hacienda, mediante Ordenes Ministeriales sobre Agrupaciones Trigueras para el cultivo mecanizado (1963) y Agrupaciones cerealistas de Explotación en Común (1966) (cuadro n.º 4).

Aunque ha sido muy discutida la autenticidad y pervivencia de estas «agrupaciones», es posible que constituyeran una innovación que debió fomentarse aún más, institucionalizarse y protegerse, haciéndolas compatibles con el movimiento cooperativo puro.

La Ordenación Rural, que nace en 1962 con un decreto autorizando al Servicio de Concentración Parcelaria a realizar estas actividades en régimen experimental y en un número reducido de comarcas, trata de superar la idea de que la «colonización» y la «concentración» eran, en sí mismas, la reforma de estructuras y no solamente unos instrumentos al servicio de dicha reforma.

La filosofía de esta medida, precursora de lo que luego ha venido en llamarse «programa de desarrollo rural integrado» y que pretende promover en un espacio geográfico concreto (comarca) y en un plazo de tiempo limitado (seis años), el mayor número posible de explotaciones agrarias individuales o asociativas de determinadas características, en un medio rural comparable con el resto del territorio, adaptada a las condiciones españolas, pudo ser la gran medida para la reforma a fondo de las estructuras, pero, en

CUADRO N.º 4

O. M.	Años	N.º de agrupaciones	N.º de agricultores	Superficie agrupada
Agrupaciones trigueras	1963-65	4.510	58.675	360.025 Ha.
Agrupaciones cerealistas	1966-68	875	10.382	205.158 Ha.

CUADRO N.º 5

	1962	1972
Superficie censada (.000 Ha.)	44.649	45.634
En propiedad %	75,8	72,7
En arrendamiento %	12,3	13,9
Otras formas %	11,9	13,4
N.º explotaciones con tierras (.000)	2.784	2.515
N.º de parcelas (.000)	38.992	27.057
N.º tractores (.000 unidades)	56,8	259,8
Potencia (.000 de C.V.)	2.004	11.642

la práctica, perdió importancia la componente estructural en relación con las otras componentes, tales como la mejora territorial y la capitalización de las empresas.

En el período 1964-71 se llegó a actuar sobre 76 comarcas, afectando a 5,6 millones de Ha.

La existencia de los Censos Agrarios de 1962 y 1972 permite hacer un cierto análisis de las modificaciones habidas en la estructura de las explotaciones en el período que nos ocupa. Es difícil, sin embargo, saber en qué medida esas modificaciones fueron debidas a las medidas aplicadas o a causas externas derivadas de la dinámica socio-económica general del período.

Algunos datos censales pueden dar idea de la evolución de la estructura de las explotaciones a nivel nacional en el período, aunque, como sabemos, los datos generales son poco significativos

en un país como el nuestro, donde conviven varias agriculturas totalmente diferentes (cuadro n.º 5).

Período 1972-1981

No se dispone del Censo Agrario correspondiente a 1982, que ha de publicarse en 1983, y que permitiría analizar los cambios estructurales ocurridos durante el decenio. Pero los datos disponibles muestran una clara pérdida de importancia relativa a las medidas directas de reforma de estructuras frente a las de modernización o capitalización de las explotaciones y la mejora de la infraestructura y bienestar social (cuadro n.º 6).

Al iniciarse este período, en 1971, se produce un hecho que pudo ser de gran trascendencia, cual es la creación del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo

CUADRO N.º 6

	1962-1971	1972-1981
I. Acciones directas		
«Colonización»		
Tierras adquiridas (Ha.)	89.349	49.908
Familias instaladas	8.505	7.683
«Concentración»		
N.º de zonas	2.153	1.366
Superficie (.000 Ha.)	2.974	1.924
«Explotación en común» (1)		
N.º de agrupaciones	1.952	733
N.º de socios	12.828	9.571
Superficie agrupada en miles de Ha.	270	93
II. Acciones indirectas		
«Auxilios a explotaciones en zonas de O.R.»		
Número de auxilios	10.381	46.737
Cantidad total millones de Ptas (2) .	3.848	20.396
«Ordenación Rural»		
Superficie en trabajos en los años 71 y 81, respectivamente (millones Ha.)	5,6	9,1

(1) En zonas de actuación directa del IRYDA.
(2) Pesetas de cada año.

llo Agrario (IRYDA), como fusión de los dos Organismos que hasta entonces estaban aplicando independientemente las acciones directas de reforma de estructuras, fundamentalmente en las zonas de predominio de la gran propiedad (Instituto Nacional de Colonización) y de la mediana y pequeña propiedad fragmentada y dispersa (Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural).

Se dieron entonces dos circunstancias favorables para establecer un potente y moderno instrumento de reforma de estructuras: la experiencia de los organismos fusionados y una metodología nueva de «reforma y desarrollo rural integrado», en la línea de las ideas preconizadas por la

FAO, que básicamente coincidía con la «Ordenación Rural», ya experimentada y perfeccionada desde 1964 en España.

Una vez más, la acción básica y permanente de la reforma estructural pierde importancia relativa frente a las acciones a corto plazo para solucionar problemas coyunturales de empleo, oportunidad política local, etc.

En este período se establecen nuevas líneas de actuación directa sobre las estructuras (Ley de Financiamiento Agrario, Ley de Arrendamientos Rústicos, Ley del Estatuto de la Explotación Familiar y Jóvenes Agricultores, etc.) y se preparan otras, pero su incidencia sobre el cambio estructural no es significativa.

III. LAS REFORMAS POSIBLES

1. A la luz de la experiencia mundial

La «reforma de estructuras», como en épocas pasadas la «reforma fundiaria», la «reforma agraria» o el «desarrollo rural» más o menos integrado, constituyen una parte de lo que debe ser hoy un programa de acción dirigido a remover todos los obstáculos que impiden que la población rural se integre en la sociedad global en igualdad de condiciones, derechos y obligaciones, y así es admitido en los foros internacionales de especialistas en la materia.

La Historia ha demostrado con creces que la redistribución de la propiedad y mejora de la tenencia de la tierra, con ser un aspecto permanente de toda reforma, es condición necesaria pero no suficiente para lograr unas unidades de producción adecuadas. Y lo mismo podría decirse del agua no contaminada, de la tecnología avanzada, de la formación profesional, del suministro de *inputs* o de la salida de *outputs*, etc., porque, a diferencia de otras actividades productivas, la agraria afecta a la familia y su entorno y tiene una carga histórica y vital diferente de esas actividades. Con esto no se pretende defender la teoría del «agrarianismo» de principios de siglo que atribuía a esta actividad unas virtudes superiores, ni la nueva y ya caduca filosofía de principios de los sesenta de los «anarco-naturistas». sencillamente, se trata de subrayar una diferencia importante.

Evidentemente que ese «programa de acción», que incluya la

reforma de estructuras, es una opción política a adoptar por un gobierno en la forma y momento que considere adecuados; ahora bien, hay requisitos técnico-económicos, que son los que interesan, que es preciso tener en cuenta para poderlo desarrollar. Entre ellos destacaremos:

- Estar inmerso en un programa global y coherente de reforma de los otros sectores productivos.
- Afectar a todo el país, aunque la intensidad con que se apliquen determinadas medidas previstas varíen de una a otra región.
- Contar con una organización altamente cualificada técnica, económica y jurídicamente.
- Organizar la participación y control de la población afectada, que no es solamente la población activa agraria.
- Disponer de recursos financieros proporcionados a los objetivos que se quieren alcanzar.

2. En el entorno europeo-occidental

También en nuestro entorno europeo existe una contradicción entre la trascendencia real y la manifestada con relación a la reforma de las estructuras de producción agraria y a las medidas adoptadas para abordar el problema.

Desde la creación de la Comunidad Económica Europea, en 1957, se considera la política de estructuras como «elemento fundamental de la evolución futura de la política agraria común».

Sin embargo, han de transcurrir quince años para que el Consejo de las Comunidades promulgue las tres primeras directrices

(números 159, 160 y 161, de 17 de abril de 1972) sobre el tema, y cinco largos años después el presupuesto del FEOGA dedicaba un total de 5.160 millones de UC a la «Sección garantía» (precios) y sólo 325 a la «Sección orientación» (estructuras) para apoyar estas directrices.

Bien es cierto que, a diferencia de la política de «precios y producciones», la política de «estructuras» en el contexto de la PAC se puede calificar de «indicativa», en el sentido de que su concepción ha de ser «comunitaria», pero su realización es «nacional», desarrollada a través de disposiciones promulgadas por los estados miembros, de acuerdo con sus particulares situaciones socio-económicas. La Comunidad pretende solamente armonizar las políticas estructurales de cada uno de los estados, estimulando, a través de ayudas financieras, las medidas de reforma que vayan en la línea establecida por aquellas directrices.

Hay tres hechos que hacen imprescindible para la Comunidad de los seis iniciar, a finales de los años 60, determinadas medidas estructurales:

- La formación exagerada de «excedentes estructurales» (no coyunturales) de productos, como consecuencia de la política de precios seguida hasta entonces y su previsto alarmante incremento.
- La imposibilidad de algunos Estados miembros de hacer frente a sus obligaciones financieras con el FEOGA para sostener la «sección de garantía» en el futuro.
- La presencia de Sicco Mansholt en la Presidencia de la Comisión de Agricultura, que eleva al Consejo de las Comunidades su

«famoso» informe, con fecha 10 de diciembre de 1968, y en el que se pone de manifiesto que las estructuras de producción son inadecuadas, haciendo inoperantes todas las medidas adoptadas sobre precios y proponiendo el fomento, fundamentalmente, de dos tipos de explotación («Unidades de producción» y «Empresas agrícolas») de características muy concretas.

Con la lentitud propia de todas las organizaciones internacionales, finalmente, en el año 1972, el Consejo aprueba las tres citadas directrices en las que, matizadas y de forma muy general, se recogen las ideas del Informe Mansholt, cuya filosofía podría resumirse en dos principios:

- Poner en línea la agricultura con las demás actividades económicas en el contexto de una sociedad industrializada, poniendo énfasis en una reducción de la mano de obra empleada para aumentar su productividad.
- Integrar a la sociedad rural en una sociedad fundamentalmente urbana.

Ahora bien, ni la política de precios ni la de estructuras han tenido prácticamente incidencia sobre la productividad de la mano de obra ni sobre las rentas de los agricultores europeos de las áreas mediterráneas de la Comunidad de los seis, que representan el 30 por 100 del número total de explotaciones agrarias de los países de la CEE. Por ejemplo, en 1960 la productividad de los trabajadores agrícolas de la Europa Comunitaria *no mediterránea* era doble que la de los del Mezzogiorno italiano, y diez años después seguía manteniéndose esta diferencia. Es bien sabido que la PAC en general y la de estructuras en particular está concebida

para satisfacer los deseos de los agricultores de una parte de la Comunidad (la Europa Central) y de unas determinadas especulaciones (leche, carne y determinados cereales).

A nivel europeo, pues, sucede igual que a nivel nacional: las medidas de reforma de estructuras tienen una fuerte carga política «local» y se trata de inventar medidas indirectas con la ilusión de soslayar situaciones conflictivas.

3. En el contexto de la Constitución

El tema de las estructuras de producción es preciso contemplarlo en el marco de nuestra Constitución y, más concretamente, de los siguientes preceptos:

- El reconocimiento del derecho a la propiedad privada y a la herencia (Art. 33-1), matizado por la función social de estos derechos (Art. 33-2).
- El reconocimiento de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (Art. 38).
- La subordinación al interés general de toda la riqueza del país (Art. 128-1).
- El mandato a los poderes públicos para: promover eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y facilitar el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción, tanto de forma individual como cooperativa (Art. 129-2), así como la utilización racional de todos los recursos naturales (Art. 45, 2).

Técnica y económicamente son, pues, válidas todas y cada una de las formas conocidas

de estructuras productivas: empresa comercial, empresa familiar, empresa asociativa, cooperativa o no, explotación a tiempo parcial, etc., siempre que cumplan los requisitos de interés general, de la utilización racional de los recursos, etc.

Políticamente, y en cada momento histórico, los gobiernos podrán poner más énfasis en la promoción de algunas de esas formas, de acuerdo con sus ideologías. Existe, sin embargo, un hecho real, cual es la incorporación de España a la Comunidad Europea, que hace aconsejable, desde el punto de vista financiero, entre otros, que los programas de reforma de estructuras que cualquier gobierno quiera poner en marcha sigan las directrices estructurales de la PAC (Política Agrícola Comunitaria, única forma de obtener recursos financieros del FEOGA, sección «orientación», para llevarlos a cabo.

En este sentido, en el período actual de petición de la adhesión y en el futuro inmediato de transición para la incorporación de pleno derecho, es preciso tener presente que las medidas propuestas permitan racionalizar la reforma de las estructuras y aprovecharse de las oportunidades existentes. Entre ellas podríamos destacar:

- Adaptar nuestras líneas de actuación vigentes a las especificaciones de las directrices socio-estructurales de la política agraria comunitaria actual, de forma que, inmediatamente, pueda accederse a las ayudas previstas con cargo a la sección «orientación» del FEOGA.
- Realizar un esfuerzo adicional, con ayudas que luego no han de

ser autorizadas por la Comunidad, para corregir defectos graves diferenciales derivados del atraso de reforma de estructuras existentes en algunas regiones de España.

- Tratar de influir durante las negociaciones de adhesión, a través de otros países meridionales, miembros de la Comunidad, para que se incorporen en la nueva PAC directrices socio-estructurales más adecuadas a la situación socio-económica de la Europa del Sur.

La adaptación de nuestras líneas de actuación a las directrices actuales de la Comunidad presenta distintos grados de dificultad (3). En resumen, podríamos afirmar lo siguiente:

La Directriz 72/159, de 17 de abril de 1972, sobre «Modernización de Explotaciones», que constituye la línea maestra de la PAC en materia de reforma de estructuras, comprende una serie de medidas que se vienen aplicando en España a través del IRYDA y del SEA, y su adaptación sería fácilmente realizable mediante disposiciones administrativas de rango de Ordenes Ministeriales y Circulares.

La Directriz 72/160, sobre «Cese de la Actividad Agrícola y afectación de la superficie agrícola utilizada a los fines de reforma de estructuras», por el contrario, es de difícil asimilación, por la magnitud del problema en España, la necesidad de establecer previamente una seguridad social agraria que haga operante esta Directriz, y la coyuntura de empleo, cuya crisis no parece pueda resolverse a corto plazo.

La Directriz 72/161, sobre «Información socio-económica y cualificación profesional de las

personas que trabajan en la agricultura», en sus tres aspectos de formación profesional, reconversión e información socio-económica, es fácil de adaptar porque existen ya servicios e instituciones en línea con ella. El problema es simplemente de delimitación de competencias y unificación de criterios de actuación.

La Directriz 75/268, de 28 de abril de 1975, sobre «Agricultura de Montaña y ciertas áreas desfavorecidas», es la que debería analizarse con mayor detalle antes de la adhesión por los beneficios que podrían obtenerse de ella a corto plazo a través del FEOGA. Existen experiencias aisladas de actuaciones en España sobre áreas deprimidas realizadas por diferentes organismos, pero nunca con la perspectiva de esta Directriz.

En definitiva, la tarea de adaptación es ardua, como se deduce de los datos estructurales más importantes con que finalizaba la década de los años 70 (cuadro n.º 7).

Una vez más se pone de manifiesto la importancia del tema estructural ante un hecho histórico, como puede ser el de la incorporación de pleno derecho de España a la Comunidad Económica Europea, y parece necesario que se adopten en extensión y profundidad las medidas adecuadas para aprovechar la coyuntura de modernizar nuestro medio rural.

4. La praxis autonómica

Cualquier estrategia que pretenda modificar las estructuras de producción agraria en España, modificación, por otra parte, necesaria y urgente, ha de tener en cuenta el hecho autonómico y, más concretamente, los siguien-

CUADRO N.º 7

	N.º explot. miles de unidades	% P.A.A. s/ total activa	Población activa sector primario (millones pers.)
CEE (9 países)	4.901,8	7,9	8,1
ESPAÑA	2.571,1	18,2	2,4
% ESPAÑA / CEE ...	52,5		29,6

tes preceptos de nuestra Constitución:

- Son competencia exclusiva del Estado... «Las Bases y Coordinación de la planificación general de la actividad económica» (Art. 149, 13).
- El Estado, mediante Ley, «podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, etc.» (Art. 131, 1).
- Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en... «el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» (Art. 148, 13). ...«La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.» (Art. 148, 7.)

En el estado actual de nuestra economía, parece razonable pensar que es preciso «combinar una agricultura eficaz, productiva, con una sociedad rural más amplia, acogedora y diversificada» y que «el objeto de la política agraria no puede ser crear pobres para mañana» (4).

Otro elemento a tener en cuenta, que se deduce de estudios sociológicos recientes, es que el agricultor español tiene conciencia de pertenecer a una comarca. Es un hecho palpable que la po-

blación rural no tiene, ni tendrá en mucho tiempo, conciencia provincial ni regional. Las aspiraciones sobre centralismo, autonomía, federalismo o independencia, son propias de estratos de la población con *status* socio-económico relativamente alto, educación elevada, joven, residencia urbana, indiferentes en materia religiosa, etc., es decir, todos los atributos que no definen a lo rural.

Por otra parte, las necesidades sentidas por la población rural (uso y tenencia de la tierra y del agua, problemas de mejora del medio rural, etc.), lo son a nivel comarcal y es imprescindible contar con ellas al formular y desarrollar un programa de reforma de estructuras. En el estado actual de las organizaciones administrativas y políticas no se puede pensar, para un futuro a medio plazo, en una planificación del desarrollo rural integral que abarque territorios amplios, aunque desde el punto de vista teórico sería deseable.

Aunque la intensidad con que se apliquen las diferentes medidas de reforma estructural varíen de una a otra región, e incluso en las diferentes comarcas dentro de la misma, la experiencia demuestra que para conseguir algo positivo en esta materia es preciso una cierta *coherencia* y *continuidad* en el planteamiento y aplicación

de las medidas correctoras. Estas medidas se desarrollan y producen sus efectos a medio plazo, y es inútil pretender una respuesta inmediata, coyuntural... que sea auténtica y perdurable.

Parece recomendable que se establezca a nivel nacional un paquete de medidas legislativas, aprovechando o actualizando las existentes, que vayan en favor de los cambios de estructura productiva y de las modificaciones que se han producido ya en las fuerzas económicas del país, y que sean las comunidades autónomas quienes las apliquen con la intensidad y ritmo que juzguen conveniente para la resolución de sus problemas específicos y de acuerdo con las prioridades que consideren oportunas.

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL METODO

Establecido el marco conceptual, coherente y homogéneo para todo el país, a través de la legislación del Estado, es preciso desarrollarlo e instrumentarlo desde el punto de vista técnico-económico en las autonomías, con el fin de profundizar en esa reforma estructural importante, necesaria y urgente. En el momento actual, y en un futuro inmediato, parece que se dan condiciones favorables para intentarlo y también obstáculos que conviene sortear. En los párrafos que siguen se hacen consideraciones sobre algunos de ellos.

1. Condiciones favorables

La situación general de partida en los años 80, en comparación

con la de los años 50, en que se iniciaron o profundizaron los programas de reforma de estructuras en España (con independencia de su valoración política), parece indicar que es favorable para tratar de abordar este tipo de programas.

Una utilización racional y eficaz de los recursos, previstos en el Art. 158 de la Constitución para el Fondo de Compensación Interterritorial, exige, no sólo un alto grado de solidaridad a la hora de su distribución por las Cortes Generales, sino también un rigor técnico-económico en la preparación de los programas concretos de inversión para la reforma estructural.

Otras condiciones favorables son: la experiencia, en sus aspectos positivos y negativos, de medio siglo, a que se refiere el apartado II, «Antecedentes inmediatos», de este artículo; la necesidad y urgencia derivada de la posible incorporación de España a la Comunidad Europea, que se comenta en el punto III.2; y, finalmente, un marco constitucional que, si se aprovecha inteligentemente, puede aproximar a los protagonistas a la resolución de sus propios problemas con una perspectiva más realista.

2. Obstáculos a evitar

Acuciados por el problema inmediato del desempleo, es difícil para una comunidad autónoma no caer en la tentación de creer que, a través de la reforma de la estructura de las unidades de producción agraria y del sector agrario en general, se puede incidir de una manera trascendente y a corto plazo en la solución de dicho problema que, por otra parte, es

de tal importancia en el conjunto de la economía nacional que sería pueril pensar que el sector más pequeño y débil del conjunto pueda contribuir a paliarlo de una manera significativa.

La excesiva autonomía o, dicho de otro modo, la falta de homogeneidad y coherencia a nivel nacional en la formulación y aplicación de la política estructural, puede dar origen a graves problemas para la economía general, entre los que se podrían citar:

- La transferencia de recursos humanos y financieros de unas Comunidades a otras, dependiendo del grado de «tremendismo» con que se presenten, agravando con ello la disparidad regional.
- La dificultad para lograr financiación del FEOGA, que permita desarrollar determinados programas «elegibles», ya que su presentación debe realizarse a través del Gobierno Central, único interlocutor válido con Bruselas.
- El peligro de que se promuevan desde las distintas autonomías medidas no sólo ineficaces, sino contradictorias, entre ellas las que pudieran dar lugar al despilfarro de recursos escasos, de una parte, o al bloqueo del desarrollo económico general, de otra.

NOTAS

(1) Leopoldo Ridruejo, *Agricultura Rentable*, Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Madrid, Madrid, 1981, pág. 74.

(2) Recogido por Emilio Gómez Ayau en el Comentario a «La Comunidad a los veinticinco años del Tratado de Roma», *Boletín de Información Extranjera del Instituto de Relaciones Agrarias*, Madrid, marzo-abril, 1982, pág. 7.

(3) Para un análisis detallado de cada una de ellas, ver «La adaptación de la política española de Reforma de Estructuras a las Directrices de la CEE», por Miguel Bueno, *Revista de Estudios Agrosociales*, n.º 100, julio, 1977.

(4) Conceptos extraídos de un trabajo todavía sin publicar del Prof. Denis Bergmann, del INRA, París, diciembre, 1982.