

En el análisis de la cuestión comunitaria existen, obviamente, diferentes enfoques y múltiples elementos a estudiar. En el presente trabajo hemos optado por situar en primer plano, no tanto la determinación de impactos y el establecimiento de un balance final -que necesitaría de un análisis previo de mayor exhaustividad- como el desarrollo de una primera reflexión analítica sobre la evolución de las agriculturas europeas y el papel desempeñado por la Política Agrícola Comunitaria (PAC) en la misma, que permita, finalmente, deducir algunos de los problemas y debilidades más relevantes de nuestra agricultura ante la perspectiva de la integración.

Desde esta óptica, el trabajo se divide en tres partes. La primera de ellas va destinada al estudio de los rasgos más significativos del proceso de cambio de las agriculturas europeas desde la firma del Tratado de Roma, es decir, la caracterización de la dinámica, en los elementos estructurales que estimamos básicos, del espacio económico en el que el sector agrario gallego habrá de integrarse. En la segunda parte, pretendemos precisar el papel jugado por la política agrícola comunitaria en dicha evolución, con especial referencia a la vertiente socioestructural de la misma. Finalmente, abordamos el examen de la situación y perspectivas de las estructuras productivas de nuestra agricultura, en relación con el marco productivo europeo, con un mayor detenimiento en el estudio del sector lácteo.

Elección, esta última, que se apoya sustancialmente en dos razones. La primera, es que gracias a la publicación por el Ministerio de Agricultura de una Encuesta sobre la Estructura de la Producción de leche de vaca (1), podemos, al fin, dejar de utilizar los anticuados datos del Censo Agrario de 1972. La segunda, es que se trata, además, del sector más relevante de la agricultura gallega, lo que se evidencia por ser el de mayor peso, tanto en el valor de la Producción Final Agraria Gallega, a la que aporta un 20% en 1979, como por su participación en la producción del sector lácteo español que alcanza en 1981 un 24,4% (2).

La evolución de la agricultura comunitaria

En el seno de la Europa comunitaria existen agriculturas con un importante grado de diversidad, tanto por el grado de desarrollo, como por el tipo de estructuras y la orientación de sus respectivas producciones, con su consiguiente expresión en desigualdades de ingreso. Así, llegan a cristalizar diferencias del orden de 1 a 8, en relación con la superficie por activo agrícola, entre Italia e Inglaterra, y de 1 a 6, en cuanto a la intensificación de la producción -Valor Añadido por Ha.- entre Irlanda y Holanda; alcanzando los ingresos agrícolas por unidad de trabajo, desniveles de 1 a 6 entre las regiones del Sur de Italia y las del bajo París o del Norte de Alemania (3).

No obstante, aun cuando sea muy importante tener esto presente, el examen de la agricultura comunitaria como totalidad se hace imprescindible al estudiar la problemática de la integración económica en un espacio que, además de constituir un mercado común, se autoorganiza a través de una política agrícola centralizada (4). Por otra parte, la propia evolución de la agricultura comunitaria evidencia, como analizamos a continuación, la existencia de una serie de rasgos y constantes estructurales comunes, sumamente significativos desde la perspectiva de las repercusiones que para la agricultura gallega se derivan de su posible integración en el marco europeo.

Efectivamente, en el doble contexto del auge y expansión de las economías europeas de posguerra y de una política agrícola caracterizada por la protección y reserva del mercado europeo, la agricultura comunitaria conoce, entre 1960 y 1980, un profundo proceso de reconversión de sus estructuras productivas, consiguiendo altos niveles de autoabastecimiento alimenticio en las producciones típicas de la zona templada en el que son, a nuestro entender, elementos significativos los siguientes (5):

- Fuerte descenso de la población empleada (6).

En efecto, tal y como se desprende de la lectura del gráfico nº 1, la población empleada en la agricultura europea ha sufrido una gran reducción a lo largo del período considerado. Reducción de más de la mitad de la población empleada, un 55%, pasándose de 17,1 millones de personas a 7,7 millones, lo que constituye niveles de pérdida bastante superiores a las del conjunto de los países industrializados para igual período. Al mismo tiempo, las proporciones de la población empleada en la agricultura respecto a la total de la economía conocen una evolución muy similar.

Concretamente, este proceso ha significado una tasa anual de disminución de población empleada en la agricultura, siempre en promedio para la C.E.E. de los 9, de un 4,4% durante la década 1960-1970, bajando a un 2,5% entre 1975 y 1980. En suma, alrededor de 500.000 personas han abandonado la agricultura, en promedio anual, durante el primer decenio y alrededor de 200.000, aún a partir de la generalización de la crisis económica. Cifras, que si bien deben ser matizadas por países respecto al volumen total de población que trabaja en el sector agrario -que ofrece un abanico que oscila entre el 2,8% de Inglaterra y el 19% de Irlanda en 1980-, son totalmente válidas e indicativas de la tendencia y de su intensidad, que es muy semejante en todos los países (7).

- Reducción del número de explotaciones e incremento de su base territorial.

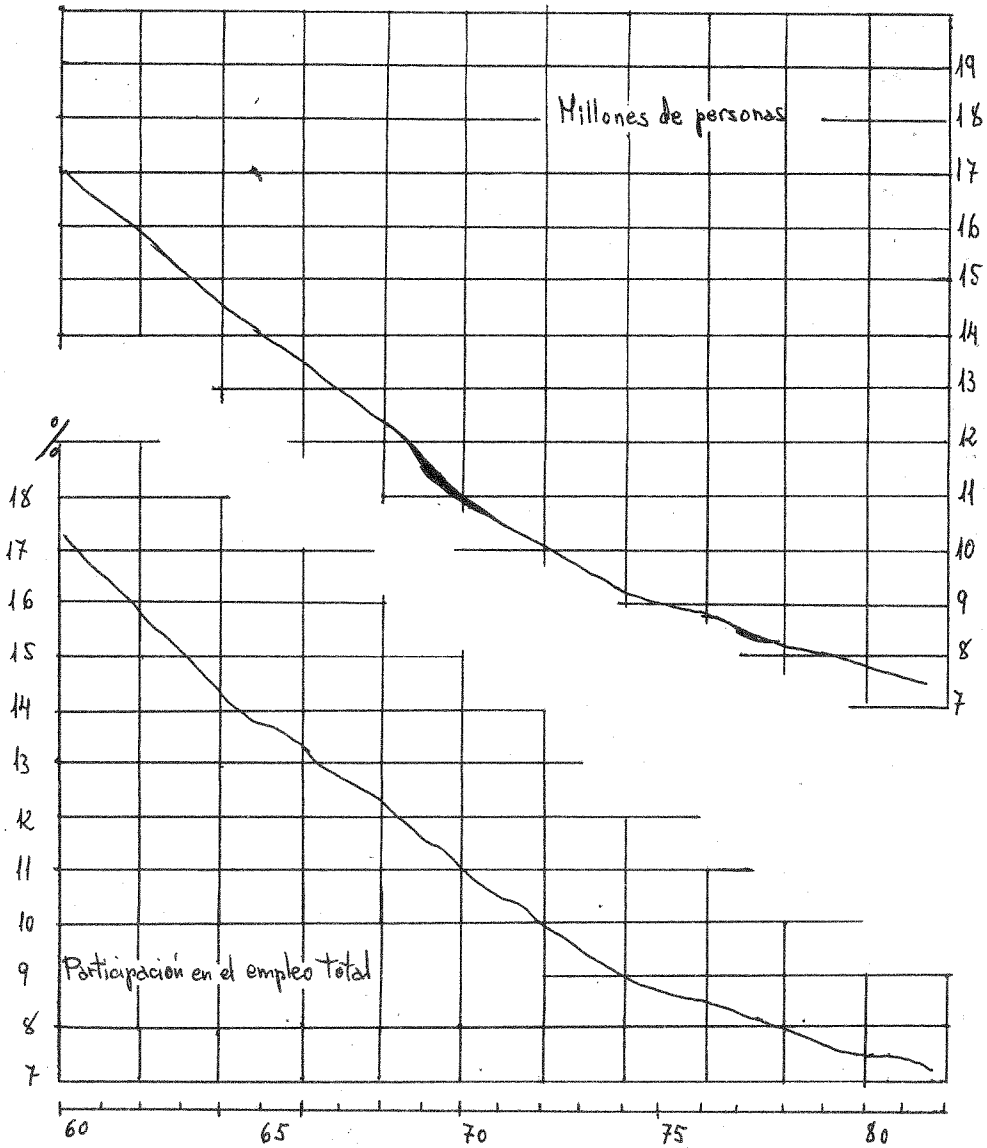
El número total de explotaciones agrícolas cae en estos 20 años de 7,3 millones a 4,9 millones, siendo la tasa anual de desaparición de un 3% en la década de los 60, para proseguir después de 1973 a un ritmo del 2% anual. En el mismo período la superficie media de las explotaciones se incrementa en más de un 14%, pasando la dimensión media de 12 Has. a 17,5 Has. (en el sector lácteo 18,3 Has. y en el de carne de bovino 23,4 Has.).

Si nos fijamos en la dinámica por países de los diferentes estratos de explotaciones -según su base territorial-, la tendencia general es a la desaparición de aquéllas que no alcanzan un soporte físico considerable. Así, en la última década, tan sólo crece el número de explotaciones a partir de las 20 Has. en Alemania, Bélgica, Holanda e Irlanda, situándose el umbral en las 50 Has. en Francia, Luxemburgo y Dinamarca. Constituyen la excepción, Italia, país en que se incrementan todas las explotaciones salvo las inferiores a 1 Ha. e Inglaterra en la que han aumentado exclusivamente las explotaciones por encima de las 120 Has.

Debe tenerse presente, que este acelerado proceso de reducción en el número de explotaciones -un 33% en los 20 años- y la reestructuración dimensional consiguiente, no opera con la misma intensidad en los distintos subsectores productivos. En particular, para la ganadería bovina, desde 1973, la tasa de desaparición anual es el doble de la general -en torno al 4%, afectando especialmente, es decir, por encima de esta tasa, a las explotaciones con un censo inferior a las 30 cabezas y con diferencias muy poco relevantes entre los distintos países. Como consecuencia se produce un notorio salto en el número medio de animales por explotación que pasa de 24 a 32. En las explotaciones lecheras la tónica es muy similar, la reducción fuerte alcanza a las explotaciones con menos de 15 vacas de ordeño y la dimensión media ha pasado de las 10 a las 14 cabezas en 1981 (8).

GRAFICO Nº 1

Evolución del empleo en la agricultura. C.E.E. 1960-1981.



Fuente: Rapport Agricole 1982

Cuadro 1.- Evolución de la participación de Gastos y Amortizaciones en la P.F.A. C.E.E. 1968-1981.

Gastos/P.F.A. (%)	Alemania	Francia	Italia	Holanda	Bélgica	Luxemburgo	Inglaterra	Irlanda	Dinamarca
1968	43,1	30,9	23,3	44,7	46,0	39,8	56,7	31,2	48,3
1981	56,0	47,3	31,9	52,5	57,5	39,6	54,6	48,4	54,5

Fuente: La situation de l'agriculture dans la Communauté, Commission des C.E.

Esta línea de evolución, que señala inequívocamente cuál es la intensidad y el sentido de la reestructuración en la agricultura comunitaria, no debe, en cualquier caso, obscurecer el hecho de que ésta sigue siendo una agricultura de base familiar que poco tiene que ver en sus características estructurales -excepción hecha del Reino Unido- con agriculturas como las de Estados Unidos y Canadá, con tamaños de explotación promedios del 120 y 180 Has. respectivamente y, por otra parte, el elevado peso que aún siguen teniendo las explotaciones de muy pequeña base territorial, pues, para la Europa de los nueve, las explotaciones inferiores a las 5 Has. suponían en 1978 el 40% del total, llegando éstas a constituir un 68% en el caso italiano (9).

- Integración agro-industrial.

Aspecto que contemplamos en torno a tres elementos básicos. El recurso cada vez mayor a inputs industriales por parte de la producción agraria, el propio desarrollo de la industria agro-alimentaria y la mejora de la eficacia del sector agrario medida en términos de rendimiento y productividades.

Como se deduce del cuadro nº 1, a lo largo de este período se ha producido un gran incremento de la participación de los gastos y amortizaciones en la producción final agraria (10), que llegan a suponer en 1981 más del 50% de la misma en cinco países, siendo la media europea de una 47,8%. En concreto, tanto la mecanización (tractores, motocultores, ordeñadoras...), como el consumo de abonos y alimentos compuestos para el ganado, han conocido crecimientos espectaculares en el período 60-80.

De hecho, el creciente recurso a la utilización de determinados inputs industriales es una de las expresiones del desarrollo en la última década de un modelo productivo, en la ganadería, sumamente intensivo y dependiente del complejo soja -esencialmente controlado por Estados Unidos (11)-, que culmina con el caso paradigmático de la creación de auténticas ganaderías sin tierras, las fábricas de leche, de los Países Bajos, Bélgica y Dinamarca; pero que también constituye el modelo técnico dominante en Francia y Alemania. Aspecto crucial, y que hoy se revela como uno de los puntos negros de la agricultura comunitaria, tanto desde la perspectiva macroeconómica, en cuanto supone de dependencia exterior para los países de la Comunidad, de debilidad ante la crisis económica y de despilfarro de recursos que soporta el maltrecho presupuesto comunitario financiando excedentes, como en el plano microeconómico, dadas las pesadas cargas financieras que suponen para las explotaciones el mantenimiento de tal modelo productivo y la dificultad de acceso al mismo para nuevos agricultores (12).

Los anteriores factores, reestructuración de las explotaciones y de la población e intensificación de la producción, han provocado una rápida y acelerada mejora de los rendimientos y las productividades. Como puede comprobarse en el cuadro nº 2, se producen incrementos próximos o superiores al 50% de los rendimientos en las distintas líneas productivas. Asimismo, la productividad del trabajo agrícola conoce, véase cuadro nº 3, una mejora muy importante hasta 1973, con tasas anuales de crecimiento en torno a un 6,7% -superiores a las de la industria- aún cuando padezca una caída muy brusca bajo el impacto de la crisis, reduciéndose a un 2,5% el crecimiento anual.

Por otra parte, este desarrollo se produce auspiciado por una densa red de relaciones interindustriales que integran a la agricultura reduciendo su espacio productivo. Si a la altura de 1970 teníamos, ya, que el destino de la producción agrícola era del siguiente orden: 16% se reempleaba en el sector agrario, un 23% iba directamente al consumo final y un 61% de la producción era entregado a las industrias transformadoras y a la exportación; en 1981 ya son las tres cuartas partes de la producción agraria las destinadas a la industria alimentaria (aproximadamente un 90% en el

Cuadro 2.- Evolución Rendimientos C.E.E.

	1950	1979	Incremento (%)
(1) Cereales	19,4	42,0	46,2%
(1) Remolacha azucarera	339	454	74,6%
(1) Patata	182	289	62,9%
(2) Leche	2.000	4.005	49,4%

(1) Expresado en Quintales por Ha.

(2) Expresado en Kg/Vaca/Año

Fuente: Eurostat. Statistique de base

Cuadro 3.- La productividad del trabajo en la agricultura. % anual.

	1973-media 1967/68/69	media 1978/77/76-1973
Alemania	7,9	3,9
Francia	7,1	1,8
Italia	4,9	3,0
Holanda	6,9	4,3
Bélgica	8,5	0,6
Luxemburgo	5,9	1,8
Inglaterra	—	1,0
Irlanda	4,9	6,0
Dinamarca	3,6	0,8
C.E.E. 9	6,7	2,5

Fuente: Idem. Cuadro 2

subsector lácteo), quien se convierte en el principal comprador de productos agrícolas de base y en el sector industrial más importante por su contribución al valor añadido industrial que alcanza el 10%, suministrando el 6,8% de los empleos de la industria, cifra que, además, se mantiene estable a lo largo de la crisis económica.

El conjunto del complejo agroindustrial -industrias de suministro, agricultura e industrias transformadoras- pasa a ser, en suma, un macrosector de una importancia muy considerable en las economías europeas, aportando en 1970 un 11,1% al Producto Interior Bruto de la Comunidad.

- Mejora del autoabastecimiento.

Tal y como puede verse muy resumidamente en el cuadro nº 4, la C.E.E. constituye, en la actualidad, un mercado que se autoabastece en buena parte de los productos agrarios. Desde este punto de vista pueden distinguirse tres grupos de producciones. El primero, compuesto por el azúcar, la mayoría de los cereales -trigo, centeno y cebada-, la mantequilla y las diversas formas de leche en polvo y concentrada; productos en los que la agricultura comunitaria es ampliamente excedentaria. El segundo, lo forman el resto de las producciones de origen animal -los distintos tipos de carnes, a excepción de las de ovino y caprino, los huevos, productos lácteos frescos y el queso-, el vino y las patatas; producciones en las que el autoabastecimiento permanece holgadamente en torno al 100%. Por último, tenemos el conjunto de las producciones en las que la Comunidad debe recurrir a las importaciones. Se trata del maíz y las plantas proteaginosas, arroz, madera y producciones mediterráneas -sobre todo los frutos frescos y, en menor medida, las legumbres- y productos tropicales.

Conjunto de producciones que vuelven deficitaria la balanza agrícola comunitaria -a pesar de ocupar el segundo lugar, después de Estados Unidos, en las exportaciones mundiales-, poniendo de manifiesto una de las contradicciones y debilidades más alarmantes de la agricultura europea en el contexto de la actual crisis económica. Su exacerbada dependencia de Estados Unidos en el input básico de lo que resultan ser presupuestariamente controvertidas producciones excedentarias: los alimentos de las producciones ganaderas.

Lógicamente, existen diferencias nacionales muy acusadas en relación con el autoabastecimiento alimenticio. Así, tenemos países con un amplio mercado interno pero deficitarios en la mayor parte de las producciones; tal es el caso de Italia, Inglaterra y Alemania Federal. Países del mercado reducido pero muy especializados en las ganaderías intensivas, como son Holanda, Dinamarca y Bélgica, junto con Irlanda, que se orienta más a carne bovina. Francia es el único país de mercado amplio, que es prácticamente autosuficiente y, además, con excedentes para el conjunto de los cereales, azúcar, leche y carne bovina.

La consolidación y desarrollo de la C.E.E. ha ocasionado, además, un importante grado de integración comercial entre sus miembros. El hecho de que el Mercado Común Europeo haya tenido un efecto de polarización del comercio entre sus fronteras, como queda reflejado en el cuadro nº 5, es particularmente relevante en el caso de las producciones agroalimentarias, para las cuales las exportaciones intra C.E.E. representan el 70% del total y las importaciones un 54%.

Cuadro 4.- Grado de Autoabastecimiento. C.E.E. 9

	1968-1969	1978-1979
Cereales	86	100
Maíz	—	59
Arroz	—	83
Azúcar	82	124
Patatas	101	100
Legumbres frescas	98	94
Frutos frescos	80	77
Cítricos	—	41
Vino	97	99
Grasas y Aceites	—	41
Mantequilla	91	111
Leche en polvo	169	310
Productos lácteos frescos	100	101
Carne bovina general	90	100
Carne ternera	94	106
Carne pollo	101	105
Carne porcino	100	100
Huevos	99	101

Fuente: Eurostat. Statistique de base de la Communauté.

Cuadro 5. Evolución Comercio Intra C.E.E. 9 (%)

	1958	1978
<u>Conjunto Productos:</u>		
% Importaciones intra C.E.E.	33,1	50,8
% Exportaciones intra C.E.E.	34,4	51,7
<u>Productos Agroalimentarios:</u>		
% Importaciones intra C.E.E.	24,0	53,8
% Exportaciones intra C.E.E.	55,0	69,0

Fuente: Economies et Sociétés, Tomo XVI, nº 11, 1982. Pgs. 1288 y 1289.

Si hasta aquí hemos tratado de reseñar las líneas básicas de los cambios en la agricultura comunitaria entre 1960 y 1980, conviene tener presente -antes de pasar a analizar el papel cumplido por la P.A.C.- que la evolución del conjunto económico europeo se caracteriza por la existencia de fuertes desequilibrios regionales, asociados a desequilibrios sectoriales y profundas desigualdades en el seno de las propias estructuras agrarias.

El proceso de integración europea hunde sus raíces históricas en una fase de expansión económica en la que el sistema económico occidental conoce una importante pujanza y estabilidad monetaria, y se diseña con el convencimiento de que las barreras de los distintos Estados a la libre circulación de las mercancías constituían un obstáculo de primera magnitud al pleno desarrollo de sus potencialidades de crecimiento.

En general la "filosofía concurrencial" que subyace en el Tratado de Roma, se apoya en el principio de que la liberalización de los intercambios provocará un proceso que permitirá una división internacional del trabajo -en función de la especialización productiva y la movilidad de los recursos- tendente a garantizar la equiparación de los niveles de renta y productividad de las diferentes regiones europeas.

Sin embargo, la evolución de los países que hoy forman parte de la C.E.E. demuestra, con el agravamiento paulatino de los desequilibrios regionales, que el edificio de la integración europea no ha sido capaz de alterar la tendencia a la polarización del crecimiento y al desarrollo desigual propia de nuestro sistema económico. En la actualidad, la magnitud alcanzada por la tendencia a la concentración espacial de la riqueza y el poder económico, constituye uno de los problemas más relevantes que se le plantean a la Europa comunitaria.

En efecto, tal y como se desprende del primer estudio realizado por la Comisión de las Comunidades Europeas sobre la situación económica y social de las distintas regiones de la Comunidad (13), la Europa de los nueve aparece dividida en dos espacios económicos diferenciados desde la perspectiva de sus niveles de desarrollo y de su previsible evolución. A partir del índice de intensidad relativa de los problemas regionales -indicador sintético que pondera al 50% el Producto Interior bruto por habitante y la tasa de desempleo de larga duración (superior a los 6 meses) de cada región- y ordenadas por intervalos las regiones según el valor del índice respecto al promedio comunitario, tenemos la siguiente situación en 1977.

Un amplio grupo de regiones, formado por; el Mezzogiorno, Lazio y Umbria, en Italia, Irlanda e Irlanda del Norte, Groenlandia y departamentos franceses de ultramar -además del conjunto de las regiones griegas, si consideramos la Europa de los 10-, todas ellas con un índice que no alcanza el 60% de la media comunitaria, así como Escocia, el Norte, Noroeste y el Wets Midlands en Inglaterra, Liguria en Italia y Limburgo y Hainaut en Bélgica, regiones en las que el indicador no llega al 80% de la media europea.

Aún claramente por debajo de la media comunitaria -entre el 80% y el 90%- se encuentran todo el Sur de Francia y la Bretaña, País de Gales y el Este de Inglaterra, Marche y Toscana en Italia, Lieja en Bélgica y Limburgo en Holanda. Se evidencia, en definitiva, la existencia de una amplia orla de regiones periféricas respecto a un núcleo central de altos niveles de desarrollo, geográficamente concentrado en el centro y norte de Europa.

Tal y como se constata en el citado informe, las disparidades regionales, medidas en Producción Interior Bruta por habitante, a precios y tipos de cambio corrientes, se han incrementado muy considerablemente desde 1970, siendo mucho más relevantes en 1977 que en 1960. Concretamente la relación entre PIB de las diez regiones más desarrolladas y el de las diez en peor situación, ha pasado de 2,88 a 1 en 1970 a 4,33 a 1 en 1977 (14). Si bien este agravamiento de las desigualdades regionales podría atribuirse, de manera automática y exclusiva, a la primera ampliación de la Comunidad, entrada en 1973 de Irlanda, Inglaterra y Dinamarca, la tesis no se confirma dado que, si bien en 1973 las disparidades eran, efectivamente, más acusadas para los nueve miembros que si tan sólo consideramos los seis fundadores, la evolución constatada de los desequilibrios ha sido muy similar en los dos grupos de Estados miembros (15).

Obviamente, la acentuación de las diferencias interregionales dará un salto cualitativo y cuantitativo de primera magnitud, con la ampliación a 12, con la integración de países -Portugal y España- que además de tener un nivel medio inferior al comunitario, sufren de muy fuertes disparidades regionales internas. En la Europa de los 12, las diferencias de P.I.B./habitante llegarán a alcanzar una relación de 1 a 12, sumando un total de 34 millones de personas las que pertenecen a regiones de Grecia, Portugal y España, con un PIB/habitante inferior a las zonas subdesarrolladas de la Comunidad de los 9 (16).

En líneas generales, las agriculturas europeas han evolucionado de acuerdo con la dinámica general del sistema y de los desequilibrios que acabamos de apuntar. Se constata, en efecto, que las agriculturas menos desarrolladas se sitúan, primordialmente, en las regiones económicamente más débiles; evidenciándose la existencia de una gran correlación positiva entre el nivel de los ingresos regionales y el nivel de los ingresos agrícolas y el grado de subdesarrollo regional y el peso de la población activa agraria. Las fuertes diferencias de ingresos agrícolas entre regiones con distintos niveles de desarrollo, no han tendido a disminuir a lo largo del

período considerado sino que se han incrementado ligeramente. Si la relación entre los ingresos agrícolas de las 5 regiones más desarrolladas de la Comunidad y las 5 de nivel inferior era de 1 a 6 en 1968/1969, en 1976/1977, era del orden de 1 a 6,7 (17).

En el cuadro nº 6, se ofrece la evolución de los ingresos agrícolas en los distintos países comunitarios, especificándose el peso relativo que en la misma han tenido dos factores básicos. De un lado, el denominado componente estructural: las variaciones en la superficie agrícola útil (S.A.U.) por activo agrícola, del otro, la intensificación de la producción agrícola, medida a través de las variaciones en el valor añadido bruto por hectárea.

Si bien existen diferencias entre los modelos de crecimiento agrícola de los distintos países, según el mayor o menor peso de las variables mencionadas en la evolución de productividades e ingresos, para el conjunto europeo sobresale el hecho de que un 75%, del crecimiento en términos reales, fue debido a la evolución positiva del componente estructural. Componente absolutamente determinado por la dinámica general del medio económico y su capacidad de generación de empleo.

Cambios estructurales y Política Agrícola Comunitaria (*)

En las páginas precedentes se ha intentado poner de relieve la dirección y el sentido de la profunda reestructuración sufrida por las agriculturas europeas desde la firma del Tratado de Roma. Es necesario, ahora, interrogarse acerca de cuál ha sido el papel de la Política Agrícola Comunitaria en la evolución descrita.

La respuesta a esta cuestión es muy compleja. Esencialmente, porque es difícil aislar los efectos derivados de la aplicación de la P.A.C., respecto al conjunto de factores económicos generales que inciden en la dinámica de la agricultura y que son, en buena medida, independientes de la propia existencia del Mercado Común Europeo y, en cualquier caso, "exteriores" al sector agrario. Particularmente tres elementos: las características de los distintos sectores productivos en orden a su productividad y capacidad de generación de empleo, la dotación de factores productivos y la localización de la actividad económica, aparecen como factores sumamente relevantes a la hora de explicar la evolución de los ingresos agrícolas por afectarles en alguno de sus dos componentes anteriormente señalados.

Aun teniendo en cuenta el peso determinante del medio económico general para explicar la evolución de las estructuras agrarias, la idea que trataremos de argumentar es que: a) la política socio-estructural apenas ha tenido efectos significativos, tanto por su escasa entidad presupuestaria como por su contenido y b) la política comunitaria de precios y mercados sí que ha tenido implicaciones relevantes, tendentes, en líneas generales, a acompañar a la dinámica general de desequilibrios en el propio sector agrario y de modernización estructural selectiva.

(*) Las perspectivas que se abren ante la actual crisis de la C.E.E. y de la P.A.C., en particular, serán tenidas en cuenta en la parte final del trabajo.

Cuadro 6.- Evolución del VAB/activo en términos reales.

Período 1964/1965 a 1976/1977				Período 1968/1969 a 1976/1977		
	Tasa crecto. VAB/activo	Compon. estruc. (%)	Compon. intens. (%)	Tasa crecto. VAB/VTA	Compon. estruc. (%)	Compon. intens. (%)
Francia	5	91	9	4,2	112	-12
Italia	5	69	31	4,5	88	12
Bélgica	5,5	84	16	5,7	87	13
Luxemburgo	4,3	130	-30	6,6	108	- 8
Alemania	8,1	78	22	5,7	66	33
Holanda	6,7	20	80	6,5	34	66
EUROPA 6	5,5	75	25	—	—	—
Irlanda	—	—	—	6,7	56	44
Dinamarca	—	—	—	1,9	175	-75
Inglaterra	—	—	—	3,6	49	51
EUROPA 9	—	—	—	5,5	75	25

Fuente: Etude des effets régionaux de la P.A.C. Commission des C.E. Serie Politique régionale, nº 21, Bruselas, 1981.

Nota: % Componente estructural = Δ SAU/activo

% Componente intensificación = Δ VAB/Ha, en moneda constante.

- La política de precios y mercados.

Como es bien sabido, la P.A.C. se asienta en tres principios básicos. Son éstos, la unidad de mercado, que garantiza la libre circulación de productos entre los estados miembros y la fijación común de precios institucionales, la preferencia comunitaria que permite la protección del mercado interno de las importaciones a bajo precio y de las fluctuaciones del mercado mundial y, por último, la solidaridad financiera, mediante la cual los gastos derivados de la aplicación y gestión de la política agraria son financiados conjuntamente por los países miembros, con independencia de cuál sea la afectación del gasto.

Desde 1962 la articulación de la P.A.C. de precios y mercados -financieramente canalizada a través del FEOGA y centralizada supranacionalmente en Bruselas- se realiza mediante las llamadas organizaciones comunes del mercado (o.c.m.) que, iniciadas en esta fecha, se han ido extendiendo a la mayoría de las producciones. Aun cuando cada una de ellas tenga características particulares, desde la perspectiva que nos interesa puede decirse que se definen en torno a dos ejes: a) los elementos de protección frente al mercado exterior que incorporan y b) el sistema de precios desarrollado; sistema bastante complejo, existiendo, en general, tres categorías de precios: un precio ideal -que se llama indicativo, de orientación, o de base, según las diversas o.c.m.- que expresa el nivel óptimo hacia el cual debe tenderse en la gestión de los mercados; un precio de intervención que se garantiza a algunos productos por parte de la Administración y un precio umbral o sombra que permite las importaciones a un nivel de precios que no alteren el funcionamiento del mercado interno.

Según cual sea la intensidad de la protección exterior y el nivel de sostenimiento de precios, podemos distinguir tres grandes grupos de o.c.m.:

- a) Abarca aquellas producciones que gozan de una protección total frente al exterior, a través del establecimiento de prélèvements a la importación iguales a la diferencia entre el precio mundial y el precio umbral comunitario. Además, tienen una garantía de precios absoluta, es decir, un mecanismo permanente e ilimitado de recogida de la producción a un precio dado (precio de intervención). Comprende a los cereales, leche -a través de la mantequilla y la leche en polvo-, azúcar -si bien en este caso, la garantía de recogida está escalonada en función de un sistema de cuotas que se reparten entre los países-, arroz, aceite de oliva y granos oleaginosos de colza y girasol. Suponen un 35% de la P.F.A. de la Comunidad y el 70% de los gastos de intervención.
- b) Este grupo se caracteriza porque la protección exterior no es absoluta, como en el caso anterior ocurría con los prélèvements, sino que es menos eficaz al realizarse a través de los derechos de aduana que pueden combinarse con prélèvements facultativos en algunos casos (carne bovina) o tasas compensatorias (vinos y frutas). La garantía de precios se realiza mediante mecanismos de intervención facultativos. Acoge a las carnes, bovina, porcina y ovina, vinos de mesa, tabaco y algunos frutos y legumbres, que representan un 37% de la P.F.A. comunitaria y un 26% de los gastos de intervención.
- c) En el tercer grupo, quedan una serie de producciones -entre ellas la carne de ave y los huevos- muy heterogéneas, cuya característica común es la de tener una o.c.m. muy poco eficaz. Tiende a no haber precio garantizado, prevalecen más las ayudas directas a los agricultores, o como en el caso de la carne de ave y los huevos no existe ningún sistema de precios y de intervención sobre mercado interno, sino tan sólo protección exterior mediante prélèvements a la importación. Comprenden un 18% de la P.F.A. y un 3% de los gastos de intervención.

Lógicamente la aplicación de una política de precios y mercados de tales características produce efectos discriminatorios, según cuál sea el tipo de explotaciones, el grado de protección del sector y, consecuentemente, en el plano espacial, sobre las distintas agriculturas regionales. Expuestos resumidamente:

A) Una política de garantía ilimitada de precios -precios estables para volúmenes de producción no limitados- si bien tiene un efecto positivo general sobre las rentas agrarias, constituye un mecanismo acumulativo y selectivo de modernización estructural e intensificación de la producción, que no se basa en las diferencias de ingresos de los agricultores, sino que incrementa necesariamente la distancia entre los diversos tipos de explotación; es decir, son los agricultores mejor situados, por dimensionamiento y nivel tecnológico, capaces de ofrecer mayores volúmenes de producción, los más beneficiados por la P.A.C.

B) En segundo lugar, siguiendo el primer estudio elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas acerca de los efectos regionales de la P.A.C., pueden relacionarse el grado de sostenimiento que las distintas o.c.m. aportan a los diversos sectores con los movimientos de especialización de la producción agrícola en las diversas zonas.

En el cuadro nº 7, aparecen ordenadas las diversas producciones en función del sostenimiento que le ofrece su o.c.m., teniendo en cuenta tres variables: eficiencia de los mecanismos para el sostenimiento de los precios internos, eficiencia en orden a asegurar la protección exterior y, por último, el indicador del nivel de precios europeos en relación a los mundiales (18).

Si a lo largo del período comunitario se han acentuado los niveles de especialización de la producción agrícola en los distintos países, tales movimientos de especialización son aún más relevantes a nivel regional, pudiendo constatarse un grado muy elevado de sensibilidad de las agriculturas regionales a las características de cada o.c.m. a partir de sus ventajas comparativas y sus niveles previos de especialización.

Cuadro nº 7. Tipología de las OCM en función de su eficiencia global.

Productos	Sostenimiento precios interiores	Asegurar protección exterior	Nivel precios europeos respecto mundiales
Cereales	Muy Elevado	Muy Elevado	Muy Elevado
Aceite oliva	Muy Elevado	Muy Elevado	Muy Elevado
Azúcar	Elevado	Muy Elevado	Muy Elevado
Leche	Elevado	Muy Elevado	Muy Elevado
Carne bovino	Mediano	Mediano	Elevado
Oleaginosas-Tabaco	Elevado	Débil	Elevado
Porcino-Aves	Débil	Elevado	Ligeramente más elevado
Vinos corrientes	Débil	Débil	Idéntico o más débil
Frutas y Legumbres cubiertas o.c.m.	Muy débil	Débil	Idéntico o más débil

Fuente: Etude des effets...Op. cit.

De acuerdo con el estudio citado, detallaremos cómo se produce este movimiento general de especialización para las producciones más relevantes.

1) En el caso de los cereales tenemos dos cuestiones. La garantía de ventas, que asegura el doble juego de la preferencia comunitaria y las ayudas a la exportación, ocasionaron un efecto multiplicador de la producción en la Europa de los 6, de un 50% en diez años. Por otra parte, la producción ha tendido a concentrarse en tres polos -cuenca de París, Este de Inglaterra y el Norte de Alemania- que aportan más del 50% de la producción comunitaria. Los dos primeros especialmente aptos y con explotaciones muy bien dimensionadas y el caso alemán extraordinariamente favorecido por los montantes compensatorios monetarios. Por el contrario ha decrecido la producción de cereales en el conjunto de las regiones italianas, belgas, holandesas e irlandesas.

2) En relación con las frutas y legumbres se constata que el hecho de tener una o.c.m. poco eficiente, en los términos definidos anteriormente, no ha ayudado a que hubiese crecimiento en las zonas del sur de la Comunidad ya especializadas en tales producciones. Sin embargo, se han dado movimientos interregionales de especialización y captura de mercado importantes, que han obedecido a factores tales como: la capacidad de adopción de nuevas tecnologías, la organización de los productores y la eficacia de los canales de comercialización, que coinciden, en líneas generales, con las zonas ya desarrolladas de la Comunidad.

3) En el caso del sector lácteo los movimientos han sido menos notorios. Las características de la o.c.m. en este sector, altamente protegido, junto con las condiciones tecnoeconómicas de la producción lechera, hacen que ésta sea una producción "refugio" de la pequeña explotación familiar (19). De hecho, el sector lácteo tenía y sigue teniendo un peso muy importante en un número muy amplio de regiones de la Comunidad. En 33 regiones de un total europeo de 70, la leche aporta más del 15% a sus respectivas producciones agrícolas.

Resulta significativo, no obstante, lo siguiente: a) incremento de la importancia de la producción lechera en los ingresos agrícolas de los 3 nuevos países integrados en la Europa de los 6 y, por otra parte, las regiones que han tenido las tasas de crecimiento agrícola, en términos reales, más significativas, están caracterizadas por un fuerte peso del subsector lácteo en su estructura productiva. Sin que se pueda establecer una ligazón mecánica entre tales hechos y la P.A.C., es clara la existencia de una relación entre los mismos y los altos niveles de precios comunitarios; b) una cierta difusión de la producción de leche a zonas montañosas -caso francés- o con evidentes limitaciones de estructuras productivas -algunas regiones italianas-.

4) El subsector carne de vacuno, por el contrario, ha tendido a perder importancia en casi todas las agriculturas regionales, con la excepción de alguna región francesa y de Irlanda (efecto precio). Lo que guarda estrecha relación con un menor grado de eficiencia de esta o.c.m. y con las características de la producción en este sector, que hacen muy vulnerables las explotaciones que no superen umbrales de dimensionamiento realmente elevados.

5) Por último nos referimos a los subsectores avícola y porcino. En este caso estamos ante una o.c.m. que asegura más la protección exterior y no tanto el nivel de precios interno y ante una demanda europea de estas producciones muy expansiva a lo largo del período. El resultado ha sido la existencia de un fuerte grado de concurrencia interregional, en el que, al margen del favorecimiento de las regiones alemanas, una vez más, por el juego de los montantes compensatorios, han incidido básicamente: a) la cercanía a importantes centros de consumo, b) la proximidad a los puertos para

el aprovisionamiento de los alimentos para el ganado y c) la importancia de la industria de transformación y la capacidad para asimilar la innovación tecnológica.

A modo de resumen, en general, puede decirse que:

- las o.c.m. "eficientes" han determinado una importante expansión de la producción láctea y cerealera. En el caso de los cereales con una concentración en las regiones mejor adaptadas a tales producciones y con explotaciones muy bien dimensionadas. En el caso de la leche, el fenómeno no ha tenido esta intensidad, sosteniéndose, por el contrario, esta producción en un amplio número de regiones ya productoras.

- en las producciones con o.c.m. menos protectoras, los movimientos de concurrencia interregional han sido más profundos y, básicamente, determinados por factores de localización y de desarrollo industrial.

- respecto a la relación entre el tipo de o.c.m. y los niveles de ingresos agrícolas, no se puede establecer una correlación muy estrecha en la medida que inciden factores independientes de la misma, como son los tipos de consumos intermedios empleados.

C) Consideramos, finalmente, la distribución del gasto del Feoga-Garantía, que si bien no deja de ser un indicador parcial y limitado, pone de manifiesto, una vez más, el carácter discriminante de la P.A.C. sobre las agriculturas regionales en función de la estructura de sus producciones.

Lógicamente, la distribución del gasto es una consecuencia inmediata de las características de cada o.c.m., es decir del grado de protección de las distintas producciones. En efecto, tal y como puede verse en el cuadro nº 8, son las producciones del norte de la Comunidad las que absorben la mayor parte del gasto comunitario -cuatro producciones: cereales, azúcar, leche y carne bovina, representan cerca del 70% del mismo- y si se pondera el gasto con el peso que cada producto tiene en la P.F.A. de la Comunidad, son la leche, el azúcar y los cereales -además del tabaco- los más favorecidos.

Cuadro nº 8. Gasto del Feoga-garantía por producto. 1981.CEE 10.

Producciones	(1)% P.F.A.	(2)% Gastos Feoga	(2)/(1).100
Cereales y arroz	12,4	17,4	140
Remolacha azucarera	2,9	6,9	238
Tabaco	0,6	3,2	533
Frutas y legumbres	12,6	5,8	46
Vino	4,2	4,1	97
Leche	19,0	30,0	158
Carne bovina	15,0	12,9	86
Carne porcina	11,9	1,4	12
Carne Ave-Huevos	8,0	0,8	10

Fuente: Elaboración a partir de La situación de.... Op. cit. Rapport 1982.

Por otra parte, en el estudio citado se constata la correlación entre el volumen del gasto del Feoga y el nivel de la producción agrícola por activo y, en consecuencia, con el grado de desarrollo de las distintas regiones. Llegando a ser el volumen de los gastos por activo 4 a 5 veces más bajo en algunas regiones irlandesas, italianas y del sur francés, que el del norte de Alemania o en la Borgoña francesa.

- La política socio-estructural.

En el art. 39 del Tratado de Roma al definirse los objetivos de la P.A.C. se encuentra un reconocimiento explícito de la problemática socio-estructural en la agricultura. En el mismo se proclaman como objetivos: el incremento de la productividad, desarrollando el progreso técnico y asegurando un desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de la producción, teniendo en cuenta el carácter particular de la agricultura y las disparidades estructurales existentes en la misma. Sin embargo, hay que esperar hasta 1972 -con el desarrollo legislativo del Plan Mansholt de 1968- para que puede hablarse con cierta propiedad de una P.A.C. de intervención en el terreno de las estructuras agrícolas. En lo que sigue, expondremos, con la mayor brevedad posible, los períodos y contenidos básicos de la misma y, finalmente, la valoración de sus resultados.

Durante la década de los años sesenta la iniciativa de la política de estructuras corresponde exclusivamente a los países miembros. En 1962 se crea el Comité Permanente de Estructuras Agrícolas con una función meramente coordinadora de las diversas medidas nacionales y en 1964 la Sección Orientación del Feoga, para financiar los proyectos individuales transmitidos a la Comisión por los Estados miembros. No existe, pues, en este período una política estructural comunitaria, y la aportación financiera a los proyectos de los Estados es prácticamente irrelevante (20).

Es a partir del memorandum sobre la reforma de la agricultura (Plan Mansholt), cuando se va a configurar un determinado esquema de política estructural y la asunción de iniciativa legislativa y financiera en este terreno por parte de las instituciones comunitarias. Nacido en un contexto de desazón respecto a una P.A.C. que se muestra incapaz de alcanzar algunos de sus objetivos -crecimiento de las disparidades intraagrícolas, aparición de excedentes, mantenimiento del gap ingresos agrícolas- ingresos de otros sectores, primeras manifestaciones en Bruselas de organizaciones sindicales y profesionales del mundo agrícola-, el Plan Mansholt pretende, en su vertiente estructural, conseguir en un plazo de 10 años la transformación de las unidades de explotación familiar en empresas rentables de dimensión muy superior. Sustancialmente distingue dos tipos de agriculturas, una, viable, susceptible de reconversión y a la que se debe potenciar con lo fundamental de las ayudas y la otra, el resto, una agricultura arcaica y retrasada cuya normal tendencia a la desaparición -en la concepción Mansholt- debe acelerarse a través de medidas económicas y sociales. Según se explicita en el texto (21), se busca, por una parte, una drástica reducción de la población activa agraria, la mitad en los 10 años, mediante su retiro o reconversión profesional y, por otra, incidir a un tiempo en el incremento del tamaño de las explotaciones y en la desaparición de una buena parte de las tierras cultivables -5 millones de Has., de las que 4 se destinan a bosques-.

Estos objetivos globales toman concreción, esencialmente, en las tres directrices de abril de 1972 (22). Se trata de la instauración de un régimen de ayudas, a las que el Fondo comunitario puede aportar un 25%, vigentes por un período de 10 años -posteriormente prorrogado hasta 31 Diciembre de 1983-, debiendo los Estados miembros instituir las por adaptación o creación en un determinado período de tiempo. Obliga a los países respecto a los objetivos y deja amplio margen respecto a los medios y a su intensificación o concentración regional, los beneficiarios y las modalidades.

La primera Directiva (72/159) es la de modernización de las explotaciones agrícolas. Está destinada a la reconversión de aquellas explotaciones capaces de presentar un plan de desarrollo que en 6 años permita alcanzar un ingreso por UTH (Unidades trabajo-hombre) similar al salario bruto promedio de los trabajadores no agrícolas de la región. Sus beneficiarios deben ejercer la actividad agrícola a título principal, poseer una cierta capacidad profesional y comprometerse a llevar contabilidad. Son sus derechos más relevantes, la opción preeminente sobre las tierras liberadas por el mecanismo de la directriz del cese en la actividad agraria, que a continuación referimos, y la bonificación de intereses en los créditos de las inversiones necesarias para la realización del plan, de las que se excluye la compra de tierras.

La Directiva 72/160 es la de cese en la actividad agrícola y reafectación de las S.A.U. liberadas a fines de mejora de estructuras. Por la misma se conceden indemnizaciones anuales a los agricultores comprendidos entre los 55 y los 65 años que cesen en la actividad, junto con una prima en función de la S.A.U. liberada, siempre que ésta sea vendida o arrendada por un plazo no inferior a 12 años, a agricultores con un plan de desarrollo o para fines de utilidad pública.

La 72/161, está destinada a promover la información, cualificación profesional y formación de cuadros dirigentes; pretende en suma lanzar un programa de reconversión profesional de la mano de obra agrícola y la formación de jóvenes agricultores.

Las tres directivas forman un todo coherente: se trata de alcanzar explotaciones "viables", lo que se liga con la movilización de las tierras y la capacitación técnica de los nuevos empresarios. E implican una hipótesis básica para su eficacia: movilidad de las tierras en dirección a su concentración y movilidad de la mano de obra agrícola.

Esta orientación de la política de acción estructural, se completa hasta 1978 con otras tres iniciativas. En Abril del 75 la Directriz 75/268 (23) sobre agricultura de montaña y otras regiones desfavorecidas y los Reglamentos 355/77 y 1360/78 (24) acerca de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrícolas y sobre agrupaciones de productores independientes.

Con la directriz de agricultura de montaña, por primera vez se instaura un régimen que implica una ayuda directa al ingreso del agricultor. Por si misma se otorga una indemnización anual, compensatoria de determinados handicaps naturales permanentes -zonas de montaña, amenazadas de despoblamiento u otros handicaps específicos-, al objeto de mantener población y actividad en tales zonas, siempre y cuando tengan o puedan tener en breve plazo un mínimo de equipamiento colectivo, flexibilizándose, paralelamente, las condiciones de aplicación de las directivas del 72.

Los Reglamentos comentados constituyen ambas medidas destinadas a permitir que el agricultor acreciente su participación en la valorización de sus productos. El primero, financia proyectos que figuran dentro de programas específicos elaborados por los países miembros, con la finalidad de desarrollar o racionalizar el tratamiento, comercialización o transformación de uno o varios productos agrícolas, siempre y cuando implique claramente un favorecimiento de los productos directos, siendo la aportación del Fondo de hasta el 25% ó el 30% del coste del proyecto y la de los Estados no inferior al 5%. Mediante el segundo de estos Reglamentos se articula el sostenimiento financiero de grupos de productores y sus uniones, si han sido previamente reconocidos por los Estados miembros, aplicándose tan sólo a las regiones con deficiencias estructurales graves y limitado a determinadas producciones.

La asunción, por parte de las instituciones comunitarias, de los estrechos límites -fracaso- de la política socioestructural, en orden a la remoción de los obstáculos bloqueadores del desarrollo de las agriculturas atrasadas, conduce a un cambio en la orientación de la política de estructuras, cambio que se inicia entre 1978 y 1980, aun cuando sigan vigentes todos los dispositivos anteriormente descritos. El rasgo definitorio de la nueva concepción -que no ha significado ningún incremento presupuestario- es el de su regionalización e interconexión con actuaciones extraagrarias.

La nueva orientación se inaugura en 1978 con el llamado paquete mediterráneo -que comprende acciones esencialmente de infraestructura rural, electrificación, red viaria, irrigación y reconversión de cultivos, en las regiones desfavorecidas de Irlanda, con una mayor participación financiera, en general, del Feoga-Orientación.

Posteriormente, a partir de las reuniones del Consejo de la C.E.E. de Abril de 1980 y 1981, se acentúa esta orientación desarrollándose un amplio conjunto de disposiciones (25) en sentido de: a) crear condiciones que permitan el desarrollo agrícola en las llamadas regiones desfavorecidas o en relación con subsectores muy específicos y b) favorecer acciones particulares que se inscriben en el cuadro de programas regionales de desarrollo integrado presentados por los Estados miembros.

El impacto de la política socioestructural comunitaria en orden a la superación de los desequilibrios estructurales ha sido muy limitado. Básicamente por dos razones. La primera y determinante, la de la exigua dotación presupuestaria con que cuentan para la financiación de la misma las instituciones comunitarias. La segunda se deriva, a nuestro entender, del propio contenido, características y mecanismos, de la política desarrollada hasta 1980.

El presupuesto comunitario, desde el punto de vista del gasto, se subdivide en tres grandes capítulos. El gasto, que canalizado a través del FEOGA, se destina a la ejecución del conjunto de la P.A.C., los gastos destinados a las Políticas, Regional, Social y de Investigación y Desarrollo y, finalmente, los gastos de orden administrativo. De forma relativamente estable las proporciones entre los tres capítulos se han situado en torno a un 70% absorbido por el FEOGA, si bien desde 1980 hay una tendencia a la baja del mismo, pues si entre 1975-1979 ha mantenido un ritmo de crecimiento anual del 23%, desde 1980 oscila alrededor de un 11% anual de crecimiento; el segundo bloque tan sólo viene representando un 18% y la partida Administración el 12%.

Pues bien, del 70% que corresponde al Feoga, la Sección Garantía del mismo, que cubre en su totalidad los gastos ocasionados por la política de precios y mercados, absorbe alrededor del 95% de su dotación. La Sección Orientación, a pesar de la formulación de un objetivo inicial que cifraba su participación dentro del Feoga en un 25%, se ha situado en torno a un exiguo 5%. El raquitismo de los fondos asignados a la política estructural vuelve inútil cualquier comentario, pero también ha inutilizado la existencia de una política comunitaria en este dominio tan sustancial desde la perspectiva de las agriculturas más débiles. En nuestra opinión, no se trata tanto de que los Estados miembros se hayan reservado este dominio, lo que es cierto, como que en realidad, en los dos niveles, el de las competencias comunitarias y el de los respectivos Estados, se ha priorizado la política de precios y mercados, política cuyas características en el plano comunitario y en relación con los desequilibrios estructurales y regionales hemos tratado de clarificar anteriormente.

Por otra parte, la política estructural respondía a unas condiciones y previsiones que la crisis económica ha transmutado radicalmente inutilizándola en buena medida y, de otro lado, supone una concepción de la reforma estructural muy poco adecuada a las características y situación de las agriculturas europeas.

Como hemos señalado anteriormente, en la base del planteamiento del Plan Mansholt subyacían dos requisitos imprescindibles para su funcionamiento: la movilidad de la mano de obra y la movilidad de la tierra. Bajo el impacto de la crisis ninguno de los dos factores -íntimamente asociados- se ha desenvuelto con el dinamismo necesario; si la incertidumbre económica y las altas tasas de inflación bloquan la liberación de tierras valorizando el patrimonio familiar del agricultor, el deterioro en la capacidad de generación de empleo inviabiliza una política basada en la planificación y organización del éxodo rural.

En relación con el sentido y efectos de la política de estructuras instrumentada, si bien nos eximimos y liberamos al lector de la pesada pormenorización de los resultados -exiguos- de cada directiva, destacaremos sintéticamente, las tres características que estimamos más importantes.

En primer lugar, en las regiones con mayores problemas estructurales y de menor nivel de desarrollo, los resultados en términos de modernización han sido netamente inferiores. El grado de expansión de la directriz de modernización de las explotaciones agrícolas ha sido, en el conjunto europeo y para el período 1973-1978, tres veces inferior en las regiones atrasadas que en las restantes (26). La directiva promotora del cese en la actividad precisamente donde menos se desarrolla es en los países, Italia e Irlanda, con población más envejecida (27) y la formación y cualificación profesional, a finales de 1978, aún no funcionaba en Irlanda, Italia y Luxemburgo. El hecho claro es que son precisamente las agriculturas con estructuras bien dimensionadas, con cierto nivel tecnológico y formación profesional e incrustadas en un medio económico favorables, las que están en mejores condiciones para aprovechar este tipo de medidas de reforma.

En segundo lugar, en todas las regiones el acceso a las ayudas ha surgido, fundamentalmente, en las explotaciones mejor dimensionadas. Así, las explotaciones con un tamaño comprendido entre las 20 y las 50 Has. absorben el 47% del total de planes de desarrollo aprobados, y las explotaciones menores de 10 Has. apenas han presentado planes, con la excepción de Bélgica y Holanda dado el elevado nivel de su horticultura y las características de este cultivo (28).

Por último, la modernización en general ha tendido a realizarse bajo formas de intensificación de la producción -coadyuvando a la generación de excedentes- y sin producir una verdadera modificación de las estructuras productivas. La mayor parte de los proyectos presentados son del sector ganadero, particularmente el bovino, un 55%, e implican inversiones sobre todo en edificios, fundamentalmente estables, y con volúmenes de inversión muy altos (29). En general, los itinerarios técnicos diseñados suponen una gran intensificación: multiplicación por dos de producción y productividad del trabajo en los 6 años, con la presunción de incrementos de esta última superiores a los de los costes y de precios similares en su evolución a los de las cargas y, por tanto, con crecimientos importantes de ingresos. En resumen, se trata de recorridos tecnoeconómicos muy ambiciosos con altas inversiones y gran endeudamiento, cuyo resultado es muy incierto y que deja fuera a las explotaciones cuya situación inicial no supere un umbral relativamente alto y que, por consiguiente, si bien permiten conseguir objetivos tales como el crecimiento del volumen de la producción y la productividad del trabajo, no han contribuido, sin embargo, a ofrecer una salida a la reconversión y reforma de las agriculturas y explotaciones con mayores déficits estructurales (30).

La nueva orientación de la política socioestructural supone aspectos muy positivos. La regionalización de las intervenciones en dirección a las agriculturas más débiles y la interconexión de las mismas con una política de desarrollo global, indudablemente implican una concepción más acertada de la reforma estructural. El período de aplicación de la misma

aún es corto para valorar su eficacia, pero, sin embargo, la actual situación de crisis de la C.E.E., en su doble aspecto: presupuestario y de reforma de la P.A.C., a la que nos referimos al final del trabajo, pueden dejarla en mero planteamiento de principio. Si hasta el momento presente, las dotaciones presupuestarias se han mantenido dentro del raquitismo del período anterior, está por ver un cambio en la actitud de los países desarrollados que permita la financiación de una verdadera política de desarrollo y cambio estructural en los países del mediterráneo europeo.

Las estructuras productivas gallegas y europeas.

A lo largo del período de existencia de la C.E.E., la agricultura gallega ha conocido, asimismo, un profundo proceso de cambio. Se ha producido, durante las dos últimas décadas, el tránsito desde una agricultura basada en el policultivo de subsistencia a una agricultura mercantilmente integrada en el sistema económico, con una importante función en la cobertura de la componente ganadera de la demanda alimenticia española.

En la actualidad, nuestra agricultura tiene: a) una estructura de la P.F.A. y una composición de la P.F. Ganadera, véase cuadros números 9 y 10, similares a las de Inglaterra, Alemania, Bélgica, Holanda y Dinamarca y b) un nivel de gastos y amortizaciones que no es muy distante del de las agriculturas de estos países, como puede comprobarse en el cuadro nº 11.

Sin embargo, este proceso (31) generado en el contexto de una economía subdesarrollada y en ausencia de una política de estructuras, no ha permitido modificar mínimamente una serie de limitaciones y déficits básicos de la agricultura gallega, de tal manera que ésta se sitúa, en el doble marco de la crisis económica y de la perspectiva de la integración en la C.E.E. con unas preocupantes dosis de vulnerabilidad. En lo que sigue trataremos de exponer los rasgos más relevantes de nuestras estructuras productivas en comparación con las de las agriculturas comunitarias.

Consideraremos, en primer lugar, los datos referentes al número y superficie ocupada por las explotaciones agrícolas según su base territorial, en las agriculturas gallega, española y europea -Véase cuadro nº 12-. Aproximación muy genérica y sobre estadísticas anticuadas, pero que, no obstante, nos suministra indicaciones significativas:

19) La heterogeneidad de las estructuras productivas europeas. Que comprenden desde agriculturas como la inglesa, con predominio de las explotaciones superiores a las 50 Has., y la luxemburguesa con fuerte peso de las comprendidas entre 20 y 50 Has., hasta el extremo opuesto italiano en las que el 68% tienen menos de 5 Has. y ocupan el 21% de la SAU.

20) En cualquier caso, todavía es importante el número de explotaciones que no superan las 10 Has. en la mayoría de los países de la C.E.E. Casi la mitad del total en Alemania, Holanda y Bélgica, siendo la media comunitaria de un 60%, aunque su peso superficial sea muy reducido, un 13,5% de la SAU total.

32) En términos generales, puede decirse que la estructura dimensional en la C.E.E. se caracteriza por el importante peso que tienen las explotaciones agrícolas de tipo familiar, comprendidas entre las 10 y las 50 Has., que ocupan el 45% de la SAU y son el 35% del total. Es excepcional que las superiores a estos umbrales sean el estrato más relevante -Inglaterra, 30% del total y 81% de la SAU-, o el caso contrario, Italia, en donde las explotaciones menores a las 10 Has., constituyen un 86% del total y un 37% de la SAU.

Cuadro 9.- Estructura de la P.F.A. (*) C.E.E. 9. Galicia. España. 1979

	P.F. Agraria (%)	P.F. Ganadera (%)
Alemania	30,9	67,4
Francia	47,3	51,6
Italia	59,6	40,0
Holanda	31,6	68,4
Bélgica	33,7	66,3
Luxemburgo	15,2	84,7
Inglaterra	34,0	65,2
Irlanda	15,9	84,1
Dinamarca	28,0	72,0
C.E.E. 9	41,5	57,7
Galicia	31,1	68,2
España	57,6	41,5

(*) Sin contabilizar ni la silvicultura, que en la C.E.E. se incluye en cuentas separadas de la agricultura, ni la partida "Mejora y conservación de activos".

Fuente: - Elaboración propia a partir de:

- Banco de Bilbao: La Renta Nacional de España y su distribución provincial, 1979. Bilbao, 1982.
- Comisión des C.E.: La situation...Rapport 1980. Op.cit.

Cuadro 10.- Participación de las principales producciones ganaderas en la P.F.A. (*). 1979

%	CARNES					Subtotal
	Leche	Bovina	Porcina	De ave	Huevos	
Alemania	24,2	17,6	19,6	1,7	3,7	66,8
Francia	16,5	17,0	7,2	4,4	2,5	47,4
R. Unido	22,2	17,0	9,2	6,2	5,9	60,5
Italia	11,7	10,3	6,1	5,9	2,8	36,8
Holanda	27,9	13,1	18,1	4,2	3,7	67,0
Bélgica	17,3	18,6	23,2	2,4	4,0	65,5
Dinamarca	25,3	12,3	27,9	2,0	1,4	68,9
Irlanda	32,1	35,8	8,0	2,5	1,3	79,7
Luxemburgo	41,2	30,3	9,9	0,2	2,8	84,4
C.E.E.	19,5	15,8	12,1	4,1	3,3	54,8
Galicia	22,1	17,0	11,9	6,7	5,2	62,9
España	9,9	8,1	9,1	5,6	3,7	36,4

(*) Idem. Cuadro nº 8

Fuente: Idem. Cuadro nº 8

Cuadro 11.- Nivel Gastos y Amortizaciones C.E.E. 9, Galicia y España.

	Gastos y Amortizaciones/P.F.A.(%)	Piensos/P.F.Ganadera (%)
Alemania	56,0	45,4
Francia	47,3	36,3
Italia	31,9	22,2
Holanda	52,5	41,1
Bélgica	57,5	48,7
Luxemburgo	39,6	18,2
Reino Unido	54,6	45,7
Irlanda	48,4	25,6
Dinamarca	54,5	42,0
C.E.E. 9	47,8	34,7
Galicia	42,8	38,5
España	43,9	47,3

Fuente y nota: Idem. cuadro nº 8.

Cuadro 12.- Estructura de las explotaciones agrícolas. C.E.E. 1977. España y Galicia 1972.

Países	(En % sobre los totales respectivos)										Más de 50 Has. Núm. Sup.	
	De 1 a 5 Has Núm.	Sup.	De 5 a 10 Has. Núm.	Sup.	De 10 a 20 Has. Núm.	Sup.	De 20 a 50 Has. Núm.	Sup.	Más de 50 Has. Núm.	Sup.		
Alemania	34,3	6,3	19,5	10,2	23,2	24,1	19,9	42,1	3,1	17,3		
Francia	20,0	2,1	14,9	4,3	22,2	13,1	30,7	37,9	12,2	42,6		
Italia	68,2	21,4	17,5	15,9	8,4	14,9	4,1	19,7	1,8	32,0		
Holanda	24,5	4,5	21,3	10,7	30,3	29,6	21,5	42,3	2,4	13,0		
Bélgica	29,3	5,3	21,5	11,1	27,0	27,2	18,5	38,2	3,4	18,2		
Luxemburgo	18,7	2,1	11,9	3,5	17,7	10,8	41,0	55,8	10,6	27,9		
Reino Unido	14,5	0,7	12,7	1,4	15,8	3,6	26,5	13,5	30,5	80,9		
Irlanda	17,3	2,5	18,2	6,6	31,1	21,8	26,0	38,5	7,4	30,6		
Dinamarca	11,7	1,5	19,0	6,0	27,8	17,4	33,2	43,7	8,3	31,4		
EUROPA 9	41,9	6,2	17,4	7,3	17,6	14,7	16,8	29,9	6,3	41,9		
ESPAÑA	72,5	5,7	15,1	5,9	19,5	8,1	7,1	12,0	4,6	68,0		
GALICIA	74,6	19,6	15,3	16,7	7,7	16,4	1,9	7,9	0,3	39,1		

Fuente: Eurostat y Censo Agrario de España 1972.

49) En Galicia, por el contrario, el peso tan determinante de las explotaciones menores de 5 Has. -74,5% en número y 19,5% de la SAU- y de las explotaciones situadas entre las 5 y las 10 Has. -15,3% en número y 16,7% de la SAU-, hace que las explotaciones correspondientes al "tramo europeo", entre las 10 y las 50 Has., no lleguen a suponer más que un 10% del total y 24% de la SAU.

Dejamos reseñado que España, en su conjunto, constituye un caso aún más excepcional. Es, con mucha diferencia, el país, en donde un número tan reducido de grandes explotaciones (> 50 Has.) -un 4,6% del total- representa una mayor proporción de la S.A.U.: un 68% de su total.

50) Panorama extraordinariamente deficiente que se agrava, aún en mayor medida, si tenemos en cuenta que el promedio de parcelas por explotación con tierras se situaba en torno a 19, con una dimensión media de las mismas de 0,35 Has., y con un grado de envejecimiento de nuestros titulares de explotaciones -el 63% sobrepasaban en 1972 los 55 años- muy superior al de las regiones europeas peor situadas (32).

Moviéndonos, aún, con un excesivo nivel de generalidad y de des fase temporal -fruto de las estadísticas disponibles- resumimos en el cuadro nº 13 los datos más característicos de las estructuras productivas del conjunto del sector bovino gallego -que aporta cerca de un 40% a su P.F.A.- en relación con el correspondiente europeo.

Expuestos esquemáticamente destacan dos hechos: a) el peso de las explotaciones, en la C.E.E., que cuentan con menos de 10 cabezas aunque es relevante en número -un 38% del total-, no es abrumador ni define las estructuras productivas del sector como ocurre en el caso de Galicia, en el que constituyen el 96% de las existentes, siendo, además, las claramente marginales, con menos de 5 cabezas, un 74% del total; b) en la C.E.E., son una amplia mayoría las explotaciones que sobrepasan las 10 cabezas, suponen un 62% y recogen el 94% del censo bovino. En Galicia, tal franja es prácticamente inexistente: un 3,8% del total. Debe tenerse presente que los datos utilizados son promedios y vienen, por tanto, muy influidos a la baja por el caso italiano, quien, en cualquier caso, ofrece un promedio de 12 animales por explotación frente a los 3,7 de nuestro sector bovino y una franja de un 30% de las explotaciones con más de 10 cabezas.

Aun cuando en el caso de la ganadería bovina no exista una correlación positiva muy alta entre dimensión y competitividad y, por otra parte, el hecho de que no podamos disponer de datos que permitan distinguir estrictamente dentro del sector considerado cuál es la orientación de las explotaciones (cárnica, mixta, lechera) nos impide extraer conclusiones cuantitativas precisas, el corolario primario de la situación descrita es obvio. Tan sólo una reducidísima franja de las explotaciones bovinas gallegas podrá reproducirse, en el futuro, especializadas en la producción de carne. El umbral, en el marco europeo, de reproducción en esta orientación, se sitúa muy por encima de las posibilidades de la inmensa mayoría de nuestras explotaciones bovinas, quienes, además, verán encarecidos -en el seno de la C.E.E.- los cereales-pienso que actualmente entran a precio más alto en el mercado comunitario. Desde la perspectiva de la integración en la C.E.E. no puede olvidarse, por otra parte, que se trata de una producción con un relevante tráfico intracomunitario y que el sector bovino gallego se encuentra tradicionalmente especializado en la producción de terneros de recría para la exportación a regiones desarrolladas de la economía española, coincidentes en su proximidad a Europa.

En nuestra opinión, las escasas posibilidades de Galicia en este subsector -entendido como tal y no como un residuo de las explotaciones lecheras- dependen totalmente de una profunda y enérgica intervención pública en orden -entre otros factores relevantes- al agrupamiento de productores y la puesta en cultivo de parte de la superficie de los montes vecinales en mano común, tendente a favorecer la producción extensiva de carne.

Cuadro 13.- Estructura explotaciones bovinas. C.E.E. 1977. Galicia 1972.

Países	(En % sobre los totales respectivos)											
	Menos de 5 cabezas		De 5 a 9 cabezas		De 10 a 19 cabezas		De 20 a 50 cabezas		Más de 50 cabezas		No medio anim./explot.	
	% anim.	% explot.	% anim.	% explot.	% anim.	% explot.	% anim.	% explot.	% anim.	% explot.	% anim.	% explot.
Alemania	1,8	15,7	5,0	17,7	12,9	22,4	40,8	31,5	39,7	13,3	24,4	
Francia	1,1	13,3	3,4	14,9	9,9	21,0	35,1	32,4	50,9	18,3	30,3	
Italia	9,9	46,4	13,6	25,0	18,8	17,0	19,2	8,0	38,7	3,6	12,2	
Holanda	0,3	5,1	1,2	8,4	4,2	14,6	22,9	33,4	71,7	38,5	49,4	
Bélgica	1,2	15,3	2,3	11,1	6,9	12,5	33,3	33,9	56,3	23,3	33,5	
Luxemburgo	0,6	8,6	1,1	7,3	3,0	13,5	20,0	29,2	74,4	41,5	48,8	
Reino Unido	0,3	6,0	0,8	8,4	4,8	15,9	11,8	25,5	84,4	46,5	72,2	
Irlanda	0,9	8,1	3,5	15,6	11,8	26,0	32,7	32,5	51,2	17,7	30,9	
Dinamarca	0,6	9,7	1,6	9,4	5,5	16,1	26,5	33,9	65,8	30,9	41,8	
EUROPA 9	1,9	21,0	4,1	17,2	9,7	19,6	28,9	25,6	55,6	16,5	28,4	
Galicia	—	74,3	—	22,1	—	3,6	—	0,2	—	0,1	—	

Fuente: Idem. Cuadro nº 12.

- Los déficits estructurales del sector lácteo.

Galicia suministra cerca del 25% de la producción de leche en España. Como se puede ver en el cuadro nº 14, entre las seis primeras provincias productoras se sitúan tres gallegas, destacando la participación de Lugo que cubre un 44% de la producción gallega y la escasa importancia de la aportación de Orense que no alcanza el 7% de la misma.

Cuadro 14.- Producción de leche en España. 1981. (*)

	10 ⁶ Litros	% España
1. Asturias	735,7	12,5
2. Lugo	630,7	10,7
3. La Coruña	418,7	7,1
4. Santander	381,4	6,5
5. Pontevedra	293,7	5,0
6. León	290,0	4,9
24. Orense	89,5	1,5
Galicia	1.431,5	24,4
España	5.880,9	100

(*) Las provincias están ordenadas por la importancia de su producción en España.

Fuente: A.E.A. de 1981.

Analizamos, a continuación, las características estructurales más significativas de este sector en relación con el marco europeo y español. Para ello, hemos elaborado el cuadro nº 15, en el que se reflejan las estructuras productivas del sector para el conjunto de Galicia, España y los distintos países comunitarios, y el cuadro nº 16, en el que se proporcionan una serie de indicadores de las características de la producción lechera en las principales provincias productoras gallegas, españolas y en los diversos países europeos.

En relación con el tipo de estructuras productivas reseñamos, muy sintéticamente, los aspectos más sobresalientes:

1) Galicia cuenta, en la actualidad, con 136.000 explotaciones lecheras, lo que supone el 44% de las explotaciones lecheras españolas y el 8% de las de la Europa comunitaria. Sin embargo, tan solo detenta el 31,2% y el 2,27% de los respectivos censos de vacas de ordeño, siendo el número medio de vacas de ordeño por explotación de 4,2, frente al 15,0% europeo y al 6,0 español.

2) Destaca sobremanera el extraordinario peso en el conjunto del sector de las microexplotaciones, es decir, aquellas con un censo inferior a las 5 vacas de ordeño, que representan el 67,2% del total y absorben el

Cuadro 15.- Estructura de la producción de leche de vaca. 1981.

	Explotaciones		Vacas de ordeño		Explotaciones		Vacas de ordeño		Explotaciones		Vacas de ordeño		Explotac.		Vacas ord.	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Alemania	103	24,0	262	4,8	110	25,6	755	13,8	218	50,4	4452	81,4	431	100	5469	100
Francia	97	21,1	235	3,3	87	18,9	598	8,4	274	60,0	6287	88,3	458	100	7120	100
Reino Unido	5	8,6	10	0,3	2	3,8	16	0,5	52	87,6	3270	99,2	59	100	3296	100
Italia	311	66,5	720	23,9	92	19,7	557	18,5	65	13,9	1736	57,6	468	100	3018	100
Holanda	9	12,7	17	0,7	4	6,0	28	1,2	54	81,3	2311	98,1	67	100	2356	100
Bélgica	8	15,0	19	1,9	9	16,2	61	6,2	36	68,8	897	91,9	53	100	977	100
Dinamarca	4	10,7	10	0,9	4	10,9	33	3,1	32	78,4	1023	96,0	40	100	1066	100
Irlanda (1)	40	37,4	80	5,3	18	16,8	121	8,0	48	45,8	1312	86,7	106	100	1513	100
Luxemburgo	0,3	9,8	0,6	0,9	0,3	11,2	2,2	3,2	2,2	79,0	66,2	95,9	2,8	100	69	100
EUR 9 (1)	586	34,8	1417	5,6	338	20,1	2455	9,7	760	45,1	21435	84,7	1684	100	25307	100
Galicia (2)	91	67,2	236	41,0	37	27,1	232	40,3	8	5,7	107	18,6	136	100	757	100
España (2)	168	54,4	432	23,5	93	30,3	604	32,8	4,7	15,3	802	43,6	309	100	1836	100

(1) Datos de 1979

(2) Datos de 1980

Fuente.- Elaboración propia a partir de:

- Rapport 1982

- B.M.E.A., 8/9, 1982.

41,0% de la cabaña. En la Europa de los 9, esta franja de explotaciones re presenta el 34,8% del total y tan solo absorbe el 5,6% de la cabaña. En realidad, únicamente Irlanda e Italia sobrepasan el promedio europeo. Si en el caso italiano se supera ampliamente -alcanza el 66,5% del total- su peso sobre el número de vacas de ordeño es mucho más bajo que en Galicia, un 23,9%.

3) Las graves limitaciones de nuestras estructuras productivas aparecen con toda nitidez, en definitiva, si tenemos en cuenta que: a) un 94,3% de nuestras explotaciones tienen menos de 10 cabezas y absorben el 81,3% del censo de vacuno de ordeño, b) la otra cara de la moneda, las ex plotaciones lácteas con más de 9 cabezas representan en Galicia un 5,7% del total y recogen un 18,6% del censo de vacas de ordeño.

En España, esta franja de explotaciones está mejor representada, constituyen un 15,3% del número total de explotaciones y un 43,6% del total de las vacas de ordeño, siendo estas la base del sector en la Europa comunitaria, en donde suponen un 45,1% y un 84,7% respectivamente.

La actual situación de la ganadería bovina gallega constituye un caso verdaderamente ejemplar de la aplicación de una política de crecimen to ganadero por intensificación de la producción, absolutamente incapaz de movilizar productivamente la tierra y de remover los obstáculos estructura les del sector, cuya configuración reúne características de una extraordinaria deficiencia, máxime ante la posibilidad de la integración en la C.E.E. Una visión más completa de las características de la producción de leche en Galicia, nos la proporciona la lectura del cuadro nº 16; que pasamos a sintetizar:

1) Dentro de Galicia cabe distinguir tres situaciones provinciales relativamente bien diferenciadas a partir de los cinco indicadores uti lizados: los dos primeros referidos a dimensión de las explotaciones -según superficie y cabezas de ganado por explotación- y los tres restantes a meca nización, rendimientos y proporción de microexplotaciones. Por una parte, la provincia de Orense en la que el sector es absolutamente deficiente y marginal según todas las variables; por otro lado, la provincia de Lugo que se sitúa en un nivel muy semejante al promedio de España y al de las princi pales provincias productoras y, en tercer lugar, La Coruña y Pontevedra en un plano bastante inferior al promedio español y al de las provincias con sideradas, con la excepción de los rendimientos en la provincia de Pontevedra, cuyo nivel, relativamente alto debe explicarse en relación con una ma yor especialización de su censo en razas de alto rendimiento.

2) Si establecemos la comparación del sector lácteo gallego con el de las agriculturas comunitarias sobresalen los siguientes elementos:

- a) Las explotaciones lecheras en todos los países europeos triplican, cuando menos, a las explotaciones gallegas, tanto en lo que se refie re a la S.A.U. por explotación como respecto al número de vacas de ordeño. La única excepción es Italia, en donde, de todas formas, las dimensiones superan a las de la provincia gallega en las que las ex plotaciones están mejor dimensionadas.
- b) Los niveles de mecanización en la C.E.E. son, como mínimo, 7 veces superiores, con la excepción de Irlanda, que cuenta con explotaciones con una base territorial muy superior, y de Italia, aunque ambas nos duplican. Los rendimientos europeos casi doblan a los de Galicia (1,7 veces más altos).
- c) El peso de las microexplotaciones en el conjunto del sector lácteo gallego es tres veces superior a la participación de las mismas en el promedio europeo. Tan sólo en Italia alcanzan una proporción seme jante.

Cuadro 16.- Indicadores estructurales de la producción de leche.

	(1)	(1)	(1)	(1)	(2)	(2)
	S.A.U. por explota- ción. Has.	Vacas de ordeño por explotación	Explotaciones con 5 vacas ordeño(%)	Ordeñadoras mecáni- cas por explot. (%)	Rendimiento Kg./vaca-año	
La Coruña	4,27	3,95	67,9	7,4	2.466	
Lugo	6,51	5,56	49,6	18,4	2.521	
Orense	4,05	2,89	90,2	1,3	1.420	
Pontevedra	4,27	4,09	69,4	6,3	3.111	
Galicia	4,81	4,22	67,2	9,0	2.417	
Asturias	5,15	5,25	51,4	32,6	3.296	
Santander	4,89	6,62	45,2	27,8	2.435	
León	8,18	5,33	55,5	46,6	3.111	
España	8,21	5,96	54,4	28,8	3.268	
Alemania	13,9	12,7	24,0	88,2	4.545	
Francia	19,6	15,5	21,1	66,5	3.761	
Reino Unido	42,7	55,9	8,6	89,6	4.803	
Italia	8,8	6,4	66,5	23,3	3.394	
Holanda	16,1	35,2	12,7	84,3	5.156	
Bélgica	11,3	18,4	15,0	71,8	3.880	
Dinamarca	21,9	26,7	10,7	117	4.725	
Irlanda	22,3	14,3	37,4	18,3	3.314	
Luxemburgo	28,0	24,6	9,8	89,7	3.893	
C.E.P. 9	18,3	15,0	34,8	62,5	4.181	

SAU: Tierras de cultivo, prados y pastizales

Fuentes: B.M.A. 8-9/1982; A.E.A. 1981; Eurostat. Annuaire du statistique agricole y Rapport. 1982.

(1) Datos referentes a 1980

(2) Datos referentes a 1981

Finalmente, nos referimos a las dos últimas variables que estimamos significativas para la caracterización del sector. En primer lugar, la calidad de la leche, tanto en lo que se refiere a su contenido bacteriológico como por lo que respecta a su contenido graso. La carencia de datos respecto a lo primero no nos permite pasar de insistir en la hipótesis, plausible y razonable, de un muy deficiente nivel de nuestra producción (condiciones sanitarias de la cabaña, tratamiento de la leche desde el proceso de manipulación hasta la entrega,...). Respecto al contenido graso, variable también muy relevante en orden a la integración -en este caso por incidir en la determinación de los precios de intervención-, los datos disponibles se refieren a España, en donde, en 1980, era de 3,25%, cuando en los países europeos oscilaba desde el 3,49% de Italia e Irlanda hasta alcanzar un 4,22% en Dinamarca (33).

En segundo y último lugar, debe tenerse presente que en Galicia el porcentaje de leche entregado a las industrias transformadoras -aun cuando evoluciona muy rápido- es aun relativamente bajo en comparación con los niveles europeos de encadenamiento del sector con las industrias d'aval. Así, en 1980, se entregaban un 67,2% de la producción -cifra muy próxima al promedio español- cuando en la C.E.E. se llegaba al 92,3% (34); indicativo del mayor desarrollo -el sector transformador y de la garantía de recogida derivada de las características de su organización común de mercado. Pero, es más significativo y preocupante desde la perspectiva de la integración, el que una buena parte de la leche recogida sea reenviada como mera materia prima a centros transformadores situados en las regiones desarrolladas próximas a la C.E.E. y el que, la industria transformadora gallega tenga una excesiva especialización en la fabricación de quesos, dadas las condiciones de competitividad y calidad de la excedentaria producción europea.

Conclusiones y perspectivas ante la integración.

Como señalábamos al comienzo del presente trabajo nuestro objetivo era deliberadamente limitado, parcial. Hemos tratado de analizar los rasgos básicos de la dinámica estructural de las agriculturas europeas, el papel cumplido por la política agrícola comunitaria en el mismo y caracterizar la situación de unas estructuras productivas bajo la hipótesis de su integración en ese doble marco. Lógicamente, las conclusiones a extraer no deben ni pueden extenderse a una valoración global de los impactos de la previsible adhesión en la medida en que se han dejado fuera del análisis otras variables relevantes.

La C.E.E. atraviesa, como es de todos conocido, una situación de profunda crisis que conmueve sus cimientos. Crisis, en lo esencial, financiera y de puesta en cuestión de la política agrícola comunitaria; dos caras de una misma moneda indisociablemente ligadas al contexto de la crisis económica mundial.

En efecto, el Mercado Común Europeo se construye en una fase expansiva de la economía mundial y con estabilidad monetaria. Bajo el impulso de un sistema económico con altas tasas de crecimiento, las agriculturas comunitarias conocen un importante proceso de reconversión estructural al que la P.A.C. -vertiente precios y mercados- contribuye notoriamente. Como hemos analizado en la primera parte del trabajo, el proceso ha consistido, básicamente, en una modernización estructural asentada en una drástica reducción de la población activa agrícola y del número de explotaciones, que ha permitido mejorar la dimensión de las mismas, acompañada de una progresiva intensificación de la producción. El resultado ha sido el de notorios incrementos de la producción y de la productividad y la mejora de las rentas de los agricultores hasta el impacto de la crisis económica desatada en 1973.

¿Cuáles son, a nuestro entender, los principales problemas en materia agrícola, que cuestionan la P.A.C. y señalan su desajuste en un contexto de crisis económica?

El modelo productivo que ha caracterizado a la agricultura comunitaria -en sus producciones más relevantes, las ganaderas, y en sus países punta- es paradigmáticamente contradictorio. Si por una parte ha generado -vía intensificación de la producción- voluminosos excedentes en una serie de producciones, por otro lado, ha acentuado la dependencia exterior de la C.E.E. y el déficit de su balanza agrícola para poder mantener esos niveles de producción excedente. El dominio por parte de los E.E.U.U. de las producciones básicas -según el modelo dominante- para la alimentación del ganado, es determinante en este sentido.

La C.E.E. es el mayor importador de productos agrícolas del mundo y su déficit en los intercambios agrícolas con los Estados Unidos -esencialmente por las importaciones de soja- a los que compra cuatro veces más de lo que les vende, ascendió a 5.000 millones de ECU en 1980 (35). Entre 1970 y 1980, la participación de la C.E.E. en el comercio mundial de productos agrícolas bajó del 16,6% al 14,9% mientras que la de los Estados Unidos subió del 38,9% al 44,8% (36).

Paralelamente se hace insostenible en el terreno presupuestario la financiación de los excedentes, y la demanda, tanto comunitaria como exterior, en ciertas producciones de origen animal permanece estancada o en regresión. La generalizada recesión económica plantea en toda su crudeza el doble problema de la búsqueda de mercados -reducción de los excedentes, y el de aminorar la dependencia exterior- mejorar los costes de producción de las explotaciones agrícolas.

La crisis económica y la crisis de la P.A.C. agudizan el problema financiero y la controvertida cuestión del desigual reparto de las contribuciones de los distintos países al presupuesto comunitario. En este contexto se plantea el último de los problemas al que queríamos referirnos. En la segunda parte de la ponencia hemos tratado, fundamentalmente, de argumentar dos cosas. La primera, que la P.A.C. en su vertiente de precios y mercados había acompañado la dinámica general del sistema, tendente a la generación de desequilibrios regionales y de desigualdades en el propio sector agrícola y entre los distintos tipos de explotaciones. Las producciones con una o.c.m. más "eficiente" -protectora- coincidentes, en buena medida, con las del norte de la Comunidad -cereales, azúcar, leche, carne bovina- han resultado favorecidas. También lo han sido las regiones y las explotaciones con mejores situaciones de partida, entre otros factores, por la garantía de precios a volúmenes de producción no limitados. La segunda cuestión hacía referencia a la ineficacia de la política socioestructural -por raquitismo presupuestario, por su concepción e instrumentación- para corregir los efectos de la dinámica de desarrollo desigual.

Pues bien, la integración de España y Portugal -entre otros elementos problemáticos- plantea, obviamente, el de amplificar la importancia de los desequilibrios mencionados. Uno de los grandes temas pendientes de resolución es, así, el de la instrumentación de una política de desarrollo regional y de estructuras agrarias de mucha mayor coherencia, amplitud y eficacia. Las condiciones económicas generales y, sobre todo, la voluntad política de los países más desarrollados de la Comunidad, no parecen abrir perspectivas demasiado halagüeñas en un tema de tan crucial importancia desde la perspectiva de la agricultura y economía gallegas.

En síntesis, aún cuando en relación con el complejo problema de cual será el futuro de la P.A.C., deben acentuarse las siempre razonables prevenciones a la predicción, debe estimarse como sumamente probable que el nuevo período de su existencia -aceptando la prolongación de sus principios básicos- vendrá caracterizado por un control mucho más estrecho de

la producción y de los gastos. Desde esta perspectiva, debe esperarse una reorientación, particularmente en aquellos sectores con excedentes estructurales, con un doble frente. Una política restrictiva de precios, tendente a nivelar el mercado mediante la eliminación de la franja menos competitiva de la oferta. Lógica liberal que se verá atemperada por multitud de factores socio-políticos, pero que, en cualquier caso, es previsible que opere. Por otra parte, la tendencia a generalizar el establecimiento de umbrales de garantía, tímidamente iniciados para la leche y los cereales, que aseguren la participación de los productores en el coste de mantenimiento de los excedentes. En el caso específico del sector lácteo es claro que por ese camino se abre el futuro. Las cantidades de leche producidas en exceso sobre una determinada cuota, estarán sujetas a una determinada tasa adicional -que fué del 2% del precio indicativo en las campañas 79/80 y 80/81 y del 2,5% en la 81/82- que permita cubrir los costes de mantenimiento de los excedentes por parte de los productores.

La agricultura gallega ha conocido un importante proceso de especialización en las producciones de origen animal. En particular, ha adquirido un peso sustancial la ganadería bovina, y si a su análisis le hemos dedicado la tercera parte del presente trabajo es porque, además de su importancia en el seno de nuestra agricultura, constituye uno de los sectores más problemáticos dentro de la C.E.E. y porque es aquel en donde los déficits de estructuras productivas tienen mayor repercusión. Tal y como hemos señalado, la agricultura gallega es un caso realmente paradigmático de un modelo de modernización y expansión del output ganadero, incapaz de movilizar productivamente la tierra y de alterar, en suma, la base territorial de las explotaciones.

Del análisis comparado de nuestras estructuras productivas y de las comunitarias, en lo que a la producción de carne de vacuno se refiere, se desprende la previsión de dificultades muy graves para la reproducción de este sector en el marco europeo. Los umbrales de dimensionamiento -esenciales en esta línea productiva- que serán necesarios alcanzar, están lo suficientemente alejados de las posibilidades de la inmensa mayoría de nuestras explotaciones como para que esté en entredicho su viabilidad. La potenciación de la producción extensiva de carne aparece como una de las pocas vías de salida en este terreno.

Las características productivas del sector lácteo hemos tenido oportunidad de analizarlas con un mayor nivel de detalle y de actualización. Como hemos visto la organización común de mercado del sector lácteo comunitario es altamente eficiente desde la perspectiva de su protección. En particular, conviene retener sus características de un precio indicativo único y la garantía de recogida ilimitada de la leche al ganadero, a través del precio de intervención para la leche en polvo y la mantequilla. Sabemos también de su carácter de producción refugio para las pequeñas explotaciones familiares, de la capacidad de resistencia de las mismas (37) y el hecho de que en la C.E.E. todavía existen 586.000 explotaciones con menos de 5 vacas de ordeño -34,8% del total, en Italia un 66,5%- y la producción de leche no ha experimentado caídas bruscas en la mayoría de las regiones con déficits estructurales y que ha operado cierto efecto difusión. Además, el comercio intracomunitario de leche fresca es prácticamente irrelevante (38).

No obstante -a pesar de que los factores mencionados excluyen interpretaciones lineales y causalidades mecánicas- debe tenerse presente el enorme retraso estructural de nuestra producción lechera. Expuestos sintéticamente son elementos básicos: a) la muy deficiente calidad de la leche, b) la estrechez de la base física de un porcentaje elevadísimo de nuestras explotaciones, c) la especialización de la industria de transformación en la producción de quesos y el importe volumen alcanzado por la exportación de leche fresca a regiones próximas a la frontera francesa. A los anteriores

elementos debe sumarse la previsible política restrictiva por parte de las instituciones comunitarias que anteriormente hemos comentado, y que de confirmarse en el doble sentido de tendencia a uniformizar a la baja los precios y el del establecimiento de una mayor corresponsabilidad financiera de los productores, puede provocar la potenciación de las zonas de mayor competitividad y la concentración de la producción en las mismas.

Según los datos disponibles en Galicia existen actualmente 91.000 microexplotaciones -con un censo inferior a las 5 vacas de ordeño-, 37.000 que tienen de 5 a 9 vacas de ordeño y tan sólo 8.000 superan las 9 vacas por explotación. La ausencia de datos más detallados impide caracterizar estos estratos y establecer correlaciones con los niveles de envejecimiento poblacional y de dedicación complementaria a otras actividades. En cualquier caso, el reto planteado por la integración no es tan sólo, ni fundamentalmente, el del futuro de las 91.000 explotaciones? -cuya reproducción es idénticamente problemática al margen de la inserción en Europa verde- sino también y esencialmente -en lo que al sector lácteo se refiere- el del futuro de las 37.000 situadas en ese delicado umbral en el que la vuelta atrás o su reconversión a otras producciones es inviable y en el que tampoco reuñen las condiciones que aseguren su competitividad en el marco europeo.

NOTAS

- (1) Véase B.M.E.A., 7/8, 1982.
- (2) Datos calculados a partir de: -La Renta Nacional de España y su distribución provincial, 1979, Banco de Bilbao y -Anuario de Estadística Agraria. 1981. Ministerio de Agricultura, Madrid, 1983.
- (3) Véase: Etude des effets régionaux de la politique agricole commune, Commission des Communautés Européennes, Série Politique Régionale, nº 21, Bruselas, 1981, pag. 53.
- (4) Centralización, que salvo acontecimientos excepcionales, no está en cuestión en la actual revisión de la política comunitaria que en su momento tendremos en cuenta.
- (5) Los datos utilizados en esta primera parte del artículo proceden, básicamente, de la publicación de periodicidad anual: La situation de l'agriculture dans la Communauté, Commission des Communautés Européennes Bruselas. Cuando ésta sea la fuente utilizada, para evitar el peso de una referencia reiterativa, no recurriremos a su cita.
- (6) En las estadísticas comunitarias la población empleada está constituida por el conjunto de personas que tienen un empleo remunerado o trabajan por su cuenta, así como los ayudas familiares no remunerados. Los ayudas familiares que trabajan menos de un tercio de la duración normal del trabajo por semana no están incluidos. Las cifras comprenden conjuntamente: agricultura, caza, silvicultura y pesca. La razón de que manejemos población empleada en vez de otro concepto estadístico, radica en que ofrece mayor fiabilidad para todos los países y no distorsiona nuestro objetivo.
- (7) Todos los países de la C.E.E. conocen tasas de disminución importantes y la desviación respecto al promedio no es muy considerable. Los extremos son Bélgica e Italia con un 5,2% y un 5,3% y Dinamarca e Irlanda con un 3,0% y un 3,2% respectivamente.
- (8) Para las explotaciones lecheras la tasa promedio de disminución anual es de un 4,5%. El abanico entre los países es un poco más amplio, con un extremo superior en el 7,2% y el 7,0% de Luxemburgo y Dinamarca y el inferior del 3,7% italiano.
- (9) En la última parte de este trabajo, es en donde analizaremos las características de las estructuras productivas de las agriculturas gallega y comunitaria y allí daremos, por tanto, los datos más relevantes a este respecto y para ambas agriculturas.
- (10) Incremento que se da en todos los países comunitarios excepto: a) Inglaterra, que ya partía de unas cotas altísimas, 56,7% sobre la P.F.A. y b) Luxemburgo, en donde tienen muy escaso peso las producciones de ganadería intensiva, absorbiendo la ganadería bovina sobre un 70% de su producción.
- (11) La organización del mercado mundial de este producto puede verse en Le monde du soja, J.P. Bertrand y otros. Ed. Maspero. 1983.

- (12) Una exposición y discusión de los aspectos más críticos del modelo productivista y de la viabilidad de la intensificación, se encuentra en Cahiers Irep-developpement, nº 2, 1981. Grenoble y en Agricultures en question nº 2, 1980, Grenoble.
- (13) Les Régions de L'Europe, Comisión des C.E. Luxemburgo, 1981. Pgs. 133 a 139.
- (14) Ibid. pg. 56
- (15) Ibid. pag. 56
- (16) "Los problemas regionales de la integración europea, desde la perspectiva de la ampliación de la C.E.E.". Situación, nº 3, 1981, Banco de Bilbao.
- (17) Véase, Les Regions de L'Europe. Op.cit.
- (18) Aun cuando siempre se deba tener presente que los precios mundiales son prácticamente residuales y que a su vez se verían afectados por un cambio de los europeos, por lo que es muy delicada la elección de un sistema de referencia a este respecto.
- (19) Esto no debe interpretarse como la inexistencia de muy importantes diferencias en el seno del propio sector y de un elevado grado de concentración de la producción. La acentuación de esta situación dependerá en gran medida del sentido de la resolución de la actual crisis de la P.A.C.
- (20) La financiación de proyectos individuales es la principal forma de intervención del Feoga-Orientación hasta bien entrados los años 70. Pues bien, el promedio anual de pagos de dicho organismo entre 1964 y 1978 no sobrepasa los 64 millones de U.C.E. Véase: Etude de effets... Op. cit. Pag. 44.
- (21) En Bulletin des Communautés Européennes, nº 1, 1969. Suplemento.
- (22) En el JOCE nº L 96 del 23/4/1972.
- (23) Véase JOCE nº L 128 del 19/5/1975.
- (24) JOCE nº L 151 del 23/2/77 y JOCE nº L 166 del 23/6/78, respectivamente.
- (25) Una exposición detallada de las mismas puede verse en: L'Europe Verte nº 181, julio 1981. C.E.E. Bruselas.
- (26) Véase: Etude de effets...Op. cit. pag. 43
- (27) Ibid. pag. 46.
- (28) Véase: Rapport 1982. Op.cit. pg. 93.
- (29) Ibid. pg. 93
- (30) Un magnífico e interesante análisis de la política de planes de desarrollo y modernización puede verse en G. Bazin y otros: "La politique des plans de developpement en France. Des principes avances a la réalité des faits" en Economie Rurale nº 141, 1981.

- (31) Un análisis de este proceso y sus limitaciones lo hemos desarrollado en: José Colino y Emilio Pérez Touriño: Economía campesina e capital. A evolución da agricultura galega 1960-1980, Ed. Galaxia, Vigo, 1983. Un estudio más sintético puede verse en: José Colino y Emilio Pérez Touriño: "La agricultura gallega: transformaciones y problemas en las dos últimas décadas", Información Comercial Española, nº 602, Octubre, 1983. Parte de los cuadros utilizados en este apartado proceden del trabajo conjunto con José Colino.
- (32) Datos extraídos del Censo Agrario de España 1972. Op.cit.
- (33) Véase: Bilans du lait, des produits laitiers et des oeufs dans le pays membre de l'OCDE. 1975-1980, O.C.D.E., Paris 1982.
- (34) Véase: -A.E.A. 1981.
- La situation.....Rapport 1982. Op.cit. pag. 385.
- (35) Véase: Documentos 83, nº 7. C.C.E. Madrid, 1983. Pg. 4
- (36) Ibid. pg. 4
- (37) La naturaleza y características de la producción campesina la hemos analizado en Emilio Pérez Touriño: Agricultura y Capitalismo. Análisis de la pequeña producción campesina, Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1983.
- (38) Véase, José Colino: "El comercio interregional de leche fresca de vaca en España y la división internacional del trabajo en el sector lácteo comunitario". Pendiente de publicación en Agricultura y Sociedad, nº 25, 1983.