

La Reforma Agraria en Andalucía.

José M.^a Sumpsi.

Director General de Estructuras Agrarias.
Consejería de Agricultura y Pesca.

El presente artículo pertenece a una serie de trabajos publicados en el presente n.º 3 y cuya finalidad primordial es la de analizar los objetivos, contenido y alcance del programa de reforma agraria, en el contexto de la política económica para Andalucía. Dentro de los diversos aspectos, y en lo que sigue a continuación, nos centraremos en los relativos a la transformación del binomio estructura de propiedad - estructura de producción, es decir, en la Ley de Reforma Agraria, pieza básica pero no única del mencionado programa.

Antes de pasar a detallar los principales objetivos y medios que la Ley propone, es conveniente considerar el punto de partida. En este sentido el análisis de la realidad agraria andaluza nos muestra sus dos características básicas: por un lado la concentración de la propiedad de la tierra y por otro una asignación de recursos inadecuada, especialmente en los que se refiere al aprovechamiento de los recursos naturales. Y esto último como consecuencia no sólo de una determinada política de precios agrarios, sino también de dos factores que imponen al programa de cambio estructural agrario, el hecho diferencial, respecto a otros sectores, de la Reforma Agraria y de las actuaciones expropiatorias.

1) De un lado la existencia de una determinada estructura empresarial asentada sobre una determinada estructura de propiedad, cuyo elemento más característico es el predominio de una estrategia económica y gerencial basada en la minimización del riesgo. Es justamente en este sentido en el que se critica al empresariado agrario andaluz, ya que por regla general, a pesar de las excepciones, éste no ha asumido los niveles normales de riesgo que toda actividad empresarial comporta.

2) De otro lado el hecho de que la producción agraria precisa de un factor escaso e irreproducible que es la tierra. La existencia de este factor juega en un doble sentido. En primer lugar al tratarse de un factor escaso e irreproducible, la sociedad debe procurar su aprovechamiento más adecuado y por tanto puede justificarse una política intervencionista. En segundo lugar la revalorización

permanente del activo territorial hace que en muchos casos la rentabilidad del empresario agrario no proceda tanto de la vida de la producción, como de las plusvalías, y de ahí su aversión al riesgo cuando tiene que decidir la combinación de cultivos y aprovechamientos de su explotación.

Este segundo hecho explica en parte no sólo el porqué de la aversión al riesgo, sino también el que sea posible que los empresarios agrarios que tienen pérdidas o escasas ganancias de forma continuada, ni replanteen su explotación ni desaparezcan del sector. En definitiva la revalorización del activo tierra dificulta la libre actuación de los mecanismos de selección natural del empresario.

Todo ello lleva al planteamiento de que el cambio en la estructura productiva y en la asignación de los recursos no puede resolverse únicamente por la vía del cambio en la política de precios, como muchas veces propugnan los empresarios agrarios tratando de asimilar la Reforma Agraria a la política de precios, sino que precisa también de un programa intervencionista que colabore, a través de un conjunto de medidas, a la selección del empresario agrario y al mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

Y ésta es, justamente, la esencia de la Ley de Reforma Agraria: seleccionar a los empresarios agrarios. Al grupo totalmente ineficiente se le retira del sector a través de la expropiación. Al grupo ligeramente ineficiente se le fuerza a introducir una serie de mejoras e inversiones en el sentido de un aprovechamiento mejor y más racional de los recursos. Finalmente al tercer grupo, que alcanza ya un cierto grado de eficiencia, se le da la elección entre introducir ciertas mejoras de menor entidad, o bien la liquidación de un impuesto por no utilizar sus recursos a un nivel suficiente.

Si ese fuera el único principio inspirador de la Ley de Reforma Agraria, ésta podría tacharse con razón de proyecto meramente productivista. Sin embargo, además de cambiar la estructura productiva, la Ley persigue otros fines que dan lugar a nuevos principios básicos, y que confieren al proyecto de Reforma Agraria su carácter marcadamente progresista e innovador. De entre estos principios destacamos cinco:

- La redistribución de la tierra, permitiendo el acceso de la clase trabajadora y pequeña campesina al uso de este factor de producción.

- El fomento del empleo, introduciendo el concepto de rentabilidad social.

- La consideración de los planteamientos conservacionistas como parte integrante de la racionalidad en el aprovechamiento de los recursos.

- La introducción de los criterios de planificación comarcal.

- La creación de un sector cooperativista potente en la esfera de la producción agraria.

- Una vez definido los fines principales de la Ley de Reforma Agraria podemos pasar al análisis del contenido de la Ley. Y la mejor forma de desarrollar dicho análisis es a través del estudio de los instrumentos utilizados para la consecución de dichos fines y de su articulación en la Ley.

- En cuanto a la finalidad de mejorar la eficiencia del empresario agrario se han utilizado los instrumentos expropiatorios y de mejoras forzosas para lo cual se ha partido de los supuestos contemplados en la legislación general del Estado en la materia. Y es justamente aquí donde debe hacerse una mención especial a lo erróneo de la crítica, muchas veces apuntada, de que la Ley es una mera copia de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables y de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

Lo que se ha hecho en realidad, y ello por imperativo constitucional, ya que en la Constitución se establece claramente que la legislación básica en materia de expropiación es competencia exclusiva del Estado, a respetar los supuestos expropiatorios contemplados en la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables y en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Sin embargo, en el desarrollo legislativo ulterior, que sí es competencia de la Comunidad Autónoma, se han introducido considerables modificaciones en cuanto a tramitación, procedimiento, agilización del proceso, etc.

La crítica de los supuestos expropiatorios de la Ley de Reforma Agraria, es pues, una discusión que se plantea en el terreno de la constitucionalidad del proyecto. Y siempre estuvo muy claro, desde el primer momento en que el Presidente Escuredo anunció la Reforma Agraria, que el proyecto se elaboraría dentro del marco constitucional, lo cual impide que la Comunidad Autónoma legisle nuevos supuestos expropiatorios. Este análisis nos lleva, además, a la justificación de por qué el eje básico en torno al cual se articula la actuación sancionadora de la Ley es el incumplimiento de la función social de la propiedad. Primero porque es un principio constitucional, y se-

gundo porque engarza plenamente con la filosofía antes apuntada de alcanzar el aprovechamiento pleno y racional de los recursos naturales y en especial de la tierra.

Precisamente en la concesión de la función social de la propiedad es donde han encontrado cabida, a nivel de principios, el objetivo conservacionista y el objetivo de generación de empleo. En efecto, en la concepción apuntada en la Ley se establece en cumplimiento de la función social la obligación no sólo a producir mejor (planteamiento productivista) sino también a conservar los recursos y a alcanzar una determinada rentabilidad social. De este modo el incumplimiento de la función social puede darse por no alcanzar un determinado nivel de producción, por no generar un cierto nivel de empleo o por destruir los recursos naturales utilizados.

El instrumento complementario utilizado para la dinamización del empresariado agrario ha sido el impuesto de infrautilización de la tierra. Este impuesto no tiene una finalidad recaudatoria sino de incentivar la gestión empresarial, aprovechando lo mejor posible los recursos disponibles. La característica progresiva del impuesto hace que el tipo impositivo crezca conforme más distanciado se encuentre la explotación respecto de la posición considerada óptima.

La elaboración de las medidas expropiatorias, de mejora forzosa, y fiscales se realizan a través de un estudio en profundidad del colectivo de explotaciones afectadas, y se articula en base a dos conceptos: Nivel medio de aprovechamiento y nivel óptimo de aprovechamiento. Ambos definidos mediante una serie de índices y considerando las correcciones para hacer posible la comparación entre explotaciones con recursos naturales distintos.

Como es lógico, la fuerte heterogeneidad existente en la agricultura, hace necesario que los cálculos para determinar los niveles medios y óptimos, se realicen en un espacio agrícola en el que se dé un cierto grado de homogeneidad. Surge de esta manera uno de los elementos más interesantes de la Ley: la actuación comarcal de Reforma Agraria. Las ventajas de actuar a nivel comarcal son múltiples, además de la de permitir los cálculos técnico - económicos las más destacadas son las siguientes:

a) Posibilidad de aplicar gradualmente la Reforma Agraria, regulando el ritmo de actuación según el número de comarcas decretadas en cada año. Esto es de gran importancia ya que la aplicación simultánea de la Ley en toda Andalucía sería imposible, tanto por la falta de medios como por la complejidad de su puesta en marcha. Por otro

lado, el empezar en unas pocas comarcas permite adquirir la necesaria experiencia al objeto de ir perfilando y mejorando los aspectos más prácticos de la ejecución de la Ley.

b) Posibilidad de poner en práctica el principio de planificación Comarcal. En efecto, a través de las orientaciones productivas que se propongan en cada comarca, y de la aprobación de los planes de mejora forzosa es posible llevar a cabo una cierta planificación que marque las direcciones adecuadas en las que debe orientarse el desarrollo productivo de la comarca. Estas direcciones tendrán que ser coherentes con la política agraria nacional y deberán reunir los requisitos mínimos de viabilidad técnica y económica.

c) La comarca será el ámbito espacial en el que se articularán todo un conjunto de medidas e instrumentos puestos al servicio del desarrollo armónico y racional de la agricultura de la comarca. Las actuaciones no sólo estarán referidas a las grandes explotaciones, sino que se prevén otras como la transformación en regadío, transformaciones forestales, concentración de explotaciones, etc.

El catálogo de medidas contempladas en la Ley, es amplio, y en cada comarca se combinarán de una u otra forma en función del tipo de comarca en la que se actúe. Dicha combinación de medidas se reflejarán en el correspondiente Decreto de Actuación Comarcal de Reforma Agraria, pieza clave de la aplicación de la Ley.

En cuanto al objetivo de redistribución de tierras los instrumentos básicos que permitirán al IARA disponer de tierras para su posterior distribución a trabajadores agrícolas y pequeños campesinos son tres:

- 1) Expropiaciones por la vía de la aplicación de los índices comarcales.
- 2) Expropiaciones por interés social.
- 3) Compra de tierras por oferta voluntaria.

La amplitud de esta política, es decir, el volumen de tierras que podrá redistribuirse anualmente, dependerá del resultado de la aplicación de los índices comarcales y del volumen de recursos disponibles para la compra de tierras y el pago de las expropiaciones.

En lo que se refiere al objetivo de crear un importante sector cooperativo en la esfera de la producción agraria éste se encuentra perfectamente señalado en la Ley al pronunciarse preferentemente por la vía de los asentamientos cooperativos. Este es uno de los cambios más sustanciales con respecto a la actual política estructural del

IRYDA, y probablemente uno de los elementos más innovadores y progresista de la Ley de Reforma Agraria.

Alrededor de las cooperativas puede crearse un importante movimiento que tenga no sólo un interés productivo sino también como modelo de participación y democratización en la vida rural. Para ello será imprescindible sin embargo, no descuidar los elementos técnicos y por tanto, deberá dotarse a estas unidades productivas de todos los instrumentos y apoyos necesarios para que sean explotaciones modelos en todos los aspectos. El éxito o fracaso de estas unidades cooperativas marcará en gran parte el éxito o fracaso de esta Reforma Agraria.

En relación a la fórmula jurídica bajo la cual se asigne la tierra a los beneficiarios, la Ley establece una clara preferencia por ceder el uso de la tierra en lugar de la propiedad. Es decir, que las tierras adquiridas por el IARA quedarían en poder de la Administración, utilizándose para los asentamientos la figura de la concesión administrativa, el arrendamiento o el subarriendo. Esta es otra de las diferencias básicas con respecto a las fórmulas clásicas de tutelas y acceso a la propiedad que contempla la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1972.

Las ventajas de la nueva fórmula son dos: en primer lugar un abaratamiento del costo de asentamientos para los beneficiarios. En segundo lugar un mayor control por parte de la Administración, que de este modo puede garantizar en cualquier horizonte temporal que los fines perseguidos con la expropiación y posterior asentamiento se cumplan.

Una Ley de esta complejidad y en la que se ponen en juego intereses decisivos de grupos sociales contrapuestos, debe de contemplar en lugar destacado los mecanismos que garanticen la participación en su aplicación. Esta es la intención de la creación de las Juntas Provinciales con los correspondientes grupos de trabajo comarcales. Las primeras tendrían un carácter de representación política e institucional, mientras que los grupos de trabajo comarcal tendrían el carácter de Juntas Técnico - consultivas con un papel decisivo en la elaboración de las tablas de equivalencias entre distintas tierras y en la determinación de los valores medio y óptimo de los índices técnico - económico.

Sin embargo, el alcance de estos órganos participativos previstos en la Ley de Reforma Agraria va más allá de la simple consulta. Estas Juntas realizarán el seguimiento permanente de la aplicación de la Ley en cada comarca declarada de Reforma Agraria, y además, servirá como conduc-

to para elevar a la Administración todo tipo de sugerencias y propuestas. Es decir, que actuarán no sólo a demanda de la Administración, sino que podrán participar activamente tomando y decidiendo iniciativas propias.

Hasta aquí el análisis de lo más destacado de la Ley de Reforma Agraria, en cuanto a sus objetivos y contenido. Sin embargo, queda por precisar cuál puede ser realmente el alcance de esta Ley. Y es aquí donde se formulan distintas objeciones y recelos en cuanto al ritmo de aplicación, voluntad política, financiación, etc. Estos temas no admiten una respuesta definitiva pero sí permiten un conjunto de reflexiones que desarrollamos a continuación.

En lo relativo al ritmo de aplicación, ésta dependerá de la disponibilidad de medios y de la experiencia acumulada. En este sentido las precisiones realizadas apuntan a que en un período de diez años podría haberse actuado en la mayoría de las comarcas de Andalucía. Esto supondría publicar anualmente de cuatro a cinco Decretos de actuación comarcal de Reforma Agraria.

Pero quizá el tema más polémico en cuanto a la credibilidad de la puesta en práctica y aplicación de la Ley sea el financiero. Y éste debe analizarse en una doble vertiente: Inversión pública y financiación de la inversión privada. En lo referente al primer capítulo la cifra que puede barajarse se sitúa en torno a los quince mil millones de pesetas (sólo para actuaciones relativas a la Ley y sin considerar otras partidas que están incluidas en el Programa de Reforma Agraria que se destinan a comercialización, industrialización, etc.). De esta cifra pueden evaluarse que cinco mil millones vienen por vía de inversión autónoma y se destinarían a las actuaciones más específicas de Reforma Agraria, especialmente compra y expropiación de tierras, mientras que de nueve a diez mil millones proceden del Fondo de Compensación Interterritorial y se destinarán a inversiones más tradicionales, aunque con nuevos criterios,

como regadíos, concentración de explotaciones, actuaciones forestales, etc.

Ambas cifras pueden considerarse aceptables, a pesar de que, sobre todo la primera, podría parecer insuficiente. Sin embargo, hay tres razones para pensar que con los cinco mil millones anuales pueda hacerse una importante política en materia de adquisición de tierras y asentamientos de cooperativas. Primero porque es muy probable que uno de los efectos indirectos de aplicar la Ley de Reforma Agraria sea un ligero descenso de los precios de la tierra. Segundo porque una parte de esta inversión es reembolsable mediante los ingresos obtenidos en años posteriores en concepto de canon o renta por uso de las tierras del IARA. Y tercero, y quizá lo más importante, porque la fórmula que se utilizará de modo más generalizado será la expropiación de uso mediante el arrendamiento forzoso lo cual hace que la expropiación no sea costosa.

Finalmente la voluntad política de llevar adelante y aplicar la Reforma Agraria en Andalucía, es algo fuera de duda y que ha sido manifestado reiteradamente desde el Gobierno Autónomo. Las únicas limitaciones, además de las procedentes de la insuficiencia de medios, son las derivadas del marco de política económica nacional y autónoma en el que debe aplicarse la Ley. En este sentido no podemos terminar estas reflexiones sin tratar de dar el justo sentido y significado a la Reforma Agraria huyendo de posiciones mitificadoras y demagógicas.

La Reforma Agraria no puede resolver por sí sola los graves problemas económicos y sociales de Andalucía, ni mucho menos terminar con el paro de las zonas rurales. La Reforma Agraria por el contrario debe entenderse como una palanca para remover los obstáculos estructurales que frenan el desarrollo de la agricultura, y hacer posible así que este sector mejore su contribución al desarrollo económico de Andalucía. Y todo ello dentro de una política económica que contemple otras acciones en otras fuentes y sectores.