

EVALUACION DEL PROYECTO DE REFORMA AGRARIA DE ANDALUCIA

Por
FRANCISCO AMADOR
FELISA CEÑA
EDUARDO RAMOS
JOSE M.^a SUMPSI

I. INTRODUCCION

La experiencia de las dos décadas de desarrollo, años cincuenta y sesenta, puso de manifiesto la necesidad de los cambios institucionales como requisito previo al desarrollo, en numerosos países subdesarrollados. La Reforma Agraria (RA) ha sido considerada históricamente como un instrumento privilegiado para la consecución de esos cambios. De ahí los numerosos estudios realizados sobre el papel de las reformas agrarias en el proceso de desarrollo.

Desde la perspectiva económica, la contribución de la RA al crecimiento económico, ha sido considerada, fundamentalmente, a través del incremento de la productividad agraria y de la expansión del empleo. Por eso el principal argumento económico utilizado para justificarla ha sido la necesidad de asegurar una mejor distribución de la renta, mediante la redistribución de la propiedad o el uso de la tierra, el incremento del empleo de mano de obra y la elevación de los salarios de los trabajadores agrícolas.

El argumento basado en el incremento de la productividad ha estado sujeto a controversia, debido a que los resultados empíricos, a

este respecto, difieren notablemente de unos países a otros. La RA provocará un aumento o una disminución de la productividad dependiendo por una parte de los efectos que sobre la capacidad de ahorro, y por tanto sobre la inversión, tenga la redistribución de la tierra, y por otra de la preparación de los nuevos agricultores y de los servicios de apoyo (créditos, inputs, comercialización, extensión, etc.). Esta posible disminución de la productividad a corto plazo ha sido la causa en el pasado del desvío de fondos hacia proyectos considerados más rentables que la RA. Esto era debido a que los organismos internacionales responsables de la financiación de los proyectos de desarrollo utilizaban como criterio selectivo entre inversiones el incremento de la producción. Es decir sólo tenían en cuenta el objetivo eficiencia económica en sus métodos de evaluación. No obstante, la FAO, en su Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de 1979, definió la RA así:

una distribución equitativa y eficiente del uso de la tierra... es indispensable para el desarrollo rural, para la movilización de los recursos humanos y para incrementar la producción para aliviar la pobreza (1).

En este enfoque de la RA, se introduce el objetivo *equidad*, lo que significa que en la evaluación de los proyectos de RA, además de criterios de eficiencia hay que utilizar criterios de equidad. Esto es, realizar además de una evaluación económica o financiera, una evaluación social, antes de decidir si la RA es o no prioritaria con relación a otros proyectos alternativos de desarrollo.

No obstante, bajo determinadas circunstancias, esta prioridad o interés derivados del análisis económico, no garantiza el éxito de la RA, ni siquiera su realización.

El objetivo de este trabajo es estimar, mediante los métodos de evaluación económica y social, los posibles logros de la aplicación de la Reforma Agraria de Andalucía tanto respecto al objetivo *eficiencia*, como al objetivo *equidad*.

Este artículo está organizado según la siguiente secuencia: En el apartado que sigue se pretende hacer una breve reseña sobre la

(1) Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Roma, 1979.

Reforma Agraria de Andalucía. A continuación se explica la metodología utilizada en la investigación y se exponen y analizan los resultados de la misma. El artículo termina con un breve apartado dedicado a las conclusiones.

II. CARACTERISTICAS DE LA REFORMA AGRARIA DE ANDALUCIA

La Constitución española de 1978 contempla una organización territorial del Estado basada en Comunidades Autónomas y confiere a los gobiernos y parlamentos regionales poderes legislativos para diseñar y aplicar sus propias políticas estructurales agrarias. Esta nueva situación legal permitió al Parlamento Andaluza aprobar la Ley de Reforma Agraria de Andalucía (LRAA) en 1984.

La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene una extensión de 8 millones de hectáreas, lo que representa casi el 20% del total del territorio nacional. Su población es de 8,2 millones de habitantes (17% de la población nacional). La población activa se distribuye de la forma siguiente: Un 19,6% en la Agricultura, un 24% en la Industria y un 56,2% en los Servicios, esencialmente turísticos y localizados únicamente en el litoral. En 1984 la tasa de desempleo alcanzaba la cifra del 30,1%. Era casi un 50% más alta que la media española.

La estructura agraria está caracterizada por un elevada concentración de la propiedad de la tierra y un exceso de mano de obra agrícola asalariada, constituida en su mayoría por obreros eventuales. Esta situación es el resultado de una serie de procesos históricos, sensiblemente diferentes de los ocurridos en otras regiones españolas, y se ha mantenido en lo esencial hasta nuestro días debido a la ausencia de cambios importantes en los regímenes de tenencia. Por otra parte, las orientaciones productivas de las grandes explotaciones han sido tradicionalmente poco empleadoras de mano de obra, al tratarse de cultivos extensivos que, gracias a una política agraria muy proteccionista, proporcionaban un nivel aceptable de rentabilidad relativa con un riesgo mínimo y calculado.

Todo ello ha tenido efectos muy negativos sobre la economía andaluza y sobre su población asalariada. La Reforma Agraria ha

sido una reivindicación histórica en esta región, como solución a los problemas sociales. Así ocurrió en el período de la II República (1931/36) y de nuevo en el de la transición democrática, al comienzo de los años ochenta. En sus programas electorales de 1982, los partidos políticos de izquierdas en Andalucía, insistieron en la necesidad de una Reforma Agraria y a nivel institucional, el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 introdujo también la Reforma Agraria como un objetivo fundamental para Andalucía. Finalmente la Ley de Reforma Agraria de Andalucía fue remitida por el Gobierno Socialista al Parlamento Andaluz y posteriormente aprobada por éste en 1984.

Los objetivos fundamentales de esta RA eran dos:

- 1) Mejorar la eficiencia de las explotaciones, en cuanto al aprovechamiento de los recursos naturales de las mismas, y
- 2) Permitir el acceso de los trabajadores agrícolas sin tierra a la propiedad o al uso de la tierra.

La RA trataba de combinar el objetivo eficiencia, (medido por el índice de productividad), con el objetivo equidad (efectos de las actuaciones sobre los diferentes grupos afectados y especialmente sobre el empleo de mano de obra), mediante el concepto de *eficiencia social*. Por tanto, el criterio de eficiencia utilizado por la RAA no es el concepto privado de eficiencia empresarial, que parte de la función de utilidad privada del empresario agrario, sino que es un concepto de eficiencia social que se deriva de una función social de bienestar en la cual, además de figurar algunas variables de decisión que reflejen los deseos de los empresarios agrarios, se considerarán también otras variables que traduzcan los deseos de otros grupos sociales, como los trabajadores agrícolas. Este concepto de eficiencia social tendría su correspondiente concepto jurídico en el principio constitucional de la función social de la tierra.

Dentro de los criterios (índices) que representan los deseos de los distintos grupos sociales, la RAA ha considerado básicamente la producción bruta por hectárea y el nivel de empleo por hectárea (otros índices pueden considerarse en función de las características especiales de la comarca o del cambio de objetivos).

tivo eficiencia económica en sus métodos de evaluación. No obstante, la FAO, en su Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de 1979, definió la RA así:

una distribución equitativa y eficiente del uso de la tierra... es indispensable para el desarrollo rural, para la movilización de los recursos humanos y para incrementar la producción para aliviar la pobreza (1).

En este enfoque de la RA, se introduce el objetivo *equidad*, lo que significa que en la evaluación de los proyectos de RA, además de criterios de eficiencia hay que utilizar criterios de equidad. Esto es. realizar además de una evaluación económica o financiera una

Para una comarca concreta en la que se aplicase la RAA debían pues, determinarse los valores óptimo y medio de eficiencia social para el conjunto de explotaciones afectadas (explotaciones de más de 300 hectáreas de secano o 50 hectáreas de regadío).

En términos algebraicos el valor óptimo de la eficiencia se obtiene maximizando la expresión:

$$\sum_{j=1}^n W_j C_{ji}; \quad \forall_i \quad [1]$$

donde W_j indica la ponderación o peso relativo del criterio; j (producción por hectárea, empleo por hectárea, intensidad de cultivo, etc.) y C_{ji} es el valor que toma el criterio j en la explotación i . El valor medio de la eficiencia será la media de [1].

La expresión [1] puede ser considerada como una función de bienestar social si se satisfacen ciertos supuestos. En primer lugar es necesario aceptar la independencia entre la utilidad de los distintos criterios considerados, para garantizar el carácter lineal y aditivo de la expresión (Keeney y Raiffa, 1976). En segundo lugar, debería aceptarse que los criterios C_j representan adecuadamente los deseos de la sociedad como un todo. Como ambos conjuntos de hipótesis son cuestionables, la expresión [1] solo podría considerarse como un proxy de la función real de bienestar social. Esta proxy puede, sin embargo, ser usada lícitamente para ordenar el conjunto de explotaciones analizado, de acuerdo con su grado de eficiencia.

La implementación práctica de la fórmula [1] presenta ciertos problemas técnicos que comentaremos brevemente. La primera cuestión hace referencia a la diferente calidad del recurso tierra para las distintas explotaciones del colectivo analizado. Esta dificultad se supera mediante la utilización del concepto de hectárea equivalente, el cual se emplea para homogeneizar y hacer posible la comparación de explotaciones con distinta potencialidad productiva, como consecuencia de la diferente calidad de la tierra.

La calidad de una hectárea equivalente es la calidad correspondiente a la clase de suelo con más alto valor de potencialidad productiva. El uso de este concepto, combinado con la aplicación de cri-

terios edafológicos para clasificar las distintas clases de suelo, según su potencialidad productiva, y establecer la equivalencia entre ellas, permite determinar el valor de un índice de calidad I_c para cada explotación. El valor de I_c se emplea para corregir el índice de producción de la explotación i , de modo que la producción corregida de la explotación i sería:

$$P'_i = P_i I_{ci}$$

La corrección del resto de criterios (índices) se realiza de un modo similar al descrito para la corrección del criterio (índice) de producción. Entonces tendríamos la expresión:

$$\sum_{j=1}^n W_j C'_{ji}; \quad \forall_i \quad [2]$$

donde C'_{ji} es el valor corregido (homogeneizado) del índice j en la explotación i .

El segundo problema es que los valores de los distintos índices (producción, empleo, etc.) varían mucho de un año a otro como consecuencia de variaciones climáticas. Por ello, para medir el grado de eficiencia de cada explotación deben utilizarse datos de varios años, habiéndose establecido como período de referencia los últimos cinco años. En el caso de índices monetarios (como es el caso de la producción) se plantea el problema de la necesidad de deflactar el índice.

Este problema se resuelve sustituyendo los datos de producción de los cinco últimos años por el concepto de anualidad equivalente.

La anualidad equivalente de producción sería:

$$P_i^e = \frac{\sum_{t=1}^5 \left[\frac{\alpha_5}{\alpha_t} \right] C_{ti}}{\sum_{t=1}^5 \frac{\alpha_5}{\alpha_t}}$$

donde: P_i^e = anualidad equivalente de producción en la explotación i .

C_{ti} = valor de la producción en el año t de la explotación i .

α_t = índice de precios del año t

α_5 = índice de precios para el último año del período.

El último problema a resolver es el carácter multidimensional de la fórmula [2]. Es decir, que los diferentes criterios (índices) contenidos en dicha fórmula están medidos en unidades distintas (la producción en pesetas, el empleo en jornadas, etc.). Por consiguiente, los valores para los diferentes criterios serán muy distintos. En estas circunstancias el método seguido para resolver este problema ha sido la utilización de un sistema de normalización. Dicho sistema consiste en expresar los valores de los diferentes índices (criterios) como el porcentaje de realización de los mismos con respecto a sus respectivos valores máximos. Es decir, la idea consiste en hacer igual a la unidad el valor del índice en la explotación en la que se alcance el mayor valor, expresando los valores de este índice en las demás explotaciones como porcentaje de logro con respecto a dicho valor máximo.

Después de la normalización se calcula el valor de la expresión [2] para cada explotación. Dicho valor estará comprendido entre 0 y 1, y mide de modo sintético el grado de eficiencia de cada explotación. Después del cálculo de los valores se puede ya realizar el ordenamiento de las explotaciones y, siguiendo los límites establecidos por la LRAA, sirve para determinar los cuatro grupos de explotaciones siguientes:

- **Explotaciones tipo I:** Son aquellas que presentan un grado de eficiencia social superior al 80% del óptimo. En consecuencia quedan exentas de cualquier actuación y por tanto no serán reformadas.
 - **Explotaciones tipo II:** Se incluyen en este grupo las explotaciones que tienen un nivel de eficiencia social comprendido entre el 80% del óptimo y el valor medio de la comarca. Estas explotaciones deberán pagar un impuesto, denominado de infrautilización, o bien realizar las modificaciones previstas en un Plan de Intensificación voluntario, que debe ser presentado por el titular y aprobado por la Administración (Instituto Andaluz de Reforma Agraria).
-

- **Explotaciones tipo III:** Pertenecen a este grupo las explotaciones cuya eficiencia social se encuentra entre el valor medio de la comarca y el 50% de este valor medio. Estas explotaciones deben realizar, obligatoriamente, las modificaciones y mejoras previstas en un Plan de Mejora Forzoso que debe ser presentado por el titular y aprobado por la Administración. Si el titular no lo presenta, el Instituto Andaluz de RA le impone un Plan de Mejora. En caso de que el Plan de Mejora no se realice, el titular puede ser expropiado.
- **Explotaciones tipo IV:** Este grupo estará formado por aquellas explotaciones cuyo nivel de eficiencia social esté por debajo del 50% del valor medio de eficiencia social de la comarca. A estas explotaciones se les aplicará la expropiación del uso de la tierra. El derecho al uso de la tierra será cedido, con las debidas garantías, a cooperativas que deberán comprometerse a elevar el nivel de eficiencia social de las explotaciones expropiadas, hasta el equivalente al de las explotaciones incluidas en el tipo I.

El ámbito espacial de aplicación de la Ley de RA es toda Andalucía, si bien el ámbito operativo es la comarca. Esto se debe, en primer lugar, a la necesidad de disponer de un espacio agrario homogéneo (especialmente en cuanto a disponibilidades de suelo, agua y clima), que permita estimar y comparar el nivel de *eficiencia social* de las explotaciones de la comarca, afectadas por la RAA. En segundo lugar, al carácter integral del proyecto de Reforma Agraria, que exige un espacio de planificación acorde con las necesidades de desarrollo local. El calendario de actuación, marcado por la Ley, es el siguiente: En primer lugar el gobierno andaluz declara, mediante Decreto, la *comarca* de RA, con lo cual se pone en marcha el proceso de estudios, clasificación de explotaciones etc. Una vez terminados éstos, el Gobierno regional aprueba por Decreto el conjunto de medidas a aplicar. Entre un Decreto y otro pueden transcurrir entre 12 y 18 meses.

Los asentamientos previstos en el sector reformado, son los siguientes: Explotaciones individuales o colectivas, con derecho a propiedad o sólo con derecho a uso de la tierra. La RAA opta, preferentemente, por el modelo colectivo y por la cesión del uso de la tie-

rra, no de la propiedad de la misma. Se ha intentado con ello formar un sector cooperativo de cierta relevancia, que desempeñe un papel clave en la estructura productiva andaluza, y que, además, adquiera formas organizativas de segundo grado, con un alto nivel de integración en la gestión de servicios.

Los beneficiarios de los asentamientos, deben ser seleccionados no sólo en base a su situación social sino también a su capacidad profesional, con el fin de que la tierra sea explotada eficientemente.

III. METODOLOGIA

La Evaluación del proyecto de RAA, referida al cumplimiento de los objetivos de incremento de la productividad y de elevación del nivel de empleo, en las explotaciones agrarias afectadas por las actuaciones de la RA, se ha realizado mediante la técnica del análisis Beneficio/Coste. Debido a que la financiación del proyecto se ha de hacer con fondos públicos y con fondos privados, se ha realizado una Evaluación económica para el primer caso, y una Evaluación financiera, en el segundo. Además, considerando que no sólo se persiguen objetivos de eficiencia, sino también de equidad, se ha realizado una evaluación social. El método seguido en el análisis Beneficio/Coste, ha sido el adoptado por el Banco Mundial para la evaluación de proyectos de desarrollo (2).

La comarca seleccionada para esta *evaluación piloto*, ha sido la de la Vega de Córdoba. El número total de explotaciones afectadas por la LRAA fue de 168, con un total de 43.000 hectáreas. La superficie regada representaba el 62% del total, la de secano el 28% y la dehesa el 10%. Se trata, pues, de una comarca básicamente de regadío, con una amplia gama de cultivos y aprovechamientos ganaderos.

La clasificación de las explotaciones, según los grupos ya mencionados, fue la siguiente: Al tipo I (exentas) pertenecía 27 explotaciones; el tipo II (impuesto o plan de intensificación) lo

(2) Squire y Van der Tak (1975), *Economic Analysis of Projects*, Johns Hopkins University Press, London.

constituían 41 explotaciones, el tipo III (plan de mejora forzoso) estaba formado por 95 explotaciones y al tipo IV (expropiación) pertenecían 5 explotaciones. En total, la superficie objeto de algún tipo de actuación de la Reforma Agraria, en la comarca, representaba más de 30.000 hectáreas.

En la Evaluación se han estimado los Costes y Beneficios para cada tipo de explotaciones, así como para cada grupo social afectado. Los grupos sociales considerados han sido los siguientes:

- 1) Empresarios agrícolas.
- 2) Trabajadores agrícolas.
- 3) Cooperativistas, antes trabajadores sin tierra.
- 4) Propietarios expropiados de uso.
- 5) Administración, representada por el Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA).

La **calificación** de los efectos del proyecto de RAA como Costes o Beneficios se ha hecho de la siguiente forma:

- Para el grupo de empresarios agrícolas, localizados en las explotaciones de los tipos II y III, se ha considerado como Beneficio todo incremento en el valor de la Producción Final Agraria obtenido al poner en práctica el Plan de Intensificación o el Plan de Mejora Forzosa. Se han calificado como Coste, los de inversión, los costes anuales de producción, la devolución del principal e intereses de los créditos, la mano de obra empleada, el valor de la producción sacrificada (valor de la producción sin proyecto), y la desutilidad de las dificultades de gestión originadas por la puesta en práctica del correspondiente Plan.
 - Para los trabajadores agrícolas, se han clasificado como Beneficios el montante de los nuevos salarios a percibir como consecuencia de las transformaciones inducidas por la RA.
 - Para los cooperativistas, se han contabilizado como Beneficios, el valor de la Producción Final Agraria de las explotaciones del tipo IV con proyecto, y como Costes, los de cultivo, incluida la mano de obra y los costes financieros del capital circulante, la devolución de las inversiones realizadas pre-
-

viamente por el IARA en estas explotaciones, y de los correspondientes intereses, así como el canon de arrendamiento a pagar al IARA, por el uso de la tierra.

- Para los propietarios expropiados de uso, se han considerado como Beneficios los ingresos por canon de arrendamiento de sus explotaciones (tipo IV), y como Costes el montante de los beneficios netos obtenidos anteriormente en sus explotaciones y a los que deberán renunciar.
- Para la Administración, los Beneficios considerados han sido los ingresos procedentes del pago, diferido en el tiempo, por parte de los cooperativistas de las inversiones realizadas por el IARA en las explotaciones tipo IV y de los cánones de arrendamiento. Los Costes tenidos en cuenta han sido los de inversión en la Gerencia de la RAA, los de personal y de funcionamiento de la misma, los cánones de arrendamiento a pagar a los expropiados de uso y las inversiones realizadas en las fincas expropiadas, antes de su cesión a las Cooperativas.

La **cuantificación** de los Costes y Beneficios señalados se ha realizado para la situación *sin proyecto de RAA* y para la situación *con proyecto de RAA*, con el fin de evaluar el *proyecto diferencia*. Para ello se ha partido de los siguientes supuestos:

1. Se considera que cada grupo social persigue un interés comercial atendiendo a objetivos exclusivamente privados, Bajo este supuesto, el análisis será el de una evaluación financiera. Los precios utilizados en este caso, para la cuantificación, son los de mercado del año 1984 (fecha de inicio del proyecto).
 2. Se considera que la actuación de la Administración por vía legislativa, pretende utilizar los fondos públicos de forma eficiente para inducir un cambio en la realidad de la zona. En base a este supuesto se realiza una evaluación económica. Los precios utilizados reflejan el valor o coste social, no privado, de los diferentes efectos del proyecto de RAA. Esto es, son precios económicos o de eficiencia, estimados a partir de los precios internos de mercado, transformados en precios
-

frontera mediante los correspondientes factores de conversión (3).

3. Se considera que la Administración, con el proyecto de RAA, no sólo persigue un objetivo de eficiencia, sino también de equidad. En consecuencia, se tendrán en cuenta los efectos redistributivos de la RAA, y se realizará una Evaluación social. Los precios utilizados en este caso son precios sociales, a fin de incorporar en la cuantificación de costes y beneficios los citados efectos, estimados a través de la creación de empleo. Se supone, asimismo, que la mano de obra que cubrirá estos nuevos empleos agrícolas, procede del paro. El cálculo del factor de conversión del factor trabajo, se ha realizado para cuatro escenarios diferentes, definidos en función del cobro o no del seguro de desempleo y del nivel de consumo de cada tipo de trabajadores. Son los siguientes:

Escenario 1.1.: Los trabajadores cobraban el seguro de desempleo en la situación anterior. Su nivel de consumo se les supone que corresponde al segundo nivel más bajo, de los diez en que se clasifica el conjunto de la población de España.

Escenario 1.2.: Los trabajadores cobraban el seguro de desempleo, pero su nivel de consumo es un nivel más alto que en el caso anterior.

Escenario 2.1.: Los trabajadores no cobraban el seguro de desempleo. Su nivel de consumo se les supone el mismo que el del escenario 1.1.

Escenario 2.2.: Los trabajadores no cobraban el seguro de desempleo pero su nivel de consumo se les supone Igual que el del escenario 1.2.

Los indicadores utilizados para la comparación de flujos en período de vida útil asignado al proyecto, han sido los habituales en el análisis Beneficio/Coste. Esto es, el Valor Actualizado Neto (VAN) y la relación Beneficio/Coste (B/C). También los criterios de interpretación de sus valores resultantes han sido los habituales:

(3) Método, Squire y Van der Tak, *op. cit.*

VAN positivo y B/C mayor que uno. Las tasas de actualización utilizadas, para su cálculo, han sido las siguientes:

- En el primer supuesto (evaluación financiera), se ha utilizado la Tasa de Interés del mercado.
- En el segundo supuesto (evaluación económica), se ha utilizado la Tasa de Interés Contable o Tasa Económica de Descuento, estimada.
- En el tercer supuesto (evaluación social), se ha utilizado la tasa Social de Descuento, estimada como el descenso del valor del numerario (ingreso público no comprometido) en el transcurso del tiempo.

En todos los casos se han realizado análisis de sensibilidad para los valores de estas tasas de descuento.

Los datos utilizados para el estudio de la situación *ex ante*, han sido facilitados por el Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA), procedentes de la base de datos suministrados por los propios agricultores. Para el análisis de la situación *ex post*, los datos se han obtenido mediante simulación, utilizando un modelo de programación matemática. Se trata de un modelo lineal, constituido por 72 filas, 200 columnas, 3.537 elementos no nulos, densidad 24,7 que puede hacer uso de varias funciones objetivo, bien en un marco clásico de programación lineal con un sólo objetivo, o en un contexto de programación por metas.

Este modelo se ha utilizado con dos finalidades distintas. Por una parte, se han simulado con él los planes de mejora forzosa y los planes de intensificación de cultivos (mediadas contempladas en la LRAA). Por otra, el modelo ha sido el instrumento que ha permitido la comparación de la situación *ex ante*, con la previsible *ex post*, una vez aplicadas las correspondientes medidas.

Los datos sobre las variables macroeconómicas de la Economía española, necesarios para la estimación de los precios económicos y sociales, se han obtenido de una serie histórica de 10 años de la Contabilidad Nacional. Los valores de los factores de conversión utilizados para el cálculo de los precios económicos y sociales (factor de conversión estándar, factor de conversión para bienes de consumo,

factor de conversión para bienes de capital y factor de conversión para el factor trabajo) han sido tomados de M. Guzmán (4).

IV. RESULTADOS

El estudio de la situación *ex ante* puso de manifiesto el comportamiento dual de los grandes agricultores de la comarca. En efecto, se detectaron dos tipos determinantes de comportamiento empresarial: Uno formado por aquellos propietarios que intentan minimizar la dificultad de la gestión para alcanzar un determinado margen, generalmente no muy alto, y otro, constituido por los que se preocupan de obtener el mayor margen posible dentro de unos límites, generalmente bastante restrictivos, de dificultad de gestión y riesgo.

Los cultivos más importantes antes de la RAA, eran el trigo, el girasol, la remolacha, el maíz y el algodón, tanto en seco, como en regadío. El regadío es utilizado básicamente como medio para incrementar la rentabilidad de los cultivos, en lugar de servir para llevar a cabo estrategias productivas radicalmente distintas a las del seco.

Los resultados de los citados comportamientos empresariales, revelaron unos niveles medios de producción y empleo por hectárea, muy inferiores a las que cabría esperar dada la calidad del suelo y clima de la zona (cuadro 1).

Los resultados estimados de la aplicación de la LRAA a los diferentes tipos de explotación, esto es, la situación *ex post*, muestran

Cuadro 1

SITUACION ANTERIOR A LA RAA

<i>Grupos de Explotaciones</i>	<i>Producc./Ha (Ptas/Ha)</i>	<i>Empleo/Ha (Ptas/Ha)</i>	<i>Margen/Ha (Ptas/Ha)</i>
Tipo II	160.467	82,02	74.630
Tipo III	169.945	83,61	106.284
Tipo IV	217.016	63,26	128.943
Total Grupos	184.121	82,67	95.311

(4) *La influencia del precio social del factor trabajo en la Evaluación Económica de las Inversiones Públicas en la Agricultura, en situaciones de desempleo*, Tesis doctoral, M. Guzmán, Dpto. de Economía y Sociología Agrarias, Universidad de Córdoba.

una nueva distribución de cultivos en la ocupación del suelo de la comarca. En efecto, los cultivos de cereal, girasol y remolacha que representaban antes de la RAA, un 75% del total de la superficie agrícola útil (SAU), pasan a representar sólo un 45%. Por el contrario, los cultivos hortofrutícolas pasan de ocupar un 8% a un 25%, y el algodón, de un 7% a un 20% de la SAU.

Con respecto a los efectos concretos sobre la producción, el empleo y el margen bruto, en cada grupo de explotaciones, los resultados aparecen en el cuadro 2.

Como puede observarse, los incrementos medios en la comarca alcanzan los siguientes valores: En la producción un 71%; en el empleo por hectárea 179% y en el margen bruto por hectárea, el 62%. Los aumentos más espectaculares se producen en las explotaciones del tipo IV, como era de esperar dado que su grado de ineficiencia social era el más elevado. El incremento medio del empleo en 148 Jorn/Ha, podría suponer una importante dinamización del mercado laboral. El hecho de que el incremento del margen bruto por hectárea en las explotaciones del tipo IV no sea el mayor, puede explicarse porque los planes de mejora persiguen únicamente elevar conjuntamente la producción total y el empleo por Ha, hasta los niveles observados en las explotaciones exentas (explotaciones tipo I). Dicho de otro modo, en la proxy de la función de bienestar social considerada por la RAA figuran la producción/Ha y el empleo/Ha, pero no figura el margen bruto/Ha.

Por otra parte, la realización de los planes de mejora supone un incremento medio de la inversión agraria para el conjunto de las

Cuadro 2
RESUMEN DE LOS EFECTOS DE LOS PLANES DE INTENSIFICACION
DE CULTIVOS Y MEJORA FORZOSA (situación después de aplicar la RAA)

Grupos de Explotaciones	VALORES ABSOLUTOS			INCREMENTOS PORC.		
	Producc. (Ptas/Ha)	Empleo (Jorn/Ha)	Margen Bruto (Ptas/Ha)	Producc.	Empleo	Margen
Tipo II	216.775	140,9	108.573	35	72	45
Tipo III	362.445	275,6	178.927	84	230	68
Tipo IV	452.594	439,6	210.663	108	595	63
Comarca	312.568	230,8	154.648	71	179	62

explotaciones de un 212%, lo que equivale a un valor medio de 108.671 ptas/Ha y a un montante total de 3.346 millones de ptas. En concreto, a las explotaciones del tipo II, les corresponde un incremento medio del 127%, a las del tipo III, un 233%, y a las del tipo IV, un 799%. A pesar de que estos incrementos porcentuales son muy espectaculares, el valor absoluto de aumento de la inversión no supone para los agricultores afectados un esfuerzo inabordable, ya que se parte de niveles relativamente bajos.

Una crítica frecuente a la RAA ha sido que el objetivo de *eficiencia social* genera efectos no deseados sobre la eficiencia privada de las explotaciones afectadas por la aplicación de las medidas contenidas en la LRAA. Esta crítica, no parece sostenible en base a los resultados de la Evaluación Financiera que se recogen en el cuadro 3.

Como puede observarse, para los tres tipos de explotaciones afectadas, ya sea por planes de mejora o de intensificación, se cumplen las exigencias mínimas de rentabilidad financiera. Esto es, el Valor Actualizado Neto (VAN) es mayor que cero, y la relación Beneficio/Coste (B/C), es mayor que uno. Lo que significa que la aplicación del proyecto de RAA es favorable desde la óptica de la rentabilidad privada, no sólo para los precios actuales de inputs y outputs, sino también, en un contexto más desfavorable, como es el previsto en el análisis de sensibilidad, en el que se supone un incremento del 6% en los costes (mano de obra e inputs variables) sin que se modifiquen los precios de los productos. Los valores que toman los indicadores de rentabilidad en dicho supuesto, aparecen en el cuadro 4. No obstante, hay que señalar que en estas condiciones más adversas, son las explotaciones del tipo IV (las cooperativas), las

Cuadro 3

RESUMEN DE RESULTADOS DE LA EVALUACION FINANCIERA

Tasas	VAN (millones de Ptas)			B/C		
	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo II	Tipo III	Tipo IV
0,14	1.706,4	7.736,5	84,9	1,62	1,51	1,12
0,16	1.481,4	6.797,5	79,3	1,58	1,49	1,13
0,18	1.297,3	6.028,6	74,8	1,55	1,48	1,14
0,20	1.145,1	5.392,2	71,1	1,52	1,46	1,14

Cuadro 4

RESUMEN DE RESULTADOS DE LA EVALUACION FINANCIERA
EN CONTEXTO DE INCERTIDUMBRE

Tasas	VAN (millones de Ptas)			B/C		
	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo II	Tipo III	Tipo IV
0,14	1.541,2	6.827,3	43,9	1,53	1,43	1,06
0,16	1.328,6	5.969,4	42,8	1,49	1,41	1,07
0,18	1.155,1	5.268,6	42,1	1,46	1,39	1,07
0,20	1.011,9	4.689,9	41,6	1,43	1,38	1,08

que ven reducirse en mayor proporción sus índices de rentabilidad, ya que además de necesitar inversiones importantes, han de hacer frente al pago del canon de arrendamiento de las tierras expropiadas de uso.

Los resultados relativos a la eficiencia económica desde la perspectiva del conjunto de la Economía española, han sido obtenidos mediante la Evaluación Económica, y se recogen en el cuadro 5. Aunque las tasas económicas de descuento estimadas para la Economía española, en el período de los diez años anteriores, tomaban como valores más probables los comprendidos entre el 35% y 38%, se presentan también los valores de los indicadores de rentabilidad obtenidos para tasas inferiores, en un análisis de sensibilidad, con el fin de tener información al respecto en el caso de que la productividad del capital en España disminuyese.

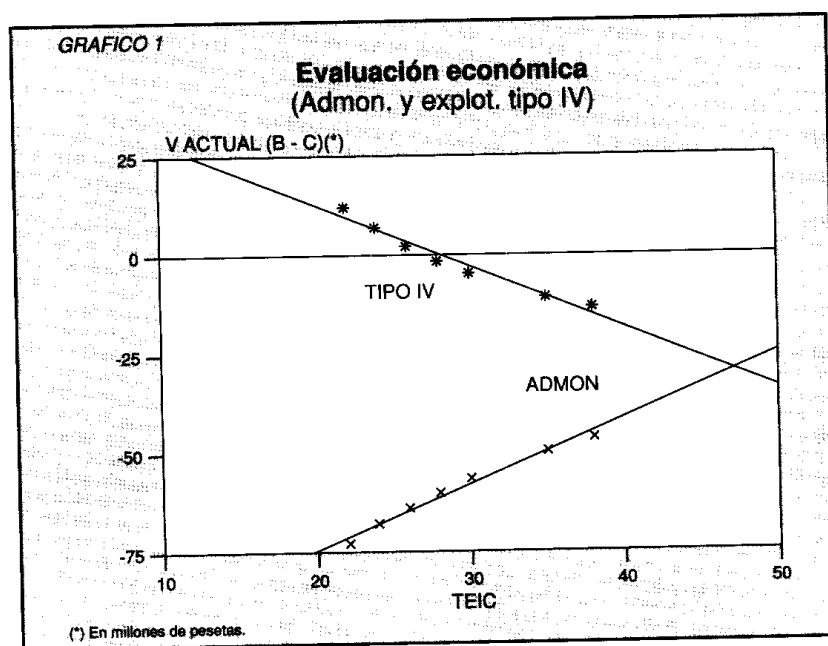
A la vista de los resultados, se puede decir que globalmente, el proyecto de reforma agraria en la comarca, satisface los criterios de eficiencia económica, ya que tanto el VAN, como la relación B/C toman valores por encima de los mínimos exigidos. No obstante, para valores de la Tasa Económica de Descuento superiores al 26%, el conjunto de explotaciones del tipo IV no cumplen los citados requisitos de eficiencia económica. Esta ineficiencia queda compensada en la agregación, por la elevada rentabilidad de las explotaciones del tipo II, en las cuales para todas las Tasas de Descuento utilizadas se obtienen relaciones B/C superiores a 1,5. Por tanto, aunque los valores Actualizados Netos globales sean superiores a cero para cualquier tasa de descuento considerada, se observan profundas diferencias entre los diferentes tipos de explotaciones. Así, mientras que los tipos II y III obtienen siempre valores positivos, el

Cuadro 5
RESUMEN DE RESULTADOS DE LA EVALUACION ECONOMICA

Tasas	VAN (millones de Pesos)				B/C				
	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Admón.	Global	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Global
0,22	1.555,5	4.588,8	12,2	-73,0	5.683,4	1,82	1,51	1,02	1,51
0,24	1.038,9	4.101,2	6,9	-68,1	5.078,9	1,78	1,48	1,02	1,49
0,26	939,2	3.684,6	2,5	-63,8	4.561,9	1,75	1,46	1,01	1,47
0,28	853,0	3.324,6	-1,3	-60,0	4.116,3	1,72	1,44	0,99	1,45
0,30	778,1	3.012,5	-4,5	-56,6	3.729,5	1,69	1,42	0,98	1,43
0,35	628,6	2.390,9	-10,6	-49,6	2.959,4	1,62	1,38	0,97	1,38
0,38	558,3	2.099,9	-13,3	-46,1	2.598,9	1,59	1,35	0,96	1,36

tipo IV, a partir de Tasas de Descuento superiores al 26%, presenta un VAN negativo.

Los resultados anteriores ponen de manifiesto la especial vulnerabilidad de las explotaciones del tipo IV, frente a situaciones económicas adversas. Se da además la circunstancia de que son estas explotaciones las que más se aproximan al sector reformado de las reformas agrarias tradicionales. Por todo ello, parece interesante analizar en qué medida los recursos liberados por la Administración, esto es los fondos públicos, se transfieren a estas explotaciones. Como se puede observar en el gráfico 1, existe un punto de intersección a partir del cual los gastos de la Administración son inferiores a las pérdidas de este grupo de explotaciones, por lo que es evidente que para tasas de descuento superiores a ese punto de intersección, el proyecto deja de ser rentable desde una perspectiva estrictamente económica. Ahora bien, la eficiencia económica sólo es uno de los objetivos de esta RAA, ya que también se persiguen los efectos redistributivos provocados por la creación de nuevos empleos, tanto



en las explotaciones tipo II y III como en las del tipo IV. Los resultados de la Evaluación Social, que tiene en cuenta dichos efectos distributivos, se han obtenido para los cuatro escenarios mencionados en el apartado dedicado a los aspectos metodológicos. Los valores correspondientes a las Tasas sociales de Descuento estimadas como más probables para la Economía española, aparecen en el cuadro 6.

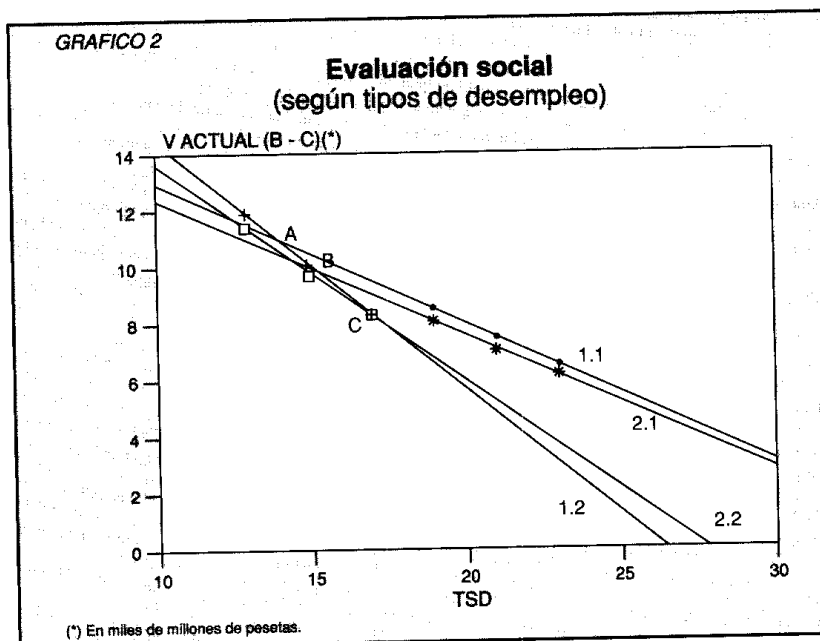
Como puede observarse, los dos indicadores de rentabilidad superan en todos los escenarios considerados, los valores mínimos exigidos para que el proyecto de Reforma Agraria en la comarca considerada, sea aceptable desde la perspectiva del objetivo de equidad. En el gráfico 2, se observa que efectivamente, son los trabajadores agrícolas que pertenecen al nivel de consumo más bajo los que resultan más beneficiados por la RAA, y que la rentabilidad social es mayor en el supuesto de que este colectivo cobrase el subsidio de desempleo en la situación anterior a la Reforma. Por el contrario, para el grupo de trabajadores con un nivel de consumo superior, los resultados globales son mejores en el supuesto de que este colectivo procedente del paro, no percibiese el subsidio de desempleo.

A la vista del conjunto de resultados de la Evaluación Social (cuadro 6), se puede decir que la RAA obtiene los mejores resultados, desde la perspectiva del objetivo de equidad tal como éste se define en la LRAA, cuando los trabajadores que se benefician del mismo pertenecen a los escenarios 1.1 y 2.1, si nos atenemos al indicador de rentabilidad relativa (B/C), y a los escenarios 1.2 y 2.2, si el indicador considerado es el de rentabilidad absoluta (VAN).

Cuadro 6

RESUMEN DE RESULTADOS DE LA EVALUACION SOCIAL
(según escenarios de desempleo) (millones de Ptas)

TSD	VAN				B/C			
	1.1	1.2	2.1	2.2	1.1	1.2	2.1	2.2
13		11.827,2		11.395,0		1,82		1,77
15		10.070,8		9.684,7		1,76		1,71
17		8.626,8		8.278,9		1,69		1,65
19	8.454,7		8.044,2		1,79		1,73	
21	7.363,2		6.988,0		1,73		1,67	
23	6.440,9		6.095,8		1,67		1,61	



Comparando los resultados de la Evaluación Económica, con los de la Evaluación Social, del *PROYECTO DIFERENCIA*, se observa que el VAN casi se triplica y que la relación B/C es 1,2 veces superior, cuando se tienen en cuenta los efectos distributivos. Estos aumentos tan importantes de rentabilidad, se deben a que la mano de obra representa casi el 30% del total de costes, incluidos los de inversión, y el 76% de los costes de funcionamiento. Como se ha supuesto que los niveles de ingresos de los trabajadores agrícolas, antes de la implementación de las medidas de RAA, eran los más bajos de la escala nacional, e incluso que percibían el subsidio de desempleo, el coste real de sus empleos para la sociedad española, queda reducido al 34%, 47%, 39% y 51% respectivamente, del valor de los salarios de mercado, en cada uno de los cuatro escenarios considerados. Esta importante reducción de costes con relación a los estimados para la Evaluación Económica, eleva evidentemente el valor de los indicadores de rentabilidad social.

V. CONCLUSIONES

El objetivo esencial de la LRAA aprobada en 1984 era el aumento de eficiencia social de las grandes explotaciones de Andalucía. El criterio de eficiencia social establecido por la Ley se apoyó en la definición de una *proxy* de la función real de bienestar social, en la cual figuraban como variables, la productividad (producción bruta por hectárea) y el nivel de empleo de mano de obra (empleo por hectárea).

El hecho de que en dicha función *proxy* no figurase como variable la rentabilidad privada (margen bruto por hectárea) de las grandes explotaciones, provocó importantes críticas desde sectores tanto empresariales como académicos. Dichas críticas argumentaban que el objetivo de eficiencia social podía generar efectos no deseados en la eficiencia privada de las explotaciones afectadas por la aplicación de las medidas contenidas en la LRAA. Sin embargo, según la investigación piloto desarrollada durante más de dos años en la Comarca de la Vega de Córdoba, cuyos resultados finales se presentan en este trabajo, no parece que esta crítica sea sostenible.

En efecto, si comparamos la situación antes y después de la Reforma Agraria, se observa cómo en la situación *ex-post* (después de aplicar las medidas de la RAA), las explotaciones de la comarca de la Vega de Córdoba mejoran su nivel de rentabilidad privada (margen bruto por hectárea), y ello se produce tanto en las explotaciones del tipo II como en las del tipo III y IV. El incremento medio del margen bruto por hectárea, en el conjunto de explotaciones afectadas por la RAA en la Vega de Córdoba es del 62%.

Estos resultados se ven confirmados por los obtenidos en la Evaluación Financiera. En efecto, para los tres grupos de explotaciones afectadas por la RA, los planes de intensificación de cultivos o de mejora forzosa previstos, cumplen las exigencias mínimas de rentabilidad financiera. Esto es, el Valor Actualizado Neto de los flujos de caja del cambio de la situación actual a la exigida por la RA, es superior a cero, y la relación B/C, es mayor que uno. Ello significa que la aplicación del proyecto de RAA es favorable desde la óptica de la rentabilidad privada, no sólo para los precios considerados de inputs y outputs, sino también, en un contexto más desfavorable,

como es el previsto en el análisis de sensibilidad, en el que se supone un incremento del 6% en los costes, sin que aumenten los precios de los productos agrarios.

En definitiva, la célebre polémica entre rentabilidad privada y rentabilidad social, no parece darse en este proyecto de RAA. Otra cosa bien distinta es que, como consecuencia de la aplicación de la RAA, los grandes agricultores se vean obligados a realizar inversiones en sus explotaciones y a asumir un mayor nivel de riesgo y de dificultad de gestión técnica y comercial, y que ello les suponga una cierta desutilidad. Si esa desutilidad fuese muchísimo mayor de la considerada en el estudio quizá los resultados no hubieran sido tan favorables desde la perspectiva privada de los grandes agricultores. En ese caso lo que habría que plantearse es si no sería mejor, desde el punto de vista de la sociedad, cambiar estos empresarios por otros a los que el hecho de invertir y asumir mayores niveles de riesgo y de dificultad de gestión, no les produjera tanta desutilidad. Este era justamente el planteamiento de la LRAA.

En cuanto a la evaluación económica, cabe decir que la aportación de las explotaciones afectadas al conjunto de la economía nacional como consecuencia de la transformación exigida por la LRAA, supera en el caso más desfavorable (tasa de descuento de un 38%) los dos mil millones de pesetas, lo que representa más de 84.000 pesetas por hectárea media.

Evaluated el proyecto además desde la perspectiva del objetivo *equidad*, es decir, teniendo en cuenta los efectos redistributivos generados fundamentalmente a través del incremento del empleo, el Valor Actual Neto de los flujos del proyecto diferencia (antes y después de la RAA) casi se triplica y la relación Beneficio/Coste es 1,2 veces superior a los correspondientes valores obtenidos en la evaluación desde el punto de vista únicamente del objetivo eficiencia. No en vano la mano de obra agrícola representa en la transformación alrededor del 30% del total de costes (incluida la inversión), y el 76% de los costes de funcionamiento.

En función del origen y situación de los nuevos trabajadores, el precio social del trabajo, es decir, el verdadero coste para la sociedad de crear esos nuevos empleos queda reducido entre un 34 y un 51% del valor de los salarios de mercado.

La conclusión final es, por tanto, que según los resultados de esta investigación, realizada como estudio piloto en la Comarca de la vega de Córdoba, la Reforma Agraria de Andalucía cumplía los niveles mínimos de rentabilidad financiera económica y social exigible a cualquier otro proyecto de desarrollo agrícola. Y sin embargo, una vez más, estamos ante un intento fallido de Reforma Agraria, ya que después de 1989 dejó prácticamente de aplicarse.

Las causas de este intento fallido de Reforma Agraria, por tanto, no pueden ser atribuidas a la falta de rentabilidad económica y social del proyecto. Las razones, que a nuestro modo de ver, pueden explicar esta situación son fundamentalmente las siguientes:

1. Falta de apoyo social. Los grandes agricultores y sus organizaciones rechazaron la RAA al considerar que perjudicaba sus intereses. Por otro lado, los trabajadores agrícolas no apoyaron decididamente el proyecto. Esta segunda falta de apoyo, menos entendible que la primera, se debió básicamente a que los sindicatos de trabajadores agrícolas tacharon al proyecto de poco radical.

Una proporción cada vez mayor de trabajadores agrícolas prefieren otros tipos de empleo no agrícola, y en muchos casos, la generalización del subsidio de desempleo agrícola ha creado en los trabajadores una mentalidad acostumbrada a percibir ingresos con el mínimo esfuerzo, sin necesidad de asumir o un trabajo duro o la responsabilidad directa de tomar decisiones relacionadas con el cultivo de la tierra.

2. Dificultades jurídicas. A pesar de que el Tribunal Constitucional rechazó por unanimidad el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Partido Popular en 1988, el ordenamiento jurídico español no permite muchas alegrías cuando se trata de tocar el derecho de propiedad de la tierra.

La oposición frontal de los grandes agricultores afectados por la Reforma Agraria, junto con los amplísimos resquicios legales que nuestro ordenamiento jurídico ofrece para proteger el derecho de propiedad, permitieron que éstos, a través de sus organizaciones y de sus asesores jurídicos, sepultaran a la administración entre miles de recursos, alegaciones, apelaciones, etc., dificultando enormemente la aplicación de la LRAA. Sólo una voluntad política decidida, que no existió, hubiera permitido, mediante cambios en profundidad de ciertas normas del ordenamiento jurídico vigente, superar este obstáculo.

3. Evolución del marco económico y de política agraria. La situación económica española, así como el marco de política agraria existente a principios de los años ochenta, momento de aprobación de la LRAA, cambiaron radicalmente en los años posteriores, especialmente a partir de 1986, a raíz de nuestra incorporación a la CEE y de la consiguiente aplicación de la Política Agraria Comunitaria.

En el nuevo contexto no era fácil sostener políticamente la necesidad de incrementar la productividad de las grandes explotaciones (uno de los criterios utilizados por la RAA), cuando la nueva PAC penalizaba dichos incrementos y estimulaba la extensificación y el abandono de tierras. Esta contradicción entre objetivos regionales y comunitarios ha planeado después de 1986 sobre la continuidad de la LRAA.

Sin embargo, hay que señalar que la contradicción entre la LRAA y la PAC, se produce más en la letra que en el espíritu de ambas legislaciones agrarias. Así la RAA pretende que los grandes agricultores aprovechen adecuadamente los recursos naturales y gestionen mejor sus explotaciones, cosa que en principio no es contraria a la filosofía de la nueva PAC.

Quizá lo que sí debería cambiarse son los criterios o índices que ha utilizado la RAA. Probablemente si se utilizasen otros índices más acordes con las nuevas tendencias de la PAC (racionalización de costes, criterios medioambientales, etc.), podría resolverse esta contradicción más aparente que real. En cualquier caso ello obligaría a cambios profundos en la LRAA, aprobada hace ya casi diez años en un contexto radicalmente distinto. En política agraria, como en tantas otras cosas, nada es eterno, y es necesario por tanto una gran flexibilidad e imaginación para adaptarse a la evolución de los tiempos.

BIBLIOGRAFIA

ARROW, K. (1951). *Social choice and Individual Values*. John Wiley and sons, New York.

BARCELO, L. V. (1985). *El papel de la política Agraria en la actual crisis económica mundial*. Agricultura y Sociedad, n.º 35.

BARCELO, L. V. (1988). *Eficiencia y Equidad de la Reforma Agraria en Andalucía*, en *La Reforma Agraria*. Cuadernos y Debates, n.º 10, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

DORNER, P. (1974). *Reforma agraria y desarrollo económico*. Alianza Editorial, Madrid.

FAO. *Conferencia Mundial sobre Reforma y Desarrollo Rural*, Roma, 1979.

JANVRY, A. (1981). *The agrarian question and Reformism in Latin America*. John Hopkins University Press, Baltimore.

KEENEY, R. L. y RAIFFA, H. (1976). *Decisions with Multiple objectives Preferences and Value Trade-offs*. John Wiley and sons, New York.

LÓPEZ BLANCO, M. (1987). *Eficiencia Económica y Reforma Agraria en Andalucía*. Revista de Estudios Agrosociales, 139.

MORENO, C. (1986). *La reforma agraria en la España de la transición*. Tesis doctoral Universidad Politécnica de Madrid.

NAREDO, J. M. (1978). *Ideología y realidad en el campo de la reforma Agraria*. Agricultura y Sociedad, n.º 7.

NAREDO, J. M.; RUIZ MAYA, L. y SUMPSI, J. M. (1977). *La crisis de las apercería de secano en la postguerra*. Agricultura y Sociedad, n.º 3.

PÉREZ YRUELA, P. (1988). *La Reforma Agraria Andaluza: limitaciones y perspectivas*. En *La Reforma Agraria*. Cuadernos y Debates, n.º 10, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

ROMERO, C. *La reforma agraria en Andalucía y la eficiencia económica: algunas reflexiones*. Revista de Estudios Agrosociales.

SUMPSI, J. M. *Estudio de la transformación del cultivo al tercio al de año y vez en la campiña de Andalucía*. Agricultura y Sociedad, n.º 16.

SUMPSI, J. M. (1988). *La Reforma Agraria en Andalucía*. En *La Reforma Agraria*. Cuadernos y Debates, n.º 10, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

SUMPSI, J. M.; VÁZQUEZ, I.; ROMERO, C.; AMADOR, F. y BARCO, A. (1986). *Fundamentos Teóricos y Aspectos operativos de la Ley de Reforma Agraria Andaluza*. Instituto Andaluz de Reforma Agraria, Sevilla.

SQUIRE y VAN DER TAK (1975). *Economic Analysis of Projects*. Johns Hopkins University Press, London.

GUZMÁN, M. *La influencia del precio social del factor trabajo en la Evaluación Económica de las Inversiones Públicas en la Agricultura, en situaciones de desempleo*. Tesis doctoral, Dpto. de Economía y Sociología Agrarias, Universidad de Córdoba.

RESUMEN

La Reforma Agraria se ha considerado históricamente un instrumento de desarrollo a través del incremento de la productividad agraria y el aumento del empleo. O lo que es lo mismo: la consecución de los objetivos de eficiencia y equidad.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha presentado tradicionalmente una estructura de propiedad de la tierra injusta y desigual que se ha señalado como una de las causas de una tasa de paro muy superior a la media nacional. Este hecho se da mientras existen recursos ociosos y se observa una productividad inferior, en ciertos pero numerosos casos, a la potencialidad real. Por estos motivos el Parlamento Andaluz aprobó en 1984,

a propuesta del gobierno regional que recogía una reivindicación histórica, una Ley de Reforma Agraria que, en ese contexto político, sirviese para suavizar estos problemas.

En este trabajo se evalúan, desde la perspectiva pública y privada, los efectos de la RAA sobre un conjunto de 168 explotaciones extendidas sobre las 43.000 Has de la Comarca piloto de la Vega de Córdoba.

Por su naturaleza, la evaluación, realizada «a posteriori», analiza los resultados considerando las circunstancias políticas, económicas y ambientales del momento en que se tomaron las decisiones de promulgar la Ley. Así se aporta información para el debate sobre la eficiencia social demostrándose que no sólo no está reñida con la eficiencia privada sino que podía actuar, en el marco de ese momento histórico, como impulsora y mejoradora de la rentabilidad privada. El precio a pagar por ello sería una mayor complejidad de las áreas de gestión y la asunción de un riesgo superior por los empresarios, circunstancias que se apuntan en la línea de profesionalización creciente de los agricultores.

A parte de la crisis agraria de superproducción de todos los mercados se apuntan algunas de las causas que impidieron el éxito de un proyecto viable en el contexto de precios y mercados del período 80-84. Respecto a las divergencias que se citan entre la LRAA y la reforma de la PAC puede no ser tan evidentes si se atiende más al concepto y filosofía de la primera que a la mecánica de cálculo de los indicadores que se utilizaron en su día. La inclusión del objetivo sustentabilidad podría ser la forma de encontrar una convergencia conceptual que sirviese a los propósitos de modernización y competitividad compatible con los referentes políticos y económicos actuales.

PALABRAS CLAVE: Reforma agraria, evaluación económica, eficiencia social, desarrollo económico.

RESUME

La réforme agraire a été considérée historiquement comme un instrument d'essor, en raison de la croissance de la productivité agricole et de l'augmentation de l'emploi qu'elle entraîne; ou, ce qui revient au même, de l'obtention des objectifs d'efficacité et d'équité. La Communauté autonome d'Andalousie a présenté traditionnellement une structure de propriété de la terre injuste et inégale, qui a été signalée comme l'une des causes d'un taux de chômage très supérieur à celui de la moyenne nationale. En même temps, il y est observé l'existence de ressources oisives et une productivité inférieure, dans de nombreux cas, au potentiel réel. C'est pourquoi, le Parlement andalous a adopté en 1984, à la demande du Gouvernement régional qui se faisait ainsi le porte-parole d'une revendication historique, une loi de réforme agraire destinée, dans ce contexte politique, à alléger ces problèmes.

Dans ce travail, il est fait une évaluation, du point de vue public et privé, des effets de la RAA sur un ensemble de 168 exploitations, s'étendant sur 43.000 has de la région pilote de la Vega, ou plaine, de Cordoue.

De par sa nature même, l'évaluation, réalisée «a posteriori», analyse les résultats en tenant compte des circonstances politiques, économiques et d'environnement du moment où la décision de promulguer la loi a été prise. Dans ce sens, il est apporté certaines informations au débat sur l'efficacité sociale, qui permettent de montrer que celle-ci non seulement ne va pas à l'encontre de l'efficacité privée, mais qu'elle pourrait

même, dans le cadre de ce moment historique, encourager et améliorer la rentabilité privée. Le prix en serait une plus grande complexité des domaines de gestion et l'acceptation d'un risque supérieur pour les chefs d'exploitation, circonstances prises en considération dans la ligne de professionnalisation croissante des agriculteurs.

Outre la crise agricole de superproduction de tous les marchés, il est signalé certaines des raisons qui ont empêché le succès d'un projet viable dans le contexte des prix et des marchés de la période 80-84. Quant aux divergences relevées entre la LRAA et la réforme de la PAC, elles ne semblent pas tellement évidentes s'il est d'avantage mis l'accent sur le concept et la philosophie de la première que sur la mécanique de calcul des indicateurs utilisés à ce moment-là. L'inclusion de l'objectif de développement continu permettrait de trouver une convergence conceptuelle servant aux propos de modernisation et de compétitivité, compatibles avec les caractéristiques politiques et économiques actuelles.

S U M M A R Y

Agrarian Reform has traditionally been considered a development tool by raising agricultural productivity and opening up new job opportunities, i. e. achieving the objectives of efficiency and equity.

The Autonomous Community of Andalusia has traditionally been featured by an unfair and uneven landholding structure which has been mentioned as one of the reasons for above-average unemployment rates in this region. At the same time, there are idle resources and in many specific cases productivity falls short of what it could actually be. For those reasons the Andalusian Parliament, acting on a proposal by the regional Government, passed an Agrarian Reform law in 1984 designed to meet historical demands in that respect and to help overcome such problems.

The author evaluates, from both the public and private viewpoints, the results of the Agrarian Reform implemented on a set of 168 farms covering 43,000 hectares in the pilot area of Vega de Córdoba.

In this evaluation, which is carried out «after the fact», the author takes into account the political, economic and environmental situation at the time when the Agrarian Reform law was passed. Thus, he contributes information which sheds light on the question of the social efficiency of Agrarian Reform, showing that this is not at odds with private-sector efficiency: on the contrary, in the present context the Agrarian Reform may even be seen to promote and enhance private profitability. The price to be paid for that would be increased complexity of management tasks and the higher level of risk to be borne by farmers, which point to an increasingly professionalism towards farming.

Apart from the farming crisis resulting from surplus offerings in every market, the author mentions some of the reasons which prevented a viable and successful project from being undertaken in the context of prices and markets during the 1980-1984 period. Concerning certain inconsistencies which have been noted between the Andalusian Agrarian Reform Act and the CAP, such inconsistencies might turn out not to be so obvious if we consider the concept and philosophy of the Agrarian Reform Act rather than the method of computing the relevant indicators which was used at the time. A way of ensuring consistency would be to introduce the objective of sustainability, which would serve the purpose of updating farm operations and raising productivity in line with current political and economic requirements.
