

EL CESE ANTICIPADO DE LA ACTIVIDAD AGRARIA. UN PROGRAMA CON ESCASAS EXPECTATIVAS PARA ANDALUCÍA

Rocío SILVA PÉREZ*

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

El envejecimiento de las personas que regentan la titularidad de las explotaciones agrarias constituye una característica extensible al conjunto del espacio agrario europeo. El éxodo rural, el retroceso de la población empleada en la agricultura, la escasa movilidad de la tierra, las crisis agrarias motivadas por la superproducción de los aprovechamientos más representativos del sector, etc., se han conjugado para propiciar dos procesos que inciden en el envejecimiento: la huida del campo de los más jóvenes dificulta el relevo generacional, al tiempo que la poca movilidad de la tierra impide la entrada de nuevos agricultores, ya de por sí reticentes a iniciarse en una actividad cada vez más azarosa.

El problema se complica si se relaciona la variable edad con el tamaño económico o superficial de las explotaciones. Las explotaciones con titulares más envejecidos presentan una mayor inviabilidad económica y una menor dimensión superficial. Es decir, el proceso de envejecimiento guarda una estrecha relación con una de las principales limitaciones que deben resolver las agriculturas europeas a tenor la progresiva liberalización de los mercados internacionales: sus deficientes estructuras productivas. Asimismo, la mentalidad más conservadora del empresario agrario de más edad se constituye en un freno para la introducción de innovaciones y para los cambios que se pretenden introducir en las orientaciones productivas para adaptarlas al mercado. Además, la continuidad en la actividad agraria se erige en una condición *sine qua non* para la consecución de un conjunto de fun-

* Profesora del Departamento de Geografía Humana. Universidad de Sevilla.

ciones recientemente asignadas a determinadas agriculturas –desarrolladas en áreas marginales– tales como la protección del medio ambiente y la preservación del paisaje.

2. SITUACIÓN DE ANDALUCÍA ANTE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE CESE DE ACTIVIDAD

En 1990 se inició la aplicación en Andalucía del segundo programa comunitario de jubilación anticipada de la agricultura¹ –contenido en el Reglamento (CEE) nº 1096/1988 de 25 de abril, y desarrollado por el Real Decreto del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación nº 1178/1989 de 30 de septiembre. Entre los objetivos que se plantea esta línea de ayudas –que se mantienen en sucesivas modificaciones²– destacan los siguientes:

1. El rejuvenecimiento del empresariado agrario, esto es, la sustitución en la titularidad de las explotaciones de los agricultores de más edad por otros más jóvenes.
2. La mejora de la viabilidad económica de las explotaciones (reestructuración) mediante el incremento de sus superficies con la adición de las tierras de los agricultores que se jubilan.
3. El mantenimiento del poder adquisitivo de los agricultores que quieran abandonar la producción antes de la jubilación normal.
4. La recuperación para fines no agrarios de las superficies aquejadas por problemas de excedentes.

Para ello, se incentiva a los titulares con una edad comprendida entre 60 y 65 años (denominados *cesionistas*) a que abandonen la agricultura y transfieran sus explotaciones, por venta o arrendamiento, a agricultores de menos de 45 años (denominados *cesionarios*). El programa afecta asimismo a un empleado fijo o ayuda familiar de más de 55 años que haya trabajado regularmente en la explotación del agricultor que se retira, con preferencia del primero.

Se trata, pues, de un programa de carácter horizontal con una triple vertiente (BARAJA, E. y ALARIOS, M., 1991): *social*, por cuanto se propicia el retiro de los agricultores que encuentran dificultades de adaptación bien por su edad, bien por las especiales características de sus explotaciones; *estructural*, ya que se favo-

1. El primer programa comunitario de cese de actividad (Directiva 72/160/CEE) fue derogado en 1985 esto es, un año antes de la adhesión española a la Europa Comunitaria.

2. Las modificaciones posteriores del programa analizado están contenidas en el Real Decreto 22/1991 que introduce escasas variantes –incremento de las ayudas y rectificación de determinados requisitos– y en el Real Decreto 477/1993, que incorpora al programa español las modificaciones introducidas en esta línea de ayudas a raíz de la reforma MacSharry.

rece la ampliación de la base territorial de las explotaciones previsiblemente viables gracias a la compra o arrendamiento —por un periodo mínimo de diez años— de las tierras del agricultor que se pre-jubila; y *estabilizadora*, por cuanto el agricultor que cesa puede dedicar su explotación a fines no agrarios, mitigando con ello el problema de los excedentes.

Según el último Censo Agrario, en Andalucía existen más de 116.000 explotaciones (en torno al 30% del total) regentadas por agricultores con una edad comprendida entre los 55-65 años, y unas 82.000 (alrededor del 20%) cuyos titulares sobrepasan la edad oficial de jubilación. Es decir, más de la mitad de los titulares de las explotaciones agrarias andaluzas supera los 55 años de edad cuando los titulares de menos de 45 sólo representan el 25%. En función de ello, se esperaba que el cese anticipado de la actividad agraria habría de tener una especial incidencia en la región (SERVICIO DE SEGUIMIENTO DE LA PAC, 1991). Asimismo, el programa habría de acelerar la necesaria reestructuración de la agricultura andaluza a través de la corrección de la inviabilidad económica que caracteriza a la mayor parte de sus explotaciones: unas 200.000 explotaciones (alrededor del 50%) con un margen bruto anual inferior a 199.200 pesetas (el equivalente a una Unidad de Dimensión Económica, en adelante UDE), con una superficie agraria útil en torno a las 322.000 Has, más de la mitad de las mismas en manos de titulares de más de 55 años (Censo Agrario de 1989).

Pero los resultados obtenidos tras cinco años de aplicación de esta línea de ayudas no pasan anecdóticos: 4 explotaciones implicadas en 1990; 13 en 1991; 19 en 1992; 23 en 1993 y tan solo 9 en 1994. Si en los primeros años cabía achacar esta escasa repercusión al desconocimiento del programa, la familiarización creciente de los agricultores andaluces con las distintas medidas de la política agraria europea invita a la búsqueda de otras causas que expliquen esta situación. Este trabajo se va a centrar dos posibles grupos de factores disuasorios de la aceptación de la jubilación anticipada: 1) Los relacionados con su adecuación a las características estructurales y productivas de la agricultura andaluza; y 2) el interés por el mismo en términos comparativos con otras líneas de ayuda.

3. LAS CONDICIONES DE ACCESO AL PROGRAMA ESPAÑOL DE JUBILACIÓN ANTICIPADA

Los agricultores que pretendan acogerse al programa de jubilación anticipada —y los que se hagan cargo de la superficie “abandonada” por el agricultor que se retira— han de cumplir una serie de requisitos, extensibles a sus explotaciones, en los que basaremos análisis de la aplicabilidad de esta medida en Andalucía.

Entre los requisitos exigidos a los titulares *cesionistas* destacan los siguientes (cuadro nº 1):

CUADRO I
REQUISITOS EXIGIDOS A LOS TITULARES

R.D. 1178/89	R.D. 22/91	R.D. 477/93
<i>Cesionistas</i>		
1. Tener entre 60-65 años de edad.	1. S/C	1. S/C
2. Ser agricultor a título principal.	2. S/C	2. S/C
3. Situación de alta en el Régimen Agrario de la Seguridad Social con una cotización previa de diez años.	3. Más cinco años de cotización tras la acogida al programa.	3. S/C
4. Abandono definitivo de la actividad y cesión de la explotación a un joven agricultor.	4. S/C	4. S/C
<i>Cesionarios</i>		
1. Tener menos de 45 años.	1. S/C	1. S/C
2. Pasar a ejercer la actividad agraria a título principal.	2. S/C	2. S/C
3. Regentar una explotación agraria con un año de antigüedad.	3. S/C	3. S/C
4. No ser pariente directo del titular que cesa.	4. Pueden ser parientes directos, pero sólo en las áreas desfavorecidas.	4. S/C
5. Mantener la explotación resultante un mínimo de diez años.	5. S/C	5. S/C
6.	6.	6. Tener una capacidad profesional suficiente.

S/C: Sin cambios.

Fuente: Normativa que regula los sucesivos programas. Elaboración propia.

1. Han de tener una edad comprendida entre los 60-65, lo que supone una restricción de cinco años respecto a lo estipulado en el Reglamento europeo. En relación a este punto, en un apartado anterior se señaló que los titulares con una edad comprendida en el intervalo 55-65 años –el Censo Agrario no contempla al grupo 60–65– representan en torno al 30% del conjunto de los andaluces.
2. Han de ser *agricultores a título principal*, esto es, obtener más de la mitad de sus ingresos de la agricultura³ y dedicar a esta actividad más de la mitad del tiempo de trabajo. En esta situación se encuentran en torno a 58.000 titulares, apenas el 15% de todos los andaluces. Por otra parte, este requisito se contradice con uno de los principales objetivos que se plantea la actual política agraria de la Unión Europea: llegar a una mayor diversificación de las fuentes de ingresos de las familias campesinas.
3. Han de estar en situación de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, o en el Régimen Estatal de Trabajadores Autónomos, habiendo cotizado en cualquiera de ellos por un periodo mínimo de diez años. En cualquier caso, los titulares que se jubilan anticipadamente siguen considerados en situación de alta, lo que significa que han de seguir cotizando a la Seguridad Social. En relación a este punto, si bien el programa de 1989 eximía a los beneficiarios del pago de estas cuotas, que eran transferidas a los presupuestos del Estado, desde 1991 el agricultor que se acoja a esta línea de ayudas debe descontar de las primas otorgadas el importe que le corresponda. Es decir, el incremento en la cuantía de las subvenciones que contemplan las distintas reformas resulta más ficticio que real. En contrapartida, al objeto de hacer más atractivo el programa, desde 1993 los agricultores implicados perciben durante los cinco años posteriores a la jubilación definitiva (esto es, entre los 65 y 70 años) una prima complementaria calculada en base a la diferencia existente entre la indemnización que cobraba del programa de pre-jubilación y el importe de la pensión por jubilación definitiva.
4. Deben desprenderse de la explotación y transferir ésta, por venta o arrendamiento, a agricultores de menos de 45 años. No obstante, el agricultor que se jubila puede reservarse hasta el 10% de la superficie de su explotación –sin rebasar una hectárea– para las necesidades del autoconsumo, y hasta el 20% –con un máximo de cinco hectáreas– con destino a la producción forestal.

3. Se incluyen asimismo en esta categoría aquellos agricultores con al menos el 50% de sus ingresos procedentes de actividades agrícolas, forestales, turísticas, artesanales, o de actividades relacionadas con la conservación del espacio natural ejercidas en la propia explotación. En cualquier caso, la renta procedente de la agricultura debe suponer, como mínimo, el 25% de la renta total.

En lo que se refiere a los titulares *cesionarios*, los requisitos son los siguientes:

1. Han tener una edad inferior a los 45 años. En esta situación se encuentran en torno al 25% de los titulares de las explotaciones agrarias andaluzas, según se ha señalado.
2. Han de tener –o pasar a tener tras la ampliación de la base territorial de la explotación– la agricultura como actividad principal.
3. Han de ser titulares de una explotación agraria, con una antigüedad de al menos un año previo al acceso al programa, y haber cotizado a la Seguridad Social por el mismo periodo de tiempo.
4. Si bien el programa de 1989 establecía que entre el cesionista y el cesionario no debía existir una relación directa de parentesco, la reforma de 1991 en un intento de superar su escasa aceptación, permite el traspaso de la explotación del titular que cesa a sus descendientes directos; pero sólo en aquellas zonas incluidas en *la lista comunitaria de áreas desfavorecidas*, en las categorías de áreas de montaña o desfavorecidas por despoblamiento (Directiva 91/465/CEE). Pese a todo, continúa siendo un programa con una escasa aceptación debido a la dificultad que encierra el relevo generacional en estos espacios –muy castigados por la emigración y el despoblamiento
5. El agricultor que se haga cargo de las tierras del titular que se retira debe conservar la explotación resultante durante un periodo mínimo de diez años lo que constituye otro inconveniente, sobre todo si se tiene en cuenta la incertidumbre que supone mantener la agricultura como actividad principal en las condiciones actuales.
6. Finalmente, la reforma de 1993 ha introducido como nuevo requisito para los potenciales cesionarios el de estar en posesión de una *capacidad profesional suficiente*, que se justifica por la asistencia a cursos o cursillos de formación agraria por un periodo mínimo de 150 horas lectivas. Teniendo en cuenta que la carencia de una formación adecuada se convierte en un impedimento para la modernización de las estructuras productivas, la vez que en un handicap para la aplicabilidad de los programas europeos el programa comunitario de mejora de las estructuras agrarias (Reglamento 2328/1991) establece una serie de ayudas destinadas a la mejora de la formación profesional de los agricultores. En respuesta a esta normativa, en 1993 se impartieron en Andalucía un total de 34 cursos de incorporación a la empresa agraria, a los que asistieron 1.126 agricultores, de los que sólo 426 obtuvieron la capacidad profesional requerida (*La Agricultura y la Pesca en Andalucía. Memoria 1993*). A la vista de estos resultados, se puede asimismo concluir que se trata de un requisito escasamente aplicable a las explotaciones agrarias andaluzas.

Las características que deben cumplir las explotaciones de los cesionistas y las de los cesionarios también han sido objeto de diversas modificaciones (Cuadro nº 2).

CUADRO II
REQUISITOS EXIGIDOS A LAS EXPLOTACIONES

	R.D. 1178/89	R.D. 22/91	R.D. 477/93
De los titulares cesionistas.	– Generar un margen económico mínimo de 500.000 pts./año.	– El margen neto anual no debe superar en un 120% a la renta de referencia.	– Tener una dimensión económica mínima de 4 UDEs. – No utilizar más de 2 UTH. – No haber disminuido en superficie desde septiembre de 1989.
De los titulares cesionarios.			– Generar un margen económico anual superior a 5 UDEs. – No haber disminuido en superficie desde enero de 1993.
Resultantes de la reestructurac.	– Generar un margen neto por unidad de trabajo entre el 35% y el 120% de la renta de referencia. – No introducir cultivos excedentarios.	– S/C – S/C	– Tener una dimensión económica mínima de 12 UDEs. – S/C – No utilizar más de 2 UTH.

S/C: Sin cambios.

Fuente: Idem.

Para impedir que se obtuviesen indemnizaciones por el abandono de “falsas explotaciones”, esto es, aquéllas que liberarían una cantidad de tierras muy reducida (PEREZ IGLESIAS, 1991), y para garantizar que la explotación resultante de la reestructuración fuese económicamente viable, el programa de 1989 exigía las siguientes condiciones: a) que la explotación del titular que cesaba en la actividad permitiese la obtención de un margen bruto anual superior a 500.000 pesetas (el

equivalente a 2,5 UDEs); y b) que la dimensión de la explotación resultante de la reestructuración fuese tal que el margen bruto neto por Unidad de Trabajo Añor (UTA) oscilase entre el 35 y el 120% de la renta de referencia, definida en el artículo 2º del R.D. 808/1987 como el salario medio anual de los trabajadores no agrarios de cada región. Se trataba, asimismo, de dos condicionantes escasamente aplicables en Andalucía, donde más del 67% de las explotaciones tienen una dimensión económica inferior a 2 UDEs (CENSO AGRARIO DE 1989).

Este impedimento, que restaba aplicabilidad al programa, también se intentó subsanar con la reforma de 1991, que anulaba la dimensión económica mínima que debían satisfacer las explotaciones de los cesionistas. Pero los resultados continuaron siendo muy escasos: un total de 624 titulares españoles implicados en el programa durante 1993, de los que sólo 23 eran andaluces.

Finalmente, el R.D. 477/1993 vuelve a introducir entre las condiciones de acceso para las explotaciones de los cesionistas la de estar en posesión de una dimensión económica mínima, y extiende este requisito a las explotaciones de los cesionarios y a las resultantes de la reestructuración. En función de ello, las explotaciones españolas y andaluzas que actualmente pretendan acogerse a la jubilación anticipada de la agricultura han de tener las siguientes dimensiones económicas:

- La explotación del titular que cesa en la actividad debe generar anualmente un margen económico mínimo de 4 UDEs y no utilizar más de 2 unidades de trabajo-hombre⁴. Asimismo, no debe haber reducido su superficie en más de un 15% desde el 30 de septiembre de 1989. Los dos primeros requisitos se corresponden, según señala Vázquez Duarte (1995), con aquellas explotaciones con una dimensión inferior a las 16 UDEs; es decir, "las explotaciones agrarias que cumplen las características expresadas son las que se encuentran en el intervalo comprendido entre 4-16 UDEs de dimensión económica: un total de 68.806 explotaciones, que ocupan una superficie de 1.164.055 Has" (VAZQUEZ DUARTE, 1995, 123).
- La explotación del agricultor que se haga cargo de las tierras del titular que se retira debe tener antes de la ampliación una dimensión mínima de 5 UDE —esto es, generar un margen bruto superior a las 996.000 pesetas anuales— y no debe haber experimentado una reducción de su superficie después del 1 de enero de 1993. En esta situación se encuentran unas 60.000 explotaciones andaluzas, con una superficie de 3.170.001 Has.

4. Si se recuerda que una unidad de dimensión económica equivale a 199.200 pesetas, y que una unidad de trabajo hombre se contabiliza por 2.200 horas de trabajo al año, obtenemos que las explotaciones cesionistas que pretendan acogerse al programa deben generar un margen bruto anual mínimo de 796.800 pesetas y emplear una mano de obra cuya dedicación a la explotación supere las 4.400 horas de trabajo/año.

- La explotación resultante de la reestructuración ha alcanzado una dimensión mínima de 12 UDEs (en torno a 2,4 millones de pesetas de margen bruto estándar) y no emplear una mano de obra asalariada superior a las 2 UTH.

Estos nuevos requisitos limitan las posibilidades de aplicación del programa en Andalucía como se comprobará en otro apartado. Por otra parte, el compromiso que deben suscribir los titulares cesionarios de no introducir en la “nueva explotación” producciones excenduntarias resta igualmente aplicabilidad al programa, dada la gran variedad de productos que hoy exceden a nivel europeo la capacidad de absorción del mercado, y la dificultad que encierra encontrar producciones alternativas que se adapten a las preferencias de los agricultores y a las capacidades productivas de sus explotaciones.

En otro orden de cosas, no resulta nada fácil que el agricultor que se retira pueda encontrar, por sí solo, a otro agricultor que esté dispuesto a hacerse cargo de sus tierras. Limitación, esta última, que se ha intentado superar con la puesta en marcha por parte de los Estados Miembros de unos *Servicios de Transmisión de Explotaciones*, encargados de la realización de peritajes de las explotaciones implicadas en el programa, y de la elaboración de una relación de ofertas y demandas de tierras y de explotaciones.

CUADRO III
EVOLUCIÓN EN EL IMPORTE DE LAS AYUDAS

Tipos de Ayudas		R.D. 1178/89	R.D. 22/91	R.D. 477/93
TITULARES	Cesión íntegra de la explotación.	450.000 Pts./año	745.000 Pts./año (1) 645.000 Pts./año (2) 570.000 Pts./año (3)	750.000 Pts./año (1) 650.000 Pts./año (2) 550.000 Pts./año (3)
	Replacación forestal (Menos del 20% de la superficie de la explotación y un máximo de 5 Has.).	450.000 Pts./año + 20.000 Pts./Ha./año	745.000 Pts./año (1) 645.000 Pts./año (2) 570.000 Pts./año (3) + 30.000 Pts./Ha./año	
	Prima anual por hectárea tipo (4) (Un máximo de 300.000 Pts./Explotación).			8.000 Ptas./Ha.
Empleados fijos y ayudas familiares		300.000 Pts./año	430.000 Pts./año	450.000 Pts./año

(1) Titulares con cónyuge a su cargo.

(2) Titulares sin cónyuge a su cargo.

(3) Titulares cuyo cónyuge se jubila simultáneamente.

(4) Se entiende por hectárea tipo, aquella hectárea de tierra con una producción de 49.823 ptas. de margen bruto estándar, esto es, el equivalente a 0,25 UDEs.

FUENTE: Normativa que regula los sucesivos programas. Elaboración propia.

El cuadro nº 3 refleja la evolución del importe de las ayudas a raíz de las sucesivas modificaciones de este programa. Como primer comentario, se ha de señalar que, en nuestra opinión, resulta un tanto paradójico asignar una prima anual por explotación, con independencia de la superficie que ésta tenga –a la que sólo se hace intervenir en las primas complementarias: primas por reforestación y por hectárea tipo–, cuando el principal objetivo que se plantea esta medida es el incremento de la dimensión económica de las explotaciones regentadas por jóvenes agricultores mediante la adición de las tierras de los titulares que se jubilan.

Por otra parte, el incremento en la cuantía de las subvenciones que recogen las sucesivas reformas resulta ser más ficticio que real, ya que a partir de 1991 ha que descontarle el importe de las cuotas de la Seguridad Social: unas 15.000 pesetas mensuales en el caso de que el titular esté inscrito en el Régimen Especial Agrario y en torno a 25.000 pesetas/mes si lo está en el Régimen Estatal de Trabajadores Autónomos. En consecuencia, los desucuentos oscilan, según los casos, entre las 180.000 y las 300.000 pesetas anuales; lo que se traduce, de hecho, en una reducción en la cuantía de las subvenciones.

4. LA ESCASA INCIDENCIA DEL PROGRAMA DE JUBILACIÓN ANTICIPADA EN ANDALUCÍA. UN INTENTO DE EXPLICACIÓN

El programa de cese anticipado de la actividad agraria ha tenido hasta la fecha una escasa incidencia en Andalucía. Para explicar estos pobres resultados barajamos dos hipótesis: 1) se trata de un programa poco aplicable en esta región; 2) resulta poco atractivo a los agricultores, tanto en lo que se refiere a la cuantía de las subvenciones, como en términos comparativos con otras medidas de la PAC.

Para evaluar la incidencia real de esta línea de ayudas hay que determinar previamente la relación existente entre las explotaciones implicadas y las potencialmente afectadas; lo que a su vez permitirá precisar la aplicabilidad del programa.

Al analizar los requisitos exigidos a los titulares que pretendan acogerse a la jubilación anticipada se hacía referencia al porcentaje de explotaciones que se ajustaba a cada uno de ellos. Pero para acceder al programa hay que cumplir con el conjunto. Para calcular el número de explotaciones en esta última situación se ha procedido como sigue:

- En Andalucía existen un total de 116.092 explotaciones regentadas por titulares con una edad comprendida entre los 55 y 65 años. Por otra parte, según se desprende de una explotación de esta fuente realizada recientemente por el Instituto de Estadística de Andalucía, el 47% de los titulares con edad

comprendidas entre 55-65 años se sitúan en el segundo intervalo (esto es, en el grupo de edad que establece la normativa (Vázquez Duarte, 1995). Aplicando esta proporción, el número de titulares potencialmente afectados por la jubilación anticipada en razón de su edad asciende a 54.563.

- Pero además de situarse en dicho intervalo de edad, los titulares afectados deben regentar una explotación que genere un margen económico anual entre 4-16 UDEs (es decir, de 796,8 mil pesetas a 3.187,2 mil pesetas anuales). Los agricultores de entre 55-65 años titulares de una explotación con dicho margen económico ascienden a 16.813. Si se hace extensible a este tramo de explotaciones (4-16 UDEs) la proporción de titulares con una edad comprendida en el segundo intervalo de edad (el 47%, según se recordará), se llega a que el número de titulares potencialmente afectados por la jubilación anticipada en razón de su edad y de la dimensión de sus explotaciones se reduce a 7.202.
- Faltaría, para cumplir con el conjunto de los requisitos, determinar qué proporción de estos titulares tienen a la agricultura como actividad principal. Según el último Censo Agrario, el 47,4% de los titulares andaluces con una explotación que genera entre 4-16 UDEs anuales dedican al campo más de la mitad de su tiempo de trabajo. Suponiendo que esta proporción se mantenga en el intervalo de edad considerado, encontramos que el número de titulares que potencialmente pueden acceder a las ayudas estipuladas por este programa se reduce a un total de 3.745⁵.

Queda pues de manifiesto que se trata de un programa escasamente aplicable en Andalucía, debido a la inadecuación de sus requerimientos a las características estructurales de sus explotaciones agrarias. Por otra parte, si se relaciona el número de explotaciones acogidas a esta línea de ayudas con las potencialmente implicadas (columna 2ª del cuadro nº 4), se ha de concluir que el programa de cese de actividad, aparte de manifestarse poco aplicable, no resulta atractivo para los agricultores, sobre todo si se tiene en cuenta que en ningún año la proporción de explotaciones afectadas ha llegado a suponer siquiera el 1% del conjunto implicadas.

5. Y esta cifra aún se muestra sobrevalorada, pues de ella habría que descontar el número de explotaciones que hayan reducido su superficie en un 15%; así como a los titulares que no hayan ejercido la actividad agraria de forma ininterrumpida en los últimos diez años.

CUADRO IV
INCIDENCIA EN ANDALUCÍA DEL PROGRAMA DE JUBILACIÓN ANTICIPADA

Años	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1990	4	0,11%	745.000	62.083	40.061	+ 54%
1991	13	0,35%	693.074	57.556	42.851	+ 34%
1992	19	0,51%	726.784	60.565	45.367	+ 33%
1993	23	0,61%	670.773	55.897	47.806	+ 17%
1994	9	0,24%	543.752	45.312	47.806	- 5%

(1) Nº de explotaciones acogidas al programa.

(2) Porcentaje respecto a las explotaciones potencialmente afectadas: un total de 3.745 explotaciones.

(3) Subvención media por explotación en el programa de cese anticipado (pesetas).

(4) Subvención media mensual en el programa de cese anticipado (pesetas).

(5) Pensión media mensual en el programa general de jubilación.

(6) Diferencia entre el importe de la jubilación anticipada y el de la jubilación definitiva (importe de la jubilación anticipada=100).

FUENTE: La Agricultura y la Pesca en Andalucía. Memorias 1990-1994 y la Agricultura, la Pesca y la Alimentación española en 1993. Elaboración propia.

Llegados a este punto, resulta de interés detenerse en la constatación de las diferencias existentes entre las primas deparadas por el programa de pre-jubilación y las pensiones por jubilación definitiva; que igualmente contribuirá a clarificar el escaso atractivo económico de esta medida. Según se puede apreciar en el cuadro nº 4, si bien el importe de la indemnización por cese anticipado supera todos los años (excepto en 1994) al de la pensión por jubilación definitiva, las diferencias entre ambas indemnizaciones se han ido recortando en favor de la segunda. Así, la subvención media mensual del programa de cese anticipado se situó en 1990 un 54% por encima de la deparada por el programa general de jubilación, en 1993 esta diferencia se redujo al 17%, y en 1994 la indemnización del programa general supera a la del cese anticipado. Es decir, según estos cálculos, los resultados del programa no responden a uno de los objetivos que éste se plantea: el mantenimiento del poder adquisitivo de aquellos agricultores que quieran abandonar la actividad antes de la jubilación definitiva.

Por otra parte, la prima complementaria iniciada en 1993, que perciben los agricultores durante cinco años después de la jubilación definitiva –y que se establece, según se recordará, en base a la diferencia existente entre la indemnización deparada por el programa de pre-jubilación y el importe de la pensión por jubilación definitiva– se reduce a medida que se avanza en la aplicación de esta medida, y en 1994 ni siquiera se percibe. En consecuencia, el atractivo que se pretendía introducir en favor de la aceptación de la jubilación anticipada se desvanece a efectos reales.

5. LA APLICABILIDAD DIFERENCIAL ENTRE LOS DISTINTOS SUBSECTORES

En el cuadro nº 5 aparecen reflejadas las explotaciones susceptibles de acogerse a la jubilación anticipada según orientación técnico-económica⁶, así como las excluidas del programa. Según se puede apreciar, el 82% de las explotaciones andaluzas regentadas por agricultores con una edad comprendida entre 60-65 años queda al margen del cese anticipado por generar un margen bruto inferior a 4 UDEs.

CUADRO V
APLICABILIDAD DIFERENCIAL DEL PROGRAMA POR ORIENTACIONES
TÉCNICO-ECONÓMICAS (OTEP) EN EL GRUPO DE LOS TITULARES
CESIONISTAS (Datos en nº de explotaciones).

OTEP	Titulares de entre 60-65 años			% titulares de explot. de 4-16 UDEs a título principal	Titulares de explot. de entre 4-16 UDEs a título principal y con 60-65 años de edad
	Total	Excluidos con explot. <4 UDEs	Con explot. entre 4-16 UDEs		
Todas las orientaciones	54.563	44.517 82%	7.902	47,4	3.745 6,8%
Cereales	4.228	3.372 79%	693	20,7	143 0,3%
Hortalizas	3.136	1.661 53%	1.044	65,5	684 21,8%
Viticultura	2.049	1.932 94%	106	44,0	46 2,2%
Frutales y cítricos	5.259	4.605 87%	549	15,8	87 1,6%
Olivar	19.209	17.565 91%	1.378	23,8	328 1,7%
Bovino de leche	521	221 42%	257	72,8	187 35,8%
Bovino de carne	208	128 61%	58	43,9	25 12,0%
Ovino-caprino	1.721	1.370 79%	313	66,2	207 12,0%
Granívoros	574	327 57%	128	53,1	68 12,0%
Policultivos	5.844	4.686 80%	902	41,5	374 6,4%

FUENTE: Censo Agrario de 1989. Elaboración propia.

Por su parte, las explotaciones que pueden acogerse a esta línea de ayudas en razón de su dimensión económica y del tiempo de trabajo a ellas dedicado por parte de sus titulares (además de por la edad de los mismos) se reduce al 7%, lo que confirma la escasa aplicabilidad de esta medida. Las orientaciones productivas que mejor se adecúan a lo que establece la normativa son *vacuno de leche y hortalizas*: un 36% y un 23% de explotaciones potencialmente afectadas, respectivamente. En el otro extremo, se sitúan las especializadas en *cereales, frutales y cítricos, olivar y viticultura*, en las que la aplicabilidad del programa no pasa de ser anecdótica: el 0,3%, el 1,6%, el 1,7% y el 2,2% de explotaciones potencialmente incluibles, por este orden.

CUADRO VI
APLICABILIDAD DIFERENCIAL DEL PROGRAMA SEGÚN ORIENTACIONES
TÉCNICO-ECONÓMICAS EN EL GRUPO DE LOS CESIONARIOS

OTEP	Titulares <45 años		
	Total (A)	Con explotac. >6 UDEs (B)	% (B) / (A)
Todas las orientaciones	102.011	12.447	12,2
Cereales	7.723	1.127	14,6
Hortalizas	12.343	6.571	53,2
Viticultura	3.576	48	1,3
Frutales y cítricos	11.046	657	5,9
Olivar	34.662	1.453	4,2
Bovino de leche	1.179	629	53,3
Bovino de carne	396	108	27,2
Ovino-caprino	3.398	505	14,8
Granívoros	1.094	557	50,9
Policultivos	7.675	1.154	15,0

FUENTE: Idem.

6. Como es sabido, la red de información contable agrícola comunitaria (RICA) –y la española (RECAN)– encuadra a las explotaciones “profesionales” –esto es, aquellas que comercializan la mayor parte de su producción en el mercado– en ocho orientaciones técnico-económicas (OTEs), definidas en función de la participación de cada producto o tipos de productos en el margen bruto estándar (medido en ECUs o en pesetas) de la explotación. Estas ocho orientaciones generales aparecen subdivididas en suborientaciones algunas de las cuales también han sido especificadas en los cuadros que se presentan. Así, por ejemplo, se ha diferenciado tres suborientaciones en la OTE nº 3 (cultivos leñosos): viticultura, frutales y cítricos y olivar, por las diferencias estructurales y productivas que presentan estos cultivos en Andalucía. Por esta misma razón, la OTE nº 4 (herbívoros) aparece subdividida según se trate de vacuno de leche, vacuno de carne u ovino-caprino

Las explotaciones que pueden hacerse cargo de las tierras del agricultor que retira en función de la edad de sus titulares (menos de 45 años) y de su dimensión económica (más de 6 UDEs)⁷ vienen a suponer en torno al 12% de todas las regentadas por jóvenes agricultores (cuadro nº 6). Las orientaciones que mejor se adecúan a los requisitos exigidos son *vacuno de leche, hortalizas y porcinos y aves*, es decir, prácticamente las mismas que se destacaban en el grupo de las cesionistas. Las que encuentran más dificultades de aplicabilidad son igualmente las especializadas en *viticultura, en frutales y cítricos y en olivar*.

CUADRO VII
CLASIFICACIÓN DE LAS EXPLOTACIONES SEGÚN ORIENTACIÓN TÉCNICO
ECONÓMICAS PRINCIPAL, EDAD DEL TITULAR Y MARGEN BRUTO ANUAL

OTEP	Total	<45 años	>55 años	Margen Bruto Anual (Pts.)
Todas las orientaciones .	398.713 100%	102.011 26%	54.563 46%	871.530
Cereales	31.295 100%	7.723 25%	16.133 51%	749.857
Hortalizas	29.695 100%	12.343 41%	10.052 34%	1.726.303
Viticultura	14.564 100%	3.576 24%	7.321 50%	318.807
Frutales y cítricos	41.875 100%	11.046 26%	19.932 47%	586.168
Olivar	141.626 100%	34.662 24%	72.689 51%	349.318
Bovino de leche	3.693 100%	1.179 32%	1.384 37%	2.001.111
Bovino de carne	1.480 100%	396 27%	716 48%	1.813.320
Ovino-caprino	12.640 100%	3.398 27%	6.099 48%	728.869
Granívoros	3.925 100%	1.094 28%	1.745 44%	3.578.180
Policultivos	37.684	7.675	20.322	1.035.435

FUENTE: Idem.

7. El Censo Agrario no contempla la dimensión de más de 5 UDEs que se exige a las explotaciones de los cesionarios.

Finalmente, si se comparan los cuadros nº 5, 6 y 7, se ha de concluir que la orientaciones que mejor se adecúan a los requisitos exigidos por el programa, tanto en la categoría de explotaciones cesionistas como en la de cesionarias (bovin de leche, hortalizas y porcinos y aves) presentan, de forma simultánea, una estructura por edad más rejuvenecida y una mayor dimensión económica. En cambio las más necesitadas de laafección de esta línea de ayudas en razón de su mayor envejecimiento y de su inviabilidad económica –viticultura, olivar y cereales– son las que registran un mayor porcentaje de exclusiones. Es decir, el programa de ces anticipado de la actividad agraria, aparte de resultar escasamente aplicable en Andalucía, no se adapta a las necesidades de reestructuración que presentan los distintos subsectores que articulan su agricultura.

6. ATRACTIVO COMPARATIVO DE LA JUBILACIÓN ANTICIPADA EN RELACIÓN A OTROS PROGRAMAS DE LA PAC

Los datos contenidos en el cuadro nº 8 reflejan laafección de la jubilación anticipada en términos comparativos con otros programas de la PAC. En el mismo se pone de manifiesto el escaso atractivo del cese de actividad en relación a otras líneas de ayuda.

El número de explotaciones acogidas al programa de pre-jubilación resulta ir significativo, tanto en términos absolutos, como, sobre todo, en relación a las explotaciones afectadas por las restantes medidas de la política agraria europea. Por otra parte, queda manifiesto que el programa de cese anticipado es uno de los que menos subvenciones está deparando a las explotaciones agrarias andaluzas. Además, hay que tener en cuenta que se trata un programa de carácter excluyente, lo que lo diferencia del resto. Es decir, un agricultor que opte por la jubilación anticipada ha de renunciar tanto a las subvenciones dispensadas por las restantes medidas, como a los beneficios económicos que antes obtenía de la venta de las producciones agrícolas o ganaderas. Y a ello habría que añadir el revulsivo psicológico que supone para el agricultor el tener que desprenderse de sus tierras, a lo que suele considerar como una especie de seguro de vejez y como un símbolo de prestigio social (PEREZ IGLESIAS, 1991).

Para terminar, habría asimismo que mencionar las escasas implicaciones sociales derivadas del programa analizado para una región como la andaluza, donde los jornaleros –no contemplados en el mismo– representan en torno a las 2/3-3/4 partes de los empleados agrarios (VAZQUEZ DUARTE, 1995, 124), y donde más del 80% de los titulares susceptibles de acogerse en razón de su edad a esta línea de ayudas quedan al margen por regentar una explotación con una escasa dimensión económica. Es decir, el programa deja fuera a dos de los colectivos más necesitados de la reestructuración que se persigue: los asalariados agrarios y los pequeños

agricultores. Y a ello habría que añadir el problema que se derivaría del cumplimiento de uno de los requisitos exigidos a la explotaciones resultantes de la reestructuración —el relativo a no emplear una mano de obra asalariada superior a las 2 UTH—, que —en caso de una mayor aplicabilidad— restaría posibilidades de empleo a la gran masa de jornaleros que integra la población activa agraria de la región.

CUADRO VIII
INCIDENCIA EN ANDALUCÍA DE LOS DISTINTOS PROGRAMAS
COMUNITARIOS (1994)

Programas	Nº de Explotaciones implicadas	Subvención media por explotación (Pts.)
Programa de reforestación	1.193	8.568.115
Programa de mejora estructural	2.088	1.850.593 (1)
Abandono definitivo del viñedo	1.472	1.643.270
Prima a las vacas nodrizas	3.166	1.051.433
Programa de jubilación anticipada	9	543.272
Primas al ovino-caprino	17.694	521.341
Ayudas por superficie (cereal, oleaginosas y proteaginosas)	57.654	373.463 (2)
Ayuda a los productos de aceite de oliva	180.629	274.882
Indemnización compensatoria para áreas desfavorecidas	9.360	62.654

(1) Incluye la subvención directa deparada al programa y los préstamos subvencionados.

(2) Este promedio de subvención se ha obtenido multiplicando el número de explotaciones implicadas (un total de 57.654), por la superficie con derecho a ayudas (700.997 Has. de cereal, 288.409 Has. de oleaginosas y 19.716 Has. de proteaginosas) y por la subvención media por hectárea de las distintas regiones productivas en secano y regadío.

FUENTE: *La Agricultura y la Pesca en Andalucía. Memoria 1994 y Reconversión de Suelo Agrícola en Forestal en Zonas de Agricultura Marginal*. Elaboración propia.

7. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

La AGRICULTURA y la Pesca en Andalucía. Memorias anuales de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía.

La AGRICULTURA, la Pesca y la Alimentación española en 1993. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 1994.

BARAJA, E. y ALARIO, M. (1991) "Incidencia de las principales líneas de la política estructural comunitaria en la actividad agraria de la región castellano leonesa", en *Actas del XII Congreso Nacional de Geografía*. Valencia, págs.271-277.

CENSO Agrario de 1989. Tomo IV. Resultados por Comunidades Autónomas según Orientación Técnico-Económica. Andalucía. Instituto Nacional de Estadística. Madrid, 1991.

- DIRECTIVA 72/160/CEE del Consejo relativa al fomento del cese anticipado de la actividad agrícola y a la asignación de la superficie agrícola utilizada a fines de mejora de estructuras. DOCE nº L 96 de 23 de abril de 1972.
- FUSTELL, S. y SILVA, R. (1994) *Reconversión de suelo agrícola a forestal en zonas de agricultura marginal*. Estudio realizado por encargo de la Unión Agraria de Explotaciones Familiares de Andalucía. Ejemplar mecanografiado.
- JUBILACION anticipada. Mejora de las condiciones para los agricultores*. Documento interno del Servicio de Seguimiento de la PAC. Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía. Sevilla, 1991. Ejemplar mecanografiado, 8 págs.
- MASSOT MARTI, A. (1988) “La reforma de la política estructural agraria de la Comunidad”, en *Agricultura y Sociedad* nº 49, págs. 49-119.
- PEREZ IGLESIAS, M.L. (1991) “La normativa comunitaria sobre cese anticipado de la actividad agraria y su incidencia en Galicia”, en *Actas del XII Congreso Nacional de Geografía*. Valencia, págs. 323-329.
- REAL DECRETO 1178/1989 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación por el que se establece un régimen de ayudas destinado a fomentar el cese de la actividad agraria. BOE nº 235 de 30 de septiembre de 1989.
- REAL DECRETO 22/1991 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por el que se modifica el Real Decreto nº 1178/1989, de 29 de septiembre, por el que se establece un régimen de ayudas destinado a fomentar el cese anticipado de la actividad agraria. BOE nº 17 de 19 de enero de 1991.
- REAL DECRETO 477/1993 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación por el que se establece un régimen de ayudas destinado a fomentar el cese anticipado de la actividad agraria. BOE nº 80 de 23 de abril de 1993.
- REGLAMENTO (CEE) 1096/88 del Consejo por el que se establece un régimen comunitario de fomento del cese anticipado de la actividad agraria. DOCE nº L 110 de 25 de abril de 1988.
- REGLAMENTO (CEE) 3808/89 del Consejo por el que se modifican los Reglamentos 797/85, 1096/88, 1360/78, 389/82 y 1096/71 con objeto de acelerar la adaptación de las estructuras productivas de la producción de la agricultura. DOCE Nº L 371 de 12 de diciembre de 1989.
- REGLAMENTO (CEE) 2979/92 del Consejo por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada de la agricultura. DOCE nº L 215 de 30 de julio de 1992.
- VAZQUEZ DUARTE, A. (1995) *Andalucía y la política agraria común*. Instituto de Desarrollo Regional. Universidad de Sevilla. Sevilla, 163 págs.