



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y  
Cooperativa, nº 3, enero-mayo 1988, pp. 59-84

## Los fondos estructurales agrícolas en el desarrollo regional español

Isabel Bardají Azcáte y Carlos Moreno  
Profesores titulares de Economía y Política Agraria  
Universidad Politécnica de Madrid

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa  
ISSN: 0213-8093. © 1988 CIRIEC-España  
[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)    [www.uv.es/reciriec](http://www.uv.es/reciriec)

# LOS FONDOS ESTRUCTURALES AGRÍCOLAS EN EL DESARROLLO REGIONAL ESPAÑOL

ISABEL BARDAJÍ AZCÁTE y CARLOS MORENO

Profesores Titulares de Economía y Política Agraria de  
la Universidad Politécnica de Madrid

- Introducción
- Las disparidades regionales de la agricultura española en el marco de la CEE
- La política de Estructuras Agrarias en la CEE. La Reforma de los Fondos y su Impacto Regional
- Conclusiones

## INTRODUCCIÓN

Las sucesivas ampliaciones de la Comunidad Económica Europea han configurado un espacio económico radicalmente diferente del existente durante los años sesenta en los cuales el ámbito de la Comunidad se reducía a sus seis miembros fundadores. Varias han sido las causas de tan sustancial cambio. En primer lugar debe señalarse que en las distintas ampliaciones de la Comunidad se fueron incorporando países con niveles de desarrollo considerablemente más bajos que los de la Comunidad originaria. La entrada de Irlanda en 1972, Grecia en 1981 y finalmente la de los países ibéricos en 1986 dió lugar a una Comunidad menos cohesionada y con mayores diferencias económicas y sociales entre los distintos países y regiones. Los nuevos socios comunitarios, con estructuras económicas diversas y trayectorias económicas y políticas heterogéneas, venían a romper la relativa homogeneidad que habían alcanzado el grupo de los seis países fundadores.

Además las fechas de las respectivas ampliaciones no fueron las más propicias, ya que desde 1973 la crisis económica internacional agudizaba los problemas existentes en los distintos territorios y tanto los países más desarrollados como los nuevos miembros pasaban por momentos de fuerte recesión económica. Incluso zonas tradicionalmente prósperas comenzaron a conocer una fase de atonía con caída de la producción, altas cifras de desempleo y, en suma todos los componentes de una depresión económica que amenazó a regiones comunitarias hasta entonces florecientes.

Aunque el propósito de la Comunidad desde su fundación había sido profundizar en la unión económica más allá de la simple unión aduanera, instrumentando políticas económicas comunes para lograr tal objetivo, los intereses nacionales, las dificultades técnicas de implementar tales políticas y la escasez de recursos, no habían impedido que las difras regionales pudiesen ser acometidas en profundidad. En concreto la políticas agraria, la más elaborada de las políticas comunitarias, no había estado suficientemente orientada a la resolución de los problemas regionales existentes en el seno de la Comunidad. Es bien sabido que el presupuesto Comu-

*Es necesario  
incrementar los  
gastos agrarios en  
acciones  
estructurales para  
paliar los  
desequilibrios  
regionales*

nitario se destina casi en un 70% a los gastos agrícolas, aunque de tan alta proporción de recursos sólo una mínima parte se dedican, a través del FEOGA-Orientación, a actuaciones de carácter estructural que son las que mayor incidencia pueden tener en la corrección de los desequilibrios regionales.

La entrada en vigor del Acta Única y la prevista implantación del mercado único para 1992 exigen revisar los planteamientos de política económica de la CEE y, en concreto, los de su política agraria con objeto de reducir las diferencias regionales que la crisis económica y la incorporación de los nuevos miembros no han hecho más que aumentar en la Comunidad ampliada. La reforma de la PAC que se está discutiendo en estos momentos contempla la necesidad de incrementar los gastos agrarios en acciones estructurales como medida para paliar los desequilibrios regionales presentes en la Comunidad.

Los problemas brevemente esbozados son particularmente interesantes para nuestro país, dado el menor grado de desarrollo que presenta respecto a la media europea y teniendo en cuenta que las diferencias regionales dentro de España, tradicionalmente muy importantes, no han hecho más que incrementarse en los últimos años. Un aspecto relevante de la estructura económica española respecto al resto de la CEE es el mayor peso que todavía tiene en nuestro país la actividad agraria tanto por mano de obra ocupada como por participación en el producto interior bruto español. La problemática de las regiones agrarias españolas y sus diferencias respecto a las regiones comunitarias, dentro del contexto general de las disparidades regionales españolas en relación con la Comunidad será el primer punto que trataremos, en un intento de conocer la realidad agraria regional española.

El segundo punto que abordaremos será la reforma de los fondos estructurales y su posible influencia en la corrección de los desequilibrios regionales de la agricultura española. En conjunto la reforma de los fondos estructurales —no exclusivamente agrarios— su ampliación y distribución de acuerdo a criterios espaciales con la finalidad de reducir las diferencias regionales y, en concreto, el incremento de los fondos relativos a la política agrícola estructural pueden tener para nuestro país una especial importancia dado el peso

de la agricultura en el mismo y teniendo en cuenta el menor grado de desarrollo de nuestras regiones en relación a las comunitarias y las diferencias espaciales existentes entre las mismas.

## **LAS DISPARIDADES REGIONALES DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA EN EL MARCO DE LA CEE**

Las distintas regiones españolas presentan agriculturas con características y problemas diferentes tanto entre ellas como con respecto a otras regiones de la Comunidad Económica Europea. Antes de analizar tales disparidades es preciso efectuar unas consideraciones de carácter general sobre la naturaleza de los desequilibrios regionales españoles en relación a los que se encuentran en la mayoría de las regiones comunitarias ya que tales diferencias proceden en parte del mayor peso que aún tiene la agricultura en casi todas las regiones españolas.

Desde un punto de vista global las divergencias existentes entre las regiones españolas están conectadas con el peculiar modelo de desarrollo de nuestra economía durante los años sesenta y con la forma como se ha manifestado y se ha acometido la crisis económica de los setenta. Dos son los indicadores que vamos a utilizar para cuantificar la situación regional española respecto a la Comunidad ampliada: el PIB por habitante y la tasa de desempleo.

Según el primero de los índices mencionados podemos observar que para el período 1981-85 el PIB/p.c. español se situaba a un nivel del 77% de la media comunitaria lo que nos colocaba dentro del conjunto de países menos desarrollados de la Comunidad.

Las diferencias interregionales eran muy amplias dentro del territorio español, pues mientras Baleares, la Comunidad con más elevada renta per cápita de España, prácticamente igualaba la media existente en la CEE, Extremadura se encontraba en una situación francamente desfavorable ya que sólo alcanzaba un índice del 42%, semejante a los de las regiones más atrasadas de Portugal y Grecia e inferior a la media de estos países, los menos desarrollados de la Comunidad.

*En el período  
1981-85 el P.I.B.  
per cápita español  
se situaba a un  
nivel del 77% de la  
media comunitaria*

Las regiones de más elevado nivel de producto por habitante se situaban en el cuadrante noreste español, centradas alrededor de Cataluña, País Vasco, costa mediterránea y Baleares y cornisa cantábrica junto con la región de Madrid. (Cuadro n.º 1)

Esta distribución es consecuencia directa del desarrollo regional de los años sesenta que permitió distinguir entre una España periférica más próspera y una España interior atrasada. A los efectos de nuestro estudio es interesante señalar que son precisamente las regiones de la España interior y del Sur, con excepción de Madrid, y la incorporación de la región gallega, las regiones que tienen un nivel PIB/p.c. igual o inferior al 75% de la media de la Comunidad. Este dato es importante porque en la política estructural este límite es el que se toma como referencia para la aplicación de determinadas acciones como veremos más adelante.

En cuanto a la tasa de desempleo las diferencias entre España y la Comunidad son particularmente notables. En 1986 nuestro país doblaba la tasa media de paro existente en la Comunidad y todas las regiones españolas tenían índices de paro por encima de la media comunitaria aunque las diferencias interregionales eran sensibles. El proceso de desagravación que tuvo lugar en los años sesenta, con importantes movimientos migratorios desde el campo a los núcleos urbanos industrializados y hacia el exterior, y la peculiar estructura del sector industrial español, poco generador de puestos de trabajo, tienen estrecha relación con las altas tasas de paro que ya durante la crisis aparecieron en toda España. Una vez cortada la salida hacia el exterior por falta de demanda, el desempleo afloró como uno de los más graves problemas de la economía española que las políticas practicadas en los últimos años no han sabido resolver.

La región con una tasa de desempleo más elevada es Andalucía donde el paro alcanza el 30,2% frente a Baleares que presenta el índice más bajo de todas las regiones españolas, el 13,6%. Tan solo ciertas regiones del Mezzogiorno italiano, alcanzan cifras semejantes a las españolas —Basilicata 18,5%, Sicilia 13,9%— así como Irlanda y algunas zonas del Reino Unido.

El desempleo se distribuye de forma irregular alcanzando sus cotas más elevadas tanto en regiones de las que he-

mos denominado España periférica como en ciertas zonas de la España interior.

CUADRO N.º 1

INDICADORES ECONÓMICOS DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS			
	Empleo agrícola en % s/total	Índice de paro (1986)	PIB/p.c. (1981-85) CEE-12=100
Andalucía	20,1	30,2	58
Aragón	20,9	16,7	81
Asturias	24,1	18,9	80
Baleares	12,5	13,6	97
Canarias	17,4	27,3	73
Cantabria	25,3	17,9	80
Castilla-León	30,3	18,2	70
Castilla-La Mancha	29,8	15,7	62
Cataluña	6,7	21,6	92
Comunidad Valenciana	15,4	19,8	79
Extremadura	34,9	28,6	47
Galicia	46,2	14,0	65
Madrid	1,4	20,5	92
Murcia	24,1	18,4	70
Navarra	14,7	17,9	90
País Vasco	6,4	24,6	94
Rioja	19,7	16,6	92

FUENTE: «Situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad» Comisión de Comunidades Europeas. Bruselas, 1987.

En ésta última, fundamentalmente agraria, el índice de paro varía en función del sistema de agricultura dominante: Así en las regiones con predominio de agricultura familiar tales como Castilla-León o Galicia por un fenómeno estadístico de encubrimiento del subempleo se registran tasas de paro más reducidas que en las regiones con sistemas de explotación de carácter latifundista tales como Andalucía y Extremadura. Dentro de la España más desarrollada las tasas de desem-

pleo más elevadas han aparecido en las principales zonas industriales —País Vasco, Cataluña, Madrid— como consecuencia de la recesión de estos últimos años, con lo cual se han mostrado incapaces para absorber la mano de obra que abandonaba la España interior agraria.

*El paro juvenil en España alcanza una tasa del 46,9%, frente al 22,7% existente en la Comunidad*

El desempleo que se manifiesta en todas las regiones españolas resulta especialmente grave porque independientemente de los factores económicos que lo provocan, existen causas demográficas que tienden a perpetuarlo. En concreto el paro juvenil en España alcanza una tasa muy elevada, del 46,9% frente a una media del 22,7% en la Comunidad ampliada: Ello se debe al mayor crecimiento demográfico de los países mediterráneos entre ellos el nuestro. Aunque la tendencia es ir acercándose a las pautas de crecimiento demográfico de la Europa del Norte, con una desaceleración del mismo, aún no se han alcanzado índices de incremento de población tan reducidos como en el resto de la Comunidad, lo que sin duda presionará en el futuro sobre el mercado de trabajo.

Los dos aspectos considerados hasta ahora, P.I.B. p.c. y tasa de desempleo aunque tratados de forma global guardan una íntima conexión con los problemas que el sector agrario presenta a nivel regional. Las zonas de más bajo nivel de producto por habitante coinciden con aquéllas en que aún la agricultura tiene una mayor importancia relativa y las variaciones en los niveles de desempleo regional está en parte relacionados con la capacidad para generar puestos de trabajo fuera del sector, que completen el proceso de modernización de la agricultura española y con la existencia de formas de explotación de la tierra más o menos demandantes de mano de obra.

No obstante esta visión general resulta imprecisa para delimitar los problemas que presentan las regiones agrarias. Para llegar a un conocimiento exacto de la realidad agraria regional es preciso acudir a la tipología establecida por la Comisión de las Comunidades Europeas en su «Tercer Informe sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la comunidad» publicado en 1987.

Según los criterios establecidos en el mencionado estudio tienen la consideración de regiones agrarias aquéllas en las que el empleo en dicho sector supera en más de un 50%

*En trece  
Comunidades  
Autónomas  
españolas el  
empleo agrario  
supone más del  
13,5% del total*

a la media comunitaria que es de un 9%. Por tanto, las zonas en las que el empleo agrario suponga más del 13,5% del total están consideradas como agrarias. (Cuadro n.º1)

Es evidente que la caracterización de una región como agraria está estrechamente relacionada con el grado de desarrollo de la misma pues si no ha existido un cierto proceso de industrialización con el consiguiente trasvase de mano de obra del campo a la industria, necesariamente quedará conformada como región agraria según el criterio que hemos adoptado. Si desde un punto de vista general las zonas menos desarrolladas de la comunidad son el Sur y parte de las regiones occidentales también es en este ámbito geográfico donde se concentran la mayoría de las 53 regiones agrarias comunitarias. Es el caso de gran parte del territorio español donde 13 de las 17 Comunidades Autónomas cumplen con el requisito exigido; todas menos Baleares, Cataluña, País Vasco y Madrid.. Completan el espacio agrario de la Comunidad Portugal e Irlanda países conceptuados en su totalidad como regiones agrarias, Grecia, cuyas regiones, a excepción de una, tienen tal consideración, ciertas zonas francesas y del Mezzogiorno italiano y la Baja Baviera. En el territorio mencionado se concentra el 60% del empleo agrario de la Comunidad y casi el 25% del empleo total.

Dentro de nuestro país, la variedad de las agriculturas regionales fundamentada en factores climáticos, de sistemas de explotación y de orientación productiva permiten establecer sensibles diferencias entre las distintas regiones, aunque todas tengan en común la elevada proporción de empleo agrario que mantienen.

Tales diferencias pueden analizarse en base a los indicadores de productividad que difieren radicalmente de unas zonas a otras. La productividad laboral media por el VAB/UTA que se alcanza en cada región está lógicamente ligada al mayor o menor contingente de población ocupada en el sector que tiene cada región. Las regiones mediterráneas presentan una productividad más favorable que las restantes, con valores superiores a la media de la Comunidad. Es el caso de la Comunidad Valenciana, Murcia y Andalucía, en las cuales el VAB/UTA se sitúa entre 100 y 132% de la media de la CEE. También en Navarra y La Rioja, la productividad del trabajo alcanza estos valores. En el extremo

opuesto, con una reducida productividad de trabajo se encuentran las regiones del Norte: Galicia y las zonas de la cornisa cantábrica junto con Extremadura. En ellas el elevado porcentaje de empleo agrario sitúa la productividad por debajo del 67% de la media.

Una cifra intermedia presentan las zonas agrarias del interior: Castilla-León, Castilla-La Mancha y Aragón, en las que el indicador que estamos analizando oscila entre 67 al 100% de la media comunitaria.

Otro índice, complementario del anterior, es el relativo a la productividad de la tierra, medido por el VAB por hectárea: Este ratio recoge aspectos de carácter infraestructural a veces de difícil modificación, tales como el clima y otras condiciones de los rasgos estructurales de la región. Por ello debe ser utilizado con cierta reserva ya que más que comparaciones de la productividad con la tierra entre distintas regiones deberían en realidad efectuarse comparaciones relativas a un mismo producto o grupo de productos homogéneos, ya que de otro modo inevitablemente se registrarán sensibles diferencias regionales.

La Comunidad Valenciana, La Rioja, Galicia y Cantabria presentan cifras del VAB/Ha superiores a la media comunitaria, quedando algo por debajo de la productividad de la tierra en Asturias, Andalucía y Murcia. Las condiciones climáticas de mayor pluviosidad en la cornisa cantábrica y la mayor extensión del regadío en las regiones mediterráneas y en parte de Andalucía, pueden explicar los valores de la productividad de la tierra, frente a las cifras más bajas de las regiones del interior. Extremadura, Aragón, Navarra y ambas Castillas registran una productividad de la tierra inferior al 58% de la media comunitaria en razón a sus peores condiciones infraestructurales y a su mayor limitación productiva.

Como resumen de todo lo anterior, la agricultura española puede quedar caracterizada, con respecto al resto de la agricultura comunitaria como un sector de baja productividad tanto del trabajo como de la tierra (Cuadro n.º 2) atribuyéndoles la primera al excesivo peso que aún presenta en nuestra agricultura el empleo agrario, y la segunda a condiciones infraestructurales desfavorables. En cuanto a la dimensión económica de las explotaciones medida por el VAB por explo-

*La agricultura española es, respecto a la agricultura comunitaria, un sector de baja productividad tanto del trabajo como de la tierra*

tación, también la situación española es más desfavorable que la media comunitaria pues dicho índice tan sólo alcanza en nuestro país un 56% de la media.

Desde un punto de vista regional se pueden agrupar los sistemas agrarios predominantes en nuestro país de la forma siguiente: agricultura mediterránea intensiva caracterizada por presentar elevadas productividades tanto del trabajo como de la tierra. Corresponde a las formas de explotación que se encuentran en la Comunidad Valenciana y Murcia, con una agricultura de vocación productiva hortofrutícola, en buena parte de regadío, y destinada a la exportación.

La agricultura andaluza, aún participando en algunas de sus comarcas de las características del sistema anterior es muy diversificada y presenta también zonas desfavorecidas y peor dotadas desde el punto de vista infraestructural, con secano extensivo y amplias áreas de monocultivo olivarero. La productividad de la tierra y la laboral resultan ser inferiores a las que se registran en la zonas levantinas.

La agricultura mediterránea extensiva está representada por Extremadura y Castilla-La Mancha, regiones de baja productividad de la tierra y del trabajo especialmente en la primera, a excepción de sus comarcas de regadío. En ambas regiones existen zonas con malas condiciones infraestructurales.

El cereal extensivo, junto con el cultivo de la remolacha está presente en Castilla-León y en parte de Aragón: Son regiones de baja productividad de los factores con abundancia de áreas deprimidas. En la región aragonesa, al igual que en sus vecinas Navarra y Rioja la existencia de áreas de regadío supone una agricultura con elevadas productividades y orientación cultural hacia el policultivo.

Por último, Galicia y la cornisa cantábrica es una zona orientada hacia la ganadería extensiva con una muy baja productividad del trabajo dada la abundancia de mano de obra agraria, mientras que el VAB por hectárea es superior al existente en el interior por condiciones de suelo y clima, aunque no faltan las zonas de montaña.

Como síntesis del análisis efectuado sobre las regiones agrarias españolas y su situación respecto al resto de la Comunidad puede decirse que la agricultura española presenta varios problemas que se manifiestan con desigual intensidad

CUADRO N.º 2

ÍNDICES DE PRODUCTIVIDAD Y DIMENSIÓN ECONÓMICA  
DE LAS EMPLOTACIONES DE LA CEE

	PRODUCTIVIDAD		DIMENSIÓN EXPLOTACIONES
	LABORAL VAB/UTA	TIERRA VAB/Ha.	VAB/Explot.
Alemania	136,5	136,9	158,6
Bélgica	193,8	198,3	199,1
Dinamarca	194,0	122,5	260,1
España	73,7	49,7	54,6
Francia	130,1	87,5	180,1
Grecia	63,0	189,4	56,8
Holanda	193,8	398,9	413,8
Irlanda	71,0	44,5	83,7
Italia	102,0	177,8	73,3
Luxemburgo	128,9	99,8	206,9
Portugal	12,8	45,6	18,8
Reino Unido	161,0	68,7	325,9
CEE-12	100	100	100

FUENTE: «Situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad». Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 1987.

en cada región. Los más importantes son la reducida productividad de la tierra en parte asociada a motivos de carácter infraestructural, la baja productividad del trabajo y otras deficiencias estructurales relativas a la dimensión de las explotaciones, escasez de superficie de regadío y otros aspectos que inciden en el retraso de nuestras regiones respecto a las comunitarias.

La reforma de la PAC y la potenciación de la política de estructuras a través de los Fondos estructurales puede servir, como veremos a continuación, para incrementar las acciones de política agraria dirigidas a paliar los problemas estructurales enunciados.

## **LA POLÍTICA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS EN LA CEE. LA REFORMA DE LOS FONDOS Y SU IMPACTO REGIONAL**

Desde su fundación los mayores esfuerzos de la CEE en materia de política agraria se centraron en la armonización de las políticas de precios como vía fundamental para lograr un mercado único para los productos agrarios, dejando en gran medida la política de estructuras, de unos efectos más a largo plazo, bajo la competencia de los Estados miembros. Esto ha llevado, como se verá posteriormente, a que las acciones comunitarias en materia de estructuras agrarias tengan el carácter de complementarias a las actuaciones e intervenciones nacionales.

Por otra parte, el claro predominio de la política de precios y mercados ha producido efectos regionales importantes y no deseados. Así, el mayor proteccionismo dado a los productos continentales propios del centro y norte de Europa, en detrimento de los productos mediterráneos, ha tenido una repercusión importante en las rentas agrarias, ha favorecido a las explotaciones mejor situadas y de mayor tamaño y ha contribuido de forma sustancial a agudizar las diferencias regionales.

Junto a ésto, la existencia de desequilibrios regionales en el interior de los países más desarrollados y la condición de complementariedad de la política estructural comunitaria ha beneficiado también más a aquellos países mejor situados y con unas instituciones nacionales y regionales más fuertes y preparadas para aprovechar las medidas y ayudas existentes. Este hecho comenzó a paliarse a partir de la llamada regionalización de la política estructural iniciada con la directiva sobre agricultura de montaña y zonas desfavorecidas que introducía una serie de acciones específicas sobre estas zonas. No obstante, sigue siendo evidente la gran importancia que tienen las actuaciones de las instituciones nacionales y regionales para lograr un eficaz aprovechamiento de las ayudas comunitarias. Importancia que quizás se haga más patente si se tiene en cuenta que la mayor parte de las medi-

*La mayor parte de las medidas comunitarias en materia de estructuras son acciones indirectas*

das comunitarias en materia de estructuras son acciones indirectas. Esto quiere decir que la Comunidad únicamente fija unos determinados criterios para poder acceder a la financiación comunitaria en una serie de actuaciones. Es entonces el Estado miembro, el que después de homologar su legislación con la comunitaria, concede las ayudas y posteriormente la CEE reembolsa al Estado miembro un porcentaje de los gastos realizados.

Mucha menor importancia tienen las acciones directas en las que la financiación comunitaria la recibe directamente el beneficiario, y las instituciones nacionales, únicamente canalizan las solicitudes, debiendo no obstante realizar una contribución adicional. Entre este tipo de acciones destaca por su importancia, la relativa a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrícolas.

Por otra parte, siempre que no estén expresamente prohibidas por la CEE, los Estados miembros pueden establecer sus propias actuaciones en materia de estructuras agrarias, aunque en este caso no accedan a una cofinanciación comunitaria. Todos estos hechos han contribuido a que la política de estructuras comunitaria tenga un cierto carácter nacional. Sin embargo, en los últimos años una serie de acontecimientos han producido un relanzamiento de esta política con la adopción de un nuevo paquete de medidas socio-estructurales para el sector agrario y el reciente compromiso de duplicar los Fondos estructurales, entre los que se incluye el FEOGA-Orientación, y del que el sector agrario se beneficiará en parte.

Son dos las causas fundamentales que han provocado estas medidas. En primer lugar, como ya se ha señalado, la incorporación de España y Portugal y la crisis económica que ha afectado de forma importante a las regiones industriales ha producido un agravamiento de los desequilibrios regionales. En segundo lugar, y no menos importante, la propia crisis de la PAC que ha llevado a una situación crónicamente excedentaria en numerosos productos agrarios con un crecimiento desmesurado e insostenible de los gastos financieros, que obliga a la adopción de una serie de medidas limitativas de la producción con un efecto de deterioro de las rentas agrarias que puede ser contrarrestado con medidas

estructurales.

De esta forma, la política de estructuras en la CEE, no es ajena al actual proceso de reforma de la PAC. Así, los objetivos tradicionales de promoción de un desarrollo agrícola equilibrado mediante las reformas adecuadas en las estructuras y los incrementos en la productividad necesarios para asegurar unas rentas suficientes se ven en gran medida condicionados a la lucha para evitar la formación de excedentes.

Así las medidas estructurales deben contribuir a evitar incrementos en la producción y a contrarrestar los efectos negativos que se producirán en determinadas zonas como consecuencia de las limitaciones introducidas en la política de precios, con un objetivo de sostenimiento de rentas.

Consecuentemente con lo anterior, los incrementos en la productividad deben lograrse a través de una reducción en los costes de producción y una adecuación de la mano de obra ocupada en el sector, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos. Sin embargo, y en lo referente a este aspecto, la actual situación de paro que caracteriza la economía europea, hace inviable una salida masiva de trabajadores del sector agrario. Este aspecto es particularmente interesante para las regiones agrarias españolas, ya que dado el elevado índice de desempleo existente, resulta difícil a corto plazo pensar en un amplio trasvase de mano de obra desde la agricultura al resto de los sectores, como sería de desear para incrementar la productividad de la misma en el campo. Debido a esto, las actuaciones comunitarias se dirigen por un lado a fomentar bien sea la reconversión de la mano de obra hacia otras actividades mediante la creación de empleos alternativos, o bien sea su readaptación dentro del propio sector a través de una formación profesional adecuada: Por otro lado, y dado el característico envejecimiento de la población activa agraria, se trata de fomentar el cese de la actividad agrícola mediante ayudas a la prejubilación, medida ya antigua en la CEE y que ha cobrado un nuevo impulso con su inclusión en el paquete de medidas socio-estructurales de 1987, recientemente aprobado.

Junto con estas líneas generales de actuación resalta, también en los últimos años la evidencia de que los desequi-

*Dado el envejecimiento de la población activa agraria se fomenta el cese de la actividad agrícola mediante ayudas a la prejubilación*

librios regionales constituyen uno de los más importantes obstáculos para la realización de una verdadera política agraria unificada. Esto lleva a la CEE a reforzar sus actuaciones sobre las estructuras agrarias de las zonas más desfavorecidas, con el objeto de corregir su retraso y reducir las diferencias interregionales existentes.

Estos objetivos actuales de la política estructural se articulan en una amplio conjunto de medidas entre las que únicamente destacaremos por su mayor impacto y ámbito de actuación las siguientes:

1º. Ayudas a la modernización y mejora de la eficacia de las explotaciones agrícolas.

2º. Ayudar a la transformación y comercialización de productos agrarios.

3º. Actuaciones en zonas de agricultura de montaña y desfavorecidas.

4º. Programas de desarrollo integral.

5º. Nuevo paquete de medidas socio-estructurales.

## **MODERNIZACIÓN DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS**

Esta línea de acción comunitaria consiste en la cofinanciación de ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias, individuales o asociadas, destinadas a mejorar sus estructuras. El objetivo es favorecer su equiparamiento y modernización, con la introducción de nuevas técnicas que produzcan un efecto de reducción de los costes.

Por otra parte, se fomenta también la reconversión de la producción en función de las necesidades del mercado, por lo que existen limitaciones e incluso prohibiciones de concesión de ayudas a las inversiones en determinados sectores productivos, como el de la leche, el porcino y la avicultura.

La inversión que puede ser objeto de ayuda se encuentra limitada a una cierta cantidad. Sin embargo, tanto este límite como el porcentaje de reembolso de la CEE al Estado miembro puede incrementarse si la inversión se realiza en determinadas zonas calificadas como desfavorecidas.

Al tratarse de una acción indirecta y con un ámbito de actuación general, sus efectos en el desarrollo regional espa-

*Se fomenta la reconversión de la producción en función de las necesidades del mercado*

ñol dependeran en gran medida de los recursos financieros que la Administración Central y las Administraciones autonómicas destinen a esta medida, así como los criterios de prioridad que se establezcan para la concesión de estas ayudas, con cargo a unos presupuestos limitados.

## **AYUDAS A LA TRANSFORMACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGRARIOS**

Esta ayuda comunitaria tiene por objetivo mejorar las actividades de comercialización y transformación de productos agrícolas mediante la concesión de ayudas a las inversiones en estas industrias. Se pretende con ello mejorar la calidad de los productos y producir por tanto un efecto beneficioso en las rentas, del cual se deben beneficiar los agricultores cuyos productos se destinen a estas industrias.

Al tratarse de una acción directa, la relación se establece directamente entre la CEE y el beneficiario que es quien recibe la ayuda, aunque canalizada a través del Estado miembro, que debe otorgar una ayuda mínima para que el proyecto pueda beneficiarse de la financiación comunitaria.

Por otra parte, esta financiación consiste en una subvención que se establece como un porcentaje de la inversión susceptible de ayuda y se modula en función de las diferencias estructurales regionales, tratando de favorecer a las peor situadas con un claro objetivo de desarrollo regional.

De esta forma en España se establecen tres zonas (ver gráfico n.º 1). En la más desfavorecida (zona B) la subvención comunitaria puede llegar al 50%, en la de situación intermedia (zona A) al 35% y en el resto (zona normal) al 25%.

Además y atendiendo a la situación de los mercados de los diferentes tipos de productos agrícolas, la CEE ha establecido limitaciones y prioridades sectoriales para poder beneficiarse de estas ayudas.

De esta forma, el probable impacto regional de esta medida, dependerá tanto del grado de desarrollo, y el acceso a una mayor subvención, como de la especialización productiva regional.

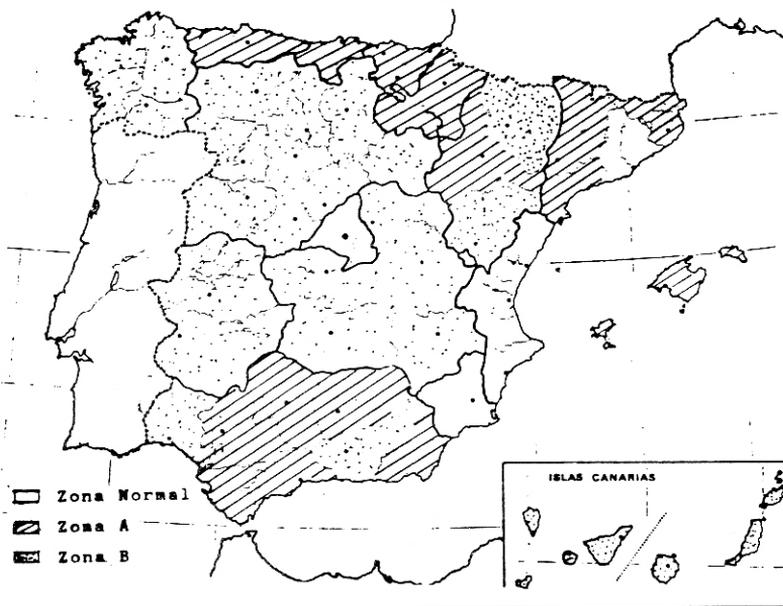
GRÁFICO N.º 1

---

 MODULACIÓN DE LAS AYUDAS PARA LA  
 TRANSFORMACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE  
 PRODUCTOS AGRÍCOLAS
 

---

*Las mayores restricciones para la realización de inversiones se dan en los sectores más excedentarios*



Así las mayores restricciones para la realización de inversiones se dan en los sectores más excedentarios, como la leche, el azúcar, la carne, los vinos y el aceite de oliva, mientras que las menores son para las frutas y hortalizas. Sin embargo, hay que señalar que únicamente para el azúcar no existe ninguna posibilidad de ayuda.

Para el resto de los sectores y en general las ayudas a las inversiones pueden concederse siempre que no ocasionen un aumento de la producción: De esta forma se trata de fomentar determinadas actividades como las de mejora de la calidad de los vinos y aceite de oliva, refrigeración de la recogida en origen de la leche, fábricas de quesos, embutidos y conservas cárnicas... que pueden tener un efecto positivo en las rentas y un impacto muy beneficioso en el desarrollo

de la agricultura española, fundamentalmente en las zonas más atrasadas a través de la industrialización y de la mejora de los canales de comercialización, en muchos casos poco desarrollados y aptos para la competencia que entraña un mercado único.

## **ACTUACIONES EN ZONAS DE AGRICULTURA DE MONTAÑA Y DESFAVORECIDAS**

En 1975, la persistencia y agudización de los desequilibrios regionales y la incapacidad de las medidas socio-estructurales utilizadas hasta entonces para solucionarlos, provoca un cambio en la política comunitaria que centra su actuación a partir de entonces en la realización de medidas específicas dirigidas a las zonas más desfavorecidas. Se trata de asegurar a los agricultores de estas zonas con limitaciones de tipo natural o climático, unas rentas suficientes.

Para ello se delimita en cada Estado miembro, las zonas desfavorecidas, distinguiéndose tres tipos:

- Zonas de montaña: caracterizadas por presentar limitaciones importantes en sus posibilidades productivas, debido a, por la altitud, condiciones climáticas muy desfavorables, o fuertes pendientes que dificultan la mecanización.
- Zonas en peligro de despoblamiento: Son zonas caracterizadas por la presencia de tierras poco productivas, y por tanto con una baja productividad que se traduce en unos resultados económicos inferiores a la media y con una densidad de población baja que depende fundamentalmente de la agricultura.
- Zonas con limitaciones específicas, como pueden ser salinidad, insularidad, suelos húmedos y pantanosos... y en las cuales es necesario mantener la actividad agrícola con el fin de asegurar la conservación del medio o el mantenimiento del espacio natural.

Para estas zonas, la CEE ha establecido tres medidas específicas; que tratan de mantener la actividad agraria y evitando un proceso de despoblamiento y desertización y que consisten en:

- Indemnización compensatoria anual: se trata de una

ayuda directa a la renta de los agricultores de estas zonas.

- Reforzamiento de las medidas dirigidas a la modernización de las explotaciones agrarias ya comentado anteriormente, permitiéndose además para estas zonas las ayudas a las inversiones en otras actividades como las de carácter turístico o artesanal.

- Ayudas a la inversión colectiva, como pueden ser la mejora de pastizales explotados en común, puntos de suministro de agua, caminos de acceso a pastizales, alojamientos de ganado e incluso pequeñas obras de regadío.

Además de estas medidas, las zonas delimitadas como desfavorecidas se pueden beneficiar del establecimiento de planes de desarrollo rural, de acuerdo con los programas de desarrollo que se establezcan para otros sectores económicos.

Con el reciente compromiso adoptado por el Consejo de duplicación de los Fondos Estructurales para 1993, estos programas de desarrollo rural pueden cobrar un cierto impulso, ya que uno de los objetivos prioritarios de esta medida consiste en acelerar la adaptación de las estructuras agrarias y fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

A través de estos programas, las regiones agrarias más desfavorecidas pueden ver impulsado su desarrollo mediante la adopción de una serie de medidas entre las que se pueden incluir: la mejora de su infraestructura, la inversión de regadíos, la concentración parcelaria, las mejoras territoriales, o la lucha contra la erosión. Lo que se trata en definitiva, es de un conjunto articulado de actuaciones que incidiendo sobre la base territorial o sobre el aparato productivo permitan un incremento de la productividad y un mejor aprovechamiento de los recursos favoreciéndose la introducción de nuevas técnicas de producción, con el consiguiente efecto en las rentas agrarias de las regiones más desfavorecidas.

Las actuaciones instituidas en la CEE sobre las zonas más desfavorecidas pueden tener un efecto muy beneficioso en el desarrollo agrario de las regiones españolas. Hay que tener en cuenta que la extensión en España de estas zonas es considerable ya que el 62,4% de la SAU corresponde a zonas desfavorecidas, siendo el 21,8% zonas de montaña, el 38,2% zonas con peligro de despoblamiento y el 2,4% zonas

*Las zonas delimitadas como desfavorecidas por la CEE están presentes en todas las Comunidades Autónomas Españolas*

con limitaciones específicas. Estos porcentajes únicamente son superados por Grecia y Portugal, ocupando las zonas desfavorecidas una media en la CEE-12 del 51,9% de la SAU. (cuadro n.º 3)

Si se observa el gráfico n.º 2, se puede ver como las zonas delimitadas como desfavorecidas por la CEE se encuentran en todas las Comunidades Autónomas españolas, con un nivel muy bajo en Cataluña, Murcia y Comunidad Valenciana y exceptuando en el resto, a las zonas fértiles de los valles y a las regiones costeras. Es previsible, por tanto, que dadas las diferencias entre España y la mayoría de los países miembros de la CEE en cuanto a la existencia de zonas desfavorecidas, estas acciones permiten a nuestro país una mayor posibilidad de captación de recursos de los fondos estructurales ampliados.

CUADRO N.º 3

ZONAS DESFAVORECIDAS EN LA CEE  
(Noviembre 1986) (En % s/SAU total)

	TOTAL	ZONAS DE MONTAÑA	ZONAS DESFAVORECIDAS AMENAZADAS DE DESPOBLACIÓN	ZONAS AFECTADAS POR OBSTÁCULOS ESPECÍFICOS
Alemania	50,7	2,9	46,9	0,9
Bélgica	0,9	—	0,9	—
Dinamarca	—	—	—	—
España	62,4	21,8	28,2	2,4
Francia	38,5	14,0	23,1	1,4
Grecia	78,2	53,8	21,6	2,8
Irlanda	67,9	—	67,9	—
Italia	51,1	31,2	18,7	1,2
Holanda	0,9	—	—	0,9
Luxemburgo	100,0	—	97,6	2,4
Portugal	75,6	19,5	51,9	4,2
Reino Unido	52,5	—	52,5	—
CEE-12	51,9	16,4	34,0	1,5

FUENTE: «Situación y evolución económica de las regiones de la comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 1987.

GRÁFICO N.º 2

## DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS DESFAVORECIDAS

**PROGRAMAS DE DESARROLLO INTEGRAL**

Además de las medidas específicas dirigidas hacia la agricultura, el sector agrario se puede beneficiar de los programas de desarrollo que se implementarán en las regiones más atrasadas de la Comunidad. En la medida que se trata de un sector no aislado de la economía, el desarrollo de las zonas rurales se verá impulsado a través del desarrollo integral de la economía de las regiones en las que se encuentran situadas.

Hay que tener en cuenta que en la reciente aprobación de reforma de las funciones de los Fondos estructurales, se ha establecido además el desarrollo rural y los problemas relacionados con el empleo y la reestructuración y reconversión de las zonas industriales, el desarrollo y reajuste estructural de las zonas más atrasadas, como uno de los obje-

*El atraso estructural de algunas regiones en la CEE constituye uno de los principales impedimentos para su integración en un mercado único*

tivos prioritarios de actuación, y hacia el que probablemente se destine una mayor cantidad de fondos en los próximos años.

En la actualidad el atraso de algunas regiones en la CEE, constituye uno de los principales impedimentos para su integración en un mercado único. Debido a ello, se considera prioritario fomentar la inversión productiva y aumentar la productividad en estas regiones, con el objetivo de reforzar la cohesión económica. Para ello, la CEE ha previsto el establecimiento de programas operativos, consistentes en un conjunto coherente de medidas multianuales inscritos en planes de desarrollo regional.

Estos programas serán cofinanciados por la CEE, a través fundamentalmente del FEDER, aunque pueden participar el FEOGA-Orientación, y el F.S.E. Con ellos, se pretende fomentar la realización de inversiones productivas, y la creación o modernización de las infraestructuras esenciales para el desarrollo económico de las regiones más atrasadas.

Además de estas medidas dirigidas al desarrollo económico integral se pueden establecer otras dirigidas específicamente al desarrollo rural, ligadas a la nueva orientación de la producción agraria y en estrecho contacto con el resto de medidas dirigidas al fomento de la economía regional, buscando una mayor eficacia en la utilización de los fondos estructurales. De esta forma, el sector agrario de las zonas más desfavorecidas se puede beneficiar de un apoyo en la creación y mejora de sus infraestructuras, así como de un conjunto de medidas que le permitan su adaptación a la nueva situación de los mercados agrarios. En esta óptica, cobran especial relieve las exigencias ecológicas del medio ambiente, la promoción y desarrollo de actividades no agrarias y las medidas dirigidas a la reconversión y adaptación de la población rural.

Para España, la aprobación de los programas de Desarrollo Integral pueden tener gran importancia debido a su situación comparativa en relación con el resto de los países comunitarios. Hay que señalar que para que una región tenga acceso a percibir una cofinanciación con cargo a los Fondos estructurales comunitarios es necesario que su PIB/habitante sea inferior al 75% de la media comunitaria. En el pe-

*Galicia, Extremadura, Andalucía, Murcia, Canarias, Valencia, Asturias y las dos Cstillas pueden beneficiarse de los Programas de Desarrollo Integral*

riodo 1981-85, (cuadro n.º 1), la media de España se situaba en el 77%. Por debajo del 75% y por tanto susceptibles de beneficiarse de la cumplimentación de Programas de Desarrollo Integral, se encuentran Galicia, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía, Murcia y Canarias. Sin embargo, datos más recientes de 1987, han hecho que Valencia y el Principado de Asturias engrosen este importante grupo de regiones españolas que pueden ver fomentado su desarrollo a través de la financiación comunitaria.

## **NUEVO PAQUETE DE MEDIDAS SOCIO-ESTRUCTURALES**

La actual situación excedentaria para muchos productos agrarios, y el consiguiente crecimiento desmesurado de los gastos financieros para sostener estos mercados, ha obligado a la CEE a introducir ciertas limitaciones en la política de precios. Junto a ésto, y complementariamente, se ha aprobado recientemente un nuevo paquete de medidas socio-estructurales con un doble objetivo. En primer lugar contribuir a evitar la formación de excedentes, y en segundo lugar contrarrestar en algunas zonas los efectos negativos de las limitaciones introducidas en la política de precios. Dentro de este paquete, se incluyen las medidas de extensificación y reconversión de la producción, de defensa del medio natural y de las ayudas a las rentas y la prejubilación, además de un reforzamiento de algunas medidas ya existentes, como las dirigidas a las zonas desfavorecidas o a la instalación de jóvenes agricultores.

De éstas, las que probablemente puedan tener un mayor efecto en la agricultura, sean las relativas a la extensificación y reconversión y a la prejubilación.

El objetivo de las primeras es la reducción de producciones excedentarias mediante la retirada de tierras de cultivo o la disminución de los efectivos ganaderos: Hasta 1989, el régimen únicamente se aplicará a la carne de vacuno, el vino y los cereales. Para éstos últimos, las medidas recientemente aprobadas consisten en la concesión de unas primas por la superficie retirada temporalmente del cultivo y variables en función de los rendimientos obtenidos. Las medidas

*Las ayudas a la  
prejubilación para  
fomentar el cese de  
la actividad  
agrícola podrían  
tener una gran  
incidencia en  
España*

se establecen de forma obligatoria para los Estados miembros, aunque se mantiene la libertad de los agricultores de acogerse a ellas. Aún es pronto para determinar la incidencia que esta acción puede tener en nuestro país, ya que dependerá en gran medida de la forma en que la Administración Central articule su aplicación y de qué regiones puedan quedar exentas del programa.

Por otra parte, una limitación adicional para que esta medida tenga una incidencia significativa se deriva de la escasez de recursos comunitarios previstos para destinarlos a la cofinanciación de estas primas. Problema parecido es el que afecta a las ayudas a la prejubilación con el objetivo de fomentar el cese de la actividad agrícola a los mayores de 55 años. Medida que por otra parte podría tener una gran incidencia en nuestro país, dado el característico envejecimiento de la población activa agraria, y que podría contribuir al relevo generacional en la actividad agraria.

## CONCLUSIONES

Como consecuencia de la reforma de la política agrícola común actualmente en curso, está prevista una reforma de los Fondos estructurales y su duplicación para 1993 respecto al nivel actual. Tal medida puede significar para el sector agrario la posibilidad de incrementar las actuaciones de carácter estructural. No obstante hay que tener en cuenta que la política de precios continuará en los próximos años acaparando la mayor parte de los recursos específicos destinados a la agricultura, y produciendo por tanto efectos regionales indeseados.

La necesidad de potenciar las medidas estructurales se hace necesaria puesto que en los últimos años y, como consecuencia de la crisis económica y de la ampliación hacia el Sur, las disparidades regionales dentro de la CEE, se han hecho más patentes, dificultando el avance hacia un mercado único. Concretamente en el caso español, existen fuertes diferencias regionales tanto en producto por habitante, como en índices de desempleo, y si nos centramos en el sector agrario, es posible detectar graves problemas en las distintas estructuras económicas regionales españolas. Los fundamenta-

les se derivan de los bajos niveles de productividad de la tierra, del trabajo y de otras causas de carácter estructural.

Aunque resulta prematuro aventurar cuál será el resultado de la ampliación de los fondos estructurales para la agricultura española, y más en concreto para las distintas regiones agrarias de nuestro país, se pueden adelantar algunas tendencias en base a las medidas de carácter estructural a que nuestro país puede acogerse.

Las medidas estructurales se implementan en muchos casos con un criterio de tipo regional en el cual la distribución de los fondos va ligada a determinadas carencias de las agriculturas regionales. En concreto, las actuaciones en zonas de montaña y desfavorecidas, serán una importante baza para nuestras regiones en el propósito de captar fondos, dada la mayor superficie de estas zonas que tenemos respecto a la media de la Comunidad. A través de ellas se puede obtener una mejora de la productividad de la tierra y aunque su radio de acción es muy amplio, son las regiones del interior las que previsiblemente se beneficiaran en mayor cuantía.

Por otra parte, la posibilidad de poder acogerse a los Programas de desarrollo Integral también está ligada a una característica estructural, y prácticamente todas las regiones agrarias españolas podrán beneficiarse de ellos, al tener un P.I.B. por habitante inferior al 75% de la media comunitaria.

Además, hay que tener en cuenta que tanto la modernización de explotaciones como las ayudas para transformación y comercialización de productos agrarios, intentan modernizar la agricultura sin incrementar la producción. Ello significa que las regiones caracterizadas por una orientación productiva generadora de excedentes, verán condicionado su desarrollo a las posibilidades de mejorar la eficacia de sus explotaciones y la calidad de sus productos a través de la agroindustria.

Pero quizás el factor limitativo más importante para que las regiones españolas puedan beneficiarse de estas ayudas, se derive del propio carácter de complementariedad de la política estructural comunitaria. En efecto, todas las actuaciones consisten en una cofinanciación de la CEE, que requiere un aporte del Estado Miembro. Por tanto, las disponibilidades

*Las disponibilidades presupuestarias españolas pueden ser un importante factor limitativo para que España se beneficie de las ayudas comunitarias*

presupuestarias españolas, así como los criterios de distribución de unos fondos escasos pueden condicionar los resultados de las medidas analizadas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comisión des Communautés européennes «Situation et évolution des régions de la Communauté élargie dans le domaine agricole. Les effets regionaux de la Politique agricole commune en Espagne et au Portugal». Luxemburg, 1987.
- Comisión de las Comunidades Europeas. «Situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad». Tercer Informe. Bruselas 1987. Comisión de las Comunidades Europeas. «La Reforma de los Fondos Estructurales». Bruselas, 1987.
- Sumpsi, J.M. y Tió, C. «La política agrícola común y su aplicación en España». Fundación para la investigación económica y social. Cajas de Ahorros. Madrid 1987.
- Sumpsi, J.M. y Tió, C. «La política agrícola común y su impacto regional en España». Ref. Papeles de Economía. En prensa.