

LA REFORMA DEL FONDO EUROPEO DE ORIENTACION Y GARANTIA AGRICOLA (FEOGA)

Por CARLOS TIO SARALEGUI (*)

INTRDUCCIÓN

La vida de la Comunidad Económica Europea ha estado condicionada desde el principio de la actual década por la escasez presupuestaria, que, a veces, ha estado a punto de colapsar su funcionamiento. El origen de este problema hay que buscarlo en el crecimiento exponencial de los gastos agrícolas, aunque no ha sido el único motivo.

Al referirnos a gastos agrícolas, queremos decir gastos destinados a la regulación de los mercados agrarios, es decir, los contemplados en los Presupuestos comunitarios dentro de los capítulos correspondientes al FEOGA-Garantía. En los Presupuestos de 1985 dichos gastos se elevaban ya a 20.000 millones de Ecus, es decir, el 70 por 100 de los créditos de pagos en dicho año. Frente al mencionado volumen de recursos destinados al mantenimiento de los mercados agrarios a corto plazo, los denominados Fondos Estructurales (FEOGA-Orientación, FEDER y FSE), tan sólo representaban un 14,5 por 100 de dichos créditos. Los gastos de carácter socio-estructural agrícola, es decir, FEOGA-Orientación, eran sólo el 2,4 por 100, excluyendo los gastos pesqueros.

Desde entonces los gastos agrícolas han seguido creciendo, hasta alcanzar 29.200 millones de Ecus en el Proyecto de Presupuesto para 1988, aunque

(*) Profesor Titular de Economía y Política Agraria, Universidad Politécnica de Madrid.

incluyendo las medidas de saneamiento de excedentes acumulados del pasado, a que posteriormente me referiré.

Pero los agobios presupuestarios de la Comunidad no sólo tienen su origen en los excesivos gastos agrícolas. La escasez de los recursos propios de la Comunidad se han desvelado como el freno básico para la adopción de medidas que implicaban un salto cualitativo en la estructura y las políticas comunitarias. No puede ocultarse la necesidad de disciplinar y reestructurar los gastos dedicados a la agricultura, dada su inadecuación a los objetivos perseguidos, pero debemos ser conscientes de que la construcción europea lleva implícitos dichos gastos.

Tal y como ha venido desarrollándose la política agrícola común, un 80 por 100 de los agricultores europeos, que sólo producen el 20 por 100 de la producción, eran el aparente sujeto social de los gastos agrícolas comunitarios. Es evidente que dichos agricultores, de carácter familiar, no resultaban ser los principales beneficiarios de los gastos del FEOGA-Garantía, que, por su propia estructura, tienden a beneficiar particularmente a los grandes productores, así como a grandes empresas industriales y exportadores.

Por tanto, la reestructuración del gasto agrícola, frenando los gastos de regulación de mercado y expansionando los gastos de carácter socio-estructural, es una necesidad indiscutible. No obstante, el mantenimiento del medio rural europeo, especialmente ante la exacerbación de la competencia implícita en el desarrollo del mercado único comunitario, seguirá precisando de importantes recursos financieros que, en ningún caso, serán inferiores a los consumidos en la actualidad. Lo que sí está ocurriendo es una cierta redistribución interna en los presupuestos comunitarios.

La escasez de recursos comunitarios ha sido constatada cada vez que la Comunidad ha pretendido dar un salto adelante, con la ampliación a doce países miembros, con el desarrollo de nuevas políticas comunitarias, etc... Ello ha obligado a aumentar los recursos propios comunitarios en dos ocasiones a lo largo de la actual década. En la cumbre europea de Fontainebleau, en junio de 1984, aumentando la contribución a través del IVA, lo cual permitió abordar la definitiva adhesión de España y Portugal, al tiempo que se desbloqueaba el contencioso en torno a la contribución británica.

En febrero de 1988 la cumbre de Bruselas creaba un cuarto recurso presupuestario basado en el Producto Interior Bruto de cada país miembro, al tiempo que se adoptaban importantes medidas de disciplina presupuestaria, particularmente con la generalización de un sistema de estabilizadores agrí-

colas, y se procedía a una profunda reforma de los Fondos Estructurales, con el objetivo de doblar sus presupuestos en el horizonte de 1993.

De cualquier modo, no debe olvidarse que la construcción europea exigirá en el futuro más gastos. Hasta el momento presente, la única política importante de gasto público con carácter supranacional ha sido la agricultura. Las políticas educativas, de seguridad social, de obras públicas, sanitarias, etcétera..., han seguido siendo competencia nacional. No puede extrañarnos, por tanto, el alto porcentaje que han representado hasta ahora los gastos agrícolas, dentro del Presupuesto de una Comunidad, con pocas «competencias». De ahí la actitud de países, que no sólo por sus políticas antiintervencionistas han sido reacios a la expansión de los gastos globales comunitarios, sino, fundamentalmente, por ser tradicionalmente reacios al proceso de profundización de la construcción europea, como es el caso notable del Reino Unido.

LA REFORMA DEL FEOGA-GARANTÍA

Las finanzas comunitarias llegaron a finales de 1987 en una situación de auténtico colapso. La Comunidad estuvo al borde de la suspensión de pagos. Las medidas adoptadas en febrero de 1988 desbloquearon la situación, dotando a la Comisión Europea de los instrumentos necesarios para sanear la situación financiera.

Hasta dicho momento, la posición en que se encontraba la Comisión era el modelo de «típica contradicción» en la vida de la Comunidad. El Consejo Europeo aprobaba Reglamentos agrícolas con suma alegría, muchas veces de evidente carácter electoral. Cuando la Comisión «presentaba las cuentas», llegaban las críticas y el bloqueo de los aumentos presupuestarios. Parte del Consejo hablaba de «despilfarro» comunitario.

Al fin el Consejo adoptó las medidas que permitían un profundo reajuste financiero y presupuestario, particularmente en los Presupuestos del FEOGA-Garantía. Veamos cuáles son las decisiones adoptadas, de mayor relevancia, huyendo de los reajustes técnicos que carecen de interés en un análisis de carácter general.

a) *Establecimiento de un gasto máximo anual.*—El gasto normal previsto para 1988, 27.500 millones de Ecus, se fijó como base para la elaboración de los presupuestos de años consecutivos, hasta 1992. Cada año, los gastos del FEOGA-Garantía no podrían crecer más del 74 por 100 del cre-

cimiento del Producto Interior Bruto Comunitario de cada año. Es decir, teniendo en cuenta las estimaciones de crecimiento del PIB en el período 1988-92, los gastos agrícolas sólo podrán crecer el 1,9 por 100 anual, en términos reales. Téngase en cuenta que dichos gastos han crecido desde 1975 hasta la actualidad a un ritmo anual medio del 7,5 por 100, en términos reales.

b) Para lograr disciplinar los gastos agrícolas, era imprescindible adoptar las medidas de estabilización automática del gasto, conocidas como «estabilizadores agrícolas». Estas medidas se han adaptado a cada Organización Común de Mercado, para los diversos subsectores agrarios, en función del mecanismo de gasto clave para cada producto. En síntesis, puede decirse que se basan en el establecimiento de cantidades máximas garantizadas en cada sector, que, caso de ser rebasadas, provocan penalizaciones automáticas en precios o ayudas, provocando una retracción similar en el gasto por unidad de producto, de tal modo que el gasto global en cada sector queda acotado y puede ser previsto con anticipación.

c) Todo ello obliga a introducir un nuevo mecanismo presupuestario de amortiguación de la influencia de los cambios monetarios, particularmente variaciones de la paridad del dólar respecto al Ecu. El valor del dólar influye de un modo decisivo en los gastos agrícolas, por cuanto los excedentes comunitarios son en buena medida exportados al mercado mundial con subvenciones tanto más elevadas cuanto menores sean los precios en el mercado internacional, o menor sea la cotización del dólar.

Para paliar todo ello, la Comunidad ha establecido una nueva partida presupuestaria, ajena al FEOGA, denominada «Reserva Monetaria», con un valor inicial de 1.000 millones de Ecus. Dicha partida recibe transferencias del FEOGA, procedentes de los ahorros que puedan producirse como consecuencia de subidas en el dólar y, por el contrario, financia los aumentos de gastos del FEOGA que puedan producirse por devaluaciones del dólar. Dicho movimiento presupuestario, sólo se produce cuando los ahorros o los gastos adicionales superan el umbral de los 400 millones de Ecus.

d) *Depreciación de existencias.*—Era una de las más duras realidades a asumir por la Comunidad, previa a cualquier saneamiento financiero. Buena parte de las intervenciones de la política Agrícola Común han consistido en la realización de compras en régimen de intervención. Los productos adquiridos han constituido «stocks» públicos que, hasta el momento de su venta a exportación o para diversas utilidades, pasaban largos meses y hasta años de almacenamiento. Pero la depreciación no se debía exclusivamente

a motivos técnicos en la calidad de las mercancías. El motivo fundamental era el desnivel entre los precios de compra y aquellos precios de venta previsibles, ya desde el momento de la compra. Dichas pérdidas no eran contablemente anotadas hasta que se producía la venta efectiva de los productos.

Debido a todo ello, la Comunidad arrastraba en sus activos una valoración de existencias irreal, a los precios de compra, lo cual dificultaba la propia venta de los excedentes al ser habitual carecer de presupuestos suficientes para realizar las pérdidas a lo largo del año. De este modo, los almacenamientos públicos se «eternizaban», con mayores costes técnicos y financieros de almacenamiento, dentro de una espiral que nadie se atrevía a corregir.

Quien enfrentara valientemente el problema de actualización del valor de los «stocks», tendría que asumir unas pérdidas acumuladas de 6.800 millones de Ecus. Esta fue la decisión del Consejo de Bruselas de febrero de 1988. Para ello, los países miembros adelantaban a la Comunidad dicha cantidad, para permitir la venta de las existencias, al tiempo que la Comunidad se comprometía a devolverla gradualmente, 1.200 millones en 1988 y 1.400 millones en cada uno de los años 1989, 1990, 1991 y 1992, mediante partidas a incluir en los presupuestos de dichos años, para eliminar el lastre del pasado. A partir de ahora, la Comunidad realizará muchas menos compras de intervención, como consecuencia de los cambios reglamentarios introducidos en la política agrícola, pero, además, está obligada a depreciar el valor de sus existencias desde el momento de la compra, o dos veces a lo largo de dicho año.

Los cambios de las habituales prácticas del FEOGA-Garantía eran imprescindibles para permitir la suficiente holgura presupuestaria que permitiera la duplicación de los denominados Fondos Estructurales.

MERCADO UNICO EUROPEO Y COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Es un hecho por todos reconocido que la realización del mercado único europeo puede llegar a incrementar los desequilibrios regionales en la Comunidad. El aumento de la competencia, hasta el presente, ha tendido a beneficiar en mayor medida a las empresas más competitivas y a las regiones con mejores infraestructuras y mayores ventajas comparativas.

Estos hechos evidentes han reforzado la posición de los países económicamente más atrasados de la Comunidad, al exigir que la realización del

mercado único europeo fuera un objetivo unido a la consecuencia de una mayor cohesión económica y social dentro de la Comunidad. Para ello se planteaba como objetivo doblar los recursos financieros destinados a los Fondos Estructurales, dentro del período 1989-1993.

Pero al destinar nuevos e importantes recursos a dichos Fondos, era inevitable plantearse su efectividad pasada y, sobre todo, su adecuación a las actuales necesidades de la Comunidad. Quedaba claro, tras un análisis somero, que había que proceder a una revisión en profundidad de la estructura, funcionamiento y prioridades de los Fondos Estructurales.

Pero la mencionada reforma no es una cosa sencilla. Se conocen muy bien las deficiencias, pero es difícil establecer nuevos mecanismos que corrijan los desequilibrios regionales, sin aumentar los desequilibrios productivos.

Antes de analizar en profundidad las decisiones adoptadas, parece conveniente comentar algunas de las razones que dificultan la reforma de los Fondos, hasta el punto de que, a pesar de haberse aprobado los Reglamentos operativos para la reforma, aun hoy, se trata de un proceso complejo que está lejos de poder considerarse finalizado.

1.º El primer problema de trascendencia es la propia experiencia del pasado que indica hasta qué punto los países y regiones más desarrollados se han beneficiado en mayor medida, hasta de la utilización de la denominada política de carácter socio-estructural. Y ello por dos razones: la política socio-estructural se basa en medidas cofinanciadas, es decir, la Comunidad sólo aporta una parte del coste de la realización de los programas de inversión. Este procedimiento favorece, sin duda, a los países con mayores recursos que, al mismo tiempo, tienen sectores y regiones desfavorecidas más reducidos, dentro de su contexto nacional. Pero, además, la aprobación de los programas socio-estructurales suele requerir una infraestructura técnica y administrativa nada despreciable. Los retrasos de años en la aprobación de programas destinados a los países mediterráneos se ha justificado por la inadecuación de los proyectos presentados, o por la ineficacia de las administraciones correspondientes, frente a la sistemática rigurosidad de países como Holanda, Alemania, Reino Unido o Francia. Todo ello es al menos cierto en lo que se refiere al FEOGA-Orientación. Veámoslo con cifras.

SUBVENCIONES OTORGADOS POR EL FEOGA-ORIENTACION

(En % del total en el período)

<i>Estados</i>	<i>1964-1986</i>	<i>1986</i>
Bélgica	3,0	1,6
Dinamarca	2,5	2,3
Alemania	16,1	10,6
Grecia	5,7	14,2
España	0,9	8,8
Francia	20,6	21,9
Irlanda	7,4	8,0
Italia	26,6	15,8
Luxemburgo	0,3	0,1
Países Bajos	3,8	2,2
Portugal	0,3	3,3
Reino Unido	12,3	10,5

FUENTE: Comisión Europea.

El análisis del cuadro anterior exige cierto cuidado. Efectivamente, las cifras de España y Portugal no tienen relevancia, salvo, tal vez, las correspondientes a 1986, aunque tampoco en ese año puedan considerarse como representativas. También hay que tener cierta prudencia en considerar los respectivos años de adhesión de cada país a la Comunidad en los casos de Grecia, las Islas y Dinamarca.

De cualquier modo, para nuestros objetivos son suficientemente reveladoras.

Italia es el país que más subvenciones ha obtenido del FEOGA-Orientación en el período largo 1964-1986. Ahora bien, si tenemos en cuenta lo escaso de los recursos destinados a estos fines, que Italia haya dispuesto de 6 puntos porcentuales por encima de Francia, o 10 por encima de Alemania, no parece suficiente corregir en absoluto las diferencias estructurales entre dichos países. En los 23 años del período analizado, el FEOGA-Orientación concedió 9.100 millones de Ecus de subvenciones, lo cual representa la ridícula cifra de 400 millones de Ecus anuales, que a 130 pesetas son 52.000 millones de pesetas al año, para toda la Comunidad. Todo ello quiere decir que Italia ha dispuesto de 13.520 millones de pesetas anuales, frente a 10.400 Francia o 8.372 Alemania. Corregir desequilibrios estructurales diferenciales entre países, con dichas cantidades y dicha distribución por países parece claramente sarcástico.

Pero, además, podemos comprobar que en 1986 Francia fue el país más beneficiado por las subvenciones estructurales agrícolas. En dicho año, los siete países de mayor desarrollo en la Comunidad, ya de 12 miembros (excluyendo España, Portugal, Italia, Grecia e Irlanda), se repartieron la mitad de los recursos. En el período 1964-86, dichos siete países se repartieron el 58,6 por 100 de las subvenciones.

2.º La segunda dificultad, de mayor rango incluso, se oculta en la propia estructura y dinámica económica de los países europeos. Efectivamente, la redistribución de los recursos por países puede ser modificada por una simple voluntad política. Pero tras la decisión de volcar los Fondos en las zonas más desfavorecidas de la Comunidad, ¿en qué se gastarán dichos recursos, de modo que se contribuya a disminuir desequilibrios regionales?

La actividad agrícola y ganadera suele ser la actividad principal, si no única, de las zonas más desfavorecidas de la Comunidad. La política del FEOGA-Orientación consistía en compensar con subvenciones directas concedidas a explotaciones instaladas en dichas zonas, o bien contribuir a financiar las inversiones en mejoras de tipo estructural. La intención era elevar la productividad de la agricultura en dichas regiones para hacerla más competitivas. Ahora bien, dada la actual política de restricción en las producciones agrarias, ¿va el FEOGA a seguir financiando el aumento de la productividad? Si no lo hace, condenará a las zonas más desfavorecidas al abandono. Es cierto que existe un cierto margen para diversificar actividades y no sólo invertir en mejoras agrícolas. Esa es, sin duda, una de las vías futuras de actuación. Pero es insuficiente.

La nueva filosofía de actuación comunitaria implica una mayor atención al medio rural como conjunto, aunque es indudable que la actividad agraria es básica para su supervivencia.

3.º El tercer problema deriva directamente del planteamiento anterior, y consiste en la dificultad de actuar de un modo integral y coordinado en una región. No sólo existe necesidad de coordinar las actuaciones del Fondo agrícola con el regional y el social, también se precisa que las actuaciones conjuntas respondan a un programa de desarrollo que tenga en cuenta la dinámica social y económica de futuro y sea viable. Las fuerzas económicas que tienden a aumentar los desequilibrios regionales son muy poderosas en las economías de mercado. En el pasado se ha tendido al voluntarismo al plantear los programas de desarrollo, con el despilfarro de ver abandonadas zonas que fueron en su día objeto de costoso planes. Eso es lo que hay que evitar por encima de todo.

Para ello se ha considerado básico contar con la iniciativa y la colaboración de las poblaciones afectadas. La experiencia indica hasta qué punto las imposiciones desde arriba resultan inútiles, si la población de las zonas de actuación no se comprometen en su propio futuro.

4.º La cuarta dificultad es, en definitiva, ser capaces de efectuar una selección rigurosa y excluyente de regiones prioritarias de actuación, de modo que los recursos a ellas destinados puedan ser, efectivamente, factor desencadenante de desarrollo.

Políticamente, la exclusión de regiones de la aplicación prioritaria de los fondos estructurales, es una operación muy delicada. Por mucho que se pretenda elaborar indicadores técnicamente perfectos, seleccionar regiones desfavorecidas es una tarea muy difícil. Volveremos sobre este punto más adelante.

LOS OBJETIVOS DE LA ACCIÓN ESTRUCTURAL

La reforma de los Fondos estructurales, iniciada en junio de 1988, establece los objetivos prioritarios de la futura acción estructural de la Comunidad. Los cinco grandes objetivos establecidos son:

Objetivo núm. 1: Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas:

Objetivo núm. 2: Reconvertir las regiones más afectadas por el declive industrial.

Objetivo núm. 3: Combatir el paro de larga duración.

Objetivo núm. 4: Facilitar la inserción social de los jóvenes.

Objetivo núm. 5: En la perspectiva de reforma de la política agrícola común:

a) Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias.

b) Fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

Como puede apreciarse, aunque todos los Fondos podrían actuar en los cinco objetivos, hay una especial vocación hacia algunos concretos. El Fondo Social Europeo actuará en solitario en la consecución de los objetivos 3 y 4, aunque también participará en los objetivos 1, 2 y 5b). El Fondo Europeo de Desarrollo Regional financiará las acciones destinadas a los objetivos 1, 2 y 5b).

Por lo que respecta al FEOGA-Orientación, su actuación específica y clásica es el objetivo 5a). Tras la reforma tendrá que actuar también en la

financiación de medidas destinadas a la consecución de los objetivos 1 y 5b). Conviene llamar la atención en la dificultad para distinguir, a veces, entre las zonas de actuación prioritaria de los objetivos 1, 5a) y 5b). Efectivamente, las zonas menos desarrolladas de la Comunidad (objetivo 1) serán con toda seguridad regiones rurales (objetivo 5b), y precisarán mejoras de carácter agrícola (objetivo 5a). La diferenciación hecha por la Comunidad tiene una intención clara, porque no todas las acciones en zonas rurales tendrán por qué ir dirigidas a la agricultura, y porque se podrá actuar en zonas rurales aunque no sean de las menos desarrolladas de la Comunidad.

Sin embargo, las dificultades surgirán a la hora de delimitar las regiones en las que se podrá actuar en la consecución de cada uno de estos objetivos, así como en la secuencia seguida para su establecimiento. Como se verá con mayor detalle posteriormente, existe la tentación de, una vez establecidas las regiones del objetivo núm. 1, incluir dentro del objetivo núm. 5b) todas aquellas que hayan quedado excluidas como zonas menos desarrolladas. De este modo la selección de zonas prioritarias de actuación quedaría en cierto modo desvirtuada.

Además de la actuación prevista de cada uno de los Fondos, en la consecución de los objetivos descritos, podrán actuar también el Banco Europeo de Inversiones y los demás instrumentos financieros de la Comunidad.

Desde el punto de vista agrícolas, nos interesan de modo particular los mecanismos establecidos para las actuaciones en la consecución de los objetivos 1, 5a) y 5b). No obstante, existen un conjunto de normas comunes de actuación de los Fondos, que deberán guiar las actuaciones del FEOGA.

RÉGIMEN DE LAS INTERVENCIONES ESTRUCTURALES

Las intervenciones estructurales de la Comunidad se consideran un complemento de las realizadas por los Estados miembros. Este principio es básico e implica un compromiso previo y complementario por parte de los países miembros.

Según la nueva filosofía de actuación, los programas estructurales van a exigir una estrecha colaboración entre la Comisión, las autoridades nacionales y también los organismos regionales y locales implicados. La cooperación deberá abarcar la preparación de los programas, su financiación, el seguimiento y el control de las acciones aprobadas.

El elemento clave de la participación comunitaria serán los denominados Marcos Comunitarios de apoyo. Se trata de un concepto recién acuñado por la Comunidad y que permitirá la actuación coordinada de los distintos Fondos. Dicha coordinación exige también una programación presupuestaria plurianual, la ejecución de «programas operativos» integrados, así como el seguimiento y evaluación de las intervenciones de los Fondos realizadas en virtud de un solo objetivo, o de varios objetivos dentro de una misma región.

Aparecen en todo este esquema de actuación algunos nuevos conceptos que exigen un mayor análisis. Veamos en primer lugar el Marco Comunitario de apoyo.

El punto previo de toda la actuación estructural futura de la Comunidad parte de la elaboración por parte de los países miembros de sus planes de actuación para cada uno de los objetivos, exceptuado el objetivo 5a). La Comunidad quiere huir de las medidas dispersas, no enmarcadas en una visión de conjunto, que de coherencia y rigurosidad a las acciones que se ejecuten dentro de cada región. Para ello cada país, y para cada objetivo, deben elaborar un Plan nacional de actuación a nivel regional. Estos Planes deberán tener un horizonte temporal de entre 3 y 5 años, aunque podrán ser revisados anualmente.

Una vez presentados los Planes, la Comunidad decidirá su Marco Comunitario de apoyo. Esto quiere decir que la Comunidad se reserva una toma de posesión «a posteriori», respecto a su participación financiera en las actuaciones contempladas por los países miembros. Con todo ello la Comunidad garantiza dos elementos básicos: que exista una programación nacional previa y la posibilidad de apoyar unas u otras acciones, en mayor o menor medida, según la adecuación de los planes nacionales a la estrategia de la Comunidad en cada caso.

El Marco Comunitario de apoyo pasa a ser el Plan de actuación complementario de la Comunidad, en apoyo del Plan elaborado por cada país, para cada objetivo. De este modo, los Marcos Comunitarios de apoyo deben contener «los ejes prioritarios de la acción conjunta de la Comunidad y del Estado miembro», un esquema de las formas de intervención que vayan a utilizarse y un plan indicativo de financiación. Los Marcos Comunitarios de apoyo serán aprobados por la Comisión seis meses después de recibidos los Planes nacionales.

No obstante, la Comunidad se reserva también la iniciativa de sugerir a los países la solicitud de ayudas para acciones que se consideren de espe-

cial interés para la Comunidad y que no hayan sido incluidas por los países en los correspondientes Planes nacionales.

Las intervenciones previstas en un Marco Comunitario de apoyo se realizarán a través de los denominados «Programas Operativos». Estos Programas son «un conjunto coherente de medidas plurianuales para cuya realización puede recurrirse a uno o varios Fondos Estructurales o al BEI u otros Instrumentos Financieros de la Comunidad». Los Programas Operativos podrán tener un «enfoque integrado», cuando participan diversos Fondos en la financiación, si las medidas a ejecutar se complementan mutuamente o si se han previsto las «estructuras administrativas» adecuadas para la ejecución del programa, a nivel nacional, regional o local.

En resumen, nos encontramos con un modo de actuación presidido por la «obsesión» de la programación, de la previsión, de la coordinación y la adopción de decisiones sucesivas y siempre justificadas por un esfuerzo nacional previo. La concatenación de Plan Nacional, Marco Comunitario de apoyo, Programa Operativo, «estructuras administrativas» en la ejecución de los proyectos, etc..., pretenden lograr una mayor eficacia en las acciones estructurales, garantizar no sólo su ejecución, sino también que dicha ejecución sirva a los objetivos que justificaron la aprobación de la medida. Todo ello implica una sistemática rigurosa, que puede complicar la aplicación de los nuevos programas estructurales, al menos en aquellos países que no hicimos de la previsión y la rigurosidad virtudes nacionales.

Las intervenciones de los Fondos Estructurales van a tener unas formas variadas y adecuadas a las necesidades de cada caso: cofinanciación de programas operativos, cofinanciación de un régimen de ayudas nacionales, concesión de subvenciones globales, cofinanciación de proyectos concretos y asistencia técnica a los estudios preparatorios en la elaboración de las acciones de carácter estructural.

EL OBJETIVO NÚM. 1

La delimitación de las regiones menos desarrolladas de la Comunidad se ha intentado efectuar de un modo objetivo, en base a las regiones NUTS de nivel II, cuyo PIB por habitante fuera inferior al 75 por 100 de la media comunitaria. En base a dicho criterio, y en lo que se refiere a España, han quedado incluidas: Andalucía, Asturias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Ceuta, Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias y

Murcia. El valor de las estadísticas vuelve a ser decisivo, hasta el punto de considerar más desarrollada la provincia de Teruel que la de Valencia, contra la apreciación generalizada de cualquier observador. No cabe duda del rasgo perverso introducido en los promedios de Aragón por la provincia de Zaragoza, o el encubrimiento de renta que sigue jugando la economía sumergida en algunas regiones.

Estas distorsiones han provocado la necesaria compensación, por otras vías. De este modo, antes de conocerse cuáles serán las regiones que puedan acogerse al objetivo número 5b), para acciones prioritarias en zonas rurales, ya podemos imaginar los compromisos políticos con Teruel, Huesca, Cantabria, Rioja, Lérida, tal vez Navarra, etc... Dejar fuera de la acción estructural de la Comunidad a alguna provincia en concreto, puede suponer un coste político insostenible para cualquier Gobierno. Hay que tener en cuenta que el establecimiento de las regiones del objetivo núm. 5b) es efectuado por cada país en base a «sus planes de desarrollo en zonas rurales».

La validez de la lista de regiones seleccionadas para el objetivo núm. 1 será de cinco años.

Cada país ha presentado recientemente a la Comisión sus Planes de Desarrollo Regional, que incluyen «la descripción de las principales líneas de actuación seleccionadas para el desarrollo regional, las acciones correspondientes, así como indicaciones sobre la utilización de las contribuciones de los Fondos Estructurales, del BEI y otros instrumentos financieros, prevista para la realización de dichos planes». Los Estados pueden acompañar los Planes, de solicitudes de programas operativos, para acelerar su aplicación, especialmente ante el retraso que la puesta en práctica de toda esta mecánica puede acarrear a lo largo de 1989.

Ahora es el momento en que la Comisión, en cooperación con el Estado miembro, elaborará el Marco Comunitario de apoyo, que deberá incluir: las líneas de actuación prioritaria seleccionadas para la intervención comunitaria, las formas de intervención, el plan indicativo de financiación con indicación del importe de las intervenciones y sus fuentes, y la duración de las intervenciones.

EL OBJETIVO NÚM. 5

Entre las muchas incógnitas que restan aún por despejar, respecto a la reforma de los Fondos Estructurales de la Comunidad, hay que destacar la ignorancia en que nos encontramos respecto a la futura actuación en el

objetivo número 5, sea el 5a) o el 5b). La Comisión tiene aún que pronunciarse respecto a las «modalidades de puesta en práctica de» las acciones vinculadas a la adaptación *acelerada* de las estructuras agrarias. Está, pues, por decidir lo realmente importante: las modalidades de las intervenciones, las condiciones de elegibilidad, los porcentajes de ayuda y, sobre todo, las acciones que podrán acogerse a este objetivo. A la hora de redactar este artículo, a principios de mayo de 1989, se sabe de dificultades nada despreciables dentro de la Comisión para poder establecer los criterios de la futura actuación estructural del FEOGA. Existen, sin duda, dificultades para poder poner de acuerdo a los «tradicionalistas» del desarrollo agrarios y a los que quisieran que las actuaciones del FEOGA respondieran a una nueva filosofía más acorde con las nuevas directrices de la política agrícola común.

El problema, como ya se comentaba con anterioridad, no es fácil de solucionar. Pongamos un ejemplo próximo a nuestra realidad. ¿Debe el FEOGA contribuir a las puestas en riego? En regiones de secano, el regadío es la primera y fundamental acción de mejora estructural. Pero hay que ser conscientes de la incompatibilidad manifiesta entre objetivo nacional y regional y estrategia comunitaria. Pero incluso desde la perspectiva estrictamente comunitaria no es fácil modernizar la agricultura sin acarrear, como consecuencia, aumentos en la productividad y en las producciones.

La nueva estrategia del FEOGA incluirá, sin duda, los nuevos programas estructurales de retirada de tierras, ayuda a las rentas, jubilación anticipada... Estos programas destinados a compensar rentas o a la retirada de recursos de la producción agrícola, no pueden ser los únicos. La Comunidad tendrá que seguir apoyando la modernización de su agricultura de algún modo que sea compatible con no estimular nuevas producciones excedentarias. La solución, como decía, no es fácil. Especialmente si consideramos el problema desde una óptica regional o nacional. ¿Por qué un país no puede modernizar su agricultura, de igual modo que lo hicieron otros con anterioridad? ¿Debe la Comunidad participar en dicho proceso? Mi opinión es que la respuesta de la Comunidad, todo lo matizada que deba ser, sea en definitiva afirmativa.

Por lo que respecta al objetivo 5b), las zonas seleccionadas deberán tener «un particular grado de ruralismo», en función del número de personas ocupadas en la agricultura, su nivel de desarrollo económico y agrícola, su situación «periférica» y su sensibilidad a la evolución del sector agrícola, en la perspectiva de la reforma de la política agrícola común.

LA REFORMA DEL FONDO EUROPEO (FEOGA)

Los Estados miembros deben presentar a la Comisión sus Planes de Desarrollo de zonas rurales, en los que tienen que incluir: descripción de los principales ejes de desarrollo de las zonas rurales, las acciones correspondientes, indicaciones sobre la utilización de las contribuciones financieras de la Comunidad y la articulación con las consecuencias de la reforma de la política agrícola común. También en este caso, para acelerar su aplicación, los Estados miembros pueden acompañar dichos Planes de Programas Operativos. El Marco Comunitario de apoyo es, en este caso, similar al mencionado en el caso del objetivo núm. 1. Las intervenciones serán, básicamente, en forma de cofinanciación de ayudas nacionales o de programas operativos.

RECURSOS FINANCIEROS Y MODULACIÓN DE LOS PORCENTAJES DE INTERVENCIÓN COMUNITARIA

La Comunidad se ha comprometido a elaborar, cada año, una proyección a cinco años de los créditos precisos para los Fondos Estructurales. Partiendo de los 7.700 millones presupuestados en 1988, se aumentarán 1.300 millones de Ecus anualmente, hasta alcanzar en 1992 los 12.900 millones de Ecus. A estas cantidades habría que añadir 300 millones destinados en 1992 al programa de ayuda a las rentas de los agricultores, y otros 150 millones a retirada de tierras de cultivo.

La Comunidad pretende efectuar un esfuerzo financiero especial en las regiones menos desarrolladas del objetivo núm. 1, para lo cual el FEDER podrá dedicar hasta el 80 por 100 de sus recursos a dicho objetivo. No obstante, se mantiene la distribución del 85 por 100 de los créditos del FEDER en base a una clave de reparto por países.

Se prevé, por otra parte, la modulación porcentual de la participación de los Fondos, en base a los siguientes factores:

- la gravedad de los problemas específicos, regionales o sociales;
- la capacidad financiera del Estado miembro beneficiario;
- el interés de la acción a realizar, desde la perspectiva comunitaria;
- el interés particular de cada acción, desde el punto de vista regional;
- las características propias de las acciones previstas.

No obstante, se prevén límites. En el caso de las acciones del objetivo núm. 1, los porcentajes de participación comunitaria no podrán superar un máximo del 75 por 100 del coste total, siendo, al menos, de un 50 por 100

del gasto público que exijan. En el caso del resto de los objetivos, estos porcentajes serán, respectivamente, de no más del 50 por 100 del coste total de la acción, con un mínimo de un 25 por 100 del gasto público requerido. Estos porcentajes mínimos, respecto al gasto público requerido, no serán válidos en las inversiones que generen ingresos. También se deberá tener especial cuidado, para evitar que una misma acción, en un período de tiempo determinado, sólo pueda beneficiarse del concurso financiero de un solo Fondo, y en virtud de un único de los objetivos prioritarios establecidos para las acciones estructurales.

MODIFICACIONES EN LAS ACTUACIONES DEL FEOGA-ORIENTACIÓN

Como se ha visto, el FEOGA-Orientación deberá dedicarse a financiar las acciones para lograr los objetivos números 1 y 5. El objetivo específico del FEOGA será, no obstante, el número 5a), es decir, la aceleración de la adaptación de las estructuras agrarias en la perspectiva de la reforma de la Política Agrícola Común. Con este objeto se podrán financiar acciones comunes del siguiente tipo:

— Medidas de acompañamiento de la política de mercados, que contribuyan al equilibrio entre la producción y la capacidad de absorción de los mercados, incluidas las acciones para mejorar la calidad de los productos, el ajuste en el potencial de producción y las acciones de reorientación y reconversión de producciones.

— Medidas forestales sobre superficies agrícolas.

— Estímulo al cese anticipado en la actividad agrícola, así como a la disminución de superficie agrícola excedentaria.

— Sostenimiento de rentas agrarias, así como medidas destinadas al mantenimiento de la viabilidad económica en las zonas desfavorecidas y de montaña.

— La protección del medio ambiente y la salvaguarda de los espacios naturales.

— Instalación de jóvenes agricultores.

— Medidas destinadas a *mejorar la eficacia de las estructuras de explotación y, en especial*, inversiones destinadas a reducir los costes de producción y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los agricultores, a fomentar la diversificación de sus actividades y a proteger y mejorar el

entorno natural, incluidas las medidas de acompañamiento. Volveremos más adelante sobre este punto clave.

— Medidas destinadas a mejorar la comercialización y la transformación de los productos agrarios y silvícolas, así como a la creación de asociaciones de productores.

— Medidas destinadas a mejorar la comercialización y transformación de productos pesqueros.

Por lo que respecta a las actuaciones del Fondo en el objetivo 5, se establece que adoptarán preferentemente la modalidad de programas operativos con subvenciones globales. En estos programas operativos se podrán financiar las siguientes acciones:

— Estímulo al cese en la actividad, con el objeto de reestructurar e instalar jóvenes agricultores.

— Reconversión, diversificación, reorientación y ajuste del potencial de producción.

— Mejora de la infraestructura rural *indispensable* para el desarrollo de la agricultura y de la silvicultura, en la medida en que no esté prevista la actuación del FEDER.

— Medidas destinadas a diversificar las actividades y fuentes de ingresos de los agricultores, también salvando las posibles actuaciones en este sentido, por parte del FEDER.

— Concentración parcelaria.

— *Irrigación*, incluidas la renovación y mejora de las redes de irrigación, creación de redes colectivas de irrigación a partir de canales principales existentes y creación de pequeños sistemas de irrigación no abastecidos por las redes colectivas, así como la renovación y acondicionamiento de los sistemas de drenaje.

— Fomento de inversiones turísticas y artesanales y mejora de la vivienda en las explotaciones agrícolas.

— Protección del medio ambiente.

— Reconstrucción del potencial agrícola afectado por catástrofes naturales.

— Desarrollo y aprovechamiento de los bosques y, en particular, la repoblación, mejora y reconstitución de bosques, así como los trabajos conexos y las medidas complementarias necesarias para la revalorización de los bosques.

— Desarrollo de la vulgarización agrícola y silvícola.

Hasta el 31 de diciembre de 1989 se mantienen las actuales modalidades de actuación de los Fondos en las acciones de mejora de la comercialización y transformación de productos agrícolas. A partir de entonces se establecerán nuevas modalidades, que la Comisión se ha comprometido a establecer antes de la mencionada fecha. Lo que sí se sabe es que «los programas operativos podrán incluir medidas destinadas a mejorar la comercialización y transformación de productos agrarios, silvícolas y de la pesca, *siempre que respondan a las disposiciones vigentes en la materia*».

Todas estas acciones deberán concretarse aún más. Como puede apreciarse, se ha tenido un cuidado exquisito para mantener en la ambigüedad el pronunciamiento sobre dos cuestiones básicas, como son, las inversiones futuras en la mejora de la eficacia de las explotaciones y las referentes a las estructuras de comercialización y de transformación de productos agrarios. el método seguido ha sido el de incluir un «*en especial*» y un «*que respondan a las disposiciones vigentes en la materia*».

Se trata de un aspecto de gran trascendencia, particularmente para España y Portugal. En efecto, nuestra tardía incorporación a la Comunidad ha hecho coincidir con momentos de fuertes restricciones a las producciones agrícolas y ganaderas, por lo que la Comunidad, en coherencia, pretende limitar estrictamente su contribución financiera a todas aquellas acciones que puedan implicar aumentos de productividad y de producciones agrarias. La agricultura y la industria agroalimentaria comunitaria se han beneficiado durante muchos años de las políticas de modernización contenidas, básicamente, en los Reglamentos 797/85 y 355/79. Por todo ello, no es posible adoptar la misma estrategia restrictiva en España y en Portugal que en el resto de la Comunidad.

Seamos claros. La existencia de fuertes excedentes lecheros en la Comunidad, en cuya constitución no ha participado nuestro país, no puede implicar que en España no debamos modernizar intensamente nuestro sector lechero, estén o no estén explotaciones e industria lechera situados en zonas poco desarrolladas. De lo contrario, estaríamos apostando al suicidio de todo un importante sector de nuestra economía. Esta contradicción es mucho más patente en todos aquellos sectores donde la Comunidad, por ser más potente, ha acumulado mayores excedentes: lechero, cárnico, cerealista e industrias derivadas, azucarero...

Podría pensarse en la elaboración de políticas nacionales sin financiación comunitaria. Entraríamos con ello en el debate jurídico de si España puede o no poner en marcha acciones nacionales en contradicción con la estrategia

de la Comunidad de reforma de su política agrícola. De cualquier modo, es evidente que el atraso de nuestras estructuras agrarias y de la industria agroalimentaria no permiten restringir las acciones de mejora estructural al simple abandono de tierras y de campesinos, o a la protección del medio ambiente o de la repoblación forestal. Está claro que el problema de la degradación del medio ambiente puede ser prioritario en zonas de gran concentración industrial, pero dichas áreas son en España de menor entidad que en la gran zona de progreso del Occidente Europeo y, por tanto, es difícil que coincidan los intereses y las prioridades.

En este trabajo se ha pretendido dar noticia de los cambios que está introduciendo la Comunidad en su normativa socioestructural, con especial referencia a las medidas destinadas a la agricultura y a las zonas rurales, pero también se ha pretendido no ignorar los problemas y dificultades que ello encierra. En definitiva, no podemos desconocer las contradicciones profundas que condicionan el proceso de construcción europea. Estas contradicciones se muestran en las grandes tomas de decisión institucionales, en la elaboración de la armonización monetaria o fiscal, pero también en las pequeñas y mucho más prosaicas de la vida rural europea. Dentro de un mercado único europeo, a nadie puede condenarse a que sus vacas produzcan menos cantidad de leche que las de sus vecinos.

LA REFORME DU FEOGA

RÉSUMÉ

La présente contribution a pour objet l'analyse critique des changements introduits dans les règles de la politique agricole commune, notamment du point de vue financier. Ces changements ont lieu sur le financement de la politique de régularisation des prix et des marchés agricoles, FEOGA-Garantie et aussi sur la politique structurelle, FEOGA-Orientation et d'autres fonds structurels.

Ainsi que les modifications opérées dans la politique des marchés eurent comme réflex immédiat un plus grand équilibre budgétaire, la réforme des Fonds Structurels connaît une application plus lente et beaucoup de points d'interrogation subsistent encore. L'objectif de doubler les recours financiers destinés à ces Fonds, et celui de fixer des priorités sur un domaine d'actions et de régions européennes nous familiarise avec de nombreuses contradictions, dérivées de l'hétérogénéité propre de la Communauté telle qu'elle apparaît aujourd'hui.

Du succès de la réforme des Fonds Structurels dépend en grande mesure la réussite de l'achèvement du marché intérieur à partir de 1993. Il ne faut pas oublier que libéraliser complètement le commerce intracommunautaire dans une Europe peu homogène du point de vue régional peut avoir des conséquences terribles par le fait de l'augmentation des déséquilibres régionaux.

La Communauté prétend détacher son action de développement des zones rurales et des zones moins développées de son développement agricole. Cet objectif qui est sans doute souhaitable étant donné l'énorme potentialité productive de l'agriculture européenne, semble peu réaliste. En effet, pour des raisons de nature structurelle et de la dynamique économique européenne, l'activité agricole continue à être la principale activité de ces régions moins développées. Ne pas envisager la modernisation de son agriculture même si ne serait pas le seul objectif c'est condamner lesdites régions à une postergation permanente.

THE REFORM OF THE EAGGF

ABSTRACT

This study constitutes a critical analysis of the changes which have been recently introduced in the European agricultural standard, especially from the financial perspective. These changes have had an effect on the financing of the agricultural price and market regulations' policy —EAGGF Guarantee Section— and on the social and structure policy —EAGGF Guidance Section and other Structural Funds— as well.

Whereas the modifications in the market policy have entailed a greater budget balancing, the reform of the Structural Funds needs a slow application, and there are still several unknown factors to clarify. The aims of doubling the budget resources assigned to these Funds and of giving priority to a set of joint actions and European regions, lead us to very numerous contradictions arisen from the heterogeneous character of the present Community.

The feasible achievement of the European single market in 1993 depends to a greater extent on the success of the reform of the Structural Funds. We must not forget that an absolute trade liberalization within the Community's territory, bearing in mind that the European regions are so different, may have pernicious consequences because the regional disparity will increase.

The Community intends to detach its development action for the rural and less-favoured areas from the agricultural development itself. Although this aim is desirable in view of the great productive potentiality of the European agriculture, it seems very unrealistic. In fact, due to structural reasons and to the European economic dynamics, the agricultural activity prevails in those rural areas and less-favoured regions. If the modernization of their agriculture is not taken into account, even if it is not the only objective, these areas will be condemned to its permanent backwardness.

