

NUEVOS INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO RURAL: EXPERIENCIAS DE LA CEE Y DE ESPAÑA (II)

Por
JESÚS GONZÁLEZ REGIDOR (*)

INTRODUCCIÓN

ADEMÁS de la apelación al crédito, el sector agroalimentario cuenta en Europa con una importante política de subvenciones. Estas se financian con cargo a unos fondos Comunitarios (FEOGA, FEDER y FESE), y se aplican a través de programas sectoriales regionalizados, mediante instrumentos determinados, generalmente, en los reglamentos (Leyes).

La existencia de estos Fondos sirve de complemento, y en algunos casos suplen, a los fondos nacionales de las administraciones agrarias de los países. Es relativamente complejo describir el funcionamiento de estos fondos, sobre todo en un momento como el actual en que se está implantando una acción coordinada de los tres, en sus facetas agraria, regional y social.

Para nuestro propósito bastará con referirnos al FEOGA-Sección Orientación, que tradicionalmente se ha ocupado de la mejora de las estructuras agroalimentarias. Creemos interesante conocer su esquema de funcionamiento, y relevante para los países de América Latina como ejemplo de un instrumentos de financiación que podría operar al menos a nivel subregional.

(*) Asesor del Ministro de Agricultura Pesca y Alimentación de España.
— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 152 (abril junio 1990).

Estimamos que la creación de este tipo de fondos con aportaciones provenientes básicamente del exterior, y movilizados con la participación parcial de fondos nacionales, podría racionalizar y garantizar la correcta aplicación de los planes de acción para el desarrollo, que en última instancia se acaban concretando en un listado de medidas de colaboración internacional y proyectos de inversión por países.

I. *El FEOGA-Orientación*

Se trata de un fondo que administra los recursos dedicados a la política de estructuras agroalimentarias. De su estructura funcional interesaría destacar el Comité y el Presupuesto.

El Comité es el órgano de decisión y representación, que preside un representante de la Comisión y está formado por los representantes de los Estados miembros. Pensando en América Latina cabría utilizar diversos organismos existentes como ejemplo equivalente de lo que es tomar decisiones ejecutivas por mayoría.

El Presupuesto del FEOGA no es otro que el de la propia Comunidad, con lo que no es un verdadero fondo con recursos autónomos, pero en cambio tiene asegurada una gran estabilidad en sus ingresos. Por ejemplo, en 1987 el presupuesto del FEOGA-Orientación fue de 938 millones de ecus (equivalentes a 126.000 millones de pesetas).

Tradicionalmente las decisiones del Comité y los recursos del Fondo se movilizaban a través de programas específicos («mejora de condiciones de transformación y comercialización de los productos y sus uniones», y «mejora de la eficacia de las estructuras agrarias», por ejemplo).

En la actualidad, con la Reforma de los Fondos se actúa por objetivos, entre los que destaca: el objetivo 1) (desarrollo y ajuste estructural de las regiones subdesarrolladas, con PIB inferior al 75% de la media comunitaria); objetivo 5a) (adaptación de las estructuras agrarias) y objetivo 5b) (desarrollo de las zonas rurales, de una tasa alta de empleo agrario, una baja productividad del trabajo y una renta por habitante baja, y otras circunstancias como despoblación, zonas de riesgo para el medio ambiente, etc.).

Interesa destacar que este sistema implica definir unas áreas geográficas preferentes (regiones definidas como objetivo 1), 5a) y 5b). A su vez el organismo decisorio fija unos criterios de cooperación

(«marco comunitario de apoyo»). Por último, se modula la cofinanciación comunitaria en función de los diversos objetivos (con porcentajes entre el 50% y el 75% del coste de los proyectos, y en general más del 50% del gasto público).

I.2. *Programa de mejora de la eficacia de las estructuras agrarias y de comercialización y transformación agroalimentaria*

Estos programas pueden servirnos de ejemplo para sintetizar los diferentes elementos que concurren en la aplicación de un fondo estructural, en particular del FEOGA-Orientación.

Podemos distinguir tres tipos de elementos: *a*) normativos; *b*) financieros, y *c*) administrativos. Los primeros fijan las normas para la aplicación de las ayudas, tanto a nivel comunitario (reglamentos) como a nivel nacional (decretos y órdenes) e incluso regional o autonómico, como en el caso español. Los financieros tienen su concreción en los presupuestos de la Comunidad y de los propios estados miembros.

Por último los administrativos, hacen referencia a la gestión de las ayudas, incluyendo la atención de las solicitudes de los beneficiarios y el asesoramiento y control de las concesiones.

El programa de mejora de la eficacia de las estructuras agrarias tiene un carácter indirecto. En realidad son las administraciones nacionales quienes conceden y anticipan las ayudas, siendo reembolsadas parcialmente y en un período posterior por el FEOGA-Orientación. Los resultados de este tipo de programas pueden alcanzar cifras significativas en un corto período de tiempo (ver Cuadro n.º 1), dado el elevado nivel de ayuda que se establece, y dependiendo del buen funcionamiento de las administraciones públicas.

La diversidad de líneas de actuación a que pueden acogerse es notable (incorporación de jóvenes a la actividad agrarias, modernización de las explotaciones familiares, fomento de la contabilidad agraria, etc.). Algunos de estos programas pueden alcanzar una gran significación, como el de incorporación de jóvenes (Cuadro n.º 2) con lo que resulta decisivo al apoyo financiero comunitario.

Por lo que se refiere al *programa de transformación y comercialización de productos agrarios*, los proyectos de inversión susceptibles de recibir ayuda deben corresponderse con actividades contem-

Cuadro n.º 1

PROGRAMA DE MEJORA DE LA EFICACIA
DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS

CC.AA	SOLICITUDES		RESOLUCIONES		PRÉSTAMOS	
	Número	Número	Total (*)	Número	Importe (*)	
Andalucía	2.288	559	903,7	248	1.653,2	
Aragón	4.483	1.784	2.024,8	324	1.843,7	
Asturias	1.374	926	755,0	27	183,4	
Baleares	255	143	184,3	7	25,3	
Canarias	890	433	443,0	19	129,3	
Cantabria	960	1.027	712,8	26	248,1	
Castilla-La Mancha	3.796	1.594	1.149,5	242	1.025,9	
Castilla-León	4.246	1.981	2.281,9	364	1.602,0	
Cataluña	6.208	2.801	2.736,2	648	2.951,7	
Extremadura	3.235	1.022	1.051,1	119	477,0	
Galicia	4.436	2328	2430,2	58	211,1	
Madrid	120	90	75,9	23	106,6	
Murcia	201	254	337,0	98	367,2	
Navarra	2.632	945	812,9	139	679,2	
Rioja, La	470	187	185,0	46	192,9	
C. Valenciana	2.259	914	984,9	282	1.135,5	
TOTALES	38.208	16.988	17.070,2	2.669	12.837,1	

(*) Millones de pesetas.

Desde 1 de enero de 1989 hasta 30 de abril de 1990.

Cuadro n.º 2

PROGRAMA DE INCORPORACIÓN A LA ACTIVIDAD AGRARIA

Indicadores		1984 a 30-4-89	1-5-89 a 30-4-90	Total
Jóvenes en el Programa		18.672	8.273	26.945
Jóvenes incorporados		16.250	8.273	24.523
Empleo	Puestos de trab. creados o consolidados	30.452	14.270	44.722
Inversión	Inversión total (millones de ptas)	61.349	34.846	96.195
	Superficie adquirida (Has)	32.464	5.956	38.420
Ayudas concebidas	Préstamos (millones de ptas.)	39.410	9.048	48.458
	Subvenciones (millones de ptas.)	7.896	17.195	25.091

pladas en programas específicos por sectores, elaborados por los estados miembros y aprobados por la Comisión. Los resultados alcanzados han sido notables en un corto período de tiempo (Cuadro n.º 3).

Cuadro n.º 3

PROGRAMA DE COMERCIALIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN
AGROALIMENTARIAS, 1986-1989 (millones de ptas.)

Sectores	N.º Proyectos	Inversión	Ayuda (*) Nacional	FEOGA CEE (**)
Aceites y grasas	77	4.964,4	560,8	875,0
Almacenes poliv. y similares	1	40,8	4,0	10,2
Cereales y diversas	117	12.364,7	1.291,5	2.847,7
Enológicas y beb. alcohólicas	100	12.700,8	1.250,4	2.494,2
F. R. O. M.	21	6.846,2	944,8	990,8
Industrias cárnicas	175	38.353,0	3.697,5	8.133,2
Industrias forestales	1	114,7	32,6	23,0
Industrias lácteas	74	10.654,1	1.145,0	2.130,5
Jugos, conservas. Cong. Vegetales	50	12.134,6	1.372,3	1.911,8
Manipulación p. agrícolas	233	32.504,2	4.010,5	6.919,4
Pescados y derivados pesca	54	10.774,2	1.246,8	2.052,8
Piensos, huevos y derivados	9	1.251,4	110,8	272,8
TOTAL	912	142.703,7	15.667,6	28.661,4

(*) Aportación de España como Estado Miembro de la CEE.
(**) Ayuda de la CEE comprometida.

En este punto, merece destacar que la utilización de un reducido porcentaje de ayuda proveniente de fondos nacionales es capaz de movilizar un importante volumen de fondos del FEOGA, y por lo mismo de financiar una importante lista de proyectos de inversión.

En la financiación de las inversiones participan el FEOGA, el Estado miembro y el beneficiario de unos porcentajes que varían por áreas geográficas (regiones y provincias) según los límites máximos y mínimos diferenciados (Cuadro n.º 4). Se trata claramente de un programa de fomento agroindustrial, de creación de tejido industrial preferentemente de primera transformación, primando las áreas más propiamente rurales.

Ciertamente, la correcta aplicación de estos programas implica la presencia de un conjunto de condiciones muy exigente. En síntesis, y en una descripción que parte desde el beneficiario potencial a la propia Comisión, se requiere: *a)* un colectivo agrario y empresarial alimentario capaz de generar iniciativas y proyectos y ciertas posibilidades de autofinanciación; *b)* una estructura administrativa suficiente para ejercer las funciones de extensión, promoción y gestión de las ayudas; *c)* un sistema crediticio que colabore en la financiación de los proyectos, aspecto importante ya que muchas ayudas se concretan en subvenciones de tipos de interés; *d)* una administración agroalimentaria dotada de medios presupuestarios suficientes y de una normativa clara y unívoca que regula la aplicación de los programas, y *e)* un organismo multinacional con capacidad presupuestaria y ejecutiva que estimule y complemente las acciones nacionales.

Cuadro n.º 4

LÍMITES MÁXIMOS Y MÍNIMOS DE AYUDAS
A LA COMERCIALIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN AGRARIA

	Porcentaje máximo FEOGA	Porcentaje mínimo beneficiario	Porcentaje mínimo Estado
Vizcaya, Barcelona y Madrid	25 %	50 %	5 %
Asturias, Cantabria, Navarra, Álava, Guipúzcoa, La Rioja, Zaragoza, Lérida, Girona, Tarragona, Comunidad Valenciana, Murcia, Baleares y Andalucía (salvo Huelva y Granada)	35 %	35 %	5 %
Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Granada, Huelva, Huesca, Teruel y Canarias	50 %	25 %	5 %

Se trata de un condicionador demasiado extenso, que no está probablemente al alcance de la mayoría de los países de América Latina. Con todo no se pretende postular una traslación mecánica de estos instrumentos, sino motivar una reflexión de las posibilidades que se ofrecen de aprovechar más racionalmente los fondos disponibles si existe una mayor organización y selección de los colectivos que deben beneficiarse de los programas de ayuda.

II. CONCLUSIONES

Independientemente de las peculiaridades que presentan estos ejemplos de la Comunidad Europea, se ha tratado de ilustrar la posibilidad de introducir sistemas de cofinanciación, junto a una mayor racionalidad del empleo de los fondos, en los programas de ayuda al desarrollo agropecuario en América Latina.

Como queda expuesto en la parte primera de esta ponencia, la existencia de un sistema cooperativo y público de crédito agrario suele guardar relación con un importante desarrollo del cooperativismo agroalimentario. Es decir, que se necesitan simultáneamente fondos provenientes del ahorro o de la ayuda exterior, y al mismo tiempo una demanda crediticia suficiente.

Sin embargo, en la medida en que para importantes colectivos el acceso al crédito resulta inalcanzable por su propia debilidad económica, que se manifiesta generalmente en escasez de garantías y limitada capacidad de iniciativa, pasan a ser predominantes los programas basados fundamentalmente en subvenciones.

Por ello, en esta breve aportación que acabamos de ilustrar se ofrecen elementos para una reflexión aplicable al caso de América Latina, de la que destacarían los siguientes puntos:

- Dedicar programas específicos financiados con dotaciones de fondos exclusivos para ciertos colectivos. En el caso de América Latina habría que asegurar el mantenimiento de programas permanentes para segmentos prioritarios de la denominada agricultura campesina.
- Este tipo de programas es eficaz si existe una estructura de explotaciones familiares, lo que implica una distribución de la tierra y demás medios de producción suficiente y consolidada. Se trata de programas para viabilizar explotaciones existentes, y en menor medida para crearlas.
- El éxito de estos programas requiere el mayor grado posible de simplificación administrativa y burocrática, y del mismo modo un importante esfuerzo de extensión agraria que asegure la solvencia y la continuidad de las iniciativas.

En definitiva, lo que se plantea es recoger las líneas básicas de una experiencia europea, consistente en concentrar los fondos dispo-

nibles en un conjunto de programas prioritarios que afecten a los colectivos más necesitados de apoyo.

En la medida en que los planes de acción que se suelen plantear para Latinoamérica, acaban confluyendo en un conjunto de proyectos de inversión financiados con fondos provenientes del exterior, se plantea la necesidad de dedicar una parte de estos fondos a programas como los anteriormente descritos, cofinanciados en parte si es posible con fondos nacionales.

No sería necesario crear una superestructura administrativa multiregional, sino utilizar más eficazmente alguno de los organismos existentes, como los bancos regionales u otros organismos financieros, para asegurar la distribución y el cumplimiento de las finalidades de estos fondos.

En conclusión, podría ser útil llevar a cabo una experiencia en aquellas subregiones con un perfil más homogéneo (por ejemplo, Centroamérica), utilizando organizaciones existentes, a partir de alguno de los planes de acción en marcha, y contando con una parte de los fondos de ayuda al desarrollo que habitualmente perciben.
