

# LA REFORMA DE LA PAC Y LOS EQUILIBRIOS TERRITORIALES

Por  
FRANCISCO SINEIRO GARCIA (\*)

## I. INTRODUCCION

El actual proceso de Reforma de la Política Agraria Común (PAC), es el intento más importante de cambio que se ha querido realizar desde su comienzo. Constituye al mismo tiempo, una buena oportunidad para que un país de reciente adhesión como España intente modificar en su ventaja algunas de las condiciones de su integración.

Este proceso de Reforma ha venido motivado por la acumulación de cuantiosos excedentes en un grupo amplio de productos, que se tradujeron en presupuestos progresivamente crecientes y difíciles de financiar, así como por desequilibrios en los mercados internacionales, que son objetivo preferente de las negociaciones GATT en curso.

Los mecanismos de la PAC basados en el mantenimiento de un nivel de precios interiores y de ingresos, mediante la intervención y la protección en fronteras o por ayudas variables a la producción interior, funcionaron razonablemente mientras la agricultura comunitaria era deficitaria, pero presentaron graves defectos a partir de los años en que la Comunidad empezó a ser excedentaria en la

---

(\*) Ingeniero Agrónomo. Profesor Asociado de Economía y Política Agraria (ETS Ingenieros Agrónomos - Lugo).

- Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 156 (abril-junio 1991).

---

mayor parte de las producciones agrarias y el destino de éstas seguía siendo mayoritariamente el alimentario, en unas condiciones en que el consumo interno crecía a un ritmo muy inferior a la producción.

Un sistema que establece una relación directa entre la ayuda concedida y las cantidades producidas favorece el desarrollo de la agricultura y la intensificación de los métodos de producción. Si el mantenimiento de la renta se basa casi exclusivamente en las garantías de precios, el volumen de producción es el elemento determinante de las ayudas que en consecuencia se concentran en las explotaciones más extensas y más intensivas.

Indirectamente, este proceso de reforma es un reconocimiento a la evidencia de que el costoso sistema de regulación de precios vigente, no se traduce en un adecuado mantenimiento del nivel de rentas. La propia Comisión ha reconocido que un 80% del montante de las ayudas se concentra en tan solo un 20% de las explotaciones (Com. 1991a).

Para el futuro se quiere una agricultura más competitiva, que se desenvuelva en un mercado interno con unos niveles de precios muy próximos a los del comercio internacional, al mismo tiempo que se reconoce también el papel social de la agricultura y su labor en la gestión de los recursos naturales. En atención a estas funciones se proclama el propósito de compensar a los agricultores cuyo volumen de producción se situaría algo por debajo del actual.

Ello supone un cambio radical en el método de distribuir el presupuesto agrario comunitario: que en gran parte se va a realizar como un pago directo complementario de las rentas de los agricultores en vez de efectuarse a través de los precios de garantía vía operadores comerciales.

Este es un proceso que ha tenido sus etapas iniciales en el establecimiento de las cuotas, las tasas de corresponsabilidad y los estabilizadores, así como su base en documentos tales como el «Libro Verde» y «El Futuro del Mundo Rural» (Com. 1988). La filosofía base de la reforma de la PAC ha sido expuesta el pasado mes de febrero (Com. 1991a). Posteriormente han sido avanzadas las propuestas de la Comisión sobre las primeras medidas de reforma (Com. 1991b), que están actualmente en discusión.

---

Las referencias a las medidas de reforma se harán pues, sobre la base de estos dos documentos de la Comisión, que son propuestas que de seguro van a ser modificadas en parte. Esta es una limitación temporal de este trabajo, pero al mismo tiempo es una buena oportunidad para contribuir a un debate de tanta importancia para el futuro de nuestra agricultura y del mundo rural.

Está claro que el impacto de las medidas de reforma de la PAC vendrá influenciado por el tipo de explotación, las producciones y su situación territorial. El objetivo de este artículo es analizar el impacto de la PAC en los equilibrios territoriales, que intentaremos evaluar por su efecto en las agriculturas regionales, donde quedan reflejadas las diferencias en condiciones de medio, estructura y equipamiento de las explotaciones, así como el nivel general de la economía en la región.

## II. EL REPARTO TERRITORIAL DEL GASTO DE LA PAC

Los objetivos de la PAC en su comienzo estaban dirigidos sobre todo al aumento de la productividad agraria, que impulsara el desarrollo de la producción y de las rentas agrarias, así como el abastecimiento de los mercados. Las referencias a los cambios estructurales y a las regiones o explotaciones menos favorecidas fueron muy limitadas. No hubo un impulso fuerte y decidido a la corrección de los desequilibrios territoriales por la falta de apoyos a la política estructural y la ausencia de un marco regional o territorial específico hasta los últimos años, con los Programas Integrados Mediterráneos y posteriormente con la Reforma de los Fondos Estructurales.

El desarrollo de la PAC estuvo en la práctica orientado al funcionamiento de las Organizaciones Comunes de Mercado, que fueron la principal actividad del FEOGA y dispusieron de la gran mayoría del presupuesto. Así, en 1989 el FEOGA-Garantía absorbió el 94,6% de los 27.328,3 millones de ECUs del presupuesto del FEOGA, dejando tan solo el 5,4% restante para apoyar las acciones estructurales del FEOGA-Orientación en materia de agricultura (1) (Com. 1991c).

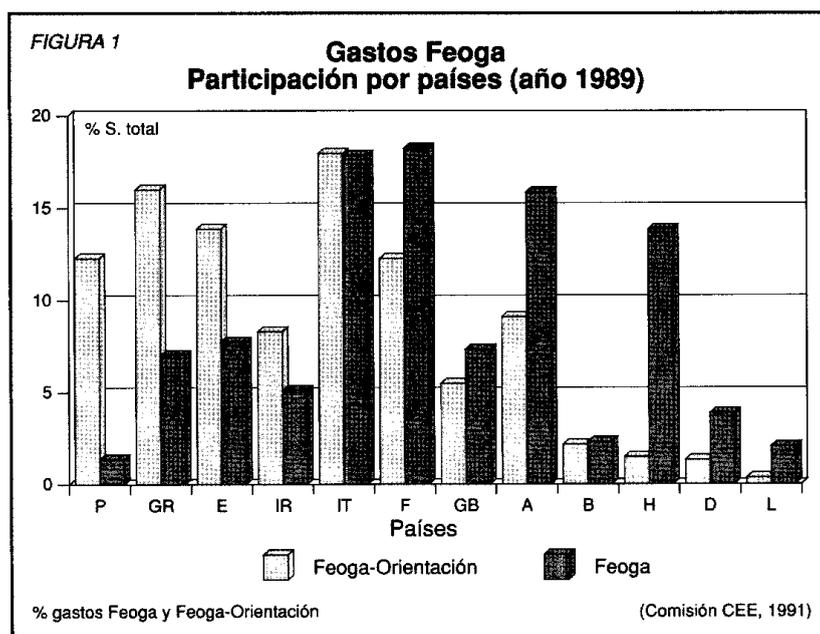
---

(1) No se incluye el gasto en pesca con base al Reglamento 1858/78.

---

La distribución territorial de los gastos de la PAC beneficia más directamente a un grupo reducido de países. Así, en 1989 el 65,8% de los gastos del FEOGA se reparten entre Francia, Italia, Alemania y Holanda, que llegaría a ser del 67,2%, si se considera sólo al FEOGA-Garantía (Figura 1) (Com. 1991c). Aunque se puede considerar que en parte las medidas de regulación de mercados benefician al conjunto, esta concentración es en gran medida un reflejo de los países donde se producen los excedentes de producción y desde donde se benefician los operadores comerciales de las ayudas de restitución.

El 72,3% de los gastos del FEOGA-Orientación son absorbidos entre cinco países: Italia, Grecia, España, Francia y Portugal (Figura 1). En el FEOGA-Orientación no se da la necesaria concentración en las zonas consideradas como objetivo 1, que ocupando el 38% de la superficie sólo recibieron el 59,0% de los gastos en 1989, aunque se ha dado un avance en relación a 1987, cuando dispusieron sólo del 42,8% del FEOGA-Orientación (Com. 1991c).



En las medidas de apoyo a las zonas de montaña y desfavorecidas, que abarcan el 52% de la Superficie Agrícola Utilizada (Com. 1990), a través de las indemnizaciones compensatorias, los países donde se realiza un mayor gasto son: Alemania, Francia y Gran Bretaña con el 30,3%, el 21,9% y el 16,5% del total. La mayor ayuda por Unidad de Ganado Mayor de 70,6 ECUs en Alemania, comparada con los 29,3 ECUs recibidos por los agricultores españoles (Com. 1991c), pone en evidencia el hecho de que los países más ricos pueden poner en marcha apoyos más importantes, debido a la limitación que supone la cofinanciación de estas medidas en los países con menos recursos y mayores necesidades de política estructural como España.

El nivel de sostenimiento de la agricultura comunitaria es elevado, equivaliendo para 1987 al 22,4% del Valor Añadido Bruto de la agricultura comunitaria (Com. 1991c). Hay una gran diferencia por países, estando Irlanda, Bélgica, Holanda y Dinamarca situados por encima del 35% del VAB, mientras que Italia, Portugal y España (2) se sitúan muy por debajo de la media (Figura 2). Los casos de España y Portugal están afectados en parte por ser los primeros años de adhesión, ya que para el caso de España los gastos del FEOGA casi se triplicaron en 1989, lo que equivaldría a una contribución en torno al 16% del VAB.

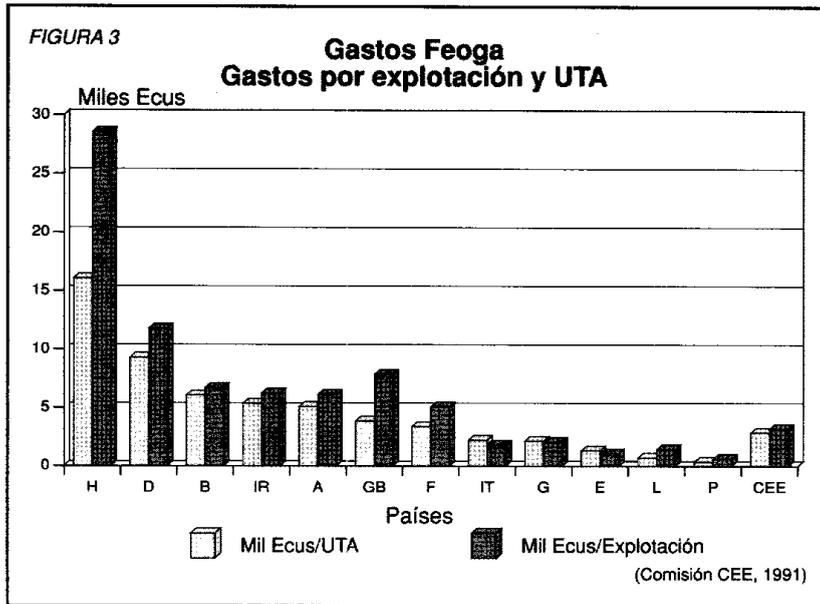
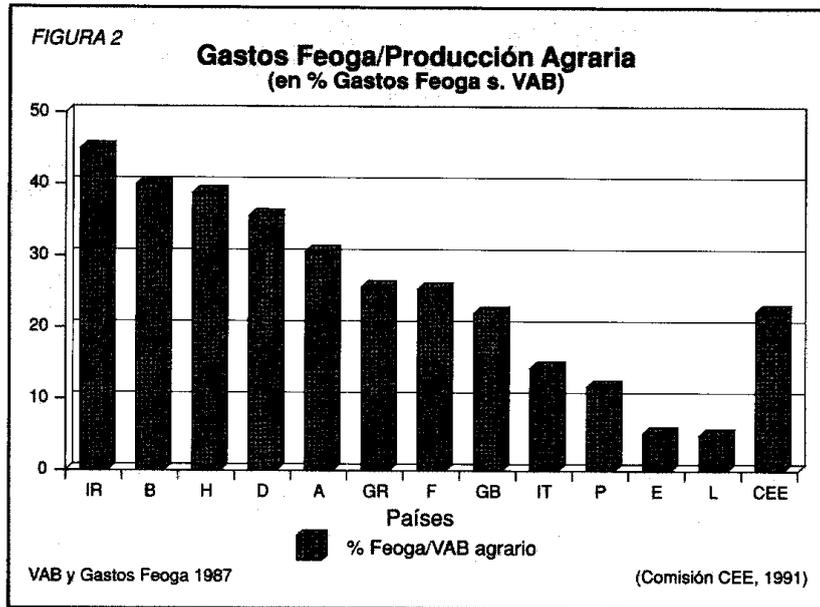
La repercusión de estos gastos del FEOGA al nivel de explotación equivaldrían a unos 3,16 mil ECUs/explotación o refiriéndolos al trabajo agrario a unos 2,95 mil ECUs/UTA (Figura 3). Los mayores gastos se siguen dando en los países de agricultura más intensiva como Holanda con 28,57 mil ECUs/Ha y Dinamarca con 11,87 mil. En relación a la superficie son de media 0,21 mil ECUs/Ha de SAU, alcanzando también el máximo Holanda con 1,87 mil ECUs/Ha SAU.

Por el contrario, en el caso del FEOGA-Orientación no se dan unas diferencias de apoyo consecuentes con la situación de los distintos países; así, siendo la media de 0,21 mil ECUs/UTA se encuentran por encima de ella Irlanda, Bélgica y Grecia, mientras que Dinamarca, Alemania y Gran Bretaña se encuentran por delante de Espa-

---

(2) En todas las comparaciones que se realicen por países no se va a tener en cuenta el caso de Luxemburgo, ya que dificulta la comparación directa con los demás debido a su reducida dimensión.

---



ña e Italia. Si se expresasen estos gastos en relación a la SAU, Grecia, Portugal, Bélgica, Irlanda e Italia, están por encima de la media de 11 ECU/Ha SAU, situándose España por detrás de Alemania, Holanda, Francia y Dinamarca (Com. 1991c).

### III. LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES

La situación de la agricultura es muy variable en los países y las regiones de la CEE, debido a las condiciones de medio, al tamaño de las explotaciones, a los métodos de producción, la edad y formación de los agricultores, el entorno económico y el grado de desarrollo de las actividades no agrarias. La PAC no borró esas diferencias existentes desde hacía largo tiempo, que las políticas nacionales habían consolidado antes de la formación de la CEE, ni, por supuesto, las de los países que se adhirieron posteriormente.

La PAC facilitó y apoyó, a través de la vía de sostenimiento de precios, el crecimiento de las producciones agrarias comunitarias. Este proceso fue consecuencia sobre todo de una notable mejora de la productividad, alcanzada mediante una mejor utilización de los factores de producción, de un mayor empleo de capital y de consumos intermedios, de los importantes progresos logrados en la esfera de la investigación agraria y de su divulgación (Com. 1987). Las explotaciones que estuvieron en condiciones de poder seguirlo se beneficiaron de este proceso y absorbieron la gran mayoría de los gastos de la PAC. Esta situación dependió de la estructura productiva, de la formación, de la organización de los agricultores y del mercado y fue muy variable según los países y las regiones.

El mapa de las diferencias territoriales es complejo, teniéndolo que referir a comparaciones entre países y regiones, aún siendo conscientes de las diferencias que existen a nivel intrarregional; así, no será posible seguir las áreas de montaña y desfavorecidas por ser parte de unidades regionales más amplias. Haremos el análisis de las diferencias regionales comparando los grupos extremos en productividad agraria, agrupando por países las regiones con VAB/UTA superior al 150% de la media comunitaria y las de pro-

---

ductividad menor del 75% de la media (3). Además, también haremos referencia a las zonas objetivo 1 (4), seleccionadas en función de su menor desarrollo (PIB per cápita normalmente menor del 75% de la media comunitaria), que son además regiones con una mayor aportación relativa de la producción y empleo agrario a su economía.

Dentro de la agricultura comunitaria coexisten grandes diferencias en la productividad por ocupado (VAB/UTA relativo a 1987), que va desde el 16,2% de Portugal al 257,0% de la media comunitaria en Holanda. A nivel regional, incluso se extiende al 303,7% en la región oeste de Holanda (Com. 1991c).

Interesa avanzar en el estudio de los desequilibrios territoriales mediante la evaluación de los dos componentes de la productividad (VAB/UTA): Valor Añadido Bruto por Superficie Agrícola Utilizada (VAB/SAU) y Superficie por Unidad de Trabajo (SAU/UTA).

El Valor Añadido Bruto medio por superficie es de 0,84 mil ECU/ha SAU, pero varía entre los 3,50 mil de Holanda, que se destaca con gran diferencia sobre los demás países, a los 0,39 mil de Portugal, con un grupo formado por Italia, Bélgica, Alemania, Dinamarca y Grecia con VAB/SAU superiores o en torno a los mil ECU/ha (Figura 4).

Agrupadas por países, las regiones comunitarias de menor productividad (<75% CEE) tienen una media de 0,54 mil ECU/ha SAU con valores bajos para todas con la excepción de Grecia (Figura 5) (Eurostat, 1990 y Com. 1991c). Las regiones objetivo 1 tienen

---

(3) Regiones con VAB/UTA > 150%:

Para Bélgica, Dinamarca y Holanda: el conjunto del país; Alemania: Schleswig-Holstein, Niedersachsen y Nordrhein-Westfalen; Francia: Ile de France, Champagne-Ardennes, Picardie, Haute-Normandie, Centre, Bourgogne y Nord-Pas-de-Calais; Italia: Emilia-Romagna; Gran Bretaña: Yorkshire-Humberside, East Midlands, East Anglia y South-East.

Regiones con VAB/UTA < 75%:

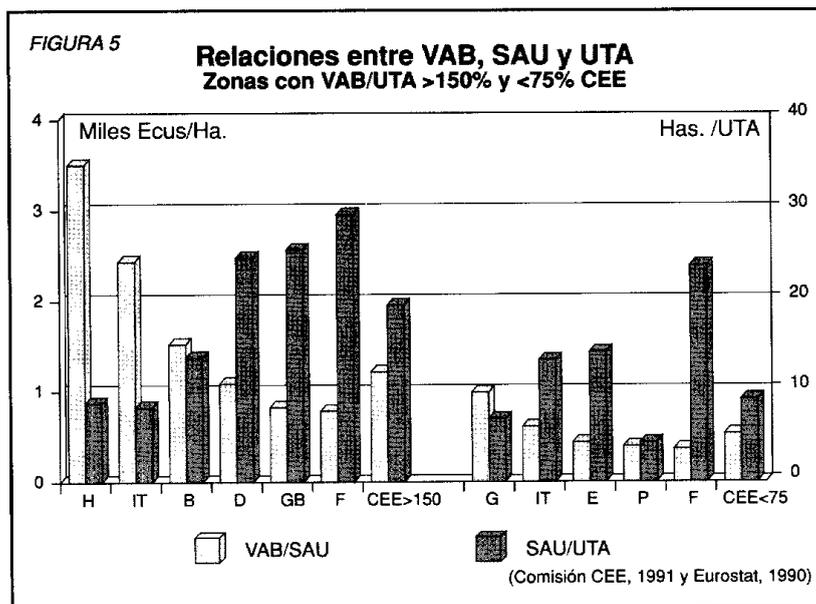
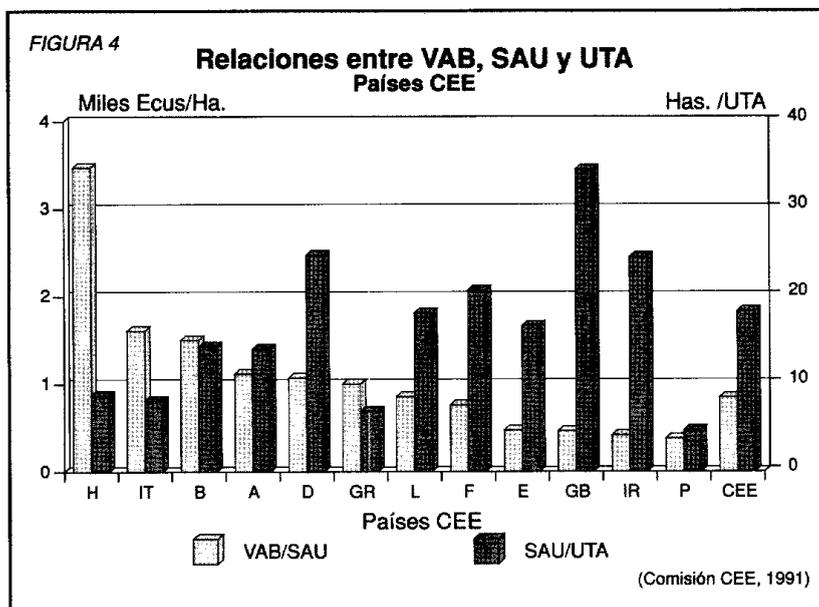
Para Grecia y Portugal: el conjunto del país; España: Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, Aragón, Cataluña, Baleares, Castilla-León, Madrid, Extremadura y Canarias; Francia: Limousin y Corse; Italia: Valle d'Aosta, Molise y Basilicata.

(4) Zonas objetivo 1:

Grecia, Irlanda y Portugal: abarcan el conjunto del país; España: Galicia, Asturias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Valencia, Murcia, Extremadura, Andalucía y Canarias; Italia: Campania, Abruzzos, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia y Cerdeña; Gran Bretaña: Irlanda del Norte.

No se incluyen para su comparación las regiones francesas de Ultramar, ni Córcega, a pesar de estar incluidas en estas zonas.

---



una media más elevada de 0,74 mil ECUs, debido a las mayores producciones de las regiones italianas.

El segundo componente de Superficie por Ocupado (SAU/UTA) da una media de 18,3 Ha, siendo máxima en Gran Bretaña con 34,6 Ha y la mínima en Portugal con 4,8 Ha, teniendo sólo una SAU superior a la media Dinamarca, Irlanda y Francia, y disponiendo de superficies inferiores a las 10 Ha Grecia, Holanda e Italia (Figura 4).

Las regiones con  $VAB/UTA > 150\%$  CEE tienen una superficie media ligeramente superior a la comunitaria y superior también a la del conjunto del país respectivo, excepto para las regiones inglesas. Por el contrario, la superficie media de las regiones de  $VAB/UTA < 75\%$  CEE es notablemente inferior, con 9,1 Ha, con la excepción de Francia (Limousin con 23,9 Ha de SAU) (Figura 5).

La SAU/UTA de las regiones objetivo 1 es ligeramente superior con 10,5 Ha.

Del análisis conjunto de ambos componentes, VAB/SAU y SAU/UTA, podemos deducir que las regiones de mayor productividad son:

- Regiones con alto VAB/SAU (superiores a mil ECUs/Ha) y con SAU/UTA superiores a la media CEE (en los casos de Dinamarca y regiones Alemanas), mientras que para Bélgica y sobre todo en Holanda están compensadas con una elevadísima intensificación de la producción. En todas ellas tiene gran peso la ganadería intensiva, que requiere alimentos comprados; así, la producción de leche (5), porcino y aves-huevos contribuyen con más del 52% a la Producción Final Agraria (PFA), excepto para Bélgica, con el 43,4% (Com. 1991c).
- Regiones con valores altos de SAU/UTA, como las francesas de la cuenca parisina y centro-sudeste de Inglaterra, con 29,5 y 25,5 Ha de SAU, basadas en cultivos con altos rendimientos (59 y 55 Qm/Ha de cereal, respectivamente). En esas regiones inglesas los cultivos más las frutas y hortalizas aportan el 51,6% a la PFA; mientras que en las francesas, estos mismos cultivos más el vino alcanzan de media el 61,7% de la PFA.

---

(5) Se considera intensiva la producción de leche en estas regiones debido al elevado consumo de concentrados.

---

- En el caso aislado de la región italiana de Emilia-Romana la alta productividad se deriva de una elevada VAB/SAU de 1,51 mil ECUs/Ha, donde las frutas y hortalizas aportan el 25,3% a la PFA y la producción de leche y la ganadería intensiva otro 25,1%.

Por el contrario, las regiones de menor VAB/UTA (que en el caso de España se dividen en varios grupos debido a su heterogeneidad) se pueden agrupar en:

- Regiones de bajo VAB/SAU por condiciones de medio mediterráneo: regiones españolas de este grupo (excepto cornisa Cantábrica y Canarias), las italianas y Portugal.
- Regiones de producción intensiva con valores altos de VAB/SAU basados en cultivos hortofrutícolas: Canarias con el 54,2% de PFA y Grecia, con el 25,4%, pero con baja SAU/UTA (4,1 y 6,8 Ha, respectivamente).
- Regiones de alto VAB/SAU basadas en la ganadería, pero con SAU/UTA muy limitadas: las regiones españolas de la cornisa cantábrica con 0,99 mil ECUs/Ha, pero con solo 3,5 Ha/UTA. En ellas el vacuno, porcino y aves aportan el 64,4% a la PFA.
- La región francesa de Limousin, dedicada a la ganadería extensiva, con baja producción, aunque con alta disponibilidad de superficie (28,7 Ha SAU).

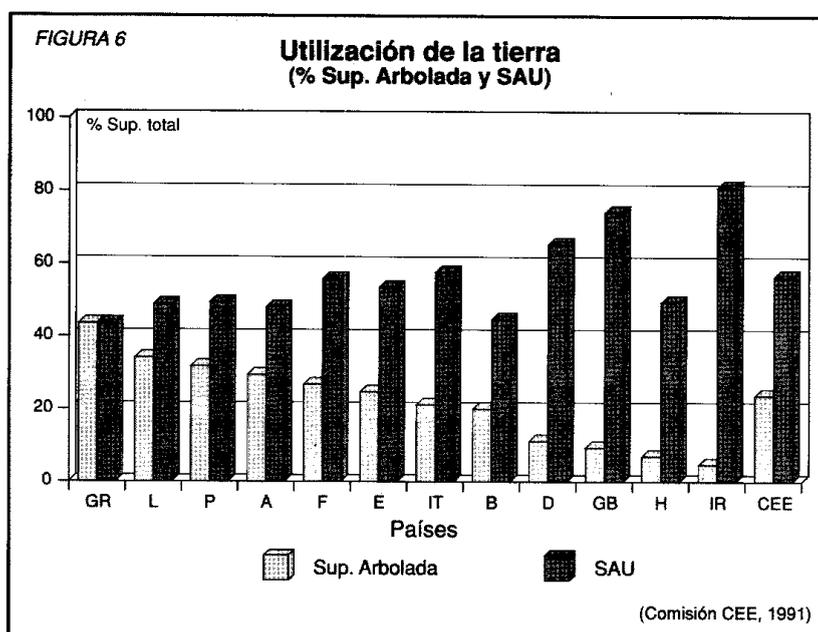
Estas diferencias territoriales, medidas en VAB/UTA, vienen a reflejar también situaciones muy diferentes de utilización del territorio agrario: los países y regiones de productividades más altas, derivadas en todos los casos de sistemas de producción intensivos, tienen también superficies más reducidas de tierras forestales.

Así, la superficie arbolada, con una media del 28,2% para el conjunto de la CEE, tiene valores más reducidos en algunos de los países de agriculturas más intensivas como Holanda y Dinamarca (6) (Figura 6).

El conjunto de regiones con VAB/UTA > 150% disponen una menor proporción de superficie arbolada que el conjunto del país:

---

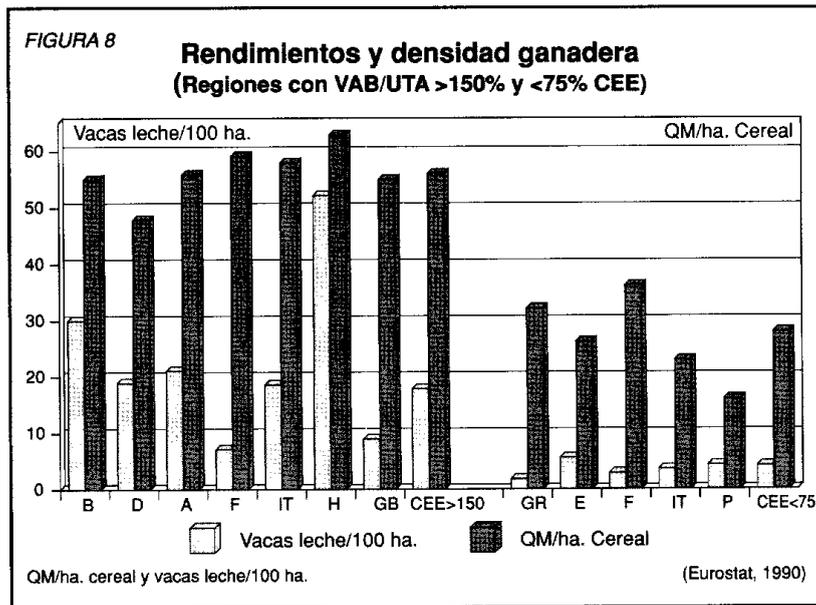
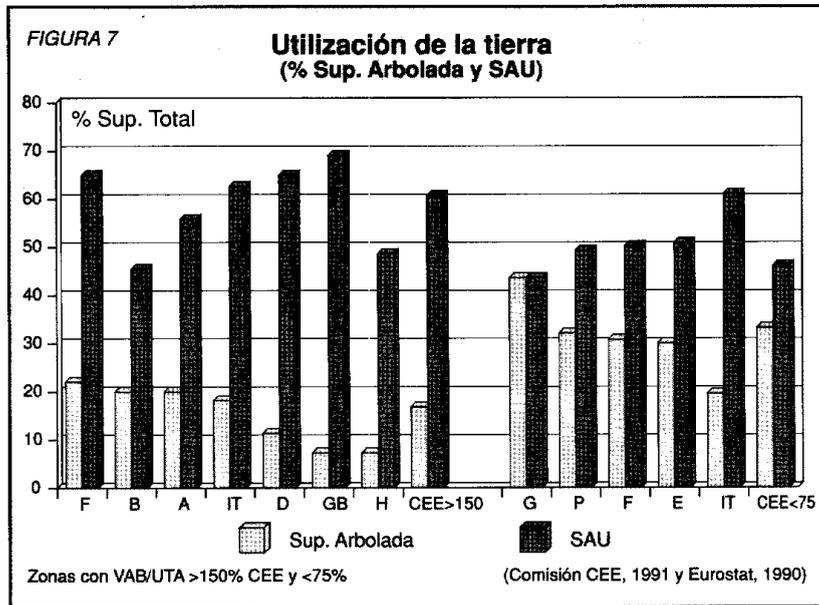
(6) Los casos de Gran Bretaña e Irlanda, países ambos con una reducida superficie forestal tienen una situación distinta, ya que disponen al mismo tiempo superficies muy amplias de matorral (brezales), sobre todo en el norte de Inglaterra, Gales y Escocia, así como sobre el oeste y norte de Irlanda, que están incluidas en la SAU, de ahí que tengan valores tan elevados que podrían llevar a la conclusión de una utilización muy intensa del territorio (Sineiro, 1983).



así las regiones alemanas tienen el 22,2% de superficie arbolada mientras que es del 29,6% para Alemania. Por el contrario, el conjunto de las regiones con VAB/UTA < 75% CEE tienen una mayor proporción de superficie arbolada (33,1%) (Figura 7).

De ahí que las agriculturas más intensivas ofrezcan también los modelos más desequilibrados de utilización del territorio con una utilización más intensa y menor superficie arbolada.

La intensificación en la producción agrícola resulta evidente si analizamos los rendimientos de los cereales, que es de 44 Qm/Ha de media para el conjunto de la CEE, pero que son superados ampliamente en Holanda, Bélgica, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Dinamarca e Irlanda, mientras son muy inferiores a la media en España y Portugal (26 y 16 Qm/Ha, respectivamente) (Eurostat, 1990). Estos rendimientos son aún ligeramente superiores en las regiones de mayor productividad y vuelven a ser inferiores en las de menor productividad (VAB/UTA < 75% CEE) (Figura 8).



La intensificación de la ganadería puede seguirse a través de las densidades ganaderas del vacuno de leche y de porcino, expresados como vacas de leche y cabezas de porcino por 100 Ha de superficie total.

Así, para el conjunto de la CEE estas densidades son de 11,0 vacas/100 Ha y de 46,1 cabezas de porcino/100 Ha. En las regiones o países de mayor productividad alcanzan valores muy superiores: 17,6 vacas/100 Ha y 117,1 porcino/100 Ha, llegando a las 52,2 vacas/100 Ha y 345,7 porcinos/100 Ha en Holanda (Eurostat, 1990) (Figura 8).

#### *Las diferencias regionales en el arco atlántico*

Un ejemplo de las diferencias regionales en la productividad puede analizarse sobre la base de las zonas más occidentales de la costa atlántica, es decir, Irlanda, las regiones costeras francesas desde Bretaña a la frontera española, y la cornisa cantábrica (7). Todas ellas pueden considerarse como zonas de clima húmedo con buena aptitud para la ganadería, donde las diferencias estacionales de un invierno más severo en las zonas más al norte pueden estar compensadas en parte con veranos más húmedos favorables al crecimiento de los pastos.

Las regiones francesas tienen una alta productividad VAB/UTA del 125% sobre la media comunitaria, debido a una VAB/SAU de 0,87 mil ECUs/Ha y las 17,2 Ha de SAU/UTA (Cuadro 1).

El conjunto de Irlanda tiene una productividad del 81% de la CEE, basado en una menor VAB/SAU de 0,33 mil ECUs/Ha y 22,3 Ha SAU/UTA.

La cornisa cantábrica y Galicia cuentan con una productividad alta VAB/SAU de 0,99 mil ECUs/Ha que es el 29,2% de la media CEE, ya que su alto VAB/SAU está muy limitada por la reducida SAU/UTA (3,5 Ha).

---

(7) Las regiones incluidas son:  
República de Irlanda e Irlanda del Norte; en Francia: Bretaña, País de Loira, Poitou-Charentes y Aquitania; en España: Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco.

---

Cuadro 1

## COMPARACION ENTRE REGIONES ATLANTICAS

	VAB/SAU M ECU/ha	SAU/UTA Ha/UTA	Sup. Arbol. % S. total	Rend. cereal Qm/Ha	Vacas leche 100 Ha
Irlanda .....	0,41	22,3	4,7	54	20,5
Cornisa Cantábrica	0,99	3,5	38,4	28	19,6
Francia .....	0,54	17,2	22,7	61	17,8
Bretaña .....	0,98	14,3	11,6	58	40,2

Regiones que comprende:

Irlanda: República de Irlanda e Irlanda del Norte.

Cornisa Cantábrica: Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco.

Francia: Bretaña, País de Loira, Pitou-Charentes y Aquitania.

Bretaña: Se considera en este caso sola.

Fuente: Com. 1991c y Eurostat, 1990.

En las regiones francesas hay una situación que va variando de norte a sur. Así, por un lado está la ganadería intensiva de Bretaña, donde la aportación del vacuno de leche, porcino y aves equivalen al 69,6% de la PFA, con densidades de 40,2 vacas/100 Ha de superficie total y de 217,7 porcinos/100 Ha. En el otro extremo está Aquitania con un fuerte peso de los cultivos y huerta, que en conjunto aportan el 38,9%, mientras el vino contribuye con el 22,7% y la leche, porcino y aves con sólo el 20,7%.

En la cornisa cantábrica hay una fuerte dependencia del vacuno (52,0% de la PFA), excepto en el País Vasco, y variable en porcino y aves (21,0% en Galicia y reducido en el resto). En Irlanda es también básica la producción de vacuno de leche y carne que aporta el 66% de la PFA.

#### *Los factores limitantes en la corrección de las diferencias regionales*

Con todo ello vemos que las diferencias territoriales son muy fuertes dentro de la Comunidad, lo que significa una evidente limitación para reducir las diferencias de rentas con el tiempo y la acción de un conjunto ordenado de medidas estructurales. Cualquier proceso de reducción de disparidades de las rentas agrarias depende también de la evolución del conjunto de la economía regional y del

desarrollo rural. Está claro que una reducción significativa de las disparidades regionales es un desafío a largo plazo. Así, como señala el cuarto informe sobre la situación de las regiones en la Comunidad, una región con un PIB equivalente al 50% de la media comunitaria, que quisiera mejorar su posición relativa en el 20% para alcanzar un índice del 70%, precisaría mantener un diferencial de crecimiento a su favor del 1,75% durante 20 años (Com. 1991d).

Los agricultores situados en regiones con fuertes limitaciones en las infraestructuras o en las estructuras agrarias están en condiciones de desigualdad para producir y competir con otros productores dentro del marco de las Organizaciones Comunes de Mercado. El presupuesto comunitario en materia de agricultura debiera tener un efecto redistribuidor, que hemos podido comprobar que no se está cumpliendo con la actual distribución territorial del gasto.

Los factores limitantes a la mejora de la productividad por ocupado (VAB/UTA) son varios:

- Las oportunidades de empleo que ofrece la economía regional y las actividades de complemento y diversificación de rentas que podrían lograrse a través del desarrollo rural; de ahí, la integración de los Fondos y las acciones coordinadas dentro del contexto de las zonas objetivo 1 y 5b.
- Las condiciones de medio, apoyadas a través de medidas compensatorias en las zonas de montaña y desfavorecidas.
- La superficie disponible (SAU/UTA), que deberá mejorarse a través de medidas de reestructuración de explotaciones con la ayuda de programas como el cese anticipado.
- El Valor Añadido por unidad de superficie (VAB/SAU), que precisa de mejoras en el equipamiento productivo, la innovación tecnológica y la formación de los agricultores.

En todas estas materias existen programas en curso dentro de la política de estructuras de la CEE. El problema está en el volumen de financiación, y, a nivel local, en la capacidad de gestión y el acuerdo social para llevarlas adelante. La financiación comunitaria es muy limitada y está además agravada por el volumen de recursos disponibles en los países y regiones con mayores problemas estructurales debido a la exigencia de la cofinanciación.

---

#### IV. LA REFORMA DE LA PAC

Los objetivos de reforma de la PAC de los que parte la Comisión son claros (Com. 1991a):

- Tiene que haber un control de la producción para conseguir un equilibrio de los mercados que permita evitar la acumulación de existencias y un aumento excesivo de los gastos agrarios.
  - Es necesario mantener un número suficiente de agricultores en las tierras, como única forma de preservar el medio ambiente, un paisaje milenario y un modelo de agricultura familiar que es expresión de un modelo de sociedad. Para ello es necesaria una política activa de desarrollo rural, que no depende sólo del sector agrario y que precisa del fomento de otras formas de actividad económica que contribuyan a mantener la población rural y consoliden la economía de las regiones rurales.
  - Reconoce el hecho de que el agricultor desempeña, o al menos podría y debería desempeñar dos funciones principales de forma simultánea: una productiva y otra de protección del medio ambiente y de desarrollo rural. Además de a la actividad productiva, centrada en la producción de alimentos, deberá concederse mayor importancia a la producción de materias primas destinadas a usos no alimentarios, sobre una base económica.
  - La PAC debe seguir fundamentándose en sus principios básicos: unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera, corrigiendo los excesos que se han dado en la aplicación de estos principios, en particular la solidaridad financiera, que supone también repartir la ayuda de forma más adecuada, teniendo en cuenta las situaciones especialmente difíciles de determinadas categorías de agricultores y de regiones.
  - El presupuesto agrario debería convertirse en el instrumento de la verdadera solidaridad financiera. Implica que el apoyo proporcionado por las organizaciones de mercado deberá reorientarse de manera que deje de depender casi exclusivamente de los precios garantizados y que las ayudas directas a la renta se modulen en función de factores tales como el tamaño, la renta, la situación regional.
-

*El documento de propuestas de la Comisión (Com. 1991b) defrauda las expectativas de reforma motivadas por el anterior documento.*

*Las propuestas de reforma no son completas ni en las Organizaciones Comunes de Mercado, ni en las necesarias medidas de acompañamiento y de estructuras. Las justificaciones de la Comisión no son convincentes y la falta de esas propuestas de medidas concretas referidas al conjunto impiden evaluar el impacto global o podrían provocar efectos de deslizamiento de unas a otras producciones.*

*Las propuestas de reforma vienen a «congelar» o mantener el statu quo actual. Las compensaciones a las pérdidas de renta derivadas de la disminución de los precios institucionales se establecen sobre la base de las producciones actuales y teniendo en cuenta los rendimientos regionales en el caso de los cultivos. De esta manera se producirá una renacionalización en el control de las producciones garantizadas como se hizo por primera vez en el caso de las cuotas de la leche y la remolacha. Esto supone un cambio con relación a la situación actual del control de la producción por los estabilizadores, donde para la mayoría de los productos la Cantidad Máxima Garantizada es establecida a nivel comunitario. Puede suponer un freno para la instalación de agricultores jóvenes o el desarrollo agrario en zonas atrasadas, pues la única alternativa en producciones no sometidas a cuotas sería producir para vender luego a los precios de mercado sin tener derecho a la compensación de rentas.*

*Las propuestas de reforma no modulan lo suficiente las medidas compensatorias, en función del tamaño, renta o situación regional, con lo que en gran medida el apoyo sigue ligado directamente a la producción, pues no está compensado por las medidas previstas de obligatoriedad de retirada de la producción. Así, las propuestas de modulación quedan muy lejos, por ejemplo, de las propuestas hechas por el informe de Marsh *et al.* (1990) para el Parlamento Europeo, que llegaba hasta el 80% en las explotaciones de más de 16 ESU (8) y al 60% en las de más de 100 ESU.*

---

(8) ESU: European Standard Unit (Unidad de medida europea), equivalente a un margen bruto normalizado de 1.100 ECU's en 1982.

*Las medidas de compensación de precios en la ganadería de vacuno son incompletas.* No hay una verdadera compensación de rentas como en el caso de los cereales y cultivos relacionados, que se justifica en parte por la posible compensación de los precios de los concentrados derivada de la baja de precio en los cultivos. Pero este descenso va a favorecer sobre todo a la ganadería intensiva y las primas propuestas para la ganadería extensiva sólo compensan muy parcialmente el descenso de los precios de intervención. Así, se puede producir un «efecto deslizamiento» de la carne de vacuno en favor del porcino y aves por las diferencias en el impacto de los costes de producción del descenso del precio de los concentrados.

El efecto extensificación en el vacuno puede estar mal evaluado al fijarlo sólo en base a la carga ganadera, sin tener en cuenta el potencial productivo para pastos y forrajes en las distintas zonas, la producción individual del ganado que puede basarse en los concentrados y las diferencias en los mismos impactos ambientales, que no dependen sólo de la carga.

*No hay un paquete de medidas de acompañamiento consistente,* en las que no se incluye el Reglamento PARA (Programa Apoyo Rentas Agrarias). El volumen de fondos disponible es muy limitado en relación a los objetivos que se propone. Así, la propuesta es de 3.991 millones de ECUs para el período 1993-97, con un reparto anual desfasado con relación al ritmo de reforma de precios (108 y 393 millones de ECUs para los años de 1993 y 1994). Por ejemplo, resulta increíble un apoyo adecuado a las medidas de reforestación propuestas si el presupuesto disponible es de sólo 285 millones para el conjunto del período.

Por otra parte, dado que exigen una cofinanciación de los Estados miembros, se puede producir una renacionalización, al resultar muy difícil para algunos países como España hacer frente a los presupuestos de jubilación anticipada.

Nos tememos que las medidas medioambientales puedan utilizarse sobre todo para compensar una desintensificación del proceso productivo en las regiones más desarrolladas, en vez de compensar a las más atrasadas por el uso más equilibrado del territorio que han venido realizando hasta ahora. Esto es lo que ha ocurrido con los proyectos presentados hasta 1990 para acogerse a las ayudas a pro-

---

ductores que introdujesen prácticas favorables para la conservación del medio ambiente, que eran en su totalidad de Alemania, Dinamarca, Países Bajos y Gran Bretaña (Com. 1991c).

Por todo ello, aún valorando los elementos positivos contenidos en las propuestas concretas de reforma de la PAC realizadas por la Comisión (Com. 1991b), entendemos que éstas no alcanzan globalmente los objetivos y expectativas generadas por la reforma (Com. 1991a). Partimos de la base de que no son posible cambios drásticos en la reforma de la PAC, porque hay que llegar al equilibrio de intereses contrapuestos entre distintos países. Sin embargo, es necesario evitar la ratificación del statu quo de la actual distribución territorial de la producción agraria e incorporar más elementos de solidaridad financiera en el presupuesto, en forma de un paquete de medidas de acompañamiento más amplio y mejor dotado presupuestariamente, entre otros instrumentos que serían necesarios para mejorar los desequilibrios territoriales de renta y productividad de la agricultura existentes en el seno de la Comunidad.

#### BIBLIOGRAFIA

COMISIÓN CEE (1987): «Veinte años de agricultura europea». En *La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1986*. Bruselas.

COMISIÓN CEE (1988): «El futuro del mundo rural». *Doc. 7957/88*. Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.

COMISIÓN CEE (1990): «La agricultura y la reforma de los fondos estructurales». *Vademecum. Europa verde 5/90*. Bruselas.

COMISIÓN CEE (1991a): «Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión». *Com. (91) 100*. Bruselas.

COMISIÓN CEE (1991b): «Desarrollo y futuro de la Política Agraria Común». *Com (91) 258*. Bruselas.

COMISIÓN CEE (1991c): «La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1990». Bruselas.

COMISIÓN CEE (1991d): «Las regiones en la década de los noventa». Bruselas.

EUROSTAT (1990): «Anuario Estadístico. Regiones». *Estadísticas Generales*. Tema 1, Serie A. Bruselas.

MARSH, et al. (1990): «Un futuro para los agricultores europeos y para el campo». *Informe encargado por el inter-grupo de utilización de tierras y política alimentaria*. Parlamento Europeo. Estrasburgo.

SINEIRO, F. (1983): «Consideracións sobre os aproveitamentos da terra en Galicia e a sua evolución no período 1930-80, con especial referencia ó uso das terras a monte». *Revista Galega Estudos Agrarios*, 9, 11-34.

---

PALABRAS CLAVE

Reforma PAC, desequilibrios territoriales, regiones atrasadas, cornisa cantábrica.

RESUMEN

Se analizan la distribución del gasto del FEOGA por países y las diferencias en VAB/SAU y SAU/UTA por países, grupos de regiones extremas en VAB/UTA y las regiones atlánticas. Se discuten las propuestas de reforma de la PAC y medidas de acompañamiento en relación a los desequilibrios territoriales, concluyendo que no llegan a ser las medidas necesarias para ayudar a promover una reducción de los fuertes desequilibrios territoriales existentes en el seno de la CEE.

RESUME

Il est analysé dans cette étude la distribution de la dépense du FEOGA par pays et les différences en VAB/SAU et SAU/UTA par pays, par groupes de régions extrêmes en VAB/UTA et pour les régions atlantiques. Il y est examiné les propositions de réforme de la PAC et les mesures d'accompagnement en ce qui concerne les déséquilibres territoriaux; il en est conclu que ces mesures ne sont pas celles qui pourraient contribuer à réduire les énormes déséquilibres territoriaux existant au sein de la CEE.

SUMMARY

The paper analyzes EAGGF expenditure by country, the differences in GAD/AAU and AAU/LU by country, groups of extreme regions in GAD/LU and the Atlantic regions. The CAP reform proposals and accompanying measures are discussed in relation to territorial imbalances. The conclusion is reached that these measures will not help to reduce the pronounced territorial imbalances existing in the EEC.

---