

POLITICA ESTRUCTURAL Y ADAPTACION DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS EN LA COMUNIDAD EUROPEA

Por
P. DAUCE (*)
PH. PERRIER-CORNET (*)

I. INTRODUCCION

Dentro de las políticas agrarias nacionales o comunitarias, las políticas denominadas estructurales ocupan un lugar ambiguo. Por una parte, se presentan como si se tratara de un mecanismo fundamental de la acción pública en favor de la agricultura; sin embargo, por otra parte, su definición misma, sus finalidades, las teorías en que se basan son confusas y, en ocasiones, contradictorias. Además, dan la impresión de estar constituidas por un conjunto de medidas dispares que se incluyen bajo una denominación común, a falta de algo mejor; por último, sabemos que los gastos derivados de las políticas estructurales ocupan un lugar de escasa importancia en el conjunto de los gastos públicos destinados a la agricultura.

En consecuencia, es fácil comprender que la evaluación de las políticas estructurales resulta difícil y que existen algunas dificultades para rebasar la fase del balance cuantitativo que refleja los importes distribuidos y las características de los beneficiarios. Más allá de eso, no existe un verdadero marco de análisis para interpretar las opciones estratégicas que dichas políticas expresan, a pesar de

(*) I.N.R.A. (Dijon).
- Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 165 (julio-septiembre 1993).

que esta condición es indispensable para una evaluación más global de esas políticas.

Después de tratar de delimitar de forma más precisa el ámbito de intervención de las políticas estructurales y de tratar de determinar cuáles son sus finalidades, este texto propone algunas hipótesis para explicar las dificultades de aplicación de las políticas estructurales y la impresión de ineficacia que dan muchas de ellas. Este análisis se basa principalmente en la política agraria comunitaria y lo ilustran trabajos recientes realizados por cuenta de la Comisión de las Comunidades Europeas en lo concerniente a la aplicación en cada Estado miembro de dos medidas importantes: las ayudas a las inversiones y las ayudas a la instalación de los jóvenes agricultores (Daucé y Perrier-Cornet, 1992). Forma parte de un programa de investigación sobre la evaluación de las intervenciones públicas frente a los problemas estructurales de la agricultura europea.

II. EXAMEN GLOBAL DE LAS POLITICAS AGRARIAS ESTRUCTURALES; LA POLITICA COMUNITARIA

II.1. *Políticas estructurales y estructuras familiares de la agricultura*

Una política estructural sectorial es un conjunto de acciones públicas dirigidas a modificar las estructuras de producción de un sector para adaptarlas a su entorno económico. En la agricultura, la noción de estructura corresponde al conjunto de las características de las unidades de producción en materia de combinación –cuantitativa y cualitativa– de los factores fijos de la producción agrícola: tierra, trabajo y capital de explotación. En teoría, esas estructuras, que a corto plazo se consideran rígidas, con el tiempo evolucionan y se adaptan en función de las relaciones de precios de los factores y de los productos y del progreso técnico, buscando una optimización de la renta o de los beneficios (Boussard, 1986). En la práctica, sabemos que determinados factores de rigidez específicos del sector agrario perturban en gran medida ese esquema teórico. Por una parte, la tierra –factor esencial de producción– es un bien no reproducible cuya disponibilidad es estrictamente limitada y cuya propie-

dad es privativa; por otra, el trabajo es realizado fundamentalmente –y cada vez más– por la mano de obra familiar. Por esta razón, la evolución de las estructuras y los ajustes en materia de empleo no son independientes de los ciclos vitales de las familias de agricultores. Por consiguiente, el período de cambio de generación y de transmisión de la explotación es un momento decisivo en la adaptación de las estructuras agrarias (Blanc, Perrier-Cornet, 1993).

El principal objetivo de las políticas agrarias estructurales se presenta como el ajuste de esos factores fijos y de la combinación de los mismos a los equilibrios que se establecen en los mercados de los productos agrarios y a su evolución. Para ello pueden movilizarse amplia serie de medidas y de instrumentos, sabiendo que cabe aplicarlos en dos niveles: directamente en las explotaciones agrarias, dirigiéndose a una población más o menos seleccionada de empresarios para actuar sobre su comportamiento de productor, o tratando de modificar las características estructurales de las explotaciones agrarias; globalmente, en los factores de producción en sí o en su entorno (ordenación del territorio, infraestructuras rurales, etc.), interviniendo sobre las estructuras externas de la agricultura.

Sin embargo, detrás de esa finalidad general de adaptación de las estructuras agrarias se vislumbran múltiples objetivos que se manifiestan claramente en la política de la CEE.

II.2. *Funciones y finalidades múltiples*

Las funciones clásicas de toda política económica (Musgrave, 1959) –*eficacia en la asignación* (para contribuir a una asignación óptima de los recursos económicos escasos en el espacio productivo, a fin de sacar el mayor provecho para el bienestar de la sociedad) y *equidad en la redistribución* (para fomentar una distribución equitativa de la riqueza económica entre los individuos, las regiones o las generaciones)– forman parte de las orientaciones generales de las políticas agrarias estructurales. La primera se traduce principalmente en estas tres opciones: mejorar la eficacia de las explotaciones agrarias actuando sobre sus estructuras externas (infraestructuras, concentración parcelaria, divulgación, etc.); lograr que las explotaciones

agrarias tengan unas dimensiones óptimas a fin de minimizar los costes de producción, y ayudar a la creación de combinaciones productivas más eficaces fomentando la sustitución del trabajo agrícola por capital (política demográfica dirigida a reducir el volumen del empleo agrario, política de intensificación dirigida a incrementar el capital por unidad de superficie, etc.). En la segunda función intervienen dos preocupaciones: por una parte, la necesidad de garantizar una renta mínima a todos los agricultores (mediante el control de la concentración de la tierra o mediante la concesión de ayudas directas a algunos de ellos); por otra, la preocupación por un desarrollo territorial equilibrado, contribuyendo principalmente a mantener la actividad agraria en regiones donde la agricultura es menos competitiva.

A esas dos funciones tradicionales hay que añadir al menos otras dos para las políticas agrarias estructurales: una está dirigida a *la regulación del crecimiento* agrícola a través de acciones que –aparte de los ajustes sobre los precios– están dirigidas a animar a los agricultores a incrementar o a reducir su producción, según el contexto del momento; la otra, que podemos ligar a la función de asignación, está dirigida a *controlar los efectos externos* (positivos o negativos) generados por la agricultura que no pueden ser tenidos en cuenta por el mercado y, en consecuencia, se alejan del óptimo social.

En la práctica, los instrumentos de las políticas estructurales tratan de responder a esas distintas funciones, sin que unas y otras estén claramente explicadas. El análisis trata de distinguir claramente las finalidades perseguidas, que pueden agruparse en cuatro elementos estructurantes.

Dos de ellos pueden considerarse específicos de las políticas estructurales, aunque es preciso considerarlos a la luz de los objetivos globales de la política agraria (y de las restantes políticas económicas):

- mejora de la competitividad de las explotaciones,
- gestión de las externalidades generadas por la agricultura.

Los otros están más estrechamente relacionados con aspectos complementarios de la intervención pública en agricultura (para completar o corregir sus efectos); en general, se habla de ellos en términos de política de acompañamiento. En este apartado, cabe señalar:

- el acompañamiento de la política de precios y mercados,
- el acompañamiento de la política social.

II.3. *Permanencias y cambios en los objetivos de la política comunitaria de estructuras*

La historia de la política agraria estructural comunitaria es muy diferente de la historia de la política de precios y mercados: no salió ya elaborada –o casi elaborada– de la Conferencia de Stresa de 1958 sino que se ha ido creando progresivamente en función de las transformaciones del contexto económico e institucional de la agricultura europea (Souteyrat, 1989). Puede considerarse que ésta es una de las causas de la diversidad –e incluso de las contradicciones– de la política estructural definida en Bruselas.

Tras una primera fase de imitación de las políticas nacionales (apoyo a medidas relativas principalmente a las estructuras externas), los años 1968-1972 representaron la primera fase importante de la construcción de una política de estructuras comunitarias, durante la cual se establecieron algunos principios básicos.

El «memorándum» Mansholt puede considerarse como el primer intento de reflexión global y coherente (aunque entonces fue muy criticado en los círculos agrarios) en materia de intervención estructural. Sabemos que las recomendaciones radicales formuladas por Mansholt en 1968 para adaptar las estructuras agrarias europeas al mercado y para mejorar su competitividad se tradujeron finalmente de forma atenuada en la adopción, en 1972, de tres directivas «socio-estructurales» y, posteriormente, de una cuarta en 1975. Los dos grandes principios de esas directivas siguen vigentes actualmente; por una parte, la política de ayudas directas a la modernización de las explotaciones agrarias (en particular a través de planes de desarrollo) y, por otra, el apoyo directo a la renta agraria en zonas geográficas consideradas «desfavorecidas» Además, un cuarto aspecto –los estímulos al cese de actividad para los agricultores de edad avanzada– creado en 1972 y cuya aplicación se abandonó posteriormente, se aplica de nuevo hoy.

El inicio del decenio de 1980 fue un período de ambigüedad y de incertidumbre respecto a la evolución del entorno económico y

social de las explotaciones agrarias. Por una parte, a raíz de la ampliación de la Comunidad a las agriculturas mediterráneas –consideradas «más retrasadas»– se intensifican los objetivos estructurales elaborados para facilitar la modernización de las explotaciones. Por otra parte, la crisis de la PAC, unida a la saturación de los mercados, aumentó y exigió cada vez más rediseñar una política estructural cuya aplicación iba unida inevitablemente a un crecimiento de la producción. Las medidas estructurales adoptadas en ese período no tenían totalmente en cuenta esas contradicciones. Su mecanismo central fue el reglamento unificado adoptado en 1985 (Reglamento 797/85): implicaba una actualización de las directivas anteriores (cuyas medidas agrupa), la generalización de ayudas ya creadas en algunos países y la inclusión de nuevas orientaciones (artículo 19): ayudas en las zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente.

El carácter inacabado de ese reglamento se pone de manifiesto en la multiplicación de las medidas complementarias que se añadieron al texto de referencia: a partir de 1987, se establecieron nuevos mecanismos para tener en cuenta el medio ambiente y el contexto económico de saturación de los mercados de las agriculturas europeas. El resultado fue una serie de decisiones que se acumularon a las anteriores como si se tratara de estratos sucesivos, y que dieron lugar a un conjunto de medidas complejas, enmarañadas. En efecto, a los objetivos tradicionales de modernización de las explotaciones, de mejora de su competitividad, se añadieron:

- en primer lugar, una mayor preocupación por gestionar las externalidades ligadas a la actividad agraria (véase el Reglamento 3808-89: ayudas agrupadas en el objetivo 5a, de la reforma de los Fondos estructurales);
 - por otra parte, el deseo de una mayor regionalización de la Intervención estructural, conjugando la política agraria estructural «horizontal» y la política territorial de desarrollo rural (objetivos 1 y 5b de la reforma de los Fondos estructurales);
 - por último, una necesidad que se tuvo en cuenta demasiado tarde: la de contribuir de forma efectiva al control de la producción agraria: retirada voluntaria de las tierras, extensificación, reconversión en producciones no excedentarias, etc.
-

Desde 1992, la reforma de la PAC ha establecido un nuevo dato, al introducir en la política de organización de los mercados medidas de ajuste estructural de los factores fijos (congelación obligatoria de las tierras) que deben cumplir todos los productores (o casi todos). Cabe preguntarse si es posible interpretarlo como el inicio de una reforma radical de la intervención estructural, que en lo sucesivo va a ir estrechamente unida a la política de precios y de mercados. Eso sería ir muy de prisa y supondría olvidar que al mismo tiempo se siguen aplicando los otros apartados de la política estructural comunitaria, ya se trate, por una parte, de las medidas horizontales clásicas de ayuda a la competitividad de las explotaciones —o las más recientes de ayuda a la protección del medio ambiente— o, por otra parte, de las medidas regionalizadas incluidas en la política comunitaria de desarrollo rural (véase el cuadro).

Toda esta historia de la política europea de estructuras —tanto la acumulación de medidas adoptadas según van surgiendo los problemas como la búsqueda de diversas finalidades— permite pensar que dicha política puede adolecer de una falta de coherencia y, en consecuencia, su eficacia y sus efectos pueden disminuir sensiblemente. Antes de iniciar el análisis de las estructuras agrarias propiamente dicho, es conveniente ilustrar esta reflexión con el examen de la aplicación de dos medidas de la política estructural de la CEE. Veremos un factor adicional de heterogeneidad: el carácter específico de cada país.

III. APLICACION DE DOS POLITICAS ESTRUCTURALES DE LA COMUNIDAD - ALGUNAS CONCLUSIONES

En el Reglamento (CEE) 797/85, que constituye la base de la política estructural actualmente aplicable, en el título primero se introducen dos medidas importantes, que están ligadas a las inversiones en las explotaciones agrarias y a la instalación de los agricultores, es decir que participan en gran medida del objetivo principal del Reglamento: ayudar a «la agricultura a seguir mejorando la eficacia de las estructuras».

Se ha intentado evaluar las condiciones de aplicación de esas dos medidas en los Estados miembros, y han surgido algunos interrogran-

tes en lo relativo a la aplicación y a los efectos de las políticas estructurales (Daucé y Perrier-Cornet, 1992; Perrier-Cornet y cols., 1991) .

III.1. Ayudas a la modernización de las explotaciones agrícolas

Marco comunitario de la política de ayuda a las inversiones

Aunque la medida es obligatoria, todos los países conservan cierta libertad para la aplicación de los PMM. El objetivo es facilitar la modernización y la adaptación de las explotaciones agrarias a fin de mejorar la competitividad y las rentas de los agricultores, respetando al mismo tiempo las exigencias generales de la PAC: limitación de la producción y protección del medio ambiente.

La población a la que va dirigida la medida está constituida por agricultores cuya actividad principal sea la agricultura y cuya renta sea inferior a una determinada renta de referencia (el salario mínimo no agrícola de la región). Se admiten algunas actividades de diversificación en la explotación. Para beneficiarse de las ayudas, es preciso:

- tener una capacidad profesional suficiente,*
- presentar un plan de mejora material,*
- comprometerse a llevar una contabilidad.*

Existen fuertes restricciones para todas las producciones estructuralmente excedentarias; se fomentan las inversiones relativas a la diversificación y a la protección del medio ambiente.

Los planes de mejora aprobados permiten la concesión de una ayuda financiera a los agricultores beneficiarios. El porcentaje de la ayuda oscila entre el 20 y el 55 por ciento, dependiendo del tipo de inversiones y de las zonas. Se establece un límite máximo para el importe de las inversiones que pueden ser subvencionadas (120.000 ecus por explotación). Las ayudas son abonadas por el Estado miembro, y le son reembolsadas en parte por el FEOGA.

Los planes de mejora material (PMM) constituyen el punto central de la política comunitaria de «modernización» de las explotaciones agrarias. A través de los estímulos financieros, dichos planes están dirigidos a facilitar y orientar las inversiones de los agricultores. A pesar de haber variado, los objetivos perseguidos y las condiciones de aplicación constituyen una prolongación de los planes de desarrollo establecidos por la Directiva (CEE) n.º 72/159,

que fueron la primera medida significativa de la política estructural europea.

En 1989, con el empeoramiento de la crisis de la PAC, la aparición de las preocupaciones medioambientales y la reforma de los Fondos estructurales, se introdujeron cambios importantes en el Reglamento (CEE) 3808/89; en particular, el ámbito de intervención se extendió a la diversificación de las actividades en la agricultura, a la mejora de las condiciones de higiene y de bienestar de los animales y a la protección y mejora del medio ambiente.

Los datos más recientes relativos a 1989 y 1990; se hallan sintetizados en la tabla 1. En conjunto, el porcentaje de beneficiarios es modesto (menos del 2 por ciento del total de las explotaciones cuya actividad principal sea la agricultura) y sobre todo varía mucho de un país a otro (de menos del 1 por ciento en los Países Bajos, Italia, Alemania, al 3 o el 4 por ciento en Luxemburgo, Bélgica y España). Si a esto se añade que el importe en sí de las inversiones que han recibido ayuda varía mucho, no es sorprendente que

Cuadro 1

PLANES DE MEJORA MATERIAL APROBADOS EN LOS ESTADOS MIEMBROS EN 1989 Y 1990

	Número de PMM aprobados		(2) Número de PMM/ número de explotaciones con carácter principal % ***		Inversiones elegibles por plan (ecus)		Inversiones elegibles/FBCF % **	
	1989	1990	1989	1990	1989	1990	1989	1990
	Belgica	2.558	2.842	3,9	4,3	27.00	34.000	15
Dinamarca	1.528	1.580	2,5	2,6	67.000	67.000	15	15
Alemania	1.887	2.425	0,5	0,7	102.000	75.000	4	4
Grecia	8.442	5.883	2,9	2,0	19.000	:	2	:
España	26.036	14.914	4,1	2,4	13.000	21.000	:	:
Francia	11.588	11.443	1,7	1,7	78.000	:	20	:
Irlanda	2.801	980	2,0	0,7	41.000	41.000	17	6
Italia (a)	3.646	4.495	0,4	0,5	47.000	56.000	2	2
Luxemburgo	126	163	3,9	5,0	108.000	146.000	32	56
Holanda	262	452	0,2	0,4	93.000	71.000	1	1
Portugal	4.293	4.060	1,3	1,2	39.000	37.000	44	40
Reino Unido	1.506	3.323	0,9	2,0	44.000	10.000	4	2
Europa 12	64.673	52.560	1,8	1,4	36.000	:	9	:

* Número de expedientes

(a) Italia - 1990: datos incompletos

** Eurostat 1989

: datos no disponibles

*** Estudio de estructuras 1987

el efecto de arrastre potencial de las ayudas a la inversión (medido de forma imprecisa por la relación entre inversiones elegibles y cuantía de la FBCF) sea prácticamente nulo en algunos países: Reino Unido, Países Bajos, Italia, Alemania, pero elevado en otros: Portugal, Luxemburgo, Grecia, Francia, etc.

Esta gran variabilidad tiene un doble origen: por una parte, el carácter más o menos restrictivo de los textos nacionales con relación al marco común (por ejemplo, los Países Bajos se sitúan bastante hacia atrás) y, por otra parte, la desigual adecuación entre los requisitos para beneficiarse de las ayudas y las necesidades y las formas de desarrollo de la agricultura en cada país. Sin duda no es casualidad que determinadas medidas poco aplicadas hoy lo fueron más en otro tiempo, y viceversa.

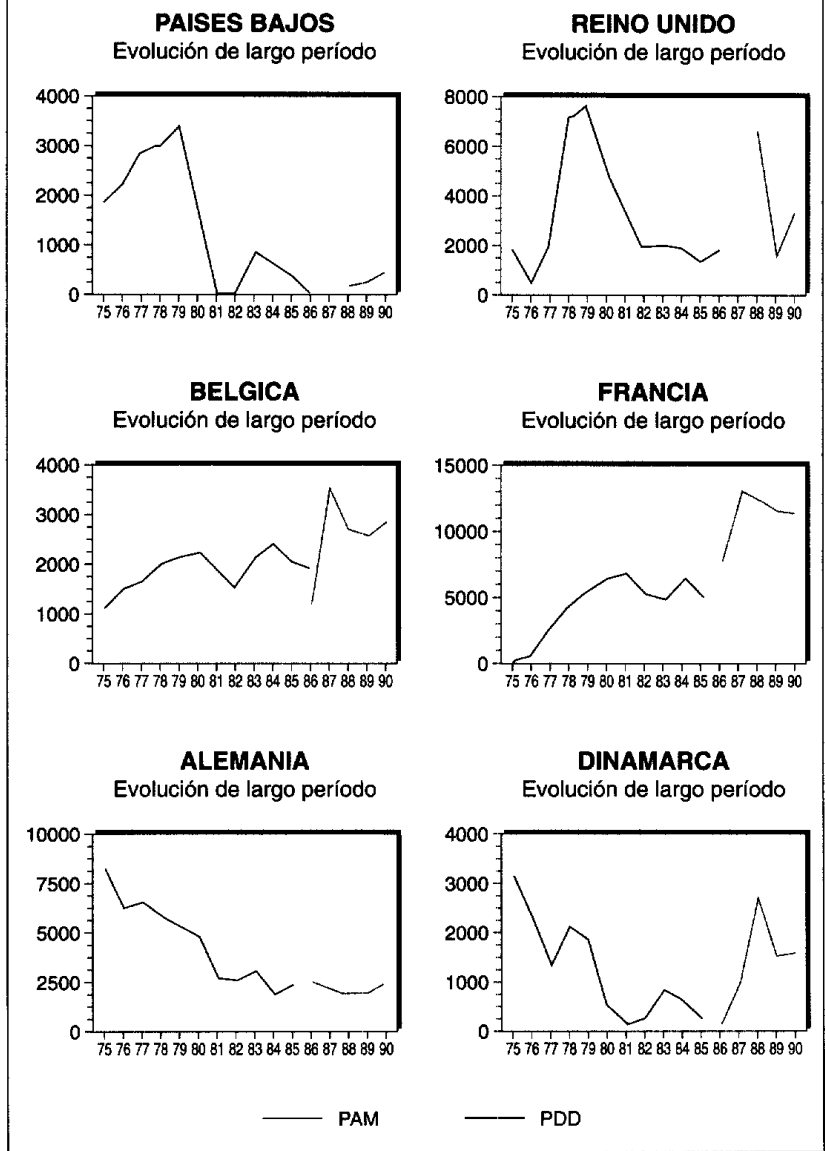
Aunque las estadísticas disponibles deben ser consideradas como órdenes de magnitud, el gráfico 1 elaborado respecto de algunos países de la CEE para el período 1975-1990 no sólo confirma dicha variabilidad sino que también pone de manifiesto una especie de «ciclo vital» en la aplicación de las medidas de ayudas a las inversiones, con tres perfiles sensiblemente diferentes:

- países poco proclives actualmente a los estímulos: Reino Unido, Países Bajos y Alemania lo fueron mucho más en el pasado. La ayuda a las inversiones correspondió más a las necesidades de una época, pero ya no se ajusta al contexto y a las necesidades actuales.
- países con un nivel de ayuda elevado después de un aumento lento y progresivo; es lo que se observa en Francia y en Bélgica, donde las ayudas a las inversiones parecen ser hoy un instrumento apropiado.
- por último, países que han aprovechado la transformación de los planes de desarrollo en PMM para reactivar ese tipo de política estructural (por ejemplo, Francia), mientras que otros Estados miembros (Alemania) no han sido sensibles a los cambios del régimen de ayudas.

Por consiguiente, se observa que, aparte del grado de libertad que presentan las condiciones nacionales de aplicación, cada país recurre al mismo «instrumento» comunitario (plan de desarrollo o PMM)

GRAFICO 1

Planes de desarrollo y planes de mejora material aprobados de 1975 a 1990



para alcanzar finalidades diferentes, con una intensidad variable, según la flexibilidad del instrumento con relación a los objetivos:

- en algunos casos, se utiliza la medida estructural más bien como instrumento de una política de control de los efectos externos de la agricultura, con ejemplos como la gestión de los problemas medioambientales en los Países Bajos o la diversificación de los agricultores en el Reino Unido. La cuestión de la mejora de la eficacia de las estructuras ya no es realmente una prioridad en estos países;
- en otros casos, se adopta una política de mejora de la productividad de las estructuras agrarias, en particular allí donde ha sido más tardío el proceso de modernización cercano al modelo del Norte de Europa del decenio de 1970, si bien se tropieza hoy con exigencias externas más rigurosas (tasa de desempleo, mercados agrícolas, etc.); entre los países del Sur de Europa, nos parece que Portugal es el ejemplo más representativo de esta vía;
- por último, en otros casos se tiende a integrar en el mecanismo la preocupación territorial; posiblemente Francia sea el ejemplo típico: aquí, la acción pública duda entre proseguir con el proceso de ayudas estructurales de todo tipo o, por el contrario, concentrarlas en un número limitado de zonas «frágiles».

III.2. Ayudas a la instalación de jóvenes agricultores

Marco comunitario de las ayudas en favor de los jóvenes agricultores

En la clasificación comunitaria, las ayudas a los jóvenes agricultores se incluyen en el objetivo 5a y, al igual que las ayudas a la inversión, pertenecen al apartado «mejora de la eficacia de las estructuras de producción».

Adoptan dos formas diferentes: la ayuda a la instalación de jóvenes agricultores y una ayuda adicional para las inversiones en el marco de un procedimiento PMM. Las ayudas a la instalación pueden distribuirse en forma de prima o de bonificación de los tipos de interés. El importe total elegible con cargo al FEOGA es de 20.000 ecus (cofinanciación hasta el 50 por ciento).

La normativa comunitaria define el marco general de las condiciones y los criterios de concesión de las ayudas. Son los siguientes:

- *la edad (40 años como máximo), la capacidad profesional, la actividad agrícola del beneficiario;*
-

– *la cantidad de trabajo exigida por la explotación agraria (al menos 1 unidad de trabajo).*

La aplicación de esta medida no tiene carácter obligatorio para todos los Estados miembros.

Para justificar una intervención específica respecto de los jóvenes agricultores, los textos comunitarios se refieren a las dos consideraciones siguientes:

- los jóvenes son más innovadores para incrementar la capacidad productiva de las explotaciones; por esa razón, es justificable que se les concedan estímulos financieros específicos;
- debido al coste de la adquisición de la explotación, se hallan en una situación financiera más difícil que los agricultores de más edad, y se les debe ayudar en el momento de su instalación.

El primer elemento que se desprende de la evaluación de este mecanismo es la gran diversidad a las aplicaciones a las legislaciones nacionales de un mismo reglamento comunitario. El análisis, país por país, de los criterios de asignación indica que las cosas ocurren como si cada Estado miembro hubiera empezado por «nacionalizar» dicha política antes de aplicarla. Prueba de ello es, por ejemplo, la definición de la cualificación profesional mínima exigida: oscila desde el simple compromiso de asistir a 150 horas de cursos especializados (para un joven italiano) hasta la obligación de obtener el «certificado verde» (para un joven danés), es decir un diploma que corresponde a una formación especializada superior, de cinco años. La diversidad es igualmente amplia en lo que respecta a la forma y al importe de las ayudas concedidas por cada Estado miembro: en 1989, la prima pagada a los jóvenes de las zonas de montaña oscilaba entre 2.700 ecus en España y 26.000 ecus en Francia (cerca del 60 por ciento de las ayudas comunitarias en favor de los jóvenes son concedidas a Francia).

Otro elemento que se advierte es la gran variabilidad de los efectos de la medida de un país a otro. Desde 1989, aproximadamente 25.000 jóvenes se benefician de esa ayuda cada año; algo más de la mitad son franceses (véase la tabla 2). Es posible distinguir entre los países según que la medida tenga una repercusión fuerte (Francia), notable (Portugal, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, Alemania, Irlanda, España desde 1990), escasa (España hasta 1989, Grecia, Ita-

lia, Países Bajos hasta 1991) o nula, en cuyo caso no se conceden ayudas a los jóvenes (Países Bajos desde 1992, Reino Unido).

En nuestra opinión, la diversidad en la aplicación por las legislaciones nacionales y la variabilidad de los efectos se explican porque las dos consideraciones en que se apoya la justificación de esa política sólo se dan parcialmente en las agriculturas de la CEE. En primer lugar, el esquema de un movimiento social de jóvenes agricultores poseedores de un proyecto económico y que operan como elemento privilegiado de la modernización de la agricultura no es general en Europa. Aunque los jóvenes agricultores son efectivamente más innovadores en la mayoría de los países del Norte de Europa y en Portugal (véase el gráfico 2), en países tan diferentes como el Reino Unido, Grecia o Italia, la base de la modernización y de la mejora de las

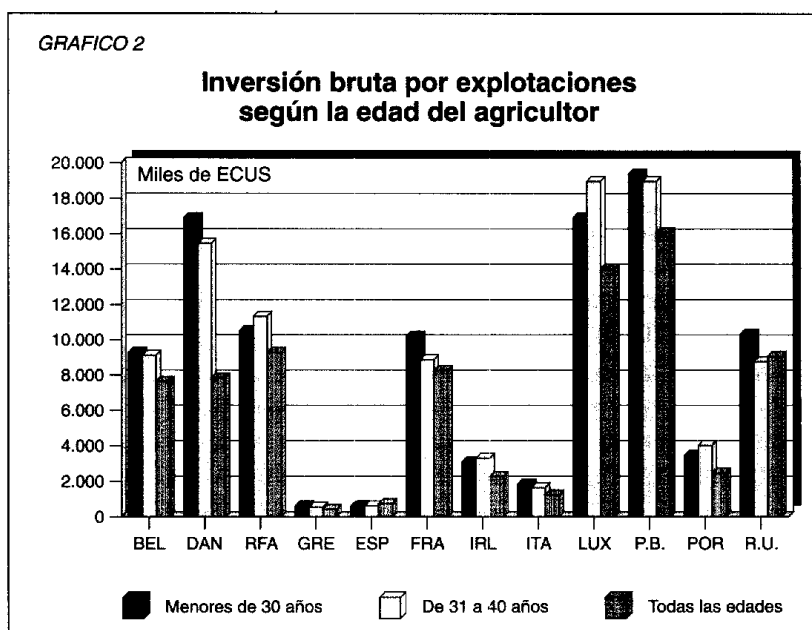
Cuadro 2

PLANES DE MEJORA MATERIAL APROBADOS EN LOS ESTADOS MIEMBROS EN 1989 Y 1990

	(1) Número de beneficiarios de las ayudas a la instalación		(2) Ayuda elegible concedida (en miles de ecus)		(3) Relaciones entre el número de beneficiarios y el número de agricultores menores de 35 años cuya actividad principal es la agricultura (%)		(4) Importe de la ayuda por beneficiario (ecus)		(5) Relación Ayuda por explotación/** Nivel medio de capital por explotación (%)	
	1989	1990	1989	1990	1989	1990	1989	1990	1989	1990
Belgica	857	827	11.700	13.860	8,5	8,2	13.700	16.760	8	9,8
Dinamarca	294	394	3.200	1.990	4,7	6,3	10.800	5.050	5,2	2,5
Alemania	4.106	3.147	23.050	18.780	7,7	5,9	5.600	5.970	2,2	2,4
Grecia	335	393	1.570	:	2,0	2,3	4.700	:	9,0	:
España	154	2.587	420	20.670	0,4	6,7	2.700	8.000	3,4	10,0
Francia	12.635	12.936	144.600	151.730	15,7	16,1	11.400	11.730	6,7	6,8
Irlanda	537	496	3.860	2.110	5,6	5,2	7.200	4.260	4,3	2,6
Italia (a)	1.519	1.435	12.200	10.950	3,6	3,5	8.000	7.600	5,7	5,4
Luxemburgo	82	101	794	1.120	18,2	22,4	9.700	11.115	3,7	4,2
Holanda	425	465	4.972	6.350	3,4	3,7	11.700	13.650	2,6	3,0
Portugal	1.830	1.635	:	12.260	13,2	11,7	:	7.500	:	14,3
Reino Unido	0	0	0	0	0	0	0	-	0	-
EUR12	22.774	24.416	206.366 (sin Portugal)	239.820	7,6	8,2	9.850	:	:	:

(a) Italia - 1990: resultados provisionales
: Datos no disponibles

* Estudio Estructuras 1987
** RICA 1987



estructuras no puede ligarse al cambio de generación. Por otra parte, el bajo porcentaje de jóvenes agricultores en algunos Estados miembros —en particular de aquéllos cuya actividad principal es la agricultura— en el conjunto de la población agrícola (en Italia y en Grecia, menos del 2 por ciento de los agricultores cuya actividad principal es la agricultura son menores de 35 años) y su nivel de formación, por lo general también bajo, limitan su capacidad para influir en la evolución estructural de la agricultura. En segundo lugar, la hipótesis de una situación de mayor dificultad financiera de los jóvenes motivada por el coste de adquisición de la explotación agraria se basa en la combinación de dos principios: el de reparto igualitario entre los descendientes y el de mantenimiento de la unidad de la empresa familiar de una generación a otra (Francia, Bélgica, Dinamarca). Ahora bien, hay otros casos en que o bien el mantenimiento de la unidad de la empresa resulta más fácil por no existir (o por eludirse) el principio igualitario, lo cual origina costes de adquisición relativamente bajos, o bien ese mantenimiento no se plantea como principio absoluto y asistimos a la

reproducción de una agricultura de pequeñas estructuras en la que la explotación no se concibe principalmente como empresa y en la que los agricultores son en su mayoría personas que no se dedican sino parcialmente a la actividad agrícola (Blanc y Perrier-Cornet, 1993).

III.3. *Resumen más general de la política estructural comunitaria*

Desde una perspectiva más general, este análisis de las políticas comunitarias de ayuda a los jóvenes agricultores y a las inversiones nos remite a la heterogeneidad estructural de las agriculturas europeas, pero también a la cuestión de la génesis misma de cualquier medida estructural común. Cabe señalar, por ejemplo, que los tres países en los que había ayudas nacionales a los jóvenes agricultores antes de 1985 son los que responden mejor a las hipótesis que subyacen en el reglamento comunitario. De la misma forma, Alemania, que había creado antes de 1972 el sistema de planes de desarrollo y que sirvió de referencia para los textos comunitarios sobre este punto, ha utilizado ampliamente esa medida desde su creación, a diferencia de la mayoría de los demás países. Sensibilizados ya ante un problema determinado, estos países pioneros pueden entonces imponer a escala comunitaria las respuestas que ellos le dan. Cabe preguntarse entonces si hay que llegar a la conclusión de una «nacionalización» ineludible, por ser conceptual, de las medidas comunes.

Sea como fuere, en el análisis de las políticas de ayuda a los jóvenes agricultores y a las inversiones se observan tres elementos: un proceso de aplicación compleja entre los niveles nacional y comunitario, unos efectos globalmente débiles y unas aplicaciones variables en el tiempo y en el espacio. Mejor aún, sería preciso realizar el mismo tipo de investigaciones sobre el conjunto de medidas correspondientes a la política de las estructuras.

Las informaciones de que se dispone son parciales e insatisfactorias; se basan en las estadísticas financieras del FEOGA, o bien en datos obtenidos en los Estados miembros. Los datos del FEOGA siempre han de comentarse con cautela: corresponden a los pagos efectuados por dicho Fondo, pero puede haber desfases en el tiempo según el país de que se trate; por otra parte, representan la financia-

ción de las medidas anteriores que aún se aplican en el ejercicio presupuestario examinado y sólo recogen las contrapartidas comunitarias –desiguales de un país a otro– de ayudas pagadas por los Estados.

En 1990, el Sector Orientación del FEOGA reembolsó cerca de 1.850 millones de ecus a los Estados miembros. De esa cantidad, aproximadamente 800 millones corresponden a políticas estructurales agrarias propiamente dichas (medidas incluidas en la Directiva 72/159 y en el Reglamento 797/85): 400 millones en concepto de indemnizaciones compensatorias, 250 millones por ayudas a las inversiones y 100 millones por ayudas a los jóvenes agricultores. Aunque los importes que perciben los agricultores son sensiblemente más elevados, el total sigue siendo relativamente modesto comparado con los 26 500 millones de ecus destinados ese mismo año al apoyo a los mercados.

Además, un criterio muy burdo de comparación entre Estados miembros (el importe de los pagos del FEOGA-Orientación calculado por hectárea cultivada) confirma las considerables variaciones ya observadas. Efectivamente, la cuantía es muy baja en los países poco activos en materia de política estructural: Reino Unido, Países Bajos, Alemania, Italia, España, y superior al promedio en Luxemburgo, Bélgica, Portugal y Grecia.

Por último, exceptuando las indemnizaciones compensatorias, cuyo objeto principal es compensar las desventajas de los agricultores de medidas estructurales comunitarias se aplican muy poco y de forma muy desigual, bien porque son muy recientes, bien porque los Estados no las han introducido realmente. En 1989, tan sólo tres países aplicaban las ayudas destinadas a las zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente, y eran también tres países los que aplicaban ayudas significativas en el ámbito de las medidas forestales.

En resumen, por utilizar los términos de una publicación de la Comisión, aunque los objetivos eran ambiciosos, los resultados han sido modestos. Estamos lejos de los objetivos fijados de destinar una tercera parte de los gastos agrarios a la política de las estructuras, y muchas medidas han resultado decepcionantes en su aplicación (CCE, 1989).

Posiblemente el problema no sea sólo una cuestión de medios o de instrumentación; lo que hay que plantear antes de iniciar una reflexión sobre su eficacia o sobre sus efectos es el principio mismo de una intervención pública en materia de estructuras agrarias.

IV. ¿PARA QUE SIRVE UNA POLITICA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS?

¿Cómo explicar esa laguna entre, por una parte, la ambición reafirmada de las políticas estructurales de contribuir fuertemente a la orientación del sector agrícola y, por otra, la modestia o la heterogeneidad de su aplicación y de sus efectos?

Para ello, es posible apoyarse en el matiz de interpretación elaborada en el marco del análisis de la política (Gibert, 1989), es decir, buscar las disfunciones que se manifiestan entre las distintas fases de la elaboración y la aplicación de la política de estructuras agrarias, añadiendo dos dimensiones esenciales: las profundas transformaciones que experimenta el sector agrícola desde hace unos decenios y el marco nacional, incluso regional, en el que se aplican las políticas comunitarias.

Como primer enfoque, pueden formularse cuatro hipótesis generales para explicar la falta de adecuación entre los objetivos y su realización.

IV.1. *El juego de los actores*

Esta hipótesis explica el desfase temporal habitual entre la percepción de las necesidades, de los nuevos problemas debidos a un cambio del contexto económico, y la adopción de las medidas pertinentes. En un sector dominado en el que la intervención pública contribuye a reducir el número de agricultores, las organizaciones que los representan y que participan en la elaboración de la política agraria tienen tendencia a encerrarse en posiciones de resistencia a los cambios económicos. Bajo la presión corporativista de organizaciones profesionales que están a la defensiva, el aparato administrativo debe entonces limitarse a repetir medidas que han funcionado en el pasado, y no está en condiciones de aplicar nuevas soluciones adaptadas a las necesidades del momento. Sin insistir en las dificultades de concreción de algunos principios del informe Mansholt a los cuatro años de su publicación, está claro, por ejemplo, que a comienzos del decenio de 1980 las organizaciones agrarias aún no habían entendido el nuevo contexto de los mercados agrarios, con el freno consiguiente de unos ajustes estructurales que eran inevitables. Así,

siguieron aplicándose medidas elaboradas en el contexto de crecimiento de la agricultura europea del decenio de 1960, poniéndose de manifiesto con ello su inadaptación al nuevo entorno económico de la agricultura.

IV.2. *La hipótesis de la incoherencia*

La hipótesis de la incoherencia de las políticas estructurales se explica por las contradicciones inherentes a los variados objetivos perseguidos. No es posible al mismo tiempo buscar una mejora de la eficacia de las explotaciones, proteger el medio ambiente, reducir las disparidades regionales, contener el crecimiento de la producción, etc. sin aplicar medidas de compromiso poco eficaces o definir una amplia batería de instrumentos cuyos efectos terminarán por anularse.

Las medidas estructurales se enfrentan en primer lugar a la contradicción interna clásica propia de toda política económica, entre eficacia en la asignación y equidad en la redistribución. ¿Hasta dónde puede redistribuir el Estado sin perjudicar la eficacia económica del sector? Entre el objetivo de modernizar explotaciones agrarias económicamente viables y el de ayudar a un mayor número de agricultores a mantenerse, las respuestas dadas hasta ahora han sido una sucesión de medidas sociales puntuales de apoyo a la renta que sólo aportan respuestas parciales a las dificultades de las explotaciones agrarias. La indemnización compensatoria, que lleva aplicándose veinte años en los primeros Estados miembros, representa el núcleo de este debate: ¿pueden las ayudas concedidas para mantener la actividad agraria en regiones menos competitivas por sus «desventajas naturales permanentes» contribuir a reducir la fragilidad de la agricultura de esas zonas y a hacer más competitivas las explotaciones beneficiarias? Desde la ampliación a los doce y en la situación actual de las regiones desfavorecidas, este debate afecta ahora a la mitad del territorio agrícola de la Comunidad y a más de un millón de explotaciones.

Resulta evidente asimismo otra contradicción interna, entre eficacia en la asignación y gestión de las externalidades. Hasta hace poco han proliferado los estímulos a una combinación óptima de los

factores de producción, al margen de sus posibles consecuencias a largo plazo sobre el medio ambiente. A corto plazo, los agricultores tienen un interés financiero en contaminar la naturaleza, siempre que ello no tenga consecuencias irreversibles para la calidad de los suelos y del agua, mientras que la generalización de prácticas que respeten el medio ambiente les ocasiona un aumento de los costes y/o una disminución de los rendimientos. Por ejemplo, la agricultura holandesa, la más competitiva, es hoy la que se ve más obligada a tener en cuenta los efectos externos negativos de la agricultura.

Por último, es preciso destacar las posibles contradicciones entre las políticas estructurales agrarias y otras políticas. La más evidente es la que enfrenta a la política de precios y de mercados agrarios con la política estructural en un contexto de saturación de los mercados agrarios. Sabemos que las ayudas a la modernización durante el decenio de 1970 y a comienzos del decenio de 1980 contribuyeron a generar excedentes y a incrementar los gastos de apoyo a los precios. En términos más generales, las políticas estructurales pueden entrar en conflicto con las políticas de otros sectores o con las políticas macroeconómicas. Tomemos como ejemplo las interferencias con las políticas de empleo: las exigencias específicas del sector agrario para fomentar o frenar la disminución de la población agrícola pueden ser contradictorias con los objetivos nacionales en materia de empleo. ¿Podemos fomentar una fuerte reducción del empleo agrícola en España o en Irlanda, condición que quizá se considere indispensable para la adaptación y modernización de las estructuras agrarias, cuando la tasa de desempleo en esos dos países es superior al 15 por ciento?

IV.3. *La hipótesis de la inconsistencia*

Esta hipótesis remite a la futilidad de las políticas estructurales, en cuanto que cuestiona el principio mismo de una acción voluntarista sobre la evolución de las estructuras agrarias.

En una concepción de inspiración liberal, esta hipótesis consiste en considerar inútil, incluso peligrosa, toda intervención pública que perturbe las regulaciones espontáneas generadas por el funciona-

miento del mercado. En realidad, el riesgo consiste en que se provoque una asignación de los factores dentro de la agricultura y entre los distintos sectores de actividad que sea aún menos satisfactoria que la producida en ausencia de toda intervención (Boussard, 1986). El ejemplo más citado de estos efectos nocivos es el del aumento del precio de las tierras resultante de las ayudas a la instalación de los jóvenes agricultores. Otro enfoque que conduce a las mismas conclusiones consiste en rechazar las políticas estructurales basándose en la fuerte autonomía de la evolución de las estructuras en la agricultura. Estas poseen una dinámica interna, de tal forma que las intervenciones externas que traten de transformarlas (en un sentido o en otro) sólo podrán tener efectos limitados, incluso irrisorios, salvo que se creen medios de acción tan drásticos que no serían aplicables en un contexto político ordinario (véanse las reacciones al memorándum Mansholt en 1968-69)

En apoyo de esta argumentación cabe señalar que casi en todas partes existen fuertes tendencias (disminución del empleo agrícola, aumento de la superficie media de las explotaciones), que las particularidades nacionales siguen siendo muy fuertes en materia de estructuras y que, dentro de los países, con independencia de las políticas estructurales que se hayan aplicado, no parece que en los últimos decenios se hayan reducido las diferencias entre pequeñas y grandes explotaciones.

IV.4. *La hipótesis de la falta de adaptación a las realidades nacionales*

La elaboración de la política agraria común se basa en parte en una concepción lineal del desarrollo de las explotaciones agrarias. Según este análisis, se considera más o menos explícitamente que existe un modelo de explotación modernizada, que predomina en los países más avanzados del Norte de Europa y hacia el que deben evolucionar las demás estructuras. Este análisis en términos de «retraso del desarrollo» justificaría el mantenimiento para agriculturas menos avanzadas de unas medidas de política estructural que demostraron ser adecuadas 15 ó 20 años antes en

los países del Norte de Europa, pero que ya no atraen en éstos el interés de los agricultores. El problema es que actualmente esas medidas tienen unos efectos bastante escasos en los países del Sur de Europa.

Esto nos lleva a cuestionar la noción del modelo de desarrollo único de las explotaciones agrarias familiares. Al contrario, es preciso constatar que *la unificación de un espacio económico a través de los mercados va acompañada del mantenimiento y de la reproducción de formas productivas diferentes.*

Esta posición se refuerza si se examina la situación y la evolución de las estructuras agrarias en los distintos países de la Comunidad. Aunque no se puede afirmar que hayamos llegado a una especie de situación de equilibrio estructural, todo indica que en el espacio económico comunitario unas estructuras de producción heterogéneas pueden dar lugar a un mismo tipo de desarrollo. En un futuro previsible, es legítimo pensar que la situación estructural de la agricultura británica seguirá siendo distinta de la de los Países Bajos, que está basada en un modelo diferente al de Alemania o Italia.

Esta diferenciación, que podemos considerar irreductible, nos remite a las desiguales dotaciones en materia de factores de producción, que son específicos de cada país, a la posición diferente que ocupa la agricultura en la economía nacional, en las estructuras sociales y, en particular, a la forma específica en que se articulan las actividades agrarias y no agrarias, sabiendo que a priori no hay fórmula más eficaz –en el plano económico– que otra.

Según esta hipótesis, un instrumento de política estructural comunitaria sólo es eficaz si los Estados miembros pueden adaptar ese marco jurídico común para poder tener en cuenta los problemas nacionales. El ejemplo de las dos políticas presentadas en este texto ilustra claramente ese trabajo de adaptación y de articulación en la legislación nacional. Resulta más fácil realizarlo si los Estados miembros han podido previamente incluir en el marco comunitario dispositivos de intervención nacionales (es el caso de Francia con las ayudas a los jóvenes agricultores). Se comprende también cómo un instrumento comunitario como los PMM puede utilizarse para fines diferentes de un país a otro.

V. CONCLUSION

Las distintas hipótesis que se han resumido aquí no son excluyentes entre sí; nos llevan a examinar desde una nueva perspectiva las políticas estructurales y la evaluación que se puede hacer de ellas.

Desde ese punto de vista, el ejercicio que acabamos de realizar nos lleva a las siguientes conclusiones:

1. Sin duda es inútil tratar las políticas estructurales como si se tratara de un todo coherente y homogéneo. Además, no se trata tanto de abordar por separado cada medida, sino más bien de analizar y evaluar cada finalidad como tal. Si el objetivo es mejorar la eficacia de las explotaciones agrarias, ése es el marco en el que hay que razonar y examinar la coherencia y los efectos de los diversos instrumentos utilizados. El enfoque será diferente si se evalúa el efecto de las políticas dirigidas, por ejemplo, a una mejor gestión de las externalidades.
2. De la misma forma, probablemente sea ilusorio situar en una especie de falsa simetría, como la configuran las dos secciones del FEOGA, la política de precios y de mercados y la política estructural. La primera, que se ocupa de la regulación de los mercados, se aplica de forma idéntica en todo el territorio europeo. La segunda, que contempla la adaptación de las estructuras, debe territorializarse y adaptarse a los contextos económicos, sociales y culturales locales.
3. El reto es importante: plantea, en particular, la cuestión del nivel pertinente de intervención pública: ¿el Estado? ¿la región? Plantea asimismo el mantenimiento de un mínimo de coherencia comunitaria, aunque sólo sea para evitar las distorsiones de la competencia. Ese reto se refiere a la política de estructuras, si se le da un sentido, y, de forma más general, a toda la Política Agraria común que se generaliza en las intervenciones individualizadas respecto de los agricultores (congelación de tierras, pagos compensatorios, cuotas, etc.).

Esta reflexión sobre las políticas estructurales debe considerarse ante todo como el esbozo, el inicio de un programa de investigación sobre un amplio aspecto de la Política Agraria Común que hasta ahora se ha estudiado poco, a pesar de sus importantes repercusiones.

APENDICE

I. LA POLITICA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS

I.1. *FEOGA-Orientación en la reforma de los fondos estructurales: Reglamento (CEE) n.º 4256/88*

El FEOGA-Orientación contribuye a alcanzar los siguientes objetivos:

- Objetivo 1: fomentar el desarrollo y el ajuste de las regiones con retraso de desarrollo.
- Objetivo 5a: adaptar las estructuras de producción, de transformación y de comercialización en la agricultura y la silvicultura.
- Objetivo 5b: fomentar el desarrollo en las zonas rurales.

I.2. *Medidas estructurales horizontales (Objetivo 5A)*

I.2.1. Reglamento (CEE) n.º 2328/91 relativo a la mejora de la eficacia de la agricultura (por el que se actualiza el Reglamento (CEE) n.º 797/95)

- ayudas a la retirada de tierras del cultivo,
 - ayudas a la extensificación de la producción,
 - ayudas a la reconversión de la producción,
 - ayudas a las inversiones en las explotaciones agrarias, incluidas las ayudas a la instalación de los jóvenes agricultores,
 - medidas de acompañamiento en favor de las explotaciones agrarias (contabilidad, agrupaciones de ayuda mutua, servicios de sustitución, servicios de gestión),
 - medidas específicas en favor de la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas (indemnizaciones compensatorias),
-

- ayudas en las zonas sensibles desde el punto de vista de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales,
- medidas forestales en las explotaciones agrarias adaptación de la formación profesional a las necesidades de una agricultura moderna.

I.2.2. Acciones de mejora de las estructuras de transformación y de comercialización de los productos agrícolas y forestales
Reglamentos (CEE) n.º 866/90 y 867/90

II. MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO DE LA REFORMA DE LA POLITICA AGRARIA COMUN

- Reglamento (CEE) n.º 2078/92 relativo a los métodos de producción agrícola compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y de la conservación del espacio natural.
- Reglamento (CEE) n.º 2079/92 por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura.
- Reglamento (CEE) n.º 2080/92 por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura.

N.B. No se abordan las medidas estructurales integradas en las organizaciones comunes de mercados.

BIBLIOGRAFIA

BERGMANN, D. (1989). *Politiques d'avenir pour l'Europe Agricole*, INRA, Economica, 164 p.

BLANC, M. PERRIER-CORNET, Ph. (1993). La transmission des exploitations agricoles et l'installation des agriculteurs dans la Communauté Européenne, artículo de próxima aparición, *Sociología Ruralis*.

BOUSSARD, J. M. (1986). Hétérogénéité technique et structurelle dans les exploitations agricoles, *Economie rurale*, n.º 176, pp. 3-9.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1985). *La nouvelle politique des structures agricoles*, Europa verde, n.º 221, 16 p.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989). *Una política agraria común para los años noventa*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990). *Vademécum sobre la agricultura y la reforma de los fondos estructurales*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 110 p. Comisión de las Comunidades Europeas, *Medidas de acompañamiento de la reforma de los mecanismos de apoyo a los mercados agrarios*, COM (91) 415, Bruselas.

DAUCE P., PERRIER-CORNET, Ph. (1992). *L'évaluation des mesures concernant l'adaptation des structures de production (objectif 5a), La mise en oeuvre du règlement 797/85 dans les pays de la CEE*, Rapport de synthèse, CCE, Bruxelles, 133 p.

GABIN, D. (1991). Le droit communautaire des structures agricoles: organisation ou dilution? *Revue du Marché Commun*, n.º 345, pp. 218-230.

GIBERT, P. (1989). L'analyse de politique, *Revue d'économie politique*, pp. 355-391.

GODIN, P. (1992). Agriculture: les aides structurelles applicables a l'ensemble de la Communauté, *Revue du Marché Commun*, n.º 356.

LE HY, A. (1991). *Conditions et modalités du renouvellement des formes familiales de production en agriculture dans la CEE. Conséquences pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'aide à l'installation*, Tesis doctoral, Dijon.

LE ROUX, P. (1987). Les plans d'amélioration matérielle: première année d'application en France, *Economie Rurale*, n.º 182, pp. 69-74.

MUSGRAVE, R.A. (1958). *The theory of public finance*, Mac Graw Hill, Nueva York.

PERRIER-CORNET, Ph. y cols. (1992). *La transmission des exploitations agricoles et l'installation des agriculteurs dans la CEE*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 69 páginas + anexos.

SOUTEYRAT, A. (1989). *Politique des structures agricoles de la Communauté et réforme des fonds a finalité structurelle: vers une nouvelle évolution agricole?*, Comisión de las Comunidades Europeas y ESITPA.

RESUMEN

En el presente texto, se analizan el sentido y la pertinencia de la política de estructuras agrarias de la Comunidad Europea. Para ello, se toman como base trabajos recientes sobre la aplicación de dos importantes medidas estructurales: la ayuda a las inversiones y la ayuda a los jóvenes agricultores. En general, los resultados de las políticas estructurales son muy heterogéneos y más bien decepcionantes con relación a los objetivos perseguidos.

Para explicar la situación, se señalan cuatro hipótesis:

- La acción de los actores, que frenan evoluciones consideradas desfavorables para ellos;
 - La incoherencia resultante de la multiplicidad de objetivos perseguidos;
 - La pobreza de las teorías de la acción en que se basan las políticas estructurales, ya que en muchos casos se considera que ese tipo de política es inconsistente;
-

- Una incorrecta interpretación de los problemas planteados y, sobre todo, una falta de adaptación de una política comunitaria a unas realidades nacionales específicas.

RESUME

Dans ce texte, on engage une réflexion sur la signification et la pertinence de la politique agricole des structures dans la Communauté européenne. On prend appui pour ce faire sur des travaux récents concernant l'application de deux importantes mesures structurelles: l'aide aux investissements et l'aide aux jeunes agriculteurs. Globalement les résultats des politiques structurelles apparaissent comme très hétérogènes et plutôt décevants par rapport aux objectifs affichés.

Les explications avancées se réfèrent à quatre hypothèses:

- Le jeu des acteurs qui freinent des évolutions estimées défavorables pour eux;
- Une incohérence due à la multiplicité des objectifs poursuivis;
- Une insuffisance des théories de l'action qui fondent les politiques structurelles, l'opinion étant souvent émise d'une inconsistance de ce type de politique;
- Une mauvaise interprétation des problèmes posés et en particulier une inadéquation d'une politique communautaire uniforme à des réalités nationales spécifiques.

SUMMARY

This paper focuses on the meaning and relevance of the agrarian structural policy in the EEC. Investigations about the implementation of structural policy in the member-states show that aids for agricultural investments or for young farmers are inequally and often weakly applied in the different countries. Results of structural policy are not as good as it could be expected, specially if they are related to the initial aims of this policy.

Four hypothesis are considered to explain this situation:

- The influence of the actors who slow down measures that are judged unfavorable for them;
 - Contradictions due to the multiplicity of the aims that are pursued;
 - The inadequacy of the theoretical backgrounds of the structural policy. Some authors think that this policy is useless and unjustified;
 - A wrong interpretation of the structural problems and, particularly, an inadequacy between a common structural policy and specific national or regional needs.
-
