

5. LOS FONDOS ESTRUCTURALES EUROPEOS Y LA AGRICULTURA EXTREMEÑA EN EL PERÍODO 1986-95

Fernando Mejías Guisado ()*

La Política Agraria Común ha incluido siempre entre sus disposiciones no sólo medidas sobre precios y mercados, sino que ha tenido muy presente la necesidad de prever acciones de contenido estructural y social. Desde el inicio de la andadura europea, en el título que dedica el Tratado de Roma a la agricultura, ya se tuvieron en cuenta estas consideraciones.

Los Fondos Estructurales constituyen el instrumento básico de intervención de la PAC sobre estos aspectos. Tratan de incidir sobre los estrangulamientos básicos que impiden un adecuado desarrollo económico y social de las regiones europeas, tratando así de acortar la distancia que separa aún en este aspecto a muchas de ellas.

Para analizar la aportación de la Unión Europea a la mejora de las estructuras agrarias de Extremadura a través de estos Fondos Estructurales, es preciso distinguir tres períodos bien diferenciados, en los que, tanto el volumen de recursos destinados, como el modo de intervención ha sido bien distinto.

(*) Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Ingeniero Técnico Agrícola.
Director General de Estructuras Agrarias de la Junta de Extremadura.

– El primero de ellos transcurre a partir de la Adhesión de España a las Comunidades Europeas entre el 1 de enero de 1986 y el 31 de diciembre de 1989.

– El segundo comprende los años 1990, 1991, 1992 y 1993.

– El tercero incluye los años 1994 y 1995, como integrantes de una nueva etapa de actuación europea en estas materias que comprende el período 1994-99.

Veamos el alcance e influencia de cada uno de ellos en la agricultura de Extremadura.

1.- PERÍODO 1986-1989

En este período la forma de intervención de los Fondos Estructurales se realizaba mediante la financiación de proyectos individualizados, caso a caso.

La separación entre los tres fondos es nítida, en el sentido de que cada uno de ellos financia claramente proyectos y acciones distintos.

Sólo en el FEOGA-O, que destina sus actuaciones específicamente al medio rural, se aprecia la necesidad de abordar problemas característicos de algunas regiones a través de una serie de reglamentos, que establecen un paquete de medidas aplicables a todo el territorio. Son las llamadas «medidas horizontales», que representan la primera actuación integrada de los fondos estructurales, que años más tarde se generalizaría para todos ellos, como veremos posteriormente.

Debido a que la mayor parte de estas medidas horizontales se han mantenido como tal a lo largo de los años objeto de análisis, se ha considerado conveniente exponer su contenido y alcance en Extremadura de manera global, sin diferenciación entre los períodos indicados, ya que en este caso tal diferenciación carece de sentido.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) hizo posible en el período indicado una inversión total en Extremadura próxima a los 47.000 millones de pesetas, siendo la ayuda neta del fondo de unos 21.500 millones de pesetas.

Los proyectos relacionados directamente con el desarrollo agrario regional se indican en el cuadro 1, suponiendo una aportación de más de 7.000 millones de pesetas del FEDER y una inversión total cercana a los 15.000, destinados íntegramente a la construcción de las presas y embalses que se indican en el mismo.

El Fondo Social Europeo (FSE) invirtió en Extremadura durante los años indicados 5.097 millones de pesetas, dedicados a la mejora de la formación y contratación de la población de la Comunidad Autónoma en general.

La parte de esta inversión relacionada directamente con el sector agrario, agrupadas por medidas, se recoge en el cuadro 2, en donde se observa que poco más del 10 por 100 de la inversión total del FSE en el período se destinó a actividades de formación y contratación del sector primario de la Región, destacando entre ellas, de manera clara, las correspondientes al fomento y mejora del cooperativismo rural.

Es preciso indicar que las principales actividades de formación reglada en el sector agrario no eran elegibles como gastos por el FSE en estos años y por lo tanto quedan fuera de su financiación, cuestión que explica, en cierta medida, el escaso porcentaje de inversión señalado.

El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (Feoga-Orientación) integra las inversiones más directamente relacionadas con la mejora de las estructuras agrarias.

Además de las medidas horizontales financiadas por el fondo en el período, que analizaremos posteriormente como ya se ha indicado, la Administración española presentó ante la Comunidad Europea en febrero de 1987 una petición formal para que se estableciera una acción común específica que sirviera para la mejora de las infraestructuras agrarias.

Como respuesta a la misma, el Consejo de Ministros de la CEE aprobó el 25 de abril de 1988 el **Reglamento 1.118/88**, por el que se establecía esta acción común específica, dirigida a mejorar la situación de las estructuras agrarias en todas las Comunidades Autónomas del Reino de España.

Esta aprobación de una serie de medidas alrededor de un objetivo común en el FEOGA-O rompía de nuevo el modo de financiación por proyectos individualizados predominante de los fondos estructurales hasta el momento y venía a constituir un acercamiento más al modo de intervención de los futuros programas operativos.

El Reglamento 1.118/88 recogía las siguientes medidas:

- 1.- Mejora de la infraestructura rural.
- 2.- Ampliación y mejora de regadíos.
- 3.- Concentración parcelaria.
- 4.- Lucha contra la erosión.
- 5.- Mejora forestal.
- 6.- Mejora de viviendas.

El Plan preveía una duración de cinco años (1988-1992), con una inversión total para España de algo más de 137.000 millones de pesetas, de los que alrededor de 11.200 millones correspondían a Extremadura, lo que representaba un 8,2 por 100 del total.

DIEZ AÑOS DE AGRICULTURA EXTREMEÑA

La decisión posterior de pasar del ecu-verde al ecu-financiero por parte de la Unión Europea para la financiación de los Fondos Estructurales rebajó la inversión prevista para Extremadura a poco más de 9.000 millones de pesetas, manteniéndose el mismo porcentaje con respecto al resto de las Comunidades Autónomas.

La cofinanciación de la Comisión Europea fue del 50 por 100, excepto en la medida de regadíos que sólo fue del 40 por 100, aportando a partes iguales el resto el MAPA y la Junta de Extremadura.

Las actividades ejecutadas en el período a través de este reglamento se exponen en el cuadro 3, que detalla el alcance de las mismas en cada una de las medidas consideradas.

El análisis de los datos muestra que la inversión total prevista se ejecutó en más del 97 por 100, ya que alcanzó la cifra de 8.798 millones de pesetas. El análisis por medidas indica que la concentración parcelaria y, sobretodo, la mejora de viviendas no llegaron prácticamente a tener una significación en el Plan, lo que tendría su lógica consecuencia a la hora de establecer el contenido de los próximos programas operativos, como veremos posteriormente.

**CUADRO 1. Proyectos del FEDER relacionados con el desarrollo agrario de Extremadura.
Período 1986-89 (en millones de pesetas)**

Proyectos	Coste Total	Ayuda FEDER
Embalse de Portaje	563	168,5
Presa de Alange	2.465	1.076,5
Presa de la Serena	10.148	5.073,0
Presa de Ribera de Gata	1.780	872,0
TOTAL	14.956	7.190,0

DIEZ AÑOS DE AGRICULTURA EXTREMEÑA

CUADRO 2. Ayudas directas del FSE a la agricultura extremeña en el período 1986-89
(en millones de pesetas)

Medidas	Inversión realizada		Nº Personas
	Total	Ayuda FSE	
Sector agrícola	45,3	15,5	416
Sector forestal	188,4	85,6	593
Industrias agrarias	42,3	13,2	213
Medio Ambiente	534,3	130,0	870
Cooperativismo agrario	841,7	300,6	1.270
TOTAL	1.652,0	544,9	3.362

CUADRO 3. (FEOGA-O) Ejecución en Extremadura del Regl. 1.118/88. Período 1988-92
(en millones de pesetas)

Medidas	Inversión realizada		Total
	⁽¹⁾ Admin. Nacionales	FEOGA-O	
Infraestructuras	1.966	1.966	3.932
Regadíos	1.088	726	1.814
C. Parcelaria	25	25	50
Lucha Erosión	455	455	910
Mejora Forestal	1.042	1.042	2.084
Mejora Viviendas	4	4	8
TOTAL	4.580	4.218	8.798

(1) La Junta de Extremadura aportó alrededor de 2.000 millones de pesetas y el MAPA 2.500 millones.

2.- PERÍODO 1990-1993. PRIMER MARCO DE APOYO COMUNITARIO

La forma de intervención de los Fondos Estructurales cambia radicalmente a finales de 1989, pasándose de las ayudas por proyectos de los años anteriores, al apoyo financiero de grandes programas de desarrollo regional establecidos mediante acuerdo previo entre las Administraciones Públicas implicadas: europea, nacional y regional.

La perspectiva del Mercado Único y la necesidad de avanzar con mucha mayor intensidad hacia la cohesión económica y social de las regiones, imponía la puesta en escena de una acción de mayor amplitud que las realizadas hasta entonces, que fuera capaz de impulsar las regiones menos desarrolladas y los sectores económicos más débiles de la Comunidad.

Con objeto de hacer posible este propósito se decidió en 1988 la llamada «Reforma de los Fondos Estructurales» (Reglamentos CEE 2.052/88, 4.253/88, 4.254/88 y Reglamento del Consejo 4256/88), que propiciaba además una interconexión entre ellos, buscando un efecto de sinergia.

El gobierno español presentó a la Comisión el 30 de abril de 1989 y el 23 de junio del mismo año, los planes de desarrollo regional, entre los que se encontraba el elaborado por el gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El 31 de octubre de 1989 la Comisión de las Comunidades Europeas adoptó una Decisión por la que aprobaba el establecimiento de los **Marcos de Apoyo Comunitarios (MAC)** para las regiones de objetivo nº 1, que representan la parte de los programas presentados asumida por la Comisión Europea y, por lo tanto, cofinanciada por ella.

La planificación del desarrollo del Marco Comunitario de Apoyo se expresa bajo la forma de **Programas Operativos**, que determinan las medidas y acciones a desarrollar, a nivel de subeje generalmente.

El Marco de Apoyo Comunitario competencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura integraba las acciones, agrupadas por ejes y subejos, que se indican en el cuadro 4.

La aportación e influencia para la agricultura regional de cada uno de los tres Fondos Estructurales en el período considerado es muy diferente, como veremos a continuación.

El FEDER 1990-93 del primer Marco de Apoyo Comunitario sólo contemplaba tres acciones aisladas en distintos ejes con incidencia en la mejora de la agricultura extremeña.

Subeje 4.1. Caminos interlocales, con el objetivo de mejorar el estado de estas importantes vías de comunicación en el medio rural.

**CUADRO 4. Acciones del Marco de Apoyo Comunitario (MAC) para Extremadura.
Período 1990-93**

Ejes y Subejos	Fondo Estructural
1. Integración y articulación territoriales	FEDER
1.1. Autopistas, autovías y carreteras	FEDER
1.7. Telecomunicaciones	FEDER
2. Industrias, servicios y artesanía	FEDER
2.1. Ayudas industrias y artesanía	FEDER
2.2. Ayudas a los servicios	FEDER
2.3. Desarrollo local	FEDER
2.4. Zonas industriales y artesanales	FEDER
3. Turismo	FEDER
3.2. Revalorización recursos culturales	FEDER
4. Agricultura y desarrollo rural	FEOGA-O y FEDER
4.1. Mejora condiciones de producción	FEOGA-O y FEDER
4.2. Protección y conservación medio natural	FEOGA-O
4.3. Acciones horizontales	FEOGA-O
4.4. Reorient. producción y mejora calidad	FEOGA-O
5. Infraestruct. apoyo actividad económica	FEDER
5.1. Agua	FEDER
5.3. Medio Ambiente	FEDER
5.4. Investigación y desarrollo	FEDER
5.6. Equipamientos sanitarios	FEDER
6. Valorización de los recursos humanos	FSE y FEDER
6.1. Medidas direc. relac. ejes desarrollo	FSE y FEDER
6.2. Medidas multiaxiales	FSE
6.3. Medidas Rgto. 4.255/88	FSE
7. Asistencia técnica e información	FEDER
8. Objetivos nºs 3 y 4	FEDER

**CUADRO 5. Aportación financiera del FEDER a la agricultura extremeña.
Período 1990-93 (en millones de pesetas)**

Acciones	Inversión realizada	
	Total	Aportación FEDER
Caminos interlocales	4.768,6	2.622,7
Investigación agraria	601,5	360,9
Centros ocupacionales	1.292,9	840,4
TOTAL	6.663,0	3.824,0

Subeje 5.4. Investigación agraria aplicada, que pretendía desarrollar en el cuatrienio un programa experimental destinado a la mejora tecnológica de cultivos y ganado de especial interés para la Comunidad Autónoma.

Subeje 6.2. Construcción de Centros Ocupacionales de Empleo, con el propósito de edificar nuevos Centros de Formación Agraria o introducir mejoras substanciales en los existentes.

Las inversiones realizadas en cada una de las acciones indicadas se exponen en el cuadro 5, en donde observamos que la inversión total supera los 6.600 millones de pesetas en el período, representando la correspondiente a mejora de caminos más del 70 por 100 de la misma, con una aportación del FEDER superior a los 3.800 millones de pesetas.

El **FSE 1990-93** establece, como ya se ha indicado anteriormente, las ayudas a la formación y contratación. En una región con un peso tan significativo del medio rural como Extremadura, es difícil seleccionar con precisión las actividades que inciden sobre la agricultura y el desarrollo rural, de las destinadas claramente a otros sectores.

Merece destacarse por ello, el acuerdo del Comité de Seguimiento de 8 de julio de 1993 de incluir como elegible la medida de «Formación Ocupacional y Capacitación Agraria», recogida posteriormente en la Decisión de la Comisión 3.618, de 16-12-93. Este hecho, aunque al final del período, permitió financiar parte de las enseñanzas que la Consejería de Agricultura tenía establecidas específicamente para la formación de empresarios y obreros del sector agrario regional.

El cuadro 6 recoge la cuantía de estas inversiones ejecutadas en el último año del período, su financiación y el número de personas implicadas en el proceso de formación.

El **FEOGA-ORIENTACIÓN 1990-93** integra, nuevamente, la mayor parte de las acciones destinadas específicamente a las mejoras estructurales de la agricultura de Extremadura.

Recoge prácticamente la totalidad de los objetivos incluidos en el eje nº 4 «Agricultura y Desarrollo Rural» del Marco Comunitario de Apoyo. Sólo una pequeña parte del mismo, el correspondiente a caminos interlocales, es financiado por el FEDER, como ya se ha señalado anteriormente.

Se subdivide en cuatro subejos, tres de ellos bajo la forma de programas operativos regionales y un cuarto destinado a recoger las ayudas «horizontales», cuya exposición se efectuará conjuntamente para todo el período, como ya se ha indicado reiteradamente.

Se analiza a continuación el contenido y alcance de cada uno de los programas operativos realizados en Extremadura.

Programa operativo del subejo 4.1. «Mejora de las condiciones de producción», que incluye tres medidas:

- **Infraestructura viaria:** mejora de caminos rurales.
- **Regadíos:** mejora de redes de conducción y de regadíos tradicionales.
- **Concentración parcelaria.**

Programa operativo del subejo 4.2. «Protección del Medio y Conservación de los Recursos Naturales», que integra las siguientes medidas:

- **Mejora de masas forestales:** repoblaciones y mejora de las existentes.
- **Infraestructura viaria:** construcción y acondicionamiento de pistas forestales.
- **Lucha contra la erosión:** reconstrucción cubierta vegetal y pequeñas obras de regulación del régimen hídrico.

Programa operativo del subejo 4.4. «Reorientación y Mejora de la Producción Agraria», que está constituido por las medidas:

- **Mejora de los sistemas de producción:** uso racional de plaguicidas y fertilizantes.
- **Mejora de la calidad de la cabaña ganadera:** acciones de sanidad y mejora genética.

La inversión total realizada en la Comunidad Autónoma en el período fue de 10.880 millones de pesetas, como se indica en el cuadro 7, en donde se muestra la financiación de cada una de las Administraciones Públicas implicadas y los recursos destinados a cada medida del programa operativo. El cuadro 8 completa el análisis de las actuaciones realizadas, al detallar la magnitud de las principales medidas llevadas a cabo.

Observamos que la inversión en la mejora de los regadíos extremeños ocupa un lugar destacado, con una aportación de recursos cercana a los 3.600 millones de pesetas, lo que representa más del 33 por 100 del total, destinados esencialmente al acondicionamiento de casi 2.000 km de acequias.

DIEZ AÑOS DE AGRICULTURA EXTREMEÑA

La ordenación y mejora de la masa forestal tuvo también un papel importante en el destino de las inversiones, pues totalizó más de 2.800 millones de pesetas, con actuaciones tan significativas como la mejora forestal de más de 15.000 has y el acondicionamiento de 621 km de pistas.

Las actuaciones sobre la mejora de la red de caminos públicos, que retuvo casi el 22 por 100 de toda la inversión realizada, y la mejora sanitaria de la cabaña ganadera, son otras acciones destacables, como ponen de manifiesto los datos expuestos en los cuadros reseñados anteriormente, en donde se muestran el resto de las medidas llevadas a cabo, con cierto detalle.

CUADRO 6. Aportación del FSE a la agricultura extremeña. Período 1990-93
(en millones de pesetas)

Coste Total	Financiación Nacional	Financiación FSE	Horas Teoría	Horas Prácticas	Horas Totales	Personas Formadas
399,80	99,95	299,85	2.700	2.350	5.050	1.571

CUADRO 7. Programas Operativos del FEOGA-O para Extremadura. Período 1990-93
(en millones de pesetas)

Subeje	Medidas	Inversión realizada			Total
		MAPA	Junta Extr.	FEOGA-O	
4.1.	Mejora de caminos rurales	140	450	1.765	2.355
	Construc. y mejora de regadíos	467	433	2.698	3.598
	Concentración parcelaria	----	40	121	161
4.2.	Mejora forestal	246	263	1.527	2.036
	Infraestructura viaria	13	18	91	122
	Lucha contra la erosión	85	78	511	674
4.4.	Mejora sistemas producción	108	125	699	932
	Mejora cabaña ganadera	110	125	705	940
TOTAL		1.169	1.532	8.117	10.818

**CUADRO 8. Programas Operativos del FEOGA-O para Extremadura.
Indicadores físicos de las principales medidas. Período 1990-93**

Subeje	Principales Medidas	Indicadores Físicos
4.1.	Construcción de caminos	326 km
	Mejora de caminos	271 km
	Regadíos tradicionales	62 has
	Mejoras en acequias de riego	1.959 km
	Concentración parcelaria	1.261 has
4.2.	Replantaciones forestales	1.555 has
	Mejoras forestales	15.815 has
	Mejora de pistas forestales	621 km
	Pequeñas presas y diques	14 unidades
4.4.	Agr. Tratam. Integrados Agr. (ATRIAS)	38 unidades
	Observatorios protección vegetales	18 unidades
	Campos de ensayos cultivos	47 unidades
	Sementales valorados	649 reses
	Embriones fértiles para trasplantes	600 unidades
	Hijos de reproductores transferidos	469 cabezas
	Campaña saneamiento bovino	115.177 reses/año
	Campaña saneamiento ovino	240.553 reses/año
	Campaña saneamiento caprino	64.899 reses/año

3.- PERÍODO 1994-99. SEGUNDO MARCO DE APOYO COMUNITARIO

Las ideas básicas sobre la actuación de los Fondos Estructurales introducidas en el período anterior no sólo continúan, sino que se refuerzan sensiblemente.

En 1994 se aprueba un nuevo Marco de Apoyo Comunitario para Extremadura, que abarcará el período 1994-99 ya señalado, en el que los programas operativos toman carta de naturaleza como forma de intervención generalizada a lo largo y ancho del MAC.

La conveniencia de buscar un efecto de sinergia entre los tres fondos se consolida e intensifica, llegando a constituir un sólo Comité de Seguimiento para la supervisión de su ejecución, a diferencia de la etapa anterior en que cada fondo contaba con un Comité de Seguimiento propio.

Otra novedad de interés lo constituye el hecho de que la cofinanciación de los fondos en el período considerado para las regiones de objetivo 1, entre las que se encuentra Extremadura, pasan del 50 por 100 de media del cuatrienio anterior, al 75 por 100 en el nuevo período.

El Marco de Apoyo Comunitario 1994-99 para Extremadura se refleja en el cuadro 9, en donde se indican los ejes y subejos considerados y los fondos implicados en cada uno de ellos. A continuación se analiza, de manera resumida, la aportación de cada uno de los fondos estructurales al desarrollo de la agricultura extremeña durante 1994 y 1995, años objeto de estudio en este trabajo.

El **FEDER 1994-99** contempla, como en años anteriores, sólo unas medidas aisladas con incidencia en la agricultura, que se detallan a continuación:

Eje 4. Agricultura y desarrollo rural.

- Mejora de caminos interlocales.
- Vehículos especiales para la lucha contra los incendios forestales.
- Mejora de edificios públicos ligados a zonas regables.

Eje 6. Infraestructuras de apoyo a la actividad económica.

- Investigación y desarrollo: infraestructura de locales y grandes equipos.

Eje 7. Valoración de los recursos humanos.

- Equipamiento de formación: mejora de instalaciones en la red de escuelas de formación agraria.

CUADRO 9. Marco Apoyo Comunitario (MAC) de Extremadura. 1994-99

Ejes y subejos	Fondo Estructural
1. Integración y articulación territorial	FEDER
1.1. Autopistas, autovías y carreteras	FEDER
2. Desarrollo del tejido económico	FEDER
2.1. Industrias y artesanías	FEDER
2.2. Desarrollo local y servicios	FEDER
2.3. Zonas industriales y artesanales	FEDER
3. Turismo	FEDER
3.8. Valoración recursos artesanales	FEDER
4. Agricultura y Desarrollo Rural	FEOGA y FEDER
6. Infraestr. apoyo actividad económica	FEDER y FSE
6.1. Agua	FEDER
6.2. Energía	FEDER
6.3. Medio Ambiente	FEDER
6.4. Investigación y Desarrollo	FEDER y FSE
6.5. Equipamientos Sanitarios	FEDER
7. Valoración de recursos humanos	FEDER y FSE
7.1. Equipamientos de formación	FEDER
7.2. Formación técnico profesional	FSE
7.3. Formación continua trabajadores	FSE
7.4. Inserción y reinserción solicit. empleo	FSE
7.5. Integración en el mercado de trabajo	FSE
8. Asistencia Técnica	FEDER y FSE

CUADRO 10. Aportación del FEDER a la agricultura extremeña. 1994-95
(en millones de pesetas)

Medidas	Inversión prevista	
	Total	FEDER
Caminos interlocales	248,3	186,2
Vehículos contra incendios forestales	158,0	118,5
Infraestructura I+D agrario	258,7	194,0
Red escuelas formación agraria	271,9	203,9
TOTAL	936,9	702,6

Las inversiones a realizar en los años 1994-95, en cada uno de las medidas indicadas quedan expresadas en el cuadro 10, en donde puede observarse que la distribución de recursos entre ellas fue bastante equilibrada, acercándose la inversión total a los 1.000 millones de pesetas, con una aportación del FEDER de unos 700 millones.

EL FSE 1994-99 prevé solamente una medida relacionada directamente con la agricultura regional, destinada a la financiación del programa de capacitación agraria de la Junta de Extremadura, a través de su red de centros de formación agraria.

La cantidad a invertir en dicha medida durante los años 1994 y 1995 se eleva a 980 millones de pesetas, representando la aportación del FSE el 75 por 100 de la misma, lo que supone una asignación de recursos de 735 millones.

EI FEOGA-ORIENTACIÓN 1994-99 contempla la puesta en escena para Extremadura de dos programas operativos, uno de ellos de carácter regional y otro plurirregional.

* **El Programa Operativo «Agricultura y Desarrollo Rural» de la Región de Extremadura** constituye el programa específico para la Comunidad Autónoma en orden a la mejora de las estructuras agrarias.

Aprobado por la Comisión Europea el 14 de diciembre de 1994, incluye para los dos primeros años del período, los siguientes subprogramas y medidas:

Subprograma 1.- Mejora de las condiciones de la producción agraria y del hábitat rural.

- 1.1.- Mejora de caminos rurales.
- 1.2.- Transformación y mejora de regadíos.
- 1.3.- Concentración parcelaria.

1.4.- Ordenación y uso de las vías pecuarias.

1.5.- Mejora de fincas de uso comunal o municipal.

Subprograma 2.- Preservación y conservación del medio natural.

2.1.- Lucha contra la desertización y la erosión.

2.2.- Protección y mejora de la cubierta vegetal.

2.3.- Desarrollo y ordenación de bosques en zonas rurales.

Subprograma 3.- Reconversión y adaptación de sectores productivos agrarios.

3.1.- Mejora y racionalización de los medios de producción agrícola.

3.2.- Fomento de la utilización de semillas y plantas de vivero de calidad.

3.3.- Mejora de la comercialización y calidad de productos agroalimentarios.

3.4.- Selección y reproducción animal.

3.5.- Mejora de la organización comercial y productiva del ganado extensivo.

3.6.- Prevención y lucha contra los agentes nocivos de los vegetales.

3.7.- Mejora integral de la sanidad en los sistemas productivos agrarios.

3.8.- Investigación y desarrollo tecnológico.

La aprobación del programa operativo a finales de 1994, hace que a la hora de redactar estas líneas se lleve poco más de un año en el desarrollo del mismo, por lo que, teniendo en cuenta la naturaleza de los proyectos implicados, no es posible ofrecer datos significativos sobre las realizaciones llevadas a cabo, estimándose más adecuado señalar las inversiones previstas.

La aportación financiera de cada una de las Administraciones Públicas por subprogramas y medidas quedan expuestas en el cuadro 11.

La inversión total prevista sobrepasa los 10.000 millones de pesetas, destacando claramente por la dotación de recursos, las medidas destinadas al acondicionamiento de los caminos públicos, la conservación y ordenación de montes y las actuaciones en regadíos.

*** El Programa Operativo sobre «Industrias Agroalimentarias y Medidas Estructurales Agrarias» 1994-99**, completa las inversiones aportadas por el Feoga-O en el período para la mejora del desarrollo agrario de todas las regiones de objetivo 1 de España, ya que tiene un carácter plurirregional.

Comprende los subprogramas y medidas que se indican a continuación:

Subprograma 1.- Mejora y modernización de explotaciones agrarias.

1.1.- Planes de mejoras en explotaciones.

1.2.- Primera instalación de agricultores jóvenes.

1.3.- Introducción a la contabilidad en las explotaciones.

1.4.- Agrupaciones de servicios.

1.5.- Indemnización compensatoria en zonas desfavorecidas.

Subprograma 2.- Fomento del asociacionismo.

Subprograma 3.- Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas y forestales.

La inversión prevista para los dos primeros años del programa en Extremadura es de casi 9.000 millones de pesetas, como se indica en el cuadro 12, que recoge la financiación de las distintas Administraciones Públicas y la correspondiente al sector privado, desagregada por subprogramas.

Destaca en este programa operativo la mayor participación financiera del MAPA en relación con la Junta de Extremadura, aunque conviene señalar que la gestión completa del programa en la Región la realiza la Administración Agraria Autónoma, con independencia de donde estén presupuestadas las partidas económicas.

El mayor porcentaje de recursos se destina a las medidas que integran el subprograma correspondiente a la mejora y modernización de las explotaciones agrarias, ocupando más del 60 por 100 de la inversión total.

Las acciones destinadas a la mejora de la industrialización y comercialización de productos tienen también un papel de gran significación, al representar la inversión prevista casi el 40 por 100 del total.

4.- LAS «MEDIDAS HORIZONTALES» EN EL PERÍODO 1986-95

Ya se ha indicado con anterioridad que estas medidas corresponden a actuaciones cofinanciadas por el Feoga-O, que tratan de incidir en la mejora de las estructuras agrarias y que se aplican sobre la totalidad de las regiones incluidas en un mismo objetivo, que en caso de Extremadura corresponde al objetivo nº 1.

En el período 1986-94 las medidas horizontales que han tenido una incidencia de cierta significación en Extremadura, son las que se indican a continuación:

- **Reglamento sobre la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. R(CEE) 797/85 y 2.328/91.**
- Instalación de jóvenes.
- Mejoras de explotaciones.
- Contabilidad.
- Agrupaciones de gestión.

DIEZ AÑOS DE AGRICULTURA EXTREMEÑA

**CUADRO 11. Programa Operativo "Agricultura y Desarrollo Rural de Extremadura.
1994-95 (en millones de pesetas)**

Subprograma	Medidas	Inversión prevista			
		MAPA	Junta Extr.	FEOGA-O	TOTAL
1.	Caminos rurales	376,25	376,25	2.257,50	3.010
	Transf. y mejoras regadíos	160,00	160,00	960,00	1.280
	Concentración parcelaria	27,50	27,50	165,00	220
	Ordenación vías pecuarias	25,00	25,00	105,00	200
	Mejora fincas com. y municip.	17,50	17,50	105,00	140
2.	Lucha contra la erosión	51,50	75,50	381,00	508
	Protección cubierta vegetal	107,50	163,50	813,00	1.084
	Ordenación bosques rurales	80,00	80,00	480,00	640
3.	Racional. medios producción	37,50	17,50	165,00	220
	Semillas y plantas calidad	15,00	-----	45,00	60
	Comerc. productos agroalim.	-----	84,50	253,50	338
	Selección y reproduc. animal	52,50	97,50	450,00	600
	Organiz. ganadería extensiva	25,00	69,75	284,25	379
	Protección de los vegetales	37,50	131,50	507,00	676
	Sanidad ganadera	35,25	87,50	368,25	491
	I + D agrario	27,75	33,75	184,50	246
TOTAL		1.075,75	1.447,25	7.569,00	10.092

CUADRO 12. Programa Operativo "Industrias agroalimentarias y medidas estructurales agrarias. Financiación indicativa para Extremadura.1994-95 (en millones de pesetas)

Subprograma	Financ. MAPA	Financ. Junta Extr.	Financ. FEOGA-O	Financ. privada	Inversión Total
Subprograma 1	595	330	2.158	2.316	5.399
Subprograma 2	26	---	60	----	86
Subprograma 3	123	123	1.392	1.847	3.485
TOTAL	744	453	3.610	4.163	8.970

- Indemnización compensatoria.
- **Reglamento sobre la transformación y comercialización de productos agrícolas. R(CEE) 355/77, 866/90 y 867/90.**
- **Reglamento sobre transformación y comercialización de productos pesqueros y acuicultura. R(CEE) 4.042/89.**
- **Acciones estructurales vinculadas a Organizaciones Comunes de Mercados.**
- Agrupaciones de productores. R(CEE) 1360/78.
- Reestructuración de viñedo. R(CEE) 458/80.
- Abandono del viñedo. R(CEE) 777/85 y 1.442/88.
- Mercados de frutas y hortalizas. R(CEE) 1.035/72.

Las aportaciones del Feoga-O entre los años 1986 y 1995 en Extremadura correspondientes a cada uno de los reglamentos señalados, ordenadas por la importancia de las inversiones, se indican en el cuadro 13.

Observamos que las medidas relacionadas con la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias -instalación de jóvenes en el sector y mejoras en las explotaciones en su mayor parte, ocupan el primer lugar, con una aportación del Feoga-O superior a los 4.600 millones de pesetas. Esto representa más del 43 por 100 del total, porcentaje que aún sería mayor si sumásemos las ayudas correspondientes a los años 1994 y 1995, que han sido considerados en el programa operativo pluriregional ya reseñado.

DIEZ AÑOS DE AGRICULTURA EXTREMEÑA

El segundo lugar es ocupado por los incentivos a la transformación y comercialización de productos agrícolas, con una aportación de casi 3.900 millones de pesetas, lo que significa casi un 36 por 100 de la ayuda global.

Finalmente, es interesante señalar la importancia de las ayudas destinadas al abandono del viñedo, que en sólo 3 años superó los 1.600 millones de pesetas, casi un 15 por 100 de toda la aportación total del Feoga-O.

CUADRO 13. Contribución financiera FEOGA-O a través de "Medidas Horizontales" en Extremadura. 1986-95 (en millones de pesetas)

Reglamento	Período	Aportación Feoga-O
(1) Mejora de la eficacia de las estructuras agrarias R (CEE) 797/85 y R(CEE) 2.328/91	1986-93	4.655,20
Transformación y comercializ. productos agrícolas R (CEE) 355/77. R (CEE) 866/90 y 867/90	1987-95	3.832,40
Abandono de viñedo R (CEE) 777/85 y R (CEE) 1.442/88	1987-89	1.603,10
Reestructuración del viñedo R (CEE) 458/80	1988-95	230,30
(2) Tran. y comerc. produc. pesqueros y acuicultura	1991-92	74,10
Agrupaciones de productores (APAS) R (CEE) 1.360/78	1992-95	66,60
Mercados de frutas y hortalizas R (CEE) 1.035/72	1990-95	13,20
TOTAL	1986-95	10.474,90

(1) En los años 1994 y 1995 forma parte del programa operativo plurirregional, por lo que el período considerado aquí es el correspondiente a 1986-93.

(2) En 1993 entra en vigor el Instrumento Financiero de Ordenación de la Pesca (IFOP).

5.- RESUMEN Y CONCLUSIONES

A la vista de la diversidad de las aportaciones de los Fondos Estructurales y a cierta complejidad en su modo de intervención, que como hemos visto ha cambiado substancialmente en varias ocasiones a lo largo del período considerado, conviene reflexionar sobre lo expuesto en las páginas anteriores y extraer las conclusiones más significativas, en cuanto la mejora de las estructuras agrarias de la región se refiere.

5.1. El volumen de recursos aportados

La aportación económica de los Fondos Estructurales al desarrollo agrario de Extremadura se expone en el cuadro 14, que distingue las aportaciones por fondos en cada uno de los períodos diferenciados en esta exposición.

Vemos que la asignación global de recursos supera los 47.000 millones de pesetas, que ha originado una inversión próxima a los 90.000 millones. Si se sumaran las Iniciativas Comunitarias, que no han sido consideradas en este trabajo por necesidades de espacio, esta inversión total sobre la mejora de las estructuras agrarias en Extremadura superaría los 100.000 millones de pesetas, lo que representa una inversión media anual de más de 10.000 millones.

Es indudablemente un volumen de recursos importante en valor absoluto. No obstante, si tenemos en cuenta otros incentivos importantes de la PAC como, por ejemplo, la aportación del Feoga-G al complemento de rentas, que en un sólo año (1995) superó los 55.000 millones de pesetas, la significación de la aportación de los fondos estructurales, en términos comparativos, es algo más discutible.

Analizando con más detalle los datos expuestos, observamos que la aportación de cada uno de los fondos a lo largo de los diez años ha ido evolucionando de manera desigual.

CUADRO 14. Aportación de los Fondos Estructurales a la agricultura de Extremadura. 1986-95 (en millones de pesetas)

Período	FEDER		FSE		FEOGA-O		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%	Suma	%
1986-90	7.190	60,2	545	4,6	4.218	35,2	11.953	100
1990-93	3.824	31,2	300	2,5	8.117	66,3	12.241	100
1994-95	703	5,6	735	5,8	11.179	88,6	12.616	100
M. horizont.	---	---	---	---	10.475	100,0	10.475	100
TOTAL	11.717	24,8	1.580	3,3	33.989	71,9	47.286	100

La aportación del FEDER al desarrollo agrario extremeño ha ido perdiendo claramente importancia período tras período, pasando del 60 por 100 en el primero, al 31 por 100 en el segundo y a menos del 6 por 100 en el último. Exactamente lo contrario ha ocurrido con la aportación del FEOGA-O, que ha ido cobrando un papel cada vez más relevante en la mejora del sector, acaparando hoy más del 88 por 100 de los recursos totales.

La aportación del FSE a la agricultura regional ha tenido siempre un papel de mucha menor importancia relativa, puesto que, en el mejor de los casos, no ha llegado al 6 por 100 del total de los recursos.

Conviene, finalmente, indicar que el volumen de recursos globalmente considerados ha experimentado también un incremento muy significativo en el tiempo, puesto que ha pasado de unos 3.000 millones de pesetas por año en los dos primeros períodos a más de 6.300 millones en el actual.

5.2. El valor estratégico de las aportaciones

Ya se ha expuesto reiteradamente que los Fondos Estructurales tratan siempre de incidir sobre las partes débiles de las estructuras productivas -en este caso de las agrarias- para mejorar el nivel de desarrollo de las regiones.

También se ha indicado que, a partir de 1989, esta importante pretensión se ha puesto en escena apoyando financieramente amplios programas de desarrollo, previamente convenidos entre las administraciones europea, nacional y autonómica.

Es evidente, pues, el valor estratégico de estas cuantiosas aportaciones para el desarrollo agrario regional, desde un punto de vista genérico.

Conviene, no obstante, analizar con algún detalle más, las acciones concretas que se han llevado a cabo en la región con este importante volumen de recursos. El cuadro 15 agrupa las inversiones realizadas por grandes sectores de actuación, lo que nos permita aproximarnos a este análisis.

Vemos que el esfuerzo no se ha dirigido a una o dos medidas prioritarias, sino que se ha distribuido en una decena de acciones de indiscutible interés para la mejora de la agricultura extremeña.

Destacan las actividades relacionadas con la mejora de la red viaria y la concentración parcelaria, con casi un 20 por 100 de los recursos disponibles; la construcción de embalses para el riego que supera el 15 por 100 de la aportación total; la instalación de jóvenes y las mejoras en las explotaciones agrarias, que casi alcanza el 15 por 100, los recursos destinados a la modernización en la transformación y comercialización de productos con casi un 13 por 100; y la considerable aportación a la conservación y ordenación de los montes, que sobrepasa el 11 por 100 de los recursos globales.

CUADRO 15. Principales acciones realizadas en la agricultura extremeña con aportación de los Fondos Estructurales. 1986-95 (en millones de pesetas)

Acciones	Aportación Fondos Estructurales	
	Total	%
Infraest. rural, caminos y conc. parcelaria	9.109	19,3
Constr. presas y embalses para el riego	7.190	15,2
Mejora y modernización de regadíos	4.384	9,3
Instal. jóvenes y mejoras explotaciones	6.813	14,4
Producción y sanidad vegetal	3.249	6,9
Producción y sanidad animal	1.523	3,2
Investigación y desarrollo agrario	740	1,5
Formación agraria	2.624	5,5
Transformación y comercialización	5.976	12,6
Conservación y ordenación de montes	5.419	11,5
Otras medidas	259	0,6
TOTAL	47.286	100,0

5.3. Las deficiencias más importantes

Un análisis algo más reflexivo sobre estas actividades realizadas en los últimos 10 años a través de las aportaciones de los Fondos Estructurales, deja ver una zona de sombras en medio de las luces que los datos expuestos han ido poniendo de manifiesto a lo largo de las páginas anteriores.

Esta zona de sombra está compuesta por tres medidas de clara relevancia para el desarrollo agrario regional y que no han sido integradas en los planes de actuación de los Marcos de Apoyo Comunitarios o lo han sido insuficientemente.

Una primera medida tiene que ver con la **mejora de la dimensión de las explotaciones agrarias en Extremadura**, que continúa tozudamente siendo uno de los principales estrangulamientos al desarrollo rural, más importante hoy por el escaso tamaño de muchas de ellas que por la elevada superficie de unas pocas.

La Junta de Extremadura ha realizado un esfuerzo considerable en estos años para tratar de incidir sobre la inadecuada situación de la propiedad de la tierra en la región, como se pone de manifiesto claramente en el cuadro 16. Más de 3.000 millones de pesetas ha destinado el gobierno regional a esta actividad, diferenciadas en las cuatro medidas que se exponen en el cuadro, sin la menor ayuda financiera de otras Administraciones Públicas.

CUADRO 16. Inversiones directas de la Junta de Extremadura sobre la distribución de la propiedad de la tierra. 1986-95

Acciones	Nº de fincas	Superficie (has)	Coste (mill. ptas)
Fincas adquiridas por oferta voluntaria de sus propietarios	21	9.099	1.450
Unificación de derechos de suelo-vuelo en dehesas boyales y comunales	16	11.992	328
Fincas expropiadas por declaración de interés social	4	7.896	894
Subsidiación intereses para adquisición tierras por pequeños agricultores.	350	2.500	475
TOTAL	391	31.487	3.147

No ha sido posible convencer a la Comisión Europea de la conveniencia de reforzar económicamente la acción del gobierno regional para mejorar la dimensión de las explotaciones, incentivando la adquisición de fincas por los titulares de explotaciones de escasa dimensión. En las conversaciones mantenidas con ocasión del establecimiento del último MAC se estuvo muy cerca de lograr un acuerdo que al final no fue posible, por lo que estimamos que debe continuar siendo un objetivo continuo a lograr en cuantas ocasiones se presenten.

Una segunda carencia de los Fondos Estructurales viene representada por la **escasa dotación de recursos destinados a la transformación y mejora de regadíos**.

Los regadíos son esenciales para la economía regional. Ocupan un poco más de la veinteava parte de la superficie y aportan más de la cuarta parte del total de ingresos procedentes de la agricultura, la ganadería y los montes extremeños. La extensión razonable, y razonada al ritmo de los tiempos y, sobre todo la modernización de las zonas regables existentes, es algo que debe ocupar uno de los primeros lugares de cualquier política agraria inteligente para Extremadura.

La Comisión Europea es francamente cicatera cada vez que se plantea este asunto, lo que ha originado que los presupuestos disponibles desde los Fondos Estructurales sean claramente insuficientes para el programa de acciones previsto por el gobierno de la Comunidad Autónoma. El Plan Nacional de Regadíos es la gran esperanza, por lo que deben ejercerse ante las autoridades europeas los contactos necesarios por parte de todos para que sea apoyado financieramente por la Administración Comunitaria.

Una tercera deficiencia de los Fondos Estructurales viene marcada por la escasísima participación de los mismos en la **lucha directa contra los incendios forestales**.

El gran esfuerzo desplegado por el gobierno regional en los últimos años sobre este importantísimo tema, a través del Plan Infoex, con unos resultados francamente positivos, no tiene casi ningún apoyo financiero por parte de la Administración Europea. Cerca de 2.000 millones de pesetas se invierten anualmente por la Junta de Extremadura en desplegar un verdadero ejército de personas y medios sobre la geografía extremeña para paliar los desastrosos resultados de los incendios forestales, casi sin contrapartida europea.

Es un asunto de perpetuo debate entre ambas administraciones, que continúa actualmente y que es conveniente poner de manifiesto.

La superación de las deficiencias señaladas mejoraría sensiblemente la actuación de los Fondos Estructurales en el desarrollo rural de Extremadura, por lo que, junto a una racional utilización de los importantes medios puestos a nuestra disposición a través de ellos, debe constituir el objetivo de las personas e instituciones implicadas en su planificación y ejecución.