



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Máster

La PAC y los problemas estructurales de la agricultura en Bulgaria

Autora

Krasimira Emilova Krumova

Director

Fernando Collantes Gutiérrez

Facultad de Economía y Empresa

2012

PARTE I: INTRODUCCIÓN

| | |
|--|----------|
| 1. Motivación y objetivos del trabajo..... | 6 |
| 2. Situación económica de Bulgaria – una coyuntura en cambio..... | 7 |
| 2.1. Efectos de la transición de la economía de Bulgaria..... | 7 |
| 2.2. Situación macroeconómica actual de Bulgaria..... | 8 |

PARTE II: PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA AGRICULTURA DE BULGARIA

| | |
|--|-----------|
| 3. Situación actual del sector agrario..... | 13 |
| 3.1. Producción en el sector agrario..... | 13 |
| 3.2. Estructura de las explotaciones agrarias..... | 15 |
| 3.3. Distribución de la tierra agrícola..... | 18 |
| 3.4. Maquinaria agrícola..... | 20 |
| 3.5. El factor trabajo en la agricultura..... | 21 |
| 4. Desarrollo rural | 25 |
| 4.1. Regiones rurales..... | 25 |
| 4.2. Principales problemas socio-económicos en las regiones rurales..... | 27 |

PARTE III: POLÍTICAS AGRÍCOLAS DEL COMUNISMO A LA PAC

| | |
|--|-----------|
| 5. La política agrícola en Bulgaria antes de la PAC..... | 32 |
| 5.1. La política agrícola del comunismo (1944-1989)..... | 32 |
| 5.2. La política agrícola después de 1989..... | 34 |
| 5.3. Instrumento de preadhesión SAPARD | 38 |
| 5.3.1. Planteamiento de SAPARD..... | 39 |
| 5.3.2. Implementación de SAPARD en Bulgaria..... | 42 |
| 5.3.3. Impacto del programa SAPARD sobre el sector agrícola..... | 45 |
| 6. Implementación de la PAC en Bulgaria..... | 47 |
| 6.1. Pasos hacia la actual configuración de la PAC..... | 47 |
| 6.2. El Primer pilar de la PAC en Bulgaria..... | 53 |
| 6.2.1. Régimen de Pago Único por Superficie..... | 53 |
| 6.2.2. Pagos Directos Nacionales Complementarios..... | 58 |
| 6.2.3. Impacto del Primer pilar de la PAC sobre el sector agrícola..... | 60 |
| 6.3. El Segundo pilar de la PAC en Bulgaria..... | 62 |
| 6.3.1. Programa Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013..... | 62 |
| 6.3.2. Impacto del Segundo pilar sobre el sector agrícola y las zonas rurales..... | 78 |

PARTE IV: CONCLUSIÓN

| | |
|-----------------------------|-----------|
| 7. Conclusiones..... | 80 |
| 8. Bibliografía..... | 85 |

Índice de tablas, gráficos y mapas

- Tabla 1. Principales indicadores económicos, 2000-2010
- Tabla 2. Relevancia de los principales sectores económicos en el PIB de Bulgaria, 2000-2010
- Tabla 3. Evolución de la productividad sectorial relativa
- Tabla 4. Producción agraria y ganadera en Bulgaria en 2010
- Tabla 5. Explotaciones y superficie agrícola utilizada en Bulgaria, 2003 y 2010
- Tabla 6. Distribución de la superficie por regiones a nivel NUTS-2, 2010
- Tabla 7. Dotación de maquinaria agrícola, 2004-2010
- Tabla 8. Trabajo empleado en las explotaciones agrícolas en Bulgaria, 2007
- Tabla 9. Trabajo asalariado y no asalariado en Bulgaria y la UE, datos en 1 000 UTA
- Tabla 10. Estructura por edades de los agricultores, 2007
- Tabla 11. Distribución de la superficie y de la población de Bulgaria y la UE-27 en función de la tipología de las regiones, 2010
- Tabla 12. Estructura por edades de la población de Bulgaria, 2001-2006
- Tabla 13. Tasa de desempleo en Bulgaria y UE-27, 2009
- Tabla 14. Distribución del empleo por ramas de actividad y regiones, 2007
- Tabla 15. PIB per cápita en función de regiones topográficas, Índice UE-27=100, 2006
- Tabla 16. Reestructuración de la agricultura, 1944-1960
- Tabla 17. Subsidios agrícolas concedidos a través del Fondo Estatal, 2000-2006
- Tabla 18. Reparto indicativo por países beneficiarios del importe máximo anual en miles de euros, precios constantes de 1999
- Tabla 19. Medidas incluidas en el Plan Nacional para Agricultura y Desarrollo Rural 2000-2006
- Tabla 20. Proyectos en el marco de SAPARD por prioridades
- Tabla 21. Proyectos aprobados bajo Medida 1.1. Inversión en explotaciones agrarias, hasta febrero de 2005
- Tabla 22. Distribución de la financiación por prioridades y fuentes, 2000-2006
- Tabla 23. Gasto agrícola según las perspectivas financieras, datos en millones de euros, precios constantes de 2004
- Tabla 24. Calendario de incremento de la dotación financiera de Bulgaria 2007-2013, datos en euros a precios constantes de 2003
- Tabla 25. SAU subsidiada e intensidad de las ayudas directas del RPUS, 2007-2010
- Tabla 26. Ejecución de la ayuda financiera del RPUS en 2009
- Tabla 27. Desglose de los importes en el marco de régimen de pago único por superficie y los PDNC en porcentaje del nivel de apoyo en UE-15
- Tabla 28. Distribución de los PDNC, 2010
- Tabla 29. Evolución de los distintos tipos de explotaciones agrícolas en Bulgaria, 2005-2010
- Tabla 30. Plan financiero del PNDR 2007-2013
- Tabla 31. Medidas implementadas en el período 2007-2013
- Tabla 32. Medidas de futura implementación
- Tabla 33. Ejecución del PNDR hasta junio de 2010

Gráfico 1. PIB per cápita a precios constantes de 2005 y en Paridad del Poder Adquisitivo (PPA), 2000-2010, (Índice EU-27=100)

Gráfico 2. Evolución de las inversiones como porcentaje del PIB en la economía de Bulgaria, 2000-2010

Gráfico 3. Comercio exterior de Bulgaria, 2000-2010

Gráfico 4. Relevancia de los principales sectores en términos de empleo, 2000-2010

Gráfico 5. Estructura del Valor Agregado Bruto en el sector agrario, 2007-2010

Gráfico 6. Número de explotaciones agrícolas en Bulgaria, en miles

Gráfico 7. Distribución de las explotaciones agrícolas en Bulgaria y la UE en función de su tamaño, 2007

Gráfico 8. Evolución de la SAU, 2003-2010

Gráfico 9. Volumen de trabajo (UTAs) empleado en la agricultura, Índice 2000=100

Gráfico 10. Evolución de los salarios medios anuales (en euros), 2003-2007

Gráfico 11. Estructura de la PAC actual (simplificada)

Gráfico 12. Evolución del gasto de la PAC, 1980-2009

Gráfico 13. Intensidad de las ayudas directas en 2007, EUR/ha

Gráfico 14. Marco institucional de gestión del Programa Nacional de Desarrollo Rural

Mapa 1. VAB generado en el sector agrícola, millones de euros, 2011

Mapa 2. Regiones de planteamiento de Bulgaria (NUTS-2)

Mapa 3. Designación de zonas rurales a nivel NUTS-2

Índice de acrónimos

| | |
|--------|--|
| CE | Comisión Europea |
| CAME | Consejo de Ayuda Mutua Económica |
| FEADER | Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural |
| FEAGA | Fondo Europeo Agrícola de Garantía |
| GALs | Grupos de Acción Local |
| INE | Instituto Nacional de Estadística |
| MAA | Ministerio de Agricultura y Alimentación |
| MFP | Marco Financiero Plurianual |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| OCM | Organización Común de Mercado |
| OMC | Organización Mundial de Comercio |
| PAC | Política Agrícola Común |
| PDNC | Pagos Directos Nacionales V complementarios |
| PECOs | Países de Europa Central y Oriental |
| PIB | Producto Interior Bruto |
| PNDR | Programa Nacional de Desarrollo Rural |
| PU | Pago Único |
| RPU | Régimen de Pago Único |
| RPUS | Régimen de Pago Único por Superficie |
| SAU | Superficie Agraria Útil |
| UDE | Unidad de Dimensión Europea |
| UE | Unión Europea |
| UTA | Unidad de Trabajo Anual |

PARTE I: INTRODUCCIÓN

1. Motivación y objetivos del trabajo

Desde hace 50 años, la Política Agrícola Común (en adelante, PAC) es la política común más antigua e importante de la Unión Europea, que tradicionalmente acapara una gran parte del presupuesto de la UE. Uno de los efectos centrales de la adhesión a la Unión para cada Estado miembro es la implantación de la PAC y su impacto sobre el sector primario del país. Por otro lado, la PAC se encuentra en constante evolución para adaptarse a los cambios pertinentes dentro y fuera de la Unión. La ampliación de la Unión al Este tiene gran influencia sobre la última reforma de la Política Agrícola Común. La elevada relevancia de la PAC dentro de la UE, por un lado, y la importancia que los Países del Europa Central y Oriental (en adelante, PECO) vienen teniendo en la evolución reciente de la PAC, por otro, me ha motivado a redactar este estudio del caso de Bulgaria que examina la agricultura y la economía rural de Bulgaria, así como la orientación de las políticas agrarias y la versión de la PAC implantada en el país.

La agricultura es un sector productivo que tiene tradiciones arraigadas en la sociedad búlgara y todavía constituye una fuente principal de empleo en una parte significativa del territorio del país. El desarrollo histórico del sector agrícola en Bulgaria está marcado por profundos cambios dictados no sólo por el desarrollo tecnológico, sino también por las condiciones políticas. En los últimos veinte años, Bulgaria se encuentra en situación de alterado entorno político que conduce a notables cambios en el ámbito económico. La transición, sin precedentes, de un sistema económico centralizado a una economía de libre mercado que empezó en la década de los 90 del siglo XX era un proceso difícil y doloroso que estableció nuevos retos ante los sujetos económicos. No obstante, la transición produjo reformas sustanciales en la estructura económica del país y en la organización de la producción. En busca de las herramientas apropiadas para adaptarse a las nuevas condiciones, el sector agrícola ha experimentado muchas dificultades, algunas de las cuales continúan hoy en día.

El propósito general del presente trabajo es determinar los principales problemas estructurales del sector agrícola de Bulgaria y evaluar la adecuación de las políticas agrícolas aplicadas en el país a partir del año 2000.

El trabajo está compuesto por dos grandes bloques temáticos. En el primer bloque, que incluye los apartados 3 y 4, se hace un análisis de la situación económica de Bulgaria, con enfoque particular en el sector primario. Se analizan los principales rasgos de la agricultura contemporánea de Bulgaria: principales producciones agrarias, dotación de tecnología agrícola, particularidades del factor trabajo en la agricultura; y se determinan los problemas estructurales del sector. Estos problemas de estructura se han generado con el transcurso del tiempo y tienen que ver con las políticas agrícolas aplicadas en el país en el siglo XX. Asimismo, se estudian las peculiaridades de las regiones rurales en el país y se determinan los principales desafíos ante el campo búlgaro. En el análisis de “lo rural” se extraen los principales problemas del campo búlgaro que obstaculizan su futuro desarrollo.

En la segunda parte del trabajo, que abarca los apartados 5 y 6, se analizan de punto de vista histórico las políticas agrícolas aplicadas en el país a partir de la Segunda Guerra

Mundial hasta el día de hoy. En particular, se examina la política agrícola aplicada en el país durante el período del comunismo (1944-1989), así como los cambios en la agricultura producidos en el proceso de transición de Bulgaria de una economía planificada a una economía de libre mercado (1989-1999). Posteriormente, se examina la política implantada en el país en el período de preadhesión de Bulgaria a la Unión Europea 2000-2006 y se hace un análisis exhaustivo de la versión específica de la PAC introducida en el país a partir de 2007 y se evalúan sus repercusiones en la agricultura de Bulgaria.

El trabajo termina con una recopilación de las principales conclusiones del estudio. Se resumen los problemas de estructura con los que se enfrenta el sector primario hoy en día y se evalúan el impacto de la PAC sobre el sector primario. Por último, se hace una estimación en qué medida la nueva política aplicada en el país conduce a la resolución de los problemas estructurales del sector agrícola.

2. Situación económica de Bulgaria – una coyuntura en cambio

2. 1. Efectos de la transición de la economía de Bulgaria

Tras la destitución de Todor Zivkov¹ y la caída del régimen comunista en noviembre de 1989, en Bulgaria se dio un renovado impulso a cambios económicos. En el país se puso el inicio de la transición de economía planificada a economía de libre mercado. En el caso búlgaro la transición ha sido un proceso difícil y prolongado que continuó casi 10 años y produjo una de las más profundas crisis económicas en la historia del país.

El inicio de la transición se dio un momento en que Bulgaria tiene enorme deuda exterior pública, relativamente altos niveles de distorsión de los mercados y limitada relevancia de las instituciones (Banco Mundial, 2002). Durante la era socialista el comercio de Bulgaria es muy integrado y dependiente de los mercados soviéticos, con un saldo de importaciones y exportaciones en el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME o Comecon, por sus letras en inglés) estimado a más del 60% del Producto Interior Bruto (en adelante, PIB) (OCDE, 1998). A lo largo de casi 45 años las relaciones políticas y económicas entre Bulgaria y la Unión Soviética se mantienen muy fuertes. La Unión Soviética suministra materias primas y energía a precios subvencionados y absorbe gran parte de la producción industrial de Bulgaria (FMI, 2001). Así, durante la era del comunismo, “la economía de Bulgaria se parece a una versión más pequeña de la economía soviética...segundo ejemplo del modelo estalinista de rápida industrialización controlada por el Estado” (Lampe y McIntyre, 1998). A lo largo de la década de los años ochenta, varios intentos de implementar programas de reformas económicas fracasan. En la situación de tensiones económicas, las inversiones huyen de Bulgaria y el gobierno continua prestando en exceso en los mercados extranjeros (FMI, 2001). A finales de 1989, Bulgaria ha acumulado deuda exterior igual al 150% del PIB (Banco Mundial, 2002).

El colapso del sistema planificado y del CAME, así como la pérdida del mercado soviético tuvieron efectos dramáticos sobre la economía de Bulgaria. En los primeros tres años de la transición (1989-1992), el PIB real experimenta una contracción significativa y las

¹ Presidente del Gobierno de Bulgaria 1964– 1989, líder del Partido Comunista.

tasas de inflación y desempleo se incrementan rápidamente. La situación empeoró a finales de 1996 y principios de 1997 con el derrumbamiento de todo el sistema bancario, la drástica devaluación de la moneda, la creciente inflación y las masivas protestas públicas contra el deterioro de la situación económica. Los frecuentes cambios de gobiernos generaron confusión e inestabilidad política. En esta época de crisis no hubo voluntad política de implantación de reformas estructurales y la privatización fue aplazada. El Estado seguía controlando gran parte de la economía, por lo cual, subsidios significativos han sido distribuidos entre empresas públicas que registraban pérdidas. Como consecuencia, en Bulgaria se produjo una profunda crisis que culminó en el colapso de la economía búlgara a principios de 1997 (FMI, 2001; OCDE, 1998). El gobierno se vio obligado a dimitir y nuevas fuerzas pro-reformistas subieron al poder. Respaldado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial el nuevo gobierno² aceptó operar bajo acuerdo de junta monetaria. La divisa nacional (lev) ha sido legalmente “anclada” primero al Marco alemán en 1998 y, luego, desde 1999 al Euro.

La nueva inclinación a reformas estructurales conjuntas, adoptada a partir de 1997, tuvo efecto positivo sobre la economía búlgara. Se adoptaron políticas macroeconómicas integrales y se impuso estricta disciplina financiera. Como resultado, la tasa del PIB incrementó el 3% entre 1998 y 1999 y la hiperinflación, que alcanzaba niveles del 579% a finales de 1996, llegó a ser el 6% en 1999 (FMI, 2001; Banco Mundial, 2002). La estabilización económica abre nuevas oportunidades para inversiones extranjeras, en tanto que los flujos de inversión directa anuales, calculadas a \$505 millones en 1997, se doblaron en 2000 (Hunya, 2002). A partir de 2000 los indicadores macroeconómicos mejoraron nítidamente.

2. 2 Situación macroeconómica actual de Bulgaria

El rasgo más notable de la economía búlgara en los últimos 10 años es su estabilidad y la solidez de su crecimiento (Tabla 1). Después de la profunda crisis de 1997, la política económica del país ha sido dirigida a la estabilidad macroeconómica.

Tabla 1. Principales indicadores económicos, 2000-2010

| Indicadores económicos | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Tasa de variación real del PIB, % | 5.7 | 4.2 | 4.7 | 5.5 | 6.7 | 6.4 | 6.5 | 6.4 | 6.2 | -5.5 | 0.4 |
| PIBpc en PPA, (EU-27=100) | 28 | 30 | 32 | 34 | 35 | 37 | 38 | 40 | 44 | 44 | 44 |
| Déficit público, % del PIB | -0.5 | 1.1 | -1.2 | -0.4 | 1.9 | 1 | 1.9 | 1.2 | 1.7 | -4.3 | -3.1 |
| Deuda externa bruta, % del PIB | 72.5 | 66 | 52.4 | 44.4 | 37 | 27.5 | 21.6 | 17.2 | 13.7 | 14.6 | 16.3 |
| Tasa de desempleo, % | 16.4 | 19.5 | 18.2 | 13.7 | 12.1 | 10.1 | 9 | 6.9 | 5.6 | 6.8 | 10.2 |
| Inflación media anual, % | 10.3 | 7.4 | 5.8 | 2.3 | 6.1 | 6 | 7.4 | 7.6 | 12 | 2.5 | 3 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

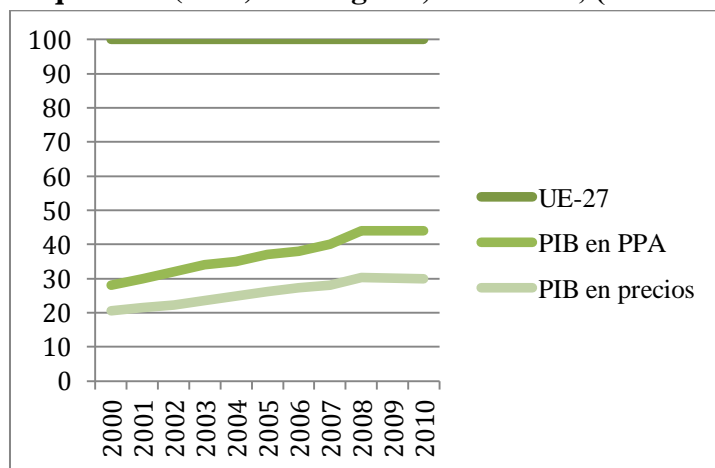
A partir de 2000 el PIB crece de forma sostenida. El Producto Interior Bruto per cápita (en adelante, PIB per cápita) se incrementa ininterrumpidamente de 2000 a 2008 con una tasa

² Gobierno encabezado por el primer misnistro Ivan Kostov, líder del partido político Unión de las fuerzas democráticas; 1997-2001.

anual media relativamente elevada del 6,55%. Este crecimiento ha sido impulsado sustancialmente por la industria y los servicios. La crisis económica internacional interrumpe este crecimiento y en 2008 la tasa del crecimiento económico es negativa igual al -5,5%. En 2009 la economía búlgara muestra signos de recuperación marcando un aumento del PIB per cápita del 0,4% respecto al año anterior. Así, para el período 2000-2010 la tasa media anual de crecimiento económico de Bulgaria es el 4,29%. Para el mismo período la tasa media de crecimiento económico de la Unión Europea (UE-27) es el 0,98%. La deuda pública de Bulgaria disminuye del 72,5% del PIB en 2000 hasta el 16,3% en 2010, la tasa de inflación experimenta una reducción notable del 10,3% en 2000 al 3% en 2010.

No obstante, a pesar de los resultados positivos reflejados en algunos indicadores económicos, las políticas de reformas estructurales se encuentran retrasadas. La economía precisa mayores tasas de inversión para la renovación del aparato productivo e infraestructuras que permitan un crecimiento sostenido. El 1 de enero de 2007 Bulgaria se incorporó en la Unión Europea. Sin lugar a dudas, la adhesión a la Unión mejora las expectativas y el clima empresarial del país, lo que ayudará a mantener elevadas tasas de crecimiento económico. Pero a pesar del crecimiento sostenido en la primera década del siglo XXI el nivel del PIB per cápita de Bulgaria no ha conseguido aproximarse en este corto período de forma notable a la media europea. Aunque ha habido convergencia, la brecha sigue siendo grande. Actualmente el PIB per cápita de Bulgaria se sitúa significativamente por debajo de la media de la Unión Europea. En 2010 el PIB del país se calcula a 45,160 millones de levs búlgaros³ que es equiparable a 23,090 millones de euros⁴ y es casi tres veces inferior a la media europea.

Gráfico 1. PIB per cápita a precios constantes de 2005 y en Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) de Bulgaria, 2000-2010, (Índice EU-27=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat y AMECO, Comisión Europea.

El índice de la Paridad del Poder Adquisitivo refleja los distintos niveles de precios entre los Estados miembros y las diferentes monedas usadas, por lo cual, permite una comparación más precisa del PIB per cápita de Bulgaria y el de la Unión. El poder adquisitivo

³ Instituto nacional de estadística de Bulgaria, <http://www.nsi.bg>

⁴ A precios corrientes, tipo de cambio fijo, 1 euro = 1,9558 levs búlgaros, BCE <http://www.ecb.int>

de los búlgaros se ha incrementado 16 puntos a lo largo del período 2000-2010. Aun así, el poder adquisitivo de la población búlgara sigue encontrándose algo más de dos veces inferior al medio europeo.

Tabla 2. Relevancia de los principales sectores económicos en el PIB de Bulgaria, 2000-2010

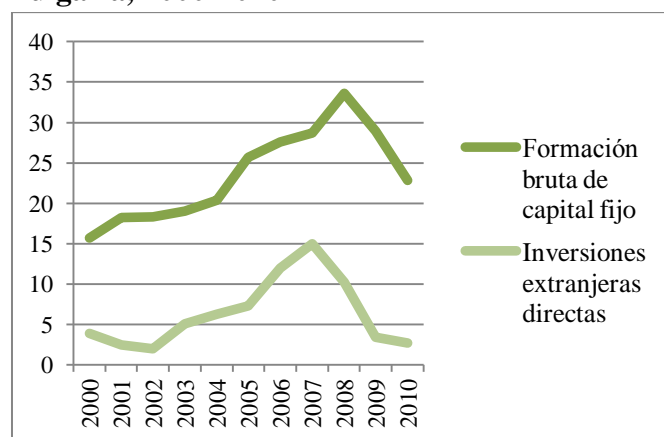
| Estructura económica | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Agricultura, % del VAB | 11% | 11% | 11% | 10% | 10% | 9% | 8% | 5% | 7% | 6% | 7% |
| Industria y Construcción, % del VAB | 29% | 29% | 29% | 30% | 29% | 29% | 30% | 31% | 31% | 30% | 29% |
| Servicios, % del VAB | 60% | 60% | 61% | 60% | 61% | 62% | 62% | 63% | 62% | 63% | 64% |

Fuente: Elaboración propia a partir de AMECO, Comisión Europea.

En cuanto al peso de los sectores en la economía del país (Tabla 2), el sector que tiene principal relevancia en la economía de Bulgaria es el sector terciario. Los servicios representan el 60% del Valor Agregado Bruto (en adelante, VAB) en 2000 y el 64% del VAB en 2010. El peso de la industria y la construcción oscila al 29-31% del VAB en la economía búlgara. La agricultura sigue siendo un sector importante generando el 11% del VAB en 2000. En el período 2000-2010 el sector primario registra una paulatina disminución en 4 puntos porcentuales, representando en 2010 el 7% del VAB. La contracción de la relevancia del sector primario, en términos del PIB, radica en el rápido crecimiento de los demás sectores de la economía. Teniendo en cuenta la estructura del PIB de los países desarrollados, este proceso se puede interpretar como positivo y esperado. No obstante, la reducción del peso de la agricultura del PIB va acompañada de cambios negativos, inestabilidad y problemas estructurales en el sector agrícola.

La formación bruta de capital fijo constituye aproximadamente una cuarta parte del PIB (Gráfico 2), lo que es una proporción superior que en países como el Reino Unido o Dinamarca. En el período 2005-2007 se observa un brusco aumento de la inversión directa en Bulgaria que ha sido paralizado en 2008 por la crisis económica internacional.

Gráfico 2. Evolución de las inversiones como porcentaje del PIB en la economía de Bulgaria, 2000-2010

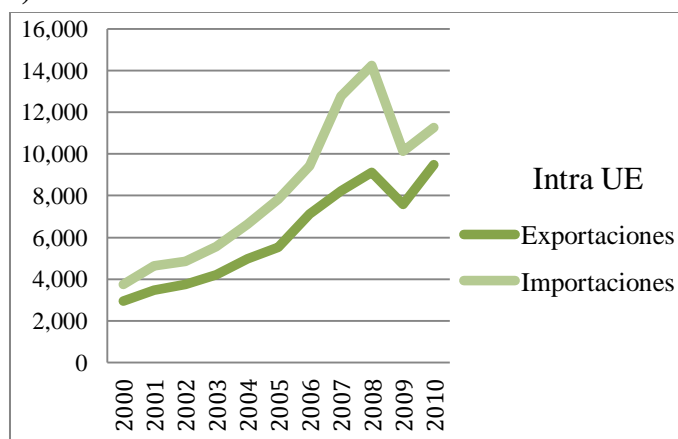


Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Como se puede observar en los Gráficos 3a y 3b el comercio exterior de Bulgaria, él con los Estados miembros de la UE, así como el comercio extra UE, se caracteriza por ser deficitario. No obstante, durante los últimos años se contempla una clara tendencia a reducción del déficit del balance comercial. El total del intercambio comercial incrementa sustancialmente a lo largo de la primera década del siglo XXI. La caída en el volumen de las exportaciones y las importaciones que se observa en el año 2009 debe atribuirse a la crisis económica internacional. Para el período 2000-2010 el volumen total de las exportaciones de Bulgaria ha aumentado casi tres veces alcanzando 15,561 millones de euros. En 2000 el volumen total de las importaciones es de 7,085 millones de euros. A finales de la década las importaciones se estiman a 19,245 millones de euros. Esto datos relevan que en el período 2000-2010 el volumen de las exportaciones se incrementa un 34% y él de las importaciones aumenta un 37%.

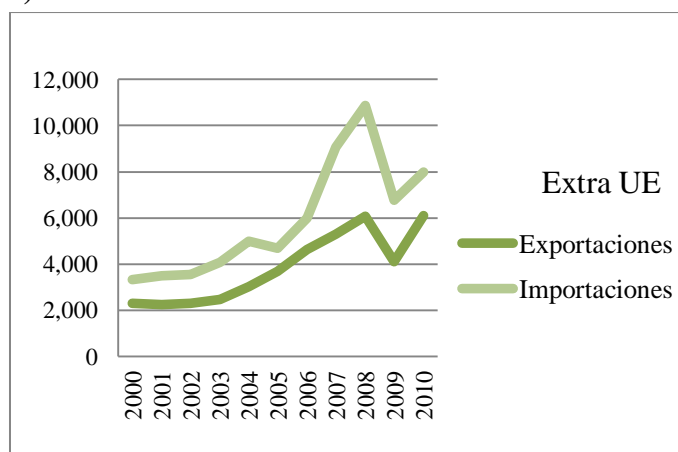
Gráfico 3. Comercio exterior de Bulgaria 2000-2010

a)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

b)



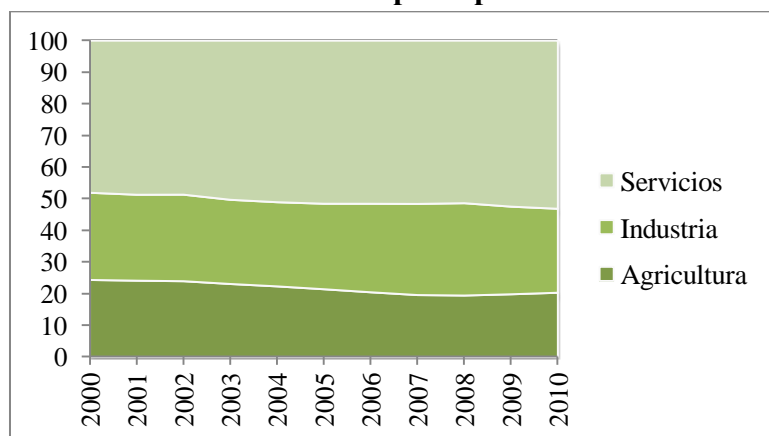
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

En 2000 el 56% de las exportaciones búlgaras se destinan a los Estados miembros de la Unión, mientras que en 2010 este porcentaje llega a ser el 61%. Asimismo, en 2000 el 53% de los productos importados en Bulgaria provienen de Estados miembros de la UE y en 2010 el 58% de las importaciones provienen de los socios europeos. Estos datos demuestran que se

ha producido un efecto de creación de comercio con los socios europeos gracias a la progresiva eliminación de las barreras comerciales en el Mercado Único. Por otro lado, en términos absolutos, también aumenta el volumen del comercio extra UE. En 2010 las exportaciones búlgaras extra UE representan el 39% del total y el volumen de las importaciones extra UE es el 42% del total.

En cuanto a la estructura del empleo (Gráfico 4), el sector terciario es la principal rama de actividad económica en Bulgaria. A partir del año 2000 la proporción de los empleados en los servicios se va incrementando.

Gráfico 4. Relevancia de los principales sectores en términos de empleo, 2000-2010



En Agricultura están incluidas las personas empleadas en agricultura, silvicultura y pesquería.

En Industria están incluidas las personas empleadas en la Construcción.

Fuente: Elaboración propia a partir de AMECO, Comisión Europea.

En 2010 el 53% (1 863 miles) de los empleados están ocupados en los servicios. Los empleados en la industria y la construcción representan el 26% del total en 2010. Cabe resaltar el significativo peso de la agricultura que en 2010 da trabajo al 20% de la población y tiene una relevancia en el empleo que se parece a la de la industria. A lo largo que la década analizada el peso que la agricultura como fuente de empleo tiende a disminuir a un ritmo muy lento, pero estable. La agricultura todavía constituye un sector productivo importante en Bulgaria por lo que se refiere a la parte que representa en el PIB y por el número de personas a las que da empleo.

Tabla 3. Evolución de la productividad sectorial relativa

| Sector | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Agricultura | 0.45 | 0.46 | 0.46 | 0.43 | 0.45 | 0.42 | 0.39 | 0.26 | 0.36 | 0.30 | 0.34 |
| Industria | 1.05 | 1.07 | 1.06 | 1.13 | 1.09 | 1.07 | 1.07 | 1.08 | 1.06 | 1.08 | 1.09 |
| Servicios | 1.25 | 1.23 | 1.25 | 1.19 | 1.19 | 1.20 | 1.20 | 1.22 | 1.21 | 1.20 | 1.20 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

La productividad relativa es más elevada en el sector terciario, seguido por la industria (Tabla 3). La productividad relativa de la agricultura es muy inferior y se calcula a 0.45 en 2000 y llega a ser 0.34 en 2010, lo que supone una disminución en un 24%. Esto quiere decir

que, como media, un agricultor búlgaro es hoy entre tres y cuatro veces menos productivo que un trabajador búlgaro de la industria y los servicios.

En términos generales, de los datos macroeconómicos analizados se puede desprender que la economía de Bulgaria se ha consolidado y en los últimos años se caracteriza por estabilidad y acelerada recuperación. Los principales indicadores se mueven a la dirección correcta: el PIB está creciendo, la deuda exterior bruta se reduce notablemente, el volumen de las exportaciones y las importaciones aumenta sustancialmente, la inflación y el desempleo tienden a disminuir.

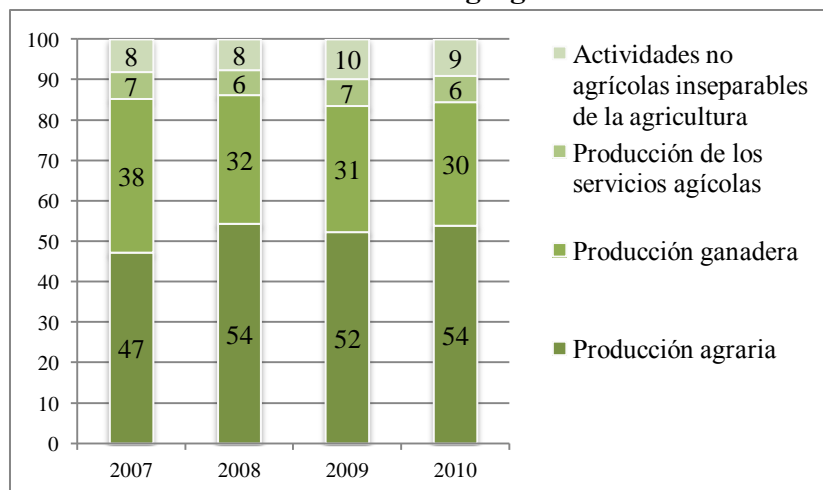
PARTE II: PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA AGRICULTURA DE BULGARIA

3. Situación actual del sector agrario

3. 1. Producción en el sector agrario

Bulgaria es un país de tradiciones arraigadas en el sector primario y fuerte potencial agrícola. El país cuenta con favorables recursos naturales para el desarrollo de la agricultura. La importancia del sector agrícola siempre ha permanecido alta en Bulgaria con respecto a otros Países de Europa Central y Oriental. Sin embargo, durante el período de transición, la participación del sector agrícola en el PIB ha fluctuado significativamente: aumenta más del doble entre 1993 y 1997 hasta alcanzar un 24%, y posteriormente desciende al 16% en 1998. En 2000 la agricultura aporta el 11% del Valor Agregado Bruto de la economía. Esta tendencia decreciente se mantiene en los últimos años siendo el 9% en 2005 y el 7% en 2010.

Gráfico 5. Estructura del Valor Agregado Bruto en el sector agrario, 2007-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat y MAA.

Más de la mitad del VAB acumulado en el sector primario proviene de producción agraria. En 2010 el 30% del VAB se debe a producción ganadera. La producción de los

servicios agrícolas y las actividades no agrícolas inseparables de la agricultura generan el 6% y el 9% del valor agregado bruto en el sector, respectivamente.

Los cultivos que tienen mayor importancia en términos de superficie agrícola y valor de la producción son los cereales: trigo, maíz, cebada, avena (Tabla 4). Los cereales ocupan 1 752 miles de hectáreas. La producción en 2010 es 1 036 miles de toneladas y representa el 20,6% del VAB obtenido en la agricultura. Entre las oleaginosas más importantes son las semillas de girasol que aportan el 8,6% del VAB. Las principales hortalizas por valor de la producción son patata, tomate y pimiento. Las frutas contribuyen el 9% al VAB en la agricultura. En los últimos años se observa contracción de la producción de hortalizas y frutas frescas.

En términos generales, la relevancia económica de la producción ganadera tiende a disminuir en los últimos 20 años. Desde 1990, la cabaña ganadera se ha reducido drásticamente, puesto que los ganaderos no pueden afrontar los precios elevados de los forrajes y los piensos. Por otra parte, la privatización mal planificada de las cooperativas estatales llevó al sacrificio de una parte significativa de la cabaña que había sido puesta en manos de propietarios que no disponían de los recursos necesarios para realizar las inversiones imprescindibles. En 2007 el 38% del valor agregado bruto del sector primario proviene de producción ganadera mientras que en 2010 sólo el 30% del VAB se genera de ganadería, lo que supone una caída acumulada del 8% en cuatro años. El número de las explotaciones que crían ganado, aves de corral o abejas melíferas en 2010 se aproximan a 280 miles (MAA, 2011), lo que representa una disminución en un 53% respecto a 2003 (601 miles). De hecho, se reduce principalmente el número de las explotaciones en que se crían entre 1 y 9 cabezas de ganado (MAA, 2011). Estos datos demuestran que el desarrollo de la ganadería se caracteriza por la optimización del número de las explotaciones y del número de las cabezas de ganado en ellas, así como por la modernización de las granjas en vista del cumplimiento de los estándares veterinarios, de inocuidad de la carne y el bienestar animal. Asimismo, la contracción de la ganadería refleja la política agrícola aplicada en el país en los últimos lustros que presta escaso respaldo financiero al sector ganadero. Las producciones ganaderas con mayor relevancia son leche (10,6%), aves (8,3%), porcino (3,8%), carne de vacuno (3%) y ovino (4%). En su conjunto, en 2010 la producción de carne cae un 12% respecto a 2009, la producción de leche aumenta un 3,7%.

Tabla 4. Producción agraria y ganadera en Bulgaria, 2010

| Producción agraria | | | 54% |
|---------------------------|----------|----------|------------|
| Cultivo | 1000 ha | 1000 t | % VAB |
| Cereales | 1,752.37 | 7,035.97 | 20.6 |
| Trigo | 1,108.71 | 4,094.60 | |
| Maíz | 327.52 | 2,047.40 | |
| Cebada | 245.33 | 833.27 | |
| Avena | 23.02 | 40.03 | |
| Oleaginosas | 1,512.36 | 2,093.90 | 11.2 |
| Hortalizas | 24.64 | 504 | 7.2 |
| Frutas | 84.70 | 396.2 | 9.0 |
| Otros | - | - | 6.0 |

| Producción ganadera | | | 30% |
|----------------------------|---------------|----------|------------|
| Producto | Cabezas, 1000 | 1000 t | % VAB |
| Leche | 308.2* | 1,124.00 | 10.6 |
| Aves | - | 96.018 | 8.3 |
| Porcino | 664.00 | 37.35 | 3.8 |
| Bovino | 544.50 | 4.510 | 3 |
| Ovino | 1,368.00 | 4.359 | 4 |
| Otros | - | - | 1 |

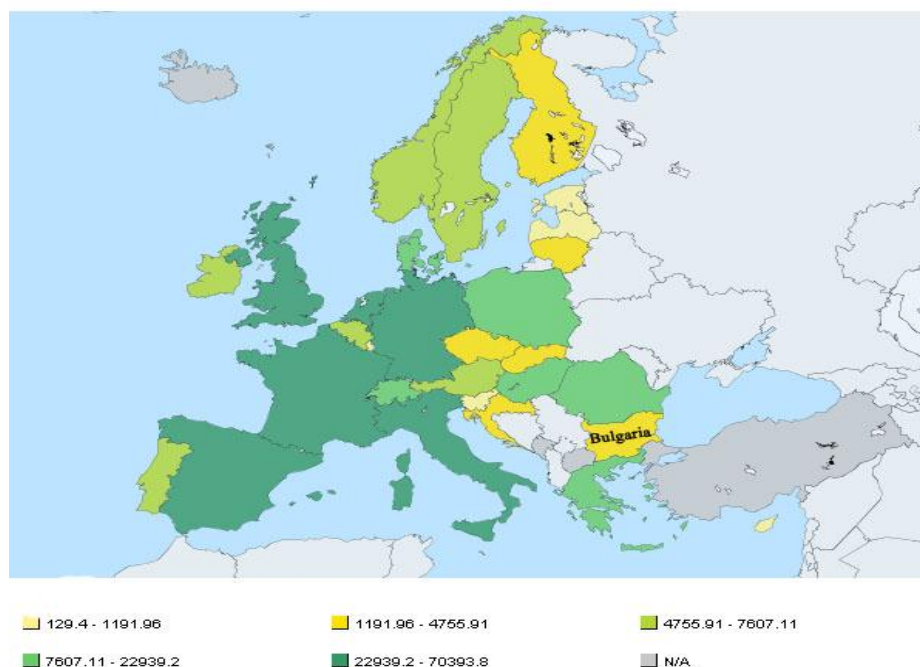
*Cabezas de vacas lecheras

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat y MAA.

El Mapa 1 revela la notable brecha que existe entre Bulgaria y los socios europeos en términos de valor agregado bruto generado en el sector agrícola. En comparación con la media europea, el VAB generado en la agricultura de Bulgaria es bajo. En 2010 el sector agrícola del país genera apenas el 24% del VAB medio europeo del sector primario. Esta comparación hace evidente el problema de la baja productividad que enfrenta el sector agrícola en Bulgaria. La reducida productividad del sector está derivada de muchos factores entre los que destacan: la fragmentación de la tierra de cultivo, la estructura de las explotaciones agrícolas, el insuficiente uso de tecnología, las peculiaridades de la mano de obra empleada en el sector. La reducción absoluta del VAB generado en el sector implica, por una parte, retraso del sector, pero también, lo que es más grave, revela que el sector frena el crecimiento económico de Bulgaria y se convierte en un sector problemático para el país.

Mapa 1.VAB generado en el sector agrícola, millones de euros, 2011

Valor agregado bruto de la agricultura
Precios básicos de 2011

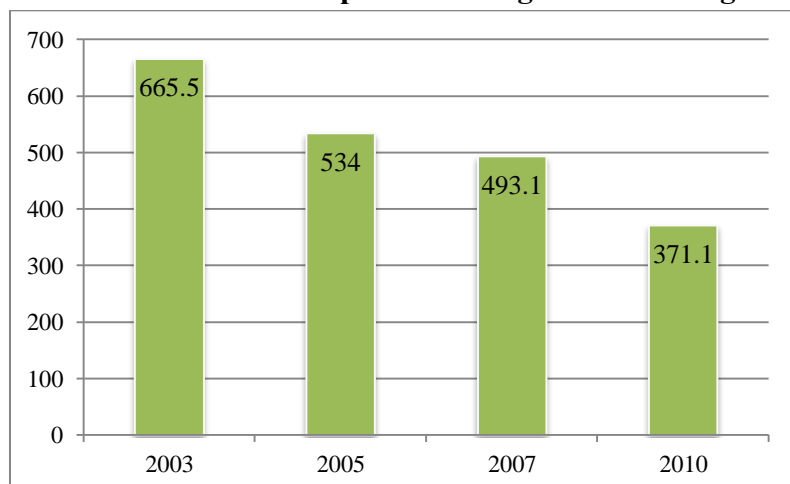


Fuente: Comisión Europea.

3. 2. Estructura de las explotaciones agrarias

A lo largo de la primera década del siglo XXI en Bulgaria se observa una tendencia a reducción del número de las explotaciones agrícolas (Gráfico 6). En 2003 las explotaciones en Bulgaria rondan 665,5 miles. Los datos estadísticos muestran que el número de las explotaciones experimenta un descenso del 19,7% en 2005 respecto a 2003, del 7,8% en 2007 respecto a 2005 y del 24,7% en 2010 respecto a 2007. En suma, en siete años se registra una reducción de 324,4 miles de explotaciones agrícolas, lo que supone un crecimiento relativo negativo del 44%.

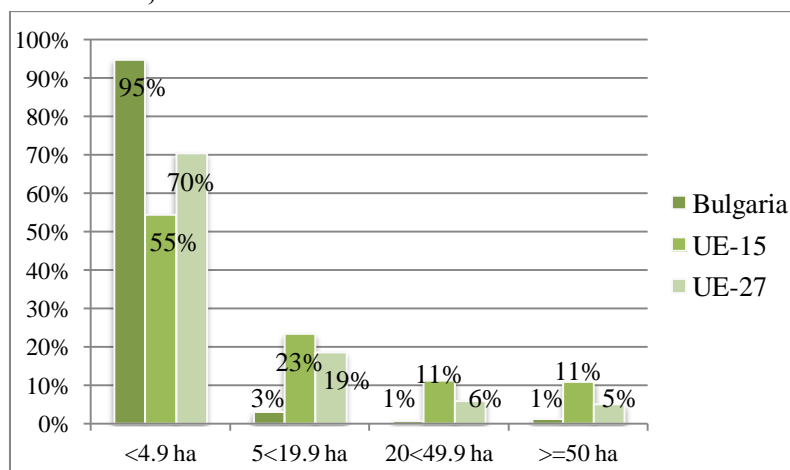
Gráfico 6. Número de explotaciones agrícolas en Bulgaria, en miles



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Haciendo un análisis de las explotaciones agrícolas en función de su tamaño (ha) observamos que en 2007 el 95% de las explotaciones en Bulgaria tienen un tamaño inferior a 5 ha de superficie agrícola utilizada (en adelante, SAU)⁵ (Gráfico 7). Es decir, la gran mayoría de las unidades en el sector agrícola búlgaro constituyen explotaciones muy pequeñas que a menudo tienen un carácter familiar. El pequeño tamaño de las granjas no permite utilización eficiente de la tierra y optimización del proceso de producción. Estas explotaciones, en su mayoría, no están especializadas, ni orientadas al mercado, sino constituyen granjas de subsistencia o semisubsistencia (Bachev, 2006). En el seno de la Unión Europea, la proporción de las explotaciones que disponen de tamaño menor de 5 hectáreas es sensiblemente inferior oscilando en torno al 70% del número total.

Gráfico 7. Distribución de las explotaciones agrícolas en Bulgaria y la UE en función de su tamaño, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

⁵La superficie agrícola utilizada (SAU) es una medida de tierras agrícolas utilizada por la Comisión Europea. SAU incluye las tierras de cultivo, los cultivos permanentes, los pastos permanentes, los huertos familiares y las zonas de invernáculos. Fuente: Eurostat.

Las explotaciones medianas cuyo tamaño oscila entre 5-20 ha en Bulgaria representan tan sólo un 3% del total, mientras que en la Unión estas explotaciones representan el 19%. Las granjas que disponen de entre 20-50 ha en el territorio búlgaro son apenas el 1% del total y las explotaciones que absorben 50 ha o más representan también el 1%. En la UE las explotaciones de tamaño entre 20-50 ha es el 6% del total y el porcentaje de las explotaciones de tamaño mayor o igual a 50 ha es 5%. Estos datos implican que el nivel de agrupamiento de las tierras agrícolas es más limitado en Bulgaria que en otras partes de la UE.

Las explotaciones de personas físicas constituyen la mayor parte (98%) de las explotaciones en Bulgaria (Tabla 5). No obstante, estas explotaciones absorben tan sólo un 34% de la superficie agrícola utilizada, mientras que las explotaciones representadas por personas jurídicas, cuyo número supone apenas el 2% del total, abarcan el 66% de la SAU. Las explotaciones más grandes son apropiadas por las cooperativas privadas. En 2010 su tamaño medio es 682,9 ha. El tamaño promedio de las explotaciones de las sociedades limitadas es 316,4 ha y el de los empresarios individuales es 251,5 ha (MAA, 2011). El tamaño medio de las explotaciones de personas físicas es 2,9 ha. En 2010 en Bulgaria existen 13 217 explotaciones que no disponen de superficie agrícola utilizada.

Tabla 5. Explotaciones y superficie agrícola utilizada en Bulgaria en 2003 y 2010

| Estatuto jurídico | Número | | SAU (ha) | |
|--------------------------|---------------|-------------|-----------------|-------------|
| | 2003 | 2010 | 2003 | 2010 |
| Personas físicas | 99.0% | 98.0% | 30% | 34% |
| Empresarios individuales | 0.5% | 0.6% | 12% | 15% |
| Cooperativas | 0.3% | 0.3% | 40% | 18% |
| Sociedades limitadas | 0.2% | 1.1% | 16% | 32% |
| Asociaciones y otros | 0.1% | 0.1% | 2% | 2% |

Fuente: Elaboración propia a partir de MAA, 2011

De los datos anteriormente expuestos se pueden notar al menos dos tendencias claras en Bulgaria durante el período 2003-2010. Por un lado, se observa una disminución sustantiva en el número de las explotaciones (-44%.) Por otro lado, la superficie agrícola utilizada aumenta un 48% en siete años. Estas dos tendencias en direcciones opuestas hacen que la superficie media de las explotaciones aumente casi dos veces – de 4,44 ha en 2003 a 8,5 ha en 2010, lo que revela un proceso de agrupamiento de las explotaciones agrícolas. Realmente, a ritmo más notable disminuye el número de las explotaciones cuyos propietarios son personas físicas (-45%) o cooperativas (-53%). En cambio, el número de las explotaciones apropiadas por sociedades comerciales experimenta un aumento espectacular del 157% para el período considerado.

En términos generales, podemos resumir que en Bulgaria en los últimos años se ha generado un proceso de agrupamiento de la tierra agrícola. Por una parte, el número de las explotaciones muy pequeñas, poseídas principalmente por personas físicas, tiende a disminuir a tasas relevantes, lo que supone que muchos agricultores pequeños abandonan sus actividades en la agricultura. En la otra cara de la moneda están las sociedades limitadas que compran las explotaciones abandonadas por sus ex propietarios y absorben su superficie. Esta tendencia conduce a un agrupamiento de la superficie agrícola que ahora se centra en un

número reducido de explotaciones. Sin lugar a dudas, esta tendencia es positiva para la agricultura búlgara y conducirá a una mejor gestión de las tierras y aumento de su productividad y, por consiguiente, a un incremento del valor agregado bruto generado en la agricultura.

No obstante, cabe resaltar que aunque el proceso de agrupamiento de la superficie agrícola en Bulgaria se ha acelerado en la última década, este proceso es muy retrasado. En comparación con la estructura agrícola de los demás Estados miembros de la UE, Bulgaria queda muy por detrás por lo que se refiere al nivel de agrupamiento de las granjas. Los rasgos principales de la agricultura búlgara actual se pueden resumir de manera siguiente: pequeño número de grandes explotaciones que absorben casi $\frac{3}{4}$ partes de la superficie agrícola utilizada y enorme número de muy pequeñas explotaciones que abarcan menos de 5 hectáreas de SAU; número predominante de explotaciones de subsistencia o semisubsistencia que no están especializadas. La estructura de la agricultura búlgara constituye un obstáculo para que las explotaciones sean más productivas y, por tanto, más sostenibles desde el punto de vista económico.

3. 3. Distribución de la tierra agrícola

La tierra como factor productivo sigue siendo determinante en la agricultura de Bulgaria a pesar de que la incorporación de tecnologías químico-biológicas y al desarrollo de las fuerzas productivas lleva aparejado una cierta disminución de la importancia de este medio de producción. Bulgaria cuenta con un territorio de 110.994 km² (11 099.4 ha). La superficie agrícola utilizada (SAU) en 2010 abarca 5,051 miles de hectáreas, o sea, el 45% del territorio (Tabla 6). La superficie agrícola utilizada incluye las tierras de cultivo, los cultivos permanentes, los pastos permanentes, los huertos familiares y las zonas de invernáculos. Las tierras de cultivo, que ocupan 3,123 miles de hectáreas, representan un 62% de la superficie agrícola utilizada y un 28% del territorio total de Bulgaria. El 67% de las tierras de cultivo se centran en las tres regiones del norte del país. Bulgaria cuenta también con 3,824 miles de hectáreas de terreno forestal (el 34% del territorio). Los prados y pastizales permanentes representan el 15% de la superficie de Bulgaria y los cultivos permanentes ocupan el 1% del territorio.

Tabla 6. Distribución de la superficie por regiones a nivel NUTS-2, 2010

| Región | Total | SAU | | Tierras de cultivo | | Prados permanentes | | Cultivos permanentes | | Huertos familiares | | Terreno forestal | |
|-------------------------|---------------|--------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|----------------------|-------------|--------------------|---------------|------------------|-------------|
| Región del Noroeste | 1,907 | 1,044 | 21% | 717 | 23% | 304 | 18% | 21 | 13% | 2 | 9% | 493 | 26% |
| Región del Centro Norte | 1,497 | 827 | 16% | 643 | 21% | 158 | 9% | 21 | 13% | 4 | 21% | 399 | 27% |
| Región del Noreste | 1,449 | 869 | 17% | 710 | 23% | 135 | 8% | 21 | 13% | 3 | 12% | 338 | 23% |
| Región del Suroeste | 2,031 | 626 | 12% | 128 | 4% | 474 | 28% | 18 | 11% | 5 | 18% | 974 | 48% |
| Región del Centro Sur | 2,237 | 765 | 15% | 347 | 11% | 373 | 22% | 41 | 25% | 4 | 18% | 987 | 44% |
| Región del Sureste | 1,980 | 899 | 18% | 577 | 18% | 275 | 16% | 43 | 26% | 3 | 16% | 634 | 32% |
| Bulgaria | 11,100 | 5,030 | 100% | 3,123 | 100% | 1,719 | 100% | 165 | 100% | 21 | 100.0% | 3,824 | 100% |

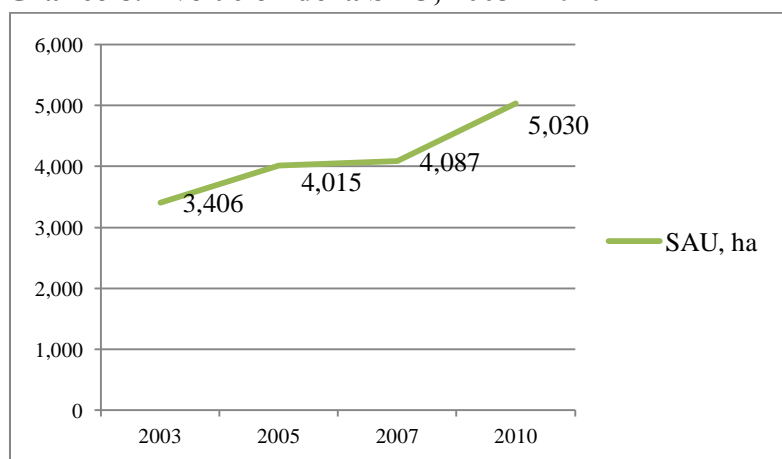
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Mapa 2. Regiones de planteamiento de Bulgaria (NUTS-2)



Fuente: Internet, <http://www.mzh.government.bg>, Elaboración propia.

Gráfico 8. Evolución de la SAU, 2003 - 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

En el período 2003-2010 la superficie agrícola utilizada aumenta sustancialmente de 3,406 miles de hectáreas en 2003 hasta llegar a ser 5,050 miles de hectáreas, lo que supone un aumento del 48%. Los aumentos más bruscos de la SAU se observan entre 2003 y 2005, así como entre 2007 y 2010, lo que implica que en estos períodos se crean fuertes incentivos para la ampliación de la superficie agrícola utilizada en el país. Los incrementos de la superficie agrícola utilizada coinciden con la introducción en Bulgaria del instrumento de preadhesión SAPARD y la implantación de la Política Agrícola Común.

3. 4. Maquinaria agrícola

La capacidad productiva del sector agrícola ha disminuido considerablemente en las últimas décadas del siglo XX. La reducción de la demanda interna como consecuencia de la contracción de la producción agrícola y de la liquidación de las granjas colectivas (TK3C, por sus letras en búlgaro) dio lugar a un nuevo recorte drástico de la producción de máquinas de uso doméstico. El uso de tractores, cosechadoras y otra maquinaria agrícola en las explotaciones agrícolas se redujo un 40% en 1989 respecto al año anterior. En los años 90 alrededor del 80% de la maquinaria disponible se encontraba en malas condiciones debido a la falta de financiación e instalaciones para reparación de piezas de repuesto. La ausencia en la década de los años 90 de compañías que proporcionan servicios de reparación de la maquinaria agrícola privada era otro problema que afectó a la flota maquinaria. Antes de 1990 existían 1 600 empresas especializadas en reparación de maquinaria agrícola, pero a finales de 1997 sólo un tercio de ellas estaba funcionando (MAA, 1999). El 60% de las empresas que siguen operando son empresas estatales que proporcionan servicios sólo al 20% de la maquinaria disponible. Estas limitaciones tienen un efecto negativo sobre la eficiencia de las actividades agrícolas⁶. Sin embargo, a comienzos del siglo XXI se inicia un proceso de suministro de maquinaria de segunda mano del extranjero que se consigue a precios asequibles.

De los datos reflejados en la Tabla 7 se desprende que en 2010 el parque de maquinaria agrícola en uso en Bulgaria supera 95 miles de unidades, habiendo aumentado desde el año 2004 en más del 73%. Bulgaria ha experimentado un incremento de 40 miles máquinas dedicadas a las labores agrícolas en seis años. En efecto, ha aumentado de forma más notable el número de los tractores de ruedas con 27 miles de unidades. Se observa un aumento gradual de la proporción de nuevos equipos y la reducción de la edad media de las máquinas. En 2004 el 89% de la maquinaria agrícola registrada tiene una antigüedad mayor de 10 años. En 2010 el porcentaje de la maquinaria que lleva más de 10 años en uso es el 85%. Los datos revelan una tendencia paulatina, pero sostenida a modernización del parque de maquinaria agrícola.

Tabla 7. Dotación de maquinaria agrícola, 2004-2010

| Maquinaria | 2004 | | | | | | | 2010 | | | | | | |
|---------------------|--------------|-------------|-----------|-------------|-----------|--------------|------------|--------------|-------------|-----------|-------------|------------|--------------|------------|
| | Total | < 2 años | 3-9 años | 10 o más | Total | < 2 años | 3-9 años | 10 o más | Total | < 2 años | 3-9 años | 10 o más | Total | < 2 años |
| Tractor de ruedas | 28903 | 884 | 3% | 3269 | 11% | 24750 | 86% | 55925 | 3239 | 6% | 7033 | 13% | 45653 | 82% |
| Tractor de cadenas | 2059 | 3 | 0% | 43 | 2% | 2013 | 98% | 2470 | 32 | 1% | 78 | 3% | 2360 | 96% |
| Remolques agrícolas | 15702 | 86 | 1% | 812 | 5% | 14804 | 94% | 25127 | 787 | 3% | 661 | 3% | 23679 | 94% |
| Cosechadoras | 6979 | 264 | 4% | 820 | 12% | 5895 | 84% | 9821 | 798 | 8% | 1232 | 13% | 7791 | 79% |
| Otra maquinaria | 1444 | 7 | 0% | 61 | 4% | 1376 | 95% | 1827 | 20 | 1% | 52 | 3% | 1755 | 96% |
| Total | 55087 | 1244 | 2% | 5005 | 9% | 48838 | 89% | 95170 | 4876 | 5% | 9056 | 10% | 81238 | 85% |

Fuente: Informe agrícola anual de 2011 del Ministerio de Agricultura y Alimentación. Elaboración propia.

⁶La escasez de cosechadoras ha causado pérdidas durante la cosecha en el año 1997 estimadas a 600 miles de toneladas de cereales. Fuente: Agra Europa N°183, 12/1997.

3. 5. El factor trabajo en la agricultura

Uno de los principales factores de producción dentro del sector agrícola es el trabajo que se mide en unidades de trabajo anual (en adelante, UTAs) donde una UTA equivale al trabajo que realiza una persona a tiempo completo durante un año⁷. El trabajo empleado en la agricultura se asocia a la ejecución de actividades en las explotaciones agrícolas gracias a las que se producen productos o servicios agrícolas que están incluidos en la clasificación productiva del país.

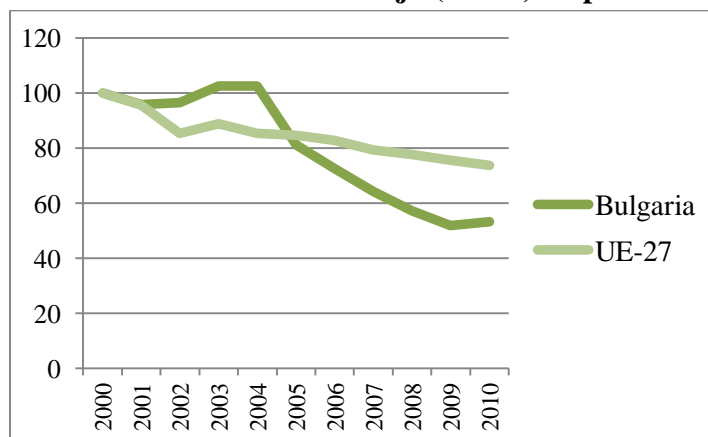
En 2010 más de 751 miles de personas realizan actividades en las explotaciones agrícolas. En efecto, la mayoría de ellas están ocupadas a tiempo parcial en la agricultura, por lo cual, el número de personas supera al de las unidades de trabajo anual. En 2010 las actividades productivas realizadas en el sector agrícola búlgaro acumulan 394,1 miles de UTAs. En comparación con 2007 se observa una disminución en el trabajo empleado en el sector agrícola con un 21% (949,2 miles de personas realizan actividades en la agricultura en 2007) y el 16% de UTA (470 miles de UTAs en 2007), respectivamente. La disminución en la mano de obra empleada en la agricultura es un proceso natural que se debe a factores productivos, socio-económicos y demográficos, entre los que destacan la sustitución continua de mano de obra por maquinaria, el carácter temporal de la producción que genera empleo a tiempo parcial, la renta relativamente más baja que se obtiene en el sector primario en comparación con la renta que se consigue en los sectores secundario y terciario. Las duras circunstancias económicas vividas en el campo son otra causa que ha contribuido a la reducción del trabajo empleado en las explotaciones agrícolas. Los ingresos relativamente bajos que se obtienen en la agricultura incentivan a un porcentaje cada vez mayor de trabajadores para buscar empleo en otras ramas productivas. De esta manera, se potencia el empleo a tiempo parcial en la agricultura como actividad complementaria.

A partir de 2004 en Bulgaria el volumen del trabajo empleado en la agricultura disminuye sustancialmente (Gráfico 9). En 2004 el trabajo en la agricultura se equipara a 791,6 miles de UTAs y en 2010 se calcula a 411 miles de UTAs, lo que supone una reducción del 48%. Bulgaria no es caso aislado de crecimiento negativo del trabajo empleado en la agricultura. Para el período 2000-2009 en la UE las UTAs empleadas en la agricultura han disminuido en un 25%⁸. Sin embargo, en Bulgaria se observa una caída especialmente fuerte de la mano de obra agraria, lo que supone que los incentivos para salir del sector han sido más potentes.

⁷Una unidad de trabajo anual, abreviado como UTA, equivale al trabajo realizado por una persona ocupada a tiempo completo en una explotación agrícola. A tiempo completo significa que la persona realiza el mínimo de horas requeridas por las disposiciones nacionales que rigen los contratos de trabajo. Si las disposiciones nacionales no establecen un número de horas mínimo, se considera que el mínimo de horas anuales de trabajo es de 1 800 horas:equiparable a 225 días de trabajo de ocho horas al día. Fuente: Eurostat.

⁸ Eurostat Newsrelease 66/2010, 7 May 2010 – “Employment in the agriculture sector down by 25% between 2000 and 2009”, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/5-07052010-AP/EN/5-07052010-AP-EN.PDF

Gráfico 9. Volumen de trabajo (UTAs) empleado en la agricultura, Índice 2000=100



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

En 2010 en Bulgaria 697 miles de personas realizan trabajo familiar en la agricultura, es decir, son miembros de la familia del agricultor. El trabajo que ejercen equivale a 343,1 miles de UTAs. En comparación con datos de 2007 se contempla un descenso del trabajo familiar del 22% de personas y del 19% de UTAs. Las personas que trabajan regularmente en las explotaciones agrícolas sin ser miembros de la familia del agricultor son apenas 54,3 miles de personas. Su trabajo se equipara en 51 miles de UTAs. En tres años (2007-2010) la proporción del trabajo realizado por empleados contratados en el sector agrícola ha aumentado un 4%.

Tabla 8. Trabajo empleado en las explotaciones agrícolas en Bulgaria, 2007

| Tamaño de la explotación | Personas | | UTAs | |
|----------------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| Trabajo familiar | 896,980 | 95% | 421,130 | 90% |
| 0 ha | 16,920 | 2% | 9,430 | 2% |
| Inferior a 2 ha | 741,850 | 83% | 331,450 | 79% |
| De 2 a 4.9 ha | 86,990 | 10% | 47,300 | 11% |
| De 5 a 9.9 ha | 23,300 | 3% | 13,830 | 3% |
| De 10 a 19.9 ha | 12,280 | 1% | 8,120 | 2% |
| De 20 a 29.9 ha | 4,140 | 0% | 2,610 | 1% |
| De 30 a 49.9 ha | 3,210 | 0% | 2,360 | 1% |
| De 50 a 99.9 ha | 3,620 | 0% | 2,530 | 1% |
| 100 ha o más | 4,670 | 1% | 3,500 | 1% |
| Trabajo no familiar | 52,200 | 5% | 48,950 | 10% |
| 0 ha | 4,440 | 9% | 4,330 | 9% |
| Inferior a 2 ha | 1,770 | 3% | 1,520 | 3% |
| De 2 a 4.9 ha | 2,100 | 4% | 1,950 | 4% |
| De 5 a 9.9 ha | 1,310 | 3% | 1,190 | 2% |
| De 10 a 19.9 ha | 2,220 | 4% | 2,020 | 4% |
| De 20 a 29.9 ha | 1,600 | 3% | 1,450 | 3% |
| De 30 a 49.9 ha | 2,170 | 4% | 2,010 | 4% |
| De 50 a 99.9 ha | 2,790 | 5% | 2,510 | 5% |
| 100 ha o más | 33,780 | 65% | 31,970 | 65% |
| Total | 949,180 | 100% | 470,080 | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

En la Tabla 8 se puede comprobar que el 90% del trabajo empleado en la agricultura constituye trabajo familiar que se realiza por el mismo agricultor o por los miembros de su familia que representan el 95% de los empleados en el sector agrícola. El 79% del trabajo familiar se concentra en explotaciones muy pequeñas que ni siquiera superan 2 hectáreas de superficie agrícola utilizada. El trabajo profesional en la agricultura búlgara es muy limitado. Sólo un 5% de los empleados efectivamente realizan actividades en las explotaciones agrícolas sin que tengan relación familiar con el agricultor. Su trabajo equivale al 10% de UTAs empleadas en el sector primario. De hecho, una significativa parte (65%) de las personas ocupadas a tiempo completo en el sector primario trabajan en las explotaciones grandes de tamaño superior de 100 ha.

Puesto que una parte sustancial de los familiares del agricultor realizan funciones productivas en las explotaciones, resulta que el grueso del trabajo empleado en el sector es no asalariado y se ejerce por no profesionales (Tabla 9). En 2000 el 90% de las UTAs se emplean sin remuneración y sólo un 10% del trabajo ha sido realizado a cambio de salario. En la UE para el año 2000 el 82% de las UTAs no están asalariadas frente al 18% que están asalariadas. En la década en cuestión tanto en Bulgaria, como en toda la Unión, se observa una tendencia paulatina a reducción del trabajo no asalariado en el sector agrícola. En 2010 el 82% del trabajo agrícola en Bulgaria y el 77% en la UE se realizan de forma no remunerada, lo que supone una reducción acumulativa del 8% y del 5%, respectivamente. Aunque el porcentaje de trabajo no asalariado va cayendo, este proceso es más lento y tardío en Bulgaria que en otras partes de Europa.

Tabla 9. Trabajo asalariado y no asalariado en Bulgaria y la UE, 1 000 UTA

| País/UE | 2000 | | 2005 | | 2010 | |
|----------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|
| | No asalariado | Asalariado | No asalariado | Asalariado | No asalariado | Asalariado |
| Bulgaria | 90% | 10% | 87% | 13% | 82% | 18% |
| UE-15 | 72% | 28% | 70% | 30% | 68% | 48% |
| UE-27 | 82% | 18% | 80% | 20% | 77% | 29% |

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Otro aspecto importante es la estructura por edades de los empleados en la agricultura. En 2010 tan sólo un 10% de los empleados en el sector primario son menores de 35 años de edad. Las personas entre 35 y 54 años de edad representan el 36% de los ocupados en el sector. La mayor parte de los empleados en la agricultura (45%) tienen entre 55 y 75 años de edad. El 9% de las personas que ejercen actividades en el sector son mayores de 75 años (MAA, 2011). Estos datos revelan un problema de envejecimiento de los empleados en el sector primario. Del mismo modo, se observa un empeoramiento de la estructura por edades de los propietarios de las explotaciones agrícolas (Tabla 10). En 2007 tan sólo un 5,7% de los agricultores son menores de 35 años de edad. En cambio, el 28,2% de los agricultores tienen entre 55 y 64 años de edad, y el 26,9% son mayores de 65 años de edad. Cabe destacar que los agricultores ya entrados en edad disponen, en su mayoría, de explotaciones pequeñas que no superan 20 hectáreas.

Tabla 10. Estructura por edades de los agricultores, 2007

| Edad del agricultor | SAU, ha | | | | Todos |
|---------------------|---------|-------|--------|-------|-------|
| | <20 | 20<50 | 50<100 | >=100 | |
| Menores de 35 años | 5.3 | 10.8 | 12.2 | 14.7 | 5.7 |
| De 35 a 44 años | 15 | 24.8 | 28.2 | 28.2 | 15.7 |
| De 45 a 54 años | 23.3 | 26.8 | 26.5 | 29.1 | 23.5 |
| De 55 a 64 años | 28.5 | 25.5 | 21.2 | 21.2 | 28.2 |
| Mayores de 65 años | 28 | 12.2 | 11.9 | 6.9 | 26.9 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

En suma, en cuanto al empleo ejercido en la agricultura, de los datos analizados se pueden sacar varias conclusiones. Primero, tan sólo un 5% de los ocupados en el sector primario son profesionales que trabajan a tiempo completo en la agricultura y ejercen el 10% de las UTAs. En su mayoría estos trabajadores son empleados en las grandes explotaciones cuyo tamaño supera 100 ha. El 90% del trabajo empleado en el sector se realiza por el propio agricultor o sus familiares, en principio, como actividad secundaria. Sólo el 13% de las personas que realizan trabajo familiar en las explotaciones reciben remuneración en contrapartida de sus actividades agrícolas. Segundo, se observa una tendencia a envejecimiento de los propios agricultores y de las personas ocupadas en el sector, en su conjunto. Los agricultores jóvenes, menores de 35 años, representan apenas un 5,7%, y los trabajadores en el sector de esta edad son un 10%. El 45% de las personas empleadas en el sector primario y el 55,1% de los propietarios de explotaciones agrícolas son mayores de 55 años.

Del análisis de la agricultura de Bulgaria se pueden extraer varios problemas estructurales del sector que constituyen un obstáculo para su futuro desarrollo. En primer lugar, como problema fundamental del sector primario de Bulgaria destaca el alto grado de parcelación de las tierras agrícolas. En el sector predominan las explotaciones muy pequeñas cuyo tamaño ni siquiera supera 5 hectáreas de superficie agrícola utilizada. Estas explotaciones producen principalmente para su propio consumo y muy pequeña parte de su producción está orientada al mercado. En gran mayoría estas granjas se caracterizan por poca eficiencia, baja competitividad, escasa posibilidad de inversiones. La notable reducción en el número de las explotaciones en el país demuestra la incapacidad de las granjas pequeñas para adaptarse a las nuevas realidades en el país y las exigencias del mercado. En paralelo con la desaparición de las granjas muy pequeñas, en los últimos dos lustros, se observa un proceso de agrupamiento de las tierras agrícolas. Sin embargo, las explotaciones grandes representan tan sólo un 2% del número total. La tendencia a agrupamiento de las tierras de cultivo es positiva para el desarrollo del sector, pero ésta es tardía y necesita el fuerte respaldo de las políticas agrícolas aplicadas en el país.

La fragmentación de la tierra y la escasa dotación de tecnología de la agricultura tienen que ver con la baja productividad del sector y la disminución, en términos absolutos y relativos, del valor agregado bruto generado en la agricultura. Esta excesiva parcelación da lugar a que resulte poco rentable la introducción de maquinaria agrícola para la mejora de los rendimientos agrarios, ya que no se rentabiliza suficientemente la adquisición de esta nueva maquinaria.

Otro problema fundamental del sector está relacionado con la mano de obra empleada en la agricultura. La primera parte del problema es la baja cualificación de los empleados en el sector. La mayor parte del trabajo empleado en la agricultura es trabajo familiar, no asalariado, realizado a tiempo parcial, lo que implica que la agricultura se ha convertido en un empleador complementario. Apenas un 5% de los empleados en la agricultura son trabajadores profesionales que están ocupados a tiempo completo y reciben remuneración en contrapartida de sus actividades agrícolas. Adicionalmente, se observa un envejecimiento de los empleados en el sector primario. El 5,7 de los agricultores son menores de 35 años de edad, mientras que el 55% de los agricultores superan 55 años de edad. La gran parte de los agricultores mayores de edad mantienen explotaciones muy pequeñas y poco eficientes. La remodelación de la estructura por edades de los ocupados en el sector primario constituye otro desafío para la agricultura búlgara. La resolución de estos problemas acuciantes del sector primario requiere una política agrícola coherente y estable orientada a medio o largo plazo que incluya medidas de reestructuración del sector y vaya acompañada de aumento de las inversiones en el sector.

4. Desarrollo rural

4. 1. Regiones rurales

Bulgaria está dividida en seis regiones de nivel NUTS-2⁹, 28 regiones administrativas provinciales (NUTS-3) y 264 municipios (unidades administrativas locales, LAU-1). Según la tipología de las regiones utilizada por la Unión Europea¹⁰, en Bulgaria hay 20 regiones

⁹ Con el fin de armonizar la recogida, transmisión y publicación de las estadísticas nacionales y de la UE por el Reglamento (CE) n° 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 154 de 21.6.2003) se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS - Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques). NUTS 0 – países, NUTS 1- regiones - entre 3 y 7 millones habitantes, NUTS 2- unidades administrativas básicas - entre 800 miles y 3 millones habitantes, NUTS 3- subdivisiones de las unidades administrativas básicas - entre 150 miles y 800 miles. Para satisfacer la demanda de estadísticas a nivel local, Eurostat ha puesto en marcha un sistema de unidades administrativas locales, abreviado como LAUS, compatibles con la NUTS. A nivel local, dos niveles de LAU se han definido: El nivel superior (LAU1, anteriormente nivel NUTS 4) se define para la mayoría, pero no todos, de los Estados miembros. El nivel inferior (LAU2, anteriormente nivel NUTS 5) consta de los municipios o unidades equivalentes en los 27 Estados miembros de la UE. (Fuente: Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:LAU2)

¹⁰ La tipología de la Unión Europea "región predominantemente rural", "región intermedia" o "región predominantemente urbana", usada en los análisis estadísticos de Eurostat, está basada en la metodología creada por la OCDE. (OECD Regional Typology, GOV/TDPC/TI(2007)8, 2007, Paris, OECD). OCDE define las unidades administrativas locales de nivel 2 (NUTS 2) en función del porcentaje de la población que reside en las unidades locales rurales. Existen dos pasos:

1. Se determinan las unidades administrativas locales a nivel 2 (LAU 2)
2. Sobre la base de la parte de la población que reside en las LAU 2, se clasifican las regiones de la manera siguiente:

“región predominantemente urbana” si la parte de la población que reside en LAU 2 no supera el 15%.

“región intermedia” si la parte de la población que reside en LAU 2 se sitúa entre el 15% y el 50%.

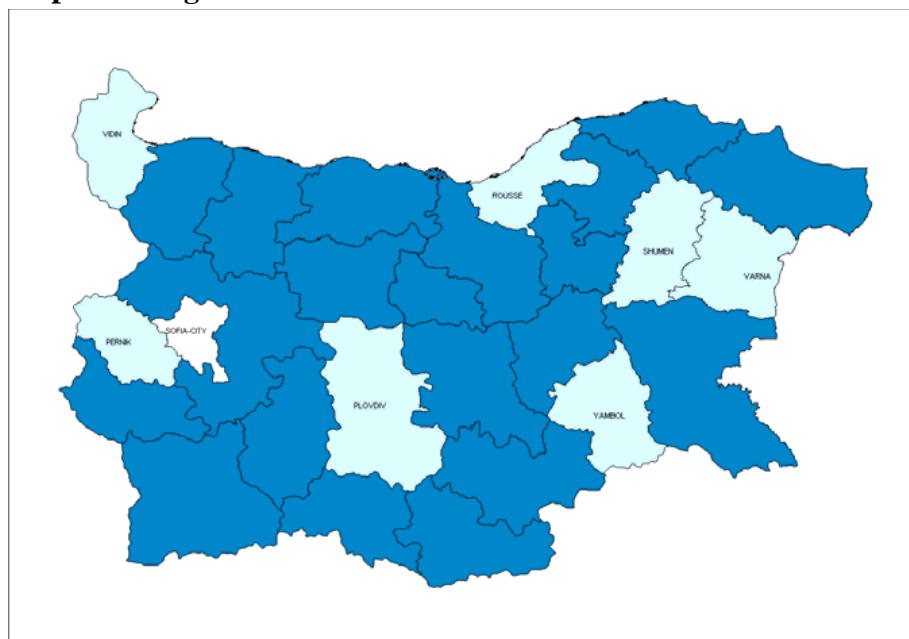
“región predominantemente rural” si la parte de la población que reside en LAU2 supera el 50%.

3. Asimismo, se toma en consideración el tamaño del centro urbano de la región.

Una región clasificada como “predominantemente rural” en pasos 1 y 2 se convierte en “región intermedia” si ésta dispone de un centro urbano en que residen más de 200 000 habitantes que representan al menos un 25% de la población de la región.

predominantemente rurales (NUTS-3), siete regiones intermedias y sólo una región predominantemente urbana - la capital Sofía. De conformidad con la definición nacional utilizada bajo el programa SAPARD, 231 de los municipios en Bulgaria se clasifican como zonas rurales (Mapa 3). Así, las regiones intermediarias y las zonas predominantemente rurales cubren el 98,8% del territorio del país. En estas zonas en 2010 reside el 84% de la población de Bulgaria. Las principales características de las zonas rurales son la elevada tasa de desempleo, ingresos inferiores a la media del país, severa tendencia a declive demográfico, envejecimiento de la población rural e infraestructura subdesarrollada. El desarrollo de las zonas rurales depende, en gran medida, del sector agrícola y en muchos pueblos la agricultura es la única fuente de ingresos para la población local.

Mapa 3. Designación de zonas rurales a nivel NUTS-2



Fuente: Programa Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, MAA.

Bulgaria tiene un nivel de urbanización más bajo que la media UE-27 (Tabla 11). Las regiones predominantemente rurales ocupan el 54% del territorio nacional, las regiones intermedias representan el 45% de la superficie del país y las regiones calificadas como predominantemente urbanas cubren tan sólo un 1% del territorio búlgaro. En la UE-27 un 9% del territorio está cubierto de regiones predominantemente urbanas, mientras que las regiones intermediarias representan el 34%. En 2010 en las regiones predominantemente rurales de Bulgaria reside una parte significativa de la población (39%), mientras que el promedio de habitantes que viven en las regiones rurales en la UE-27 oscila al 24%. Por otro lado, los habitantes búlgaros que residen en las zonas predominantemente urbanas rondan al 17% del total, es decir, 24 puntos porcentuales inferior que la media de la Unión (41%).

En comparación con la media europea, la densidad de la población de Bulgaria es más baja - 68 personas per km² en Bulgaria frente a 114 personas per km² en la UE-27. Las zonas

Una región clasificada como “intermedia” en pasos 1 y 2 se convierte en “región predominantemente urbana” si dispone de un centro urbano en que residen más de 500 000 habitantes que representan al menos un 25% de la población de la región. Fuente: Eurostat.

más pobladas en el país búlgaro son las regiones predominantemente urbanas con 927 personas per km². No obstante, la densidad en las zonas rurales es sólo 49 personas per km². La densidad media en las regiones rurales de la UE-27 es muy parecida - 47 personas per km². De conformidad con el Programa Nacional de Desarrollo de la Agricultura y las Zonas Rurales 77 de los municipios en Bulgaria están consideradas zonas rurales menos favorecidas. 49 de estos municipios no están ubicadas en zonas montañosas. Su superficie es 1,049 miles de hectáreas y representa el 20% de la SAU (MAA, 2009). En adición, en torno a 514 miles de hectáreas de tierras agrícolas representan zonas protegidas por la legislación búlgara o zonas con limitaciones medioambientales (MAA, 31.12.2009).

Tabla 11. Distribución de la superficie y de la población de Bulgaria y la UE-27 en función de la tipología de las regiones, 2010

| Tipología de la región | Bulgaria | | | | |
|------------------------------------|-------------------------------|-------------|----------------------|-------------|----------------------------------|
| | Superficie (km ²) | | Población (millones) | | Densidad persona/km ² |
| Regiones predominantemente rurales | 59,536.8 | 54% | 2,913,119 | 39% | 49 |
| Regiones intermedias | 50,116.2 | 45% | 3,400,793 | 45% | 68 |
| Regiones predominantemente urbanas | 1,348.9 | 1% | 1,249,798 | 17% | 927 |
| Total | 111,001.9 | 100% | 7,563,710 | 100% | 68 |

| Tipología de la región | UE-27 | | | | |
|------------------------------------|-------------------------------|-------------|----------------------|-------------|----------------------------------|
| | Superficie (km ²) | | Población (millones) | | Densidad persona/km ² |
| Regiones predominantemente rurales | 2,497,663.5 | 57% | 117,670,053 | 24% | 47 |
| Regiones intermedias | 1,482,264.9 | 34% | 176,683,365 | 35% | 119 |
| Regiones predominantemente urbanas | 400,535.9 | 9% | 206,248,963 | 41% | 515 |
| Total | 4,380,464.3 | 100% | 500,602,381 | 100% | 114 |

Malta, Chipre y Luxemburgo no están incluidos en el análisis.
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

4. 2. Principales problemas sociales y económicos en las regiones rurales

El proceso de reformas estructurales durante los años 90 en Bulgaria afecta seriamente a las zonas rurales. Las preocupaciones fundamentales se refieren, por un lado, a la población rural y, por otro, a la economía rural. Estos dos tipos de problemas están estrecha e intrínsecamente relacionados, por lo cual, deben ser considerados conjuntamente. En breve, se trata de acusado declive demográfico, bajo nivel de educación de la población rural, alta tasa de desempleo y desempleo de larga duración, deterioro de la infraestructura, despoblación, sobre todo, debido a los procesos migratorios. Algunos de estos problemas son comunes a otras zonas rurales europeas, o más bien, lo fueron en períodos recientes¹¹.

La restitución de la tierra agrícola produce alto nivel de fragmentación de las explotaciones en Bulgaria. La reestructuración de la agricultura y la falta de apoyo suficiente por parte del gobierno dan lugar a abandono de muchas tierras agrícolas. Las zonas más

¹¹ Parecidos problemas enfrenta el campo español (Molinero Hernando, 2004; Collantes, 2004).

afectadas del abandono de las tierras son las regiones montañosas, las regiones con carencias naturales o de mala calidad del suelo. La superficie agrícola que no está en uso por más de tres años es de 450 miles de hectáreas y tiende a aumentar (MAA, 2004). El 79% de la SAU de las explotaciones agrícolas se arrienda, lo que hace que alrededor del 93% de la superficie cultivada por las cooperativas y las empresas agrícolas es tierra arrendada. La fragmentación de la tierra constituye una barrera para inversiones a largo plazo en la agricultura y el uso eficiente de la maquinaria agrícola.

Otro problema está relacionado con la población rural. A lo largo de la última década la población de Bulgaria ha ido disminuyendo¹². Pero en las zonas rurales, el declive demográfico ha sido más acusado que en las zonas intermedias o urbanas. La población en las zonas rurales se ha reducido en más de 1 millón de personas en el período 1972 - 2004 (INE, MAA, 2005). En 2004 la población rural es 3,2 millones, es decir, el 58% de la población del país, mientras que en 2010 ha llegado a ser 2,9 millones de personas, lo que representa el 39 % de la población búlgara. El promedio de habitantes que viven en las localidades rurales es de 12 610 personas y en las aldeas es de 540. Cabe destacar que existen diferencias significativas en la distribución de la población entre los distintos municipios rurales. Hay sólo 18 municipios rurales con población que supera 25 miles de personas. Alrededor del 15% de los municipios rurales son de tamaño extremadamente pequeño con una población inferior a 5 000 personas. Estos municipios enfrentan problemas muy serios en cuanto al mantenimiento de la variedad y la calidad de los servicios públicos para la población rural, y por lo tanto, son más vulnerables a declive demográfico.

Adicionalmente, en las zonas rurales se observa un proceso de envejecimiento de la población (Tabla 12). Entre 2001 y 2006 la población joven (hasta 14 años de edad) ha disminuido un 21,1%. Para el mismo período el número de las personas que tienen entre 15 y 64 años de edad se ha reducido un 8,9%. En 2007 la edad media de la población urbana es 39 años mientras que en el campo la edad media de los habitantes es 45 años. La tasa bruta de natalidad es el 10,1 ‰ en las ciudades y el 8,3 ‰ en los pueblos, lo que conduce a valores más altos del indicador de edad media en el campo. Naturalmente, la tasa bruta de mortalidad es mayor en las aldeas (20,7 ‰) que en las ciudades (12,2 ‰). En 2001 el 17,9% de las personas que residen en las regiones rurales es mayor de 65 años de edad, en 2006 este porcentaje alcanza el 19,1%, lo que supone que casi uno de cada cinco habitantes del campo es mayor de 65 años de edad.

Tabla 12. Estructura por edades de la población de Bulgaria, 2001 – 2006

| Región | NUTS-3 | Población total | Variación 2001 - 2006, % | | | % de la población 65+ | |
|------------------------------------|-----------|-----------------|--------------------------|-------------|-------------|-----------------------|-------------|
| | | | 0-14 | 15-64 | 65 + | 2001 | 2006 |
| Regiones predominantemente rurales | 11 | -10.0 | -21.1 | -8.9 | -4.1 | 17.9 | 19.1 |
| Regiones intermedias | 16 | -4.7 | -16.9 | -3.3 | 1.2 | 16.1 | 17.1 |
| Regiones predominantemente urbanas | 1 | 0.8 | -11.5 | 2.8 | 2.3 | 14.6 | 14.8 |
| Bulgaria | 28 | -5.3 | -17.3 | -3.8 | -0.2 | 16.3 | 17.2 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

¹² Según los resultados del censo demográfico nacional la población de Bulgaria es 7,929 miles de personas en marzo de 2001 y 7,365 miles en febrero de 2011. Fuente: INE, 2011.

El nivel de educación de la población rural es significativamente inferior al de la población urbana. La tasa de inalfabetización de las personas entre 25 y 65 años de edad en los municipios rurales es el 1,7%, lo que supone que es dos veces superior que en la ciudad (INE, 2007). Casi la mitad de la población rural no tiene educación secundaria, mientras que en la urbe este porcentaje es el 20%. Sólo el 5,5% de los habitantes del campo tienen educación universitaria y en la urbe la población que ha obtenido título universitario es el 20,6%. La participación en educación a lo largo de toda la vida es muy baja en Bulgaria y oscila al 1.3%. En las zonas predominantemente rurales tan sólo un 0,9% de la población hace educación continua.

Otro problema relevante en los municipios rurales es el alto nivel de desempleo y, el particular, el paro de larga duración. En general, en los últimos años la tasa de desempleo en Bulgaria muestra una tendencia decreciente del 13,3% en 2003 al 6,8% en 2009. Sin embargo, la tasa de desempleo en el campo sigue siendo muy elevada y se sitúa un 1,6% por encima de la media nacional (Tabla 13).

Tabla 13. Tasa de desempleo en Bulgaria y UE-27, 2009

| Región | Bulgaria | | | UE-27 | |
|------------------------------------|---------------------|---------------------|------------------|---------------------|---------------------|
| | %, población activa | Variación 2005-2009 | %, paro de larga | %, población activa | Variación 2005-2009 |
| Regiones predominantemente rurales | 8.4 | -3.9 | 4.1 | 8.9 | -0.8 |
| Regiones intermedias | 3.8 | -3.8 | 3.1 | 9 | 0.7 |
| Regiones predominantemente urbanas | 6.9 | -2.4 | 0.5 | 8.8 | -0.3 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe económico de la UE, 2010

Por lo que se refiere a la duración del desempleo el coeficiente de la esperanza de desempleo medio en los pueblos es mucho más alto que el promedio del país. En 2009 el paro de larga duración es el 4,1% en las regiones rurales y apenas el 0,5% en la urbe. Aunque la tasa de desempleo en las regiones predominantemente rurales se mueve en la dirección correcta y sigue una tendencia a la baja, la situación del mercado laboral en los pueblos ha mejorado menos que en la ciudad, lo que conduce al aumento de las discrepancias entre la urbe y el campo. El alto nivel de desempleo de larga duración en el campo se explica con la falta de oportunidades de empleo en las zonas rurales y el deterioro de la calidad de la fuerza de trabajo. Encuestas realizadas en las zonas rurales muestran que a pesar de la elevada tasa de desempleo, los empresarios encuentran dificultades de contratar mano de obra cualificada (MAA, 2007). La densidad de las empresas en las zonas rurales es significativamente inferior que la en las zonas urbanas. En el año 2004, en las regiones predominantemente rurales hay 26 empresas por cada mil habitantes, mientras que en las regiones predominantemente urbanas las empresas son 35. El lento ritmo de mejora de la situación económica en el campo lleva a la conclusión de que la diversificación de la actividad económica en estas regiones ha sido bastante limitada y la agricultura sigue siendo fuente de ingresos importante para la población rural (Tabla 14).

Tabla 14. Distribución del empleo por ramas de actividad y regiones, 2007

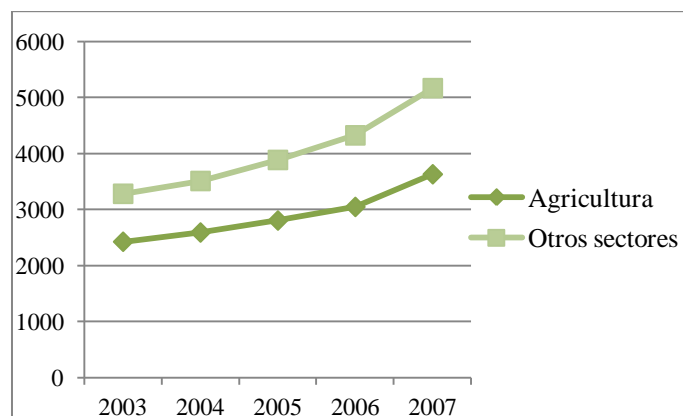
| | %, Empleo por sector | | | Variación 2002-2007 | | |
|------------------------------------|----------------------|----------------------|---------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
| | %, sector primario | %, sector secundario | %, sector terciario | %, sector primario | %, sector secundario | %, sector terciario |
| Bulgaria | | | | | | |
| Regiones predominantemente rurales | 28.8 | 29.7 | 41.4 | 1.5 | -0.1 | -1.3 |
| Regiones intermedias | 21.5 | 31.5 | 47 | -8.1 | 4.4 | 3.7 |
| Regiones predominantemente urbanas | 2.3 | 20.5 | 77.2 | -2.3 | -3 | 5.3 |

| | %, Empleo por sector | | | Variación 2002-2007 | | |
|------------------------------------|----------------------|----------------------|---------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
| | %, sector primario | %, sector secundario | %, sector terciario | %, sector primario | %, sector secundario | %, sector terciario |
| UE-27 | | | | | | |
| Regiones predominantemente rurales | 14.2 | 29.1 | 56.7 | -2.4 | 0.0 | 2.3 |
| Regiones intermedias | 6.3 | 28.7 | 64.9 | -1.2 | -0.7 | 2.0 |
| Regiones predominantemente urbanas | 1.4 | 22.4 | 76.2 | -0.2 | -1.7 | 1.9 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe económico de la UE, 2010

En 2007 en Bulgaria el 28,8% de la población que reside en las regiones rurales está ocupada en la agricultura, mientras que en la UE-27 la población rural empleada en el sector agrícola asciende al 14,2%. Algo más, durante el período 2002-2007 la población rural europea empleada en la agricultura ha disminuido en un 2.4%. En Bulgaria, en cambio, se observa la tendencia contraria. Para el mismo período la población rural empleada en el sector primario ha aumentado un 1,5%. Estos datos demuestran la relevancia y la estabilidad de la agricultura como fuente de empleo en el campo.

El análisis de los salarios del sector agrícola, en términos nominales, muestra una tendencia creciente en el período 2003-2007 (Gráfico 10). Sin embargo, el precio de la mano de obra en el sector agrícola se sitúa por debajo de la media nacional. La renta media que obtienen los empleados en el sector primario es un 30% inferior al nivel medio de los salarios anuales en el país. En el período observado 2003-2007 los ingresos obtenidos en la agricultura marcan un aumento notable del 49,7%, pero inferior al incremento medio de la remuneración en las demás ramas de actividad económica (57,7%). El ritmo más lento del incremento de la renta agrícola hace que se mantenga y aún aumente la brecha entre los salarios obtenidos por la población rural y la urbana.

Gráfico 10. Evolución de los salarios medios anuales (en euros), 2003-2007

Fuente: Elaboración propia a partir del INE.

Aunque en la última década la tasa de desempleo se reduce e incrementa simultáneamente el nivel de los salarios, la pobreza continúa siendo un reto presente en Bulgaria. La transición del país a una economía de mercado ha sido un proceso difícil y lleno de tensiones, acompañado de reducción de los ingresos de la mayoría de los hogares búlgaros. Desde la crisis de 1997, cuando la pobreza aumenta al 36% de la población, las tasas de pobreza van disminuyendo con la recuperación del nivel de consumo. Pese a que las tasas globales de pobreza en Bulgaria disminuyen, los cinturones de pobreza extrema persisten en el país. En las últimas dos décadas la pobreza se ha vuelto más concentrada entre grupos identificables dentro de la población: minorías étnicas, desempleados de larga duración, hogares en las zonas rurales. Estas bolsas de pobreza crónica son más resistentes y difíciles de alcanzar que la pobreza superficial vinculada a la caída temporal de los ingresos, por lo cual, se requiere un compromiso a largo plazo y continuidad en las políticas, así como seguimiento y evaluación. En el país se observa distribución territorial de la pobreza. En la capital Sofía la pobreza es menos prominente. La tasa de pobreza es casi tres veces mayor en los otros centros regionales y cuatro veces mayor en las pequeñas ciudades y pueblos que en Sofía. Asimismo, existen diferencias considerables en los perfiles de pobreza urbana y rural. La pobreza rural está relacionada principalmente con el acceso al mercado laboral, la educación, la asistencia médica y otros servicios sociales. La proporción de personas que viven en pobreza es significativamente mayor en las zonas rurales. El PIB per cápita en las zonas predominantemente rurales es 2,8 veces menor que el en las regiones urbanas. En la Tabla 15 se puede contemplar que existe enorme diferencia entre el PIB per cápita de la población rural en Bulgaria y en la UE. Además, se puede observar que a lo largo del período 2000-2006 el PIB per cápita en la urbe ha aumentado en 31 puntos porcentuales y ha llegado a ser el 80% del nivel medio europeo, mientras que el PIB per cápita de la población rural ha subido sólo un 5% para alcanzar el 28% de la media UE. Este fenómeno de comparativamente lento incremento de los ingresos de la población rural y la persistencia de un nivel de vida bajo se explica con los salarios más reducidos en las zonas rurales, la alta tasa de desempleo y subempleo, la considerable parte de la población rural que vive de pensiones y ayudas de la seguridad social.

Tabla 15. PIB per cápita en función de regiones topográficas, Índice UE-27=100, 2006

| Bulgaria | PIB pc, 2006 | Variación 2000-2006 |
|------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|
| Regiones predominantemente rurales | 28 | 5 |
| Regiones intermedias | 32 | 6 |
| Regiones predominantemente urbanas | 80 | 31 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe económico de la UE, 2010

En busca de mejores condiciones de vida en 2006 115 mil personas forman parte de las corrientes migratorias y cambian de lugar de residencia dentro del país. Aproximadamente el 43% de todos los migrantes cambian de su lugar de residencia permanente. El proceso migratorio ha resultado en el aumento de la población urbana con 5 198 personas, mientras que la población rural ha disminuido, respectivamente, en el mismo número. La redistribución territorial de la población que se está llevando a cabo en Bulgaria es indicador de las

profundas discrepancias en las condiciones de vida en la ciudad y en el campo. En ausencia de una política activa de inversiones en las zonas rurales las desigualdades se profundizarán. La tendencia a la urbanización se traduce en un proceso de despoblación del campo que es más fuerte en las zonas fronterizas y en las regiones montañosas. La despoblación y el envejecimiento de la población en las zonas predominantemente rurales plantean problemas muy serios del desarrollo económico.

Las zonas rurales representan una parte significativa de Bulgaria. Las regiones predominantemente rurales ocupan el 54% de la superficie del país y en ellas reside el 39% de la población búlgara. En términos generales, en los últimos dos lustros la situación económica en el conjunto de Bulgaria, y en las zonas rurales en particular, ha mejorado sustancialmente. Se observa una tendencia positiva de reducción de las tasas de desempleo e incremento de los salarios en el campo. Sin embargo, si bien ha habido una fuerte recuperación económica en las zonas urbanas a partir de 1998, la población rural se ha beneficiado en menor medida del crecimiento económico del país. La dinámica económica, que se ha generado en la ciudad, no ha podido transferirse en la misma escala a las zonas rurales. El bienestar rural se ha visto limitado por los problemas estructurales de las regiones rurales. En primer lugar, la escasa diversificación de las actividades económicas en el campo deriva en el hecho de la agricultura sigue siendo una importante fuente de empleo. Puesto que las opciones de trabajo en el campo son escasas y se mantiene una tasa de desempleo que supera la media del país, el nivel de los salarios es comparativamente más bajo. Como consecuencia, se produce un aumento de la desigualdad entre el nivel de vida en las zonas rurales y el en las urbanas. El nivel de vida más bajo en el campo desemboca en movimientos migratorios desde el campo hacia la urbe. Estos movimientos derivan en una concentración de la población en reducidos espacios, a la vez que, complementariamente un llamativo y acusado vaciamiento rural. El declive demográfico en el campo alimenta otros retos ante las zonas rurales como envejecimiento de la población rural, ensanchamiento y empeoramiento de los servicios sociales, bajo nivel de la educación, deterioro de la infraestructura, persistencia de cinturones de pobreza. Para hacer frente a estos graves problemas y mermar los contrastes palpables entre la Bulgaria rural y la Bulgaria urbana se requiere una política de desarrollo rural coherente a largo plazo.

PARTE III: POLÍTICAS AGRÍCOLAS DEL COMUNISMO A LA PAC

5. La política agrícola en Bulgaria antes de la PAC

Para estudiar la evolución de la agricultura, cabe hacer un análisis del desarrollo del sector de punto de vista histórico. Una visión retrospectiva hará más comprensible la situación contemporánea del sector y nos servirá de base para entender mejor los hechos.

5. 1. La política agrícola del comunismo (1944-1989)

Bulgaria está situada en los Balcanes y este hecho condiciona sobremanera su potencialidad agraria inicial. En especial, destaca la zona del valle del Danubio (en la parte norte del país), donde las condiciones del suelo y el clima permiten flexibilidad en los usos agrarios. Durante la primera mitad del siglo XX Bulgaria era un país predominantemente

agrario. El 85% de la población estaba empleada en el sector primario. En aquel entonces, Bulgaria ocupaba uno de los puestos de cabeza en Europa en cuanto a producción agrícola per cápita. La agricultura se caracterizaba por pequeñas explotaciones privadas con un tamaño medio de entre 3,5 y 4 hectáreas. Hasta la Segunda Guerra Mundial la agricultura búlgara se caracterizaba por desarrollo intensivo. No obstante, en los años 30 del siglo XX se definieron dos problemas ante la agricultura: el bajo nivel de desarrollo técnico en el sentido de que la disponibilidad de maquinaria agrícola era escasa y, segundo, las grandes distancias entre las granjas que impedían la explotación eficiente de la tierra agrícola (Bachev, 2007).

Después de la Segunda Guerra Mundial Bulgaria se quedó en la esfera de influencia de la Unión Soviética y, naturalmente, en el país se introdujeron las ideas del pensamiento socialista. Las nuevas élites políticas consideraban que la propiedad privada era la causa principal para la penuria en el campo y que sólo su abolición terminaría con las desigualdades entre las clases (Ivanov, 1979). En el espíritu de estas ideas se asumió nuevo curso de desarrollo de la agricultura – la colectivización de la tierra y la intensificación de la producción. La intensificación de la producción requería mayor grado de mecanización y concentración de las tierras de cultivo, por lo cual, se procedió a la creación de cooperativas agrícolas dirigidas por el Estado. En la cooperativa, los ingresos de los agricultores se formaban en función de dos índices: primero, como resultado del trabajo empleado por el agricultor en la cooperativa, y segundo, en contrapartida de la tierra que el agricultor ha “arrendado” a la cooperativa. La idea primordial era que la colectivización se realizara de forma gradual y la población participara voluntariamente en las cooperativas. Las primeras cooperativas agrícolas se establecieron a finales de los años 30 del siglo XX con el enérgico apoyo del Estado. A partir del 9 de septiembre de 1944¹³ se inició un proceso de construcción acelerada de cooperativas de producción (TK3C (TKZS), por sus siglas en búlgaro) al lado de las estructuras asociativas ya existentes (Tabla 16).

Tabla 16. Reestructuración de la agricultura, 1944-1960

| Año | Número TKZS | Tamaño medio, ha | Número de campesinos (miles) | Tierra de cultivo, % |
|-------------|--------------------|-------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| 1944 | 110 | 240 | 7 | 0.6 |
| 1946 | 480 | 359 | 41 | 3.7 |
| 1948 | 1100 | 265 | 124 | 7.2 |
| 1950 | 2501 | 862 | 502 | 51.1 |
| 1956 | 3100 | 1003 | 911 | 77.4 |
| 1958 | 3290 | 1061 | 1244 | 93.2 |
| 1960 | 932 | 4266 | 1256 | 98.4 |

Fuente: Bachev, 2007

Algunos campesinos, especialmente los que vivían en zonas desfavorecidas, se incorporaron en las cooperativas con entusiasmo puesto que a sus ojos la cooperativa agrícola representaba un medio de incrementar sus ingresos y mejorar su calidad de vida. Pero también

¹³ Con el golpe de estado del 9 de septiembre de 1944 en Bulgaria sube al poder el partido comunista liderado por Kimon Georgiev.

había quienes que se vieron obligados a hacerse miembros de las cooperativas. En el Estado se inició una política común para la Unión Soviética y sus satélites, encaminada a transferir recursos desde la agricultura hacia los procesos de industrialización. El Estado se puso a comprar la producción agrícola de los productores privados a precios muy bajos, casi simbólicos. En adición, los propietarios de explotaciones que superaban 5 hectáreas habían sido gravados con impuestos muy elevados sobre la tierra. Asimismo, entre 1949 y 1953 el sistema de suministro se apretó, lo que empujó a los campesinos a incorporar sus tierras en las cooperativas. En la década de los años 50 se observaba extensión continua de las nuevas explotaciones colectivas. Los campesinos que permanecían en las aldeas se convirtieron en obreros al servicio de la empresa colectiva. A finales de 1959 el 95% de los hogares formaban parte de las cooperativas (Bachev, 2007).

Una vez colectivizada la tierra agrícola bajo la forma estatal, en los años setenta se intensificó un proceso de racionalización de las granjas colectivas. Se crearon Complejos Agro-Industriales que debían conseguir una concentración y una industrialización del agro búlgaro. Asimismo, el Estado estableció control total sobre los precios de los productos. El gobierno elaboraba planes de 5 a 10 años para el desarrollo de la economía. Pero, la demanda de los productos agrícolas, su calidad y las condiciones climáticas no se consideraban en medida suficiente a la hora de elaborar estos planes multianuales (Bachev, 2007).

A lo largo de la época del socialismo (1944-1989), la estructura del sector primario en Bulgaria se caracterizaba por grandes cooperativas y explotaciones estatales que constituían el así denominado “sector colectivo”, complementados secundariamente por pequeños huertos familiares. El tamaño de las explotaciones colectivas oscilaba típicamente entre 2 000 y 12 000 ha. En aquel entonces, Bulgaria existían siete grandes Complejos Agro-Industriales que absorbían más de 10 000 hectáreas de tierra y 6 000 empleados cada uno (Bachev, 2007). Al otro extremo, también se mantenían los huertos familiares que abarcaban entre 0,5 ha y 2 ha. La producción de estas explotaciones se usaba principalmente para consumo propio del agricultor y su familia. En términos globales, en 1989 el sector agrario aportaba el 13% de la renta nacional bruta y proporcionaba empleo al 17,2% de la población activa. No obstante, el nivel de vida en el campo, aunque había mejorado durante los años ochenta, continuaba siendo susceptiblemente inferior al urbano.

5. 2. La política agrícola después de 1989

Aunque durante todo el período 1944-1989 se observaba un aumento de dos a tres veces en la productividad agrícola, se produjeron también varios efectos negativos de la política agrícola del comunismo. Como resultado de la política estatal de mantener artificialmente los precios de los productos agrícolas estables durante largo período de tiempo, los agricultores tenían una imagen distorsionada de la demanda real y frecuentemente se encontraban en situación de exceso o déficit de la oferta (Blanchard, 1998). El sistema colectivo de producción derivó en el despilfarro de los recursos productivos, así como en la reducción o incluso la ausencia de estímulos para mejorar la calidad de los productos. La falta de interés personal de los agricultores desembocó en una generalizada sensación de irresponsabilidad en cuanto a la rentabilidad y la calidad de los productos. Adicionalmente, se produjo una enorme dependencia de la población rural del Estado. En los años ochenta la

agricultura enfrentaba problemas que el sistema colectivo se veía incapaz de resolver – baja productividad, reducidos niveles de inversión, falta de incentivos para mejorar la calidad de los productos, desequilibrios productivos. Todos estos problemas hacen evidente la necesidad de profunda reforma que conduzca a la reestructuración completa de la agricultura (Trendafilov, 2001).

A partir de 1989 en Bulgaria se inició un proceso de transformación de la economía en su conjunto que, naturalmente, afectó al sector primario. Las reformas que atañen al sector agrícola se articulaban en tres dimensiones: cambios en la propiedad de la tierra, descentralización en el sector estatal y reforma en el sistema de precios. Varios estudios (Bachev, 2007; Trendafilov, 2001) avalan la idea que la aplicación lenta y poco organizada de la privatización de las cooperativas estatales era la razón principal que llevó al colapso de la agricultura durante la transición y al empeoramiento sustancial de los ingresos de los hogares rurales.

En la teoría económica existe un vasto consenso acerca de que la correcta distribución de los derechos de propiedad es la piedra angular de la economía de mercado: “una economía de mercado sin propiedad privada es como un cuerpo sin cerebro” (Rider, 1994). A finales de los años ochenta en Bulgaria se creía que la privatización era el primer paso a la economía de mercado. Se esperaba que la propiedad privada fuera a proporcionar a los agricultores incentivos para mejorar su eficiencia y la productividad de su trabajo. Sin embargo, los hechos muestran que en el caso de Bulgaria la privatización por sí misma no condujo automáticamente a un sector agropecuario competitivo y orientado al mercado.

En 1989 se puso el principio de la restitución de la tierra agrícola. En virtud de la Ley de propiedad y uso de superficies agrícolas, adoptada en 1991, se restauraron los derechos de todos los propietarios antiguos de tierras agrícolas incorporadas en las cooperativas después de 1946. La rehabilitación de las tierras agrícolas en Bulgaria era un proceso sin precedentes que afectó al 82% de la superficie agrícola total del país (5,1 millones de ha) y convirtió alrededor de 1,7 millones de personas en propietarios privados de tierra agrícola. La restitución de la tierra duró casi 10 años debido a numerosas modificaciones de la Ley y dificultades técnicas relacionadas con la identificación y la restauración práctica de las tierras. De conformidad con la Ley de 1991 la mayoría de los activos, tangibles e intangibles, de las cooperativas colectivas (ganado, inventarios, viñedos, frutales), se dividieron en partes individuales entre los miembros y los empleados en las explotaciones colectivas. La maquinaria agrícola ha sido vendida a subastas externas, transferida a empresas agrícolas recién formadas, o bien, destruida. A principios de los años noventa se observaba fuerte disminución en el número de la maquinaria agrícola en el país - de casi 54 miles de tractores en 1989 a 38 miles en 1993 (FAO, 2009). Además, sólo una pequeña parte de los nuevos propietarios de la tierra tenían acceso a la maquinaria que aún existía (Michailov, 2001). La descentralización del sector estatal pretendía acabar con las grandes organizaciones agro-industriales y monopolios agrarios. En este sentido, se eliminaron los grandes Complejos Agro-Industriales y se dio impulso al cooperativismo privado en cada pueblo. El Estado disolvió la mayoría de los monopolios agrarios de procesamiento y comercialización de productos, siendo sustituidos por pequeñas tiendas estatales. Sin embargo, el ritmo de la privatización ha sido extremadamente lento. Menos del 10% del número total de empresas de la industria agrícola y alimentaria han sido privatizados a finales de 1995 (Comisión Europea,

1997). A lo largo de los primeros cinco años de la reforma, una parte significativa de las tierras se seguía cultivando por organizaciones estatales que se encontraban en proceso de liquidación. En 1996 la gestión de la actividad agrícola se transfirió, casi por completo, a las nuevas estructuras privadas. También se flexibilizaron las condiciones de registro de empresas y cooperativas privadas. Estos cambios resultaron en el registro de alrededor de 1,8 millones de explotaciones privadas con distinto tamaño y estatuto jurídico de sus propietarios (Bachev, 2007). La privatización convirtió a más de 1,7 millones de búlgaros en herederos de pequeñas parcelas de tierra y en propietarios de parte de los activos de las viejas estructuras colectivas. En las condiciones de inseguridad económica, alto nivel de desempleo y bajos ingresos de los años 90, una parte de la población utilizó esta tierra para crear explotaciones agrícolas familiares para consumo propio o para ventas esporádicas de productos agrícolas. Por otro lado, otra parte de los “nuevos propietarios” se encontraban empleados en sectores más rentables y no tenía interés económico en volver a la agricultura como principal fuente de ingresos. Para esta gente, existían dos opciones. Primero, vender o arrendar la tierra. Aunque hasta el 1998 sólo el 8% de los herederos disponían de un título oficial de propiedad de la tierra, el gobierno expedía certificados que permitían la compra - venta de tierras. En septiembre de 1996 se aprobó la Ley del régimen de propiedad, que describía las condiciones generales de arrendamiento de las tierras y mejoraba las perspectivas de arrendamiento a largo plazo de la tierra. Una parte de los herederos optaron por arrendar sus tierras a grupos de agricultores recién formados. En el proceso de liquidación de las cooperativas colectivas surgieron grupos de agricultores privados que intentaban ocupar el nicho que las cooperativas habían dejado vacío. En la situación de plena reforma se establecieron alrededor de 1 000 cooperativas privadas con un promedio de 700-800 ha (Comisión Europea, 1997). Otra parte de los nuevos propietarios renunciaron a vender o arrendar sus explotaciones debido a los bajos precios de las superficies agrícolas que ofrecían estas nuevas estructuras privadas. En ausencia de incentivos para arrendar la tierra, unos la dejaron baldía o cultivaban parte de ella para fines de autoconsumo. Así, en el período de transición tres cuartas partes de las granjas en el país mantenían un tamaño inferior a una hectárea (tamaño medio de 0,5 ha). El 97% de las explotaciones ganaderas no estaban especializadas y en ellas se criaban varias cabezas de ganado. Más del 90% de las granjas entraban en el grupo de explotaciones de subsistencia o semisubsistencia y 1 millón de personas estaban empleados a tiempo parcial en el sector agrícola que utilizaban como fuente de ingresos adicionales (MAA, 1997).

En la primera etapa de la reforma se esperaba que la restitución de la tierra y la liberalización de los mercados fueran a motivar a los empleados a trabajar más y aumentar sus rendimientos, ya que podrían negociar libremente su remuneración. No obstante, la historia agrícola de Bulgaria ha demostrado que esto no ocurrió. Como señala Rider (1994) “no tiene sentido creer que la propiedad va a dar rienda suelta a talentos ocultos y habilidades que pueden hacer la empresa rentable”, porque los “nuevos-viejos” propietarios no poseen los conocimientos necesarios para operar en las condiciones del libre mercado”. La parcelación de la tierra conllevó una reducción de la producción agrícola. Aunque el mercado tendía a incrementar los precios de los productos agrícolas, el gobierno seguía manteniendo artificialmente los precios bajos a lo largo de los cuatro primeros años de la reforma. De hecho, en su intento de proteger a los consumidores de la subida de los precios de mercado, el gobierno perjudicaba a los productores agrícolas. Entre 1989 y 1993 el gobierno fijaba techos

de los precios de 14 productos básicos que se situaban por debajo de los costes de producción, lo que obligó a los agricultores producir menos que antes. Cabe poner de manifiesto que el gobierno también ofrecía subsidios a los agricultores, pero ellos eran muy escasos y considerando el nivel de distorsión de los precios de los productos agrícolas, de hecho, la tasa neta de la ayuda estatal era negativa durante el período completo de la transición.

De las políticas agrícolas aplicadas a lo largo del período de transición se pueden extraer varias conclusiones que tienen relevancia a la situación actual de la agricultura búlgara. Primero, la reforma en la agricultura de 1989 sustituye las grandes cooperativas estatales especializadas en producción agrícola por un número enorme de explotaciones extremadamente pequeñas. No es de extrañar que esta fuerte fragmentación de la tierra agrícola conduzca a drástica disminución en la especialización y a una explotación ineficiente de la tierra, lo que por su parte, conlleva caída en la productividad, y por extensión, en la competitividad del sector. En adición, el sector agrícola se ve perjudicado por el colapso del mercado del CAME (mercado de intercambio entre los países socialistas). En la situación desfavorable en que se encuentra la economía búlgara en su conjunto, el sector primario se ve dañado también por la reducción del poder adquisitivo de la población, así como por la inestabilidad de la cadena interna de suministro de productos agrícolas.

Segundo, rasgo importante de la agricultura post-socialista es la fuerte dominación de intereses privados. Al comienzo de las reformas estructurales en Bulgaria los empleados en la agricultura oscilan al 18% y en 1999 este porcentaje crece al 26% (Comisión Europea, 2001). El aumento del número de empleados en el sector primario, se debe por un lado, del proceso de restitución de la tierra, y por otro, del desempleo en los demás sectores de la economía. Este fenómeno suele darse sólo en situaciones de grave crisis económica como la que experimenta el país en 1996-1997¹⁴. En los años 90 la agricultura se convierte para algunos en “empleador de última instancia”¹⁵. Pero aunque la población que se ocupa con actividades agrícolas aumenta susceptiblemente no se crean organismos de respaldo y protección de sus intereses. El bajo nivel de protección del interés de los nuevos agricultores, en gran medida, los desincentiva a emprender actividades orientadas al mercado.

Tercero, la fragmentación de la superficie agrícola y los activos agrícolas, así como la falta de acceso a fuentes de financiación y apoyo público lleva a una generalización de la agricultura como un sector de semimercado y de baja competitividad. Como consecuencia de la reducción de la superficie sembrada, la producción agrícola y ganadera ha sufrido una fuerte regresión del 50% en 1990 respecto al año anterior. En la situación de liberalización incompleta del mercado, los productores sufren del efecto combinado del aumento de los costes de producción y de la bajada de los precios de la producción agrícola.

En total, la fragmentación de la tierra, la carencia de experiencia en la gestión y la falta de estímulos para los nuevos propietarios destacan como factores principales que determinan la realidad agraria en Bulgaria después de la transición. En los años 90 la agricultura absorbe

¹⁴ La crisis económica de 1996 y 1997 estuvo marcada por el colapso del sistema financiero, provocado por la proliferación de instituciones de ahorro con estructuras piramidales al amparo de la falta de supervisión del sistema. La quiebra de los bancos agravó la crisis de hiperinflación y depreciación.

¹⁵ Esto mismo ha sido sugerido para España de comienzos del siglo XX (Simpson, 1995). Esta similitud con la agricultura española de comienzos del siglo XX refleja el gran atraso en el desarrollo de la agricultura búlgara.

gran volumen de capital humano, pero esta enorme inversión no recibe en contrapartida adecuados niveles de ingresos debido a la parcelación de las explotaciones, la contracción de los mercados agrícolas y la falta de apoyo al sector por parte del Estado. La reforma de 1989 pone punto y final del modelo colectivo socialista sin establecer nuevas unidades agrícolas que se correspondan al libre mercado agrario.

5. 3. Instrumento de preadhesión SAPARD

A partir de 2000 el gobierno hace realineamiento de la política agrícola y empieza a aplicar medidas más adecuadas a las nuevas realidades. La mejora en el rendimiento agrícola durante el período de preadhesión (2000-2006) se debe fundamentalmente al efecto combinado de la financiación del gobierno de la agricultura y la aplicación del programa agrícola SAPARD de la UE. Las inversiones en la agricultura entre 2000 y 2006 provienen de dos grandes fuentes: fuente interna que es el gobierno y los bancos comerciales, y fuente externa - la UE. El gobierno crea el Fondos Estatal para la Agricultura. La financiación de la UE se canaliza a través del programa PHARE y SAPARD, de los dos programas europeos más relevancia tiene SAPARD puesto que a partir del año 2000 PHARE concede menos del 3% de su presupuesto para agricultura. Debido a la escasa relevancia del PHARE en el sector primario en adelante se analiza sólo el programa SAPARD.

A diferencia del proceso de transición, el apoyo financiero del gobierno al sector agrario entre 2000 y 2006 es más estructurado y orientado a resultados. La ayuda concedida mediante el Fondo Estatal se organiza en subsidios directos para proyectos de inversión, créditos a corto y a largo plazo. Las áreas de la ayuda alteran en función de las necesidades de los productores, pero en general, cada año se otorgan subsidios para cereales, patata, hortalizas, remolacha azucarera y productos lácteos. La cantidad de los subsidios cambia en consonancia con las necesidades anuales (Tabla 17).

Tabla 17. Subsidios agrícolas concedidos a través del Fondo Estatal, 2000-2006

| Año | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Miles de euros | 5,421 | 27,271 | 25,188 | 28,276 | 38,015 | 30,092 | 29,322 |

Fuente: Informes agrarios 2001, 2003, 2005 y 2007, MAA

En 2004 por primera vez el gobierno concede subsidios para la exportación de productos agrícolas. También se observa un incremento en los contratos de créditos a largo plazo celebrados por agricultores. En 2001 los créditos concedidos a agricultores son 6 265, en 2002 son 8 141, en 2003 alcanzan 16 414, en 2004 llegan a ser 27 106 (Informes agrarios 2002, 2005, 2007, MAA). Gran parte de los préstamos se utilizan para la compra de maquinaria agrícola que forma parte del proceso de mecanización de la agricultura impulsado por el Estado (Informe agrario, 2005). Otros gastos se asocian a la modernización de las explotaciones, la ejecución de actividades veterinarias, el control de plagas, etc.

En general, el apoyo del gobierno va aumentando progresivamente y las subvenciones se otorgan para el cultivo de determinados productos. Por otro lado, se inician proyectos de inversión en desarrollo técnico. Así, se pone el principio de un proceso que tiene como finalidad la recuperación del sector de la profunda crisis sufrida a lo largo de la transición.

Durante el período 2000-2006 el 97% de los subsidios estatales han sido absorbidos correctamente (Informe agrario, 2005).

En paralelo, en el período de preadhesión 2000-2006 en Bulgaria se pone en marcha el Programa Especial de Adhesión para el Desarrollo Agrícola y Rural (en adelante, SAPARD, por sus siglas en inglés). El SAPARD es un instrumento europeo de apoyo al sector primario. A continuación en el capítulo se analiza el contenido del programa, su implantación en Bulgaria y, por último, se evalúa la ayuda que ha obtenido Bulgaria a través de este instrumento y las repercusiones sobre el sector.

En términos de la cantidad de la financiación proporcionada mediante el SAPARD, Bulgaria es el tercer país de los PECO por detrás de Polonia y Rumanía (ambos países disponen de notablemente más tierra cultivable que Bulgaria). Por otra parte, Bulgaria es el primer país en que se implementa el programa.

5. 3. 1. Planteamiento del SAPARD

En las conclusiones del Consejo Europeo de los días 12 y 13 de diciembre de 1997 se contempla la aplicación de una estrategia de preadhesión reforzada para los países candidatos de Europa Central y Oriental. En cumplimiento de este compromiso político se crea un Programa Especial de Adhesión para el Desarrollo Agrícola y Rural, el así denominado SAPARD. El programa SAPARD tiene por objeto primordial “ayudar a diez países candidatos de Europa Central y Oriental a llevar a cabo las oportunas reformas estructurales en su agricultura y su entorno rural” (Comisión Europea, 2001). El instrumento especial SAPARD pretende enfrentar los problemas estructurales de la agricultura búlgara, entre los que destacan, la fragmentación de la tierra agrícola, el empeoramiento de la estructura por edades y de la cualificación profesional de los empleados en la agricultura, el escaso uso de maquinaria en la agricultura, las reducidas inversiones en el sector.

A través del SAPARD la Unión Europea concede a los PECO recursos financieros que ascienden a más de 500 millones de euros anuales durante el período 2000-2006. La concesión de fondos públicos de la UE para respaldar las considerables inversiones en el sector primario previstas en el marco del SAPARD representa, tanto en su concepto, como en la práctica, una actuación sin precedentes (Comisión Europea, 2001). El documento básico que rige SAPARD es el Reglamento 1268/1999 del Consejo de 21 de junio 1999¹⁶, conocido como el Reglamento SAPARD. Las ayudas otorgadas a través del SAPARD se basan en un único programa de desarrollo rural y agrario elaborado por las autoridades nacionales competentes de cada país candidato para el período 2000-2006. El contenido de cada programa refleja las prioridades y las necesidades específicas de cada país beneficiario (dentro de los límites impuestos por el Reglamento 1268/1999). El programa SAPARD se financia a través del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEOGA). Los pagos se organizan a bases anuales, pero en caso de que no hayan sido aprovechados en su totalidad, los recursos no son transferibles para el año siguiente. El rasgo más novedoso y peculiar de SAPARD es que las autoridades nacionales de los países solicitantes asumen la plena responsabilidad del

¹⁶ Reglamento (CE) n° 1268/1999 del Consejo, de 21 de junio 1999, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión, DO L 161 de 26.6.1999

programa a través de una “gestión totalmente descentralizada”, permitiendo de este modo la ejecución del SAPARD. Las funciones de la Comisión Europea se limitan a distribuir los fondos entre los PECO, aprobar los proyectos nacionales, realizar seguimiento y control. La finalidad perseguida con este enfoque singular del programa consiste en hacer posible la consecución de los objetivos subyacentes del instrumento SAPARD: en primer lugar, la realización de un gran número de proyectos de pequeña envergadura, en principio, en todas las zonas rurales de cada país; y en segundo lugar, la creación de estructuras que puedan hacerse cargo de la aplicación del acervo de la UE en cuanto tenga lugar la adhesión.

El planteamiento de ejecución descentralizada del programa lleva aparejados dos requisitos fundamentales que deben cumplirse antes de poder concederse las ayudas – uno de carácter jurídico y el otro de carácter práctico. El primer requisito tenía fundamentalmente un carácter normativo. Puesto que los PECO iban a beneficiarse de fondos de la Unión, pero en el período de preadhesión ninguna disposición del derecho de la UE era vinculante para los Estados beneficiarios, se optó por la celebración de acuerdos internacionales bilaterales entre la Comisión y el respectivo Estado candidato. Estos acuerdos anuales concretaban la cantidad de la financiación que proporcionaba SAPARD cada año y arreglaban las normas de control y rendición de cuentas. El primer acuerdo entre la Comisión Europea y Bulgaria ha sido firmado en octubre de 2000. El segundo requisito consistía en instaurar en cada uno de los países candidatos una agencia que pudiera llevar a cabo el programa SAPARD de forma coherente con las disposiciones legales negociadas. La organización de las agencias SAPARD debía ajustarse a las normas de la Sección de Garantía del FEOGA. El Fondo Nacional (entidad integrada en el Ministerio de Economía que ha sido ya instaurada para la gestión financiera del programa PHARE) era la autoridad competente para la acreditación de la agencia SAPARD. En Bulgaria la agencia acreditada que se estableció para gestionar SAPARD era el Fondo Estatal para la Agricultura. De conformidad con las conclusiones del Consejo el planteamiento descentralizado de SAPARD minimizaba el riesgo de complicar el instrumento de preadhesión y retrasar, por tanto, aún más su entrada en vigor. Además, se estimaba que la cesión de la gestión del programa SAPARD a una agencia nacional era un importante paso adelante en la preparación de la adhesión del país a la Unión. Bulgaria adquirió experiencia en gestión financiera de los fondos de la UE, en desarrollo de sistemas de control y transparencia de las operaciones. En suma, el sistema acordado con el programa SAPARD favorecía la preparación de los países candidatos de cara a la adhesión.

En el artículo 11 del Reglamento SAPARD se dispone que la Comisión distribuya los recursos disponibles entre los países candidatos y comunica su decisión a cada uno de ellos. El apartado 3 del artículo 7 del Reglamento establece que la distribución debe basarse en la población agraria, la superficie agrícola, el PIB per cápita, expresado en paridades de poder adquisitivo, y la situación territorial específica¹⁷. La Comisión consideró que, si bien, los cuatro criterios enunciados en el artículo 11 del Reglamento SAPARD eran pertinentes, no resultaba adecuado atribuir igual importancia a todos. Así pues, el 90% de la asignación total se calculó en función de la superficie agrícola, ponderada al 65%, y de la población agraria, ponderada al 35%. Las cifras resultantes se ajustaron según el diferencial del PIB de cada país

¹⁷ La distribución indicativa, por países beneficiarios, del importe máximo de la contribución financiera anual de la UE queda establecida en el anexo de la Decisión 1999/595/CE, de 20 de julio de 1999

con respecto a la media del PIB de los 10 países (expresados en paridades de poder adquisitivo). La asignación del 10% restante se basó en la situación territorial específica. De conformidad con el reparto indicativo por países beneficiarios a Bulgaria se destina el 10% de los recursos del programa SAPARD, lo que supone aproximadamente 52 millones de euros anuales (Tabla 18). La cantidad anual asignada a los países beneficiarios no puede superar el techo establecido.

Tabla 18. Reparto indicativo por países beneficiarios del importe máximo anual en miles de euros, precios constantes de 1999

| País | Importe | % del total |
|-----------------|----------------|--------------------|
| Polonia | 168,683 | 32.4% |
| Rumanía | 150,636 | 29.0% |
| Bulgaria | 52,124 | 10.0% |
| Hungría | 38,054 | 7.3% |
| Lituania | 29,829 | 5.7% |
| República Checa | 22,063 | 4.2% |
| Letonia | 21,848 | 4.2% |
| Eslovaquia | 18,289 | 3.5% |
| Estonia | 12,137 | 2.3% |
| Eslovenia | 6,337 | 1.2% |
| Total | 520,000 | 100% |

Fuente: Comisión Europea, Informe anual, 2000

El Reglamento SAPARD enumera a qué medidas puede concederse la ayuda¹⁸: inversiones en las explotaciones agrarias; mejora de la transformación y la comercialización de los productos agrarios y pesqueros; mejora de las estructuras de los controles de calidad, veterinarios y fitosanitarios; métodos de producción agraria concebidos para la protección del medio ambiente y la conservación del paisaje; desarrollo y diversificación de las actividades económicas; creación de servicios de sustitución en las explotaciones agrarias y de gestión de las mismas; constitución de agrupaciones de productores; renovación y desarrollo de las comunidades rurales y protección y conservación del patrimonio rural; mejora de las tierras y concentración parcelaria; creación y actualización de catastros; mejora de la formación profesional; desarrollo y mejora de las infraestructuras rurales; gestión de los recursos hídricos del sector agrícola; inversiones en explotaciones silvícolas de propiedad privada; asistencia técnica. Todas estas medidas se parecen mucho a las del segundo pilar de la PAC que se estaba aplicando en la UE-15 en esos momentos. Sin embargo, cabe resaltar que las medidas en favor de instalación de jóvenes agricultores, de jubilación anticipada y de apoyo a las zonas menos favorecidas no están incluidas en el ámbito de aplicación del programa SAPARD.

El SAPARD, así como los Fondos Estructurales de la UE, se rige por el principio de adicionalidad. La asistencia financiera otorgada mediante SAPARD no sustituye la ayuda nacional, sino complementa el esfuerzo nacional para apoyo a la agricultura y al desarrollo rural. Es decir, cada gobierno añade cofinanciación (recursos de origen nacional) a la dotación

¹⁸ Artículo 2 “Medidas” del Reglamento (CE) n° 1268/1999 del Consejo, de 21 de junio 1999

anual concedida por la UE. La ayuda de la UE y la cofinanciación nacional forman la subvención pública en el marco del programa SAPARD. El Reglamento SAPARD fija los límites de la aportación de la UE en relación con el gasto público y regula, en parte, la intensidad de las ayudas¹⁹. La contribución de la UE no superará el 75% de los gastos públicos totales elegibles. Por lo que se refiere a las inversiones generadoras de ingresos, la subvención pública no superará el 50% del coste total elegible. El porcentaje de la contribución de la Unión puede representar hasta un 75 % del coste de la medida. El Reglamento 696/2003²⁰ introduce algunas modificaciones: en caso de desastres naturales en los países beneficiarios, la asistencia de la UE en la subvención pública podrá alcanzar el 85% si se aplica a proyectos y medidas para las regiones afectadas. En lo referente a las medidas de asistencia técnica, la subvención de la Unión podrá alcanzar el 100% del coste total elegible.

5. 3. 2. Implementación de SAPARD en Bulgaria

Bulgaria ha sido el primer país de los PECO que cumple las condiciones previstas en SAPARD y, por tanto, es el primer país en que se inicia la aplicación de programa. El Plan Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural para el período 2000-2006 ha sido aprobado por la Comisión Europea²¹ con la decisión de 20 de octubre de 2000. El Fondo Estatal para la Agricultura obtiene la acreditación requerida y el 15 de mayo 2001 se convierte en Agencia SAPARD.

El Plan Nacional para Agricultura y Desarrollo Rural de Bulgaria establece dos objetivos estratégicos:

1. Desarrollo de producción agrícola eficiente y sostenible y consecución del sector agropecuario competitivo a través de mejores mercados, infraestructura tecnológica, políticas de inversión estratégica y alcance a los estándares de la UE;
2. Desarrollo rural sostenido en concordancia con las mejores prácticas ambientales mediante el suministro de oportunidades alternativas de empleo, diversificación económica y rehabilitación de la infraestructura.

El Plan Nacional incluye cuatro áreas prioritarias que recogen once de las medidas previstas en el Reglamento SAPARD (Tabla 19). Todas las medidas incorporadas en el Plan Nacional se corresponden con los problemas estructurales del sector primario en Bulgaria.

¹⁹ Artículo 8 “Porcentaje de la contribución comunitaria” del Reglamento (CE) n° 1268/1999 del Consejo, de 21 de junio 1999

²⁰ Reglamento (CE) No 696/2003 del Consejo de 14 de abril de 2003, DO L 99/24, 17.4.2003

²¹ Después de la evaluación positiva del Comité STAR de 12 de septiembre de 2000.

Tabla 19. Medidas incluidas en el Plan Nacional para Agricultura y Desarrollo Rural 2000-2006

| Prioridades | Beneficiarios | Financiación | % |
|---|---|--------------|------|
| Prioridad 1 | | | |
| 1.1. Inversiones en las explotaciones agrarias | Personas físicas (menores de 55 años) y sociedades jurídicas registradas como productores agrícolas (en que la participación estatal no supera el 25%). | 113,000,000 | 31% |
| 1.2. Transformación y comercialización de productos agrarios y pesqueros | Personas físicas (menores de 55 años) y sociedades jurídicas registradas como productores agrícolas (en que la participación estatal no supera el 25%). | 86,137,523 | 24% |
| 1.3. Prácticas agrarias inocuas para el medio ambiente | Personas físicas y sociedades jurídicas que en los últimos 5 años cultivan tierra en zonas elegibles y son capaces de adoprar el paquete de medidas agroambientales en su conjunto. | 9,000,000 | 2% |
| 1.4. Silvicultura, repoblación, inversiones en explotaciones silvícolas y transformación y comercialización de productos de la silvicultura | Personas físicas y jurídicas, municipios, propietarios o arrendatarios de terrenos forestales, empresas comerciales (en que la participación estatal no supera el 25%). | 30,000,000 | 8% |
| 1.5. Constitución de agrupaciones de productores | Agrupaciones de productores que tienen al menos 30 miembros y producción anual comercializada mínima de 150 miles de euros. | 3,500,000 | 1% |
| 1.6. Gestión de recursos hídricos | Asociaciones de riego registradas, municipios, MAA. | 20,000,000 | 5% |
| Prioridad 2 | | | |
| 2.1. Diversificación de las actividades y fuentes alternativas de ingresos | Personas físicas o sociedades jurídicas registradas como productores agrícolas y con sede en municipios elegibles. | 23,000,000 | 6% |
| 2.2. Renovación de los núcleos rurales y protección del patrimonio rural | Municipios ubicados en regiones rurales. | 28,500,000 | 8% |
| 2.3. Desarrollo y mejora de las infraestructuras rurales | Municipios ubicados en regiones rurales. | 20,690,000 | 6% |
| Prioridad 3 | | | |
| 3. Formación profesional | Productores agrícolas registrados, propietarios o arrendatarios de terrenos forestales, empleados por agricultores o empresas forestales. | 16,000,000 | 4% |
| Prioridad 4 | | | |
| 4. Asistencia técnica | Ministerio de Agricultura y Alimentación | 14,000,000 | 4% |
| Total | | 363,827,523 | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea, Informe anual, 2000

La Prioridad 1, que está fundamentalmente relacionada con inversiones en explotaciones agrarias, transformación de los productos, mejora de los canales de comercialización y promoción de prácticas productivas respetuosas con el medio ambiente absorbe el 72% de la financiación europea. Esto significa que el grueso del SAPARD está dirigido a aumentar la productividad y la competitividad de la agricultura, respetando al

mismo tiempo las normas medioambientales y los altos estándares de calidad de la Unión. En términos financieros, el principal objetivo del programa SAPARD es resolver el problema de la baja productividad del sector y preparar la agricultura búlgara para su incorporación en el primer pilar de la PAC.

La Prioridad 2 concentra medidas dirigidas al desarrollo rural – diversificación de las actividades económicas en las zonas rurales, mejora de la infraestructura, conservación del patrimonio rural. Estas medidas pretenden resolver los problemas socio-económicos de las zonas rurales. A las medidas incluidas en Prioridad 2, que coinciden, en gran medida, con las medidas del segundo pilar de la PAC, está destinado el 20% de la financiación canalizada por SAPARD.

A la Prioridad 3 “Formación profesional de los agricultores” están destinados el 4% de los recursos. El fomento de la cualificación y de las habilidades de los agricultores se percibe como piedra angular para un inteligente y sostenible desarrollo del sector a largo plazo.

A las actividades de asistencia técnica están destinados el 4% de los recursos financieros del programa SAPARD.

Puesto que SAPARD es un instrumento totalmente nuevo y es desconocido en Bulgaria, el inicio de su implementación en el país se caracteriza por pocos solicitantes de ayuda. No obstante, en 2002 el número de solicitudes de financiación crece sustancialmente. Hasta febrero de 2005 habían sido aprobados 1 909 proyectos (Tabla 20). La gran parte de ellos – 1 567 son proyectos desarrollados bajo la Prioridad 1.

Tabla 20. Proyectos en el marco de SAPARD por prioridades

| Prioridad | Aprobados hasta feb. 2005 | Realizados hasta dec. 2004 | Total realizados |
|------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|
| Prioridad 1 | 1567 | 739 | 1824 |
| Prioridad 2 | 338 | 102 | 586 |
| Prioridad 3 | | | 3 |
| Prioridad 4 | 4 | 1 | 11 |
| Total | 1909 | 842 | 2424 |

Elaboración propia a partir de Comisión Europea, Informe anual 2005 y MAA

En el marco de la Prioridad 2 han sido aprobados 338 proyectos hasta febrero 2005. 291 de ellos han sido aprobados bajo la Medida 2.1. “Diversificación de las actividades y protección del patrimonio rural”. Más numerosos son los proyectos de turismo rural (102), silvicultura (72), apicultura (78). Bajo la Prioridad 3 “Formación profesional de agricultores” hay sólo 3 proyectos aprobados.

En la Tabla 21 se puede contemplar la distribución de los proyectos desarrollados bajo la Medida 1.1 “Inversión en explotaciones agrarias” hasta febrero de 2005 por subsectores. En el marco de la Medida 1.1 han sido aprobados 1 324 proyectos que absorben 169 millones de euros. El número más significativo de proyectos ha sido realizado para hortalizas, cereales y tabaco (852); también notable número de proyectos han sido aprobados para cultivos permanentes, huertos y viñedos (343). Escaso número de proyectos han sido desarrollados para leche y productos lácteos (28), así como para huevos. De todos los proyectos en el marco

de la Medida 1.1, de hecho, han sido realizados sólo 607 que representa el 46% del total. En adición, el 33% de los fondos han sido reembolsados.

Tabla 21. Aprobados proyectos bajo la Medida 1.1. Inversión en explotaciones agrarias hasta febrero de 2005

| Subsector | Proyectos | | Pagos | | |
|--|-------------|-------------|--------------------|-------------|-------------------|
| | Aprobados | Completados | Aprobados | Aprobados % | Reembolsados |
| Hortalizas, cereales y tabaco | 852 | 473 | 96,982,565 | 57% | 44,768,062 |
| Cultivos permanentes, huertos, viñedos | 343 | 103 | 34,953,520 | 21% | 5,540,409 |
| Carne y productos cárnicos | 89 | 26 | 27,917,490 | 16% | 5,925,024 |
| Leche y productos lácteos | 28 | 5 | 5,331,046 | 3% | 470,230 |
| Huevos | 12 | 0 | 4,540,794 | 3% | n.d. |
| Total | 1324 | 607 | 169,725,415 | 100% | 56,703,725 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea y MAA.

Los beneficiarios de la aplicación del programa SAPARD en Bulgaria son 3 509 (MAA, 2008). Según datos indicativos del MAA en los 7 años de aplicación del programa en el sector primario han sido invertidos más de 1 billón de euros (Tabla 22). Dos tercios de los proyectos realizados en el marco del programa SAPARD son proyectos de grandes empresas agrícolas mientras que el resto son, en su mayoría, proyectos de cooperativas agrícolas. Estos datos implican que sólo una fina capa de grandes agricultores se beneficia del SAPARD. En cambio, se quedan fuera del SAPARD la inmensa mayoría de agricultores pequeños que no tienen capacidades para desarrollar proyectos bajo alguna de las medidas incluidas en el Plan Nacional.

Tabla 22. Distribución de la financiación por prioridades y fuentes, 2000-2006

| Áreas prioritarias | Recursos financieros (euros) | | | Total |
|--------------------|------------------------------|-------------|-------------|---------------|
| | UE | Nacional | | |
| | SAPARD | Públicos | Privados | |
| Prioridad 1 | 305,483,266 | 101,827,755 | 401,578,507 | 808,889,528 |
| Prioridad 2 | 138,487,554 | 46,162,518 | 75,337,197 | 259,987,269 |
| Prioridad 3 | 337,130 | 112,377 | 0 | 449,507 |
| Prioridad 4 | 440,420 | 110,105 | 0 | 550,525 |
| Total | 444,748,370 | 148,212,755 | 476,915,704 | 1,069,876,829 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea y MAA.

El 65% de los proyectos aprobados implican compra de maquinaria o equipo y reconstrucción de las instalaciones de la explotación (Georgieva, 2005), con lo cual se inicia un proceso de modernización de las grandes explotaciones agrícolas.

5. 3. 3. Impacto del programa SAPARD sobre el sector agrícola

Sin lugar a dudas, la aplicación del programa SAPARD tiene efectos positivos sobre el sector primario. Para el período 2000-2006 a través del instrumento de preadhesión SAPARD Bulgaria recibe 444 millones de euros que representan el 42% de las inversiones en el sector

agrícola. El número de los proyectos aportados aumenta sustancialmente a lo largo de los años, lo que refleja el aumento del interés por el programa y la adquisición de experiencia de gestión de fondos europeos de la agencia nacional.

La parte más significativa de la financiación (69%) se ejecuta bajo la Prioridad 1 que tiene por objetivo principal la orientación de la agricultura al libre mercado: aumento de la productividad y de la competitividad del sector, adaptación de la producción a los estándares de la Unión, modernización de las explotaciones, mejora de los canales de comercialización, promoción de buenas prácticas respetuosas con el medio ambiente. Los subsectores que aprovechan alrededor del 77% de estos subsidios son cereales, hortalizas, tabaco, cultivos permanentes, viñedos. Otros subsectores importantes para la agricultura de Bulgaria como carne y leche reciben sólo el 19% de las ayudas europeas.

Bajo la Prioridad 2, que tiene por objetivo primordial promover el desarrollo rural, se absorben el 31% de los fondos del programa. Con la implementación de las medidas incluidas en la Prioridad 2 del SAPARD prácticamente se pone el inicio de la política nacional de desarrollo rural que antes no existía. De las medidas de la Prioridad 2 se benefician principalmente los municipios en las zonas rurales. Sin embargo, a corto plazo no se observa cambio notable en la situación socio-económica en las regiones rurales. El crecimiento económico en estas zonas sigue siendo más lento que en las zonas predominantemente urbanas.

Según la programación de SAPARD el 4% de la dotación nacional está destinada a la Prioridad 3 “Formación profesional de los agricultores”. No obstante, de hecho, tan sólo un 0,08% de los fondos han sido realmente ejecutados. Los subsidios destinados a formación profesional son inferiores a los fondos utilizados para asistencia técnica. Cabe resaltar que la agencia nacional encargada de la gestión del programa experimentaba problemas de manejar de forma eficiente y transparente los fondos de SAPARD, lo que condujo a la congelación temporal de la financiación europea e imposición de sanciones económicas sobre Bulgaria en 2006.

Por su naturaleza SAPARD es un instrumento de alcance limitado que no tiene la capacidad para involucrar a todos que realizan actividades agrícolas. Los beneficiarios de SAPARD son una parte muy pequeña del número total de los agricultores. Puesto que el grueso de SAPARD está orientado a respaldar la modernización de las explotaciones y aumentar la competitividad, resulta que la gran parte de los subsidios del programa son absorbidos por grandes agricultores. Los pequeños agricultores que no disponen de capacidades para desarrollar proyectos quedan excluidos de la financiación europea canalizada por SAPARD.

Asimismo, se observa desproporción territorial de la distribución de los subsidios. Debido a la incapacidad administrativa de los municipios para desarrollar proyectos de calidad que encajan en las medidas consagradas en el programa algunas zonas rurales se quedan excluidas de la distribución de las subvenciones.

Aunque algunos de los efectos del programa enfrentan muchas críticas, en términos generales, el instrumento SAPARD tiene efectos positivos sobre el sector primario y sirve de base para la implementación de las dos pilares de la PAC en Bulgaria a partir de 2007.

6. Implementación de la Política Agrícola Común (PAC) en Bulgaria

6. 1. Pasos hacia la actual configuración de la PAC

Sin pretender realizar una retrospectiva exhaustiva de los antecedentes de la actual Política Agrícola Común, sí conviene señalar algunos momentos y medidas de especial relevancia para comprender la actual formulación de la PAC.

La PAC es la política más antigua, exitosa y controvertida de la Unión Europea. Desde su origen la PAC ha sido el principal instrumento de la construcción europea, con efectos políticos y económicos muy importantes. La PAC ha estado evolucionando constantemente para adaptarse a los cambios registrados en las necesidades del sector agrícola y del conjunto de la sociedad.

La PAC ha sido implementada en 1962 con 5 objetivos primordiales: impulsar el crecimiento de la productividad agraria, estabilizar los mercados agrarios, garantizar unos “precios razonables” para los consumidores, garantizar la seguridad en el abastecimiento, garantizar un “nivel de vida equitativo” a la población agraria. El cumplimiento de estos objetivos se articula sobre la base de tres principios: unidad de mercado, preferencia comunitaria, solidaridad financiera. Entre los instrumentos más importantes para la concreción de la PAC original destacan las regulaciones sobre precios y sobre comercio con terceros países. Las regulaciones sobre precios consisten en la fijación de un sistema de “precios institucionales” que reemplazan a los precios de mercado. Desde su principio la PAC ha sido una política proteccionista dirigida a proporcionar mayores ingresos a los agricultores europeos, a través del mecanismo de precios, y marginando las exportaciones de terceros países en el mercado interior. La PAC, en sus primeros 30 años de funcionamiento, alcanza la gran parte de los objetivos, pero también genera un conjunto de problemas: acumulación de excedentes, coste presupuestario excesivo, fuerte presión medioambiental, conflictos comerciales con la comunidad internacional, así como pérdida de legitimidad de puertas adentro. Los problemas de la PAC original conducen a los primeros intentos de reformarla.

La primera reforma sustancial de la PAC se realiza en 1992. La reforma ha sido impulsada por el Comisario de Agricultura Raymond Ray MacSharry quien pretende disminuir los excedentes agrícolas con objeto de contener la escalada del gasto, adaptar la PAC a las exigencias impuestas por la Ronda Uruguay de la Organización Mundial de Comercio (OMC), preservar un número suficiente de agricultores en el sector agrario con fines productivos y de protección del medio rural. La reforma MacSharry hace una redefinición de la PAC. Por un lado, la Comisión Europea reconoce que la economía rural contiene otros sectores productivos además de la agricultura y, por el otro, atribuye al espacio rural características de “bien público” en los planos ambiental y recreativo (Collantes, 2011). La reforma se basa en una sustancial reducción de los precios institucionales para acercarlos a los precios mundiales y en la introducción de ayudas directas por hectárea o cabeza de ganado, al objeto de compensar la merma en los ingresos de los agricultores. Asimismo, para indemnizar a los agricultores que pueden alegar verse duramente golpeados por la reforma, se introducen también las llamadas “medidas de acompañamiento” con tres tipos de programas de ayudas: para la protección del medio ambiente, para la reforestación de tierras previamente dedicadas a uso agrícola y para favorecer la jubilación anticipada de los agricultores. Es decir, en la

reforma de 1992 no se plantea la eliminación de la protección al sector agrario, sino modificación de forma en la que esta se hace. En gran medida, se sustituye la política de precios y mercados por otra de ayuda directa a los ingresos de los agricultores. Con esto se aspira evitar los problemas que el proteccionismo vía precios ocasiona en los mercados internacionales.

En fin, a la reforma MacSharry se le reconocen varios logros: consigue reducir los excedentes y contener el gasto; logra reducir los precios relativos de los alimentos e introduce medidas agroambientales que recompensan a los agricultores por sus funciones no productivas. Sin embargo, la reforma no logra aumentar la legitimidad de la PAC ante terceros países que se sienten perjudicados, tampoco logra corregir los problemas internos relacionados con la distribución equitativa de las ayudas entre los agricultores europeos²². Además, en la década de 1990 comienza a quedar claro que la Unión Europea va a expandirse a gran escala hacia el Este. Las próximas ampliaciones plantean la necesidad de reformulación de la PAC para poder absorber doce países con un sector agrario grande y un número elevado de agricultores.

Agenda 2000 es el documento que en 1999 plantea las líneas maestras de la nueva reforma de la PAC. Agenda 2000 muestra continuidad en algunos objetivos tradicionales de la PAC – otra vez se reducen los precios institucionales para mejorar la competitividad exterior de los productos agrícolas europeos y se sigue aplicando política de protección de los agricultores a través de subvenciones directas en función de las características de las explotaciones agrícolas. Un elemento novedoso es la modulación de estas subvenciones en función de criterios sociales y ambientales. La modulación social aumentaría la legitimidad interna de la PAC, al corregir el desequilibrio 80/20, mientras que la modulación ambiental aumentaría la legitimidad de las subvenciones a ojos de terceros países. No obstante, se opta por modulación voluntaria de las subvenciones de los Estados miembros. La gran novedad que el comisario Franz Fischler introduce es la formalización de la política de desarrollo rural y la transformación de la PAC en una política con dos pilares. Por un lado, la tradicional política de precios, mercados y subvenciones y, por otro lado, la “nueva” política de desarrollo rural²³ (Gráfico 11).

²² La concesión de ayudas directas en función del número de hectáreas y el número de cabezas de ganado hace que la distribución de los pagos PAC sea muy desigual, reforzándose su concentración entre los agricultores y empresas de mayor tamaño, lo que genera el “desequilibrio 80/20” (El 80% del apoyo público de la PAC se absorbe del 20% de los agricultores). Por otro lado, un problema de más reciente aparición tiene que ver con otra acusación de desigualdad: la que lanzan los agricultores mediterráneos (España, Grecia, Portugal) al considerar que las reglas de la PAC favorecen principalmente a las producciones y a los agricultores del norte de Europa.

²³ El segundo pilar de la PAC se articula en torno al Reglamento 1257/99 sobre Desarrollo Rural y el Reglamento 1259/99 que integran una serie de medidas en un plan único a través de 3 objetivos básicos: creación de unos sectores agrícola y forestal más fuertes; mejora de la competitividad de las zonas rurales; preservación de un medio ambiente y un patrimonio rural único. Los dos reglamentos no introducen ninguna novedad real, sino se limitan a recoger 22 medidas, todas ya existentes y dispersas por diferentes normativas, para que los Estados miembros escojan aquéllas que mejor se adecúen a sus zonas rurales.

Gráfico 11. Estructura de la PAC actual (simplificada)

| PAC | | | | | | |
|-------------------|--|--------------------------------------|------------------------------------|----------------|--------------------------|-----------------|
| Pilar 1 FEAGA | | | Pilar 2 Desarrollo Rural FEADER | | | |
| Ingresos directos | | Intervenciones en mercados agrícolas | | Competitividad | | Diversificación |
| | | | | | Medidas medioambientales | |
| | | | | LEADER | | |

Fuente: Elaboración propia.

El segundo pilar de la PAC se basa en el argumento de la “multifuncionalidad” de la agricultura, en el sentido de que la agricultura no se limita ser sólo un sector productivo. En el desempeño de sus actividades los agricultores cumplen una función territorial y ambiental que es equiparable a un bien público (conservación del entorno y el paisaje naturales, preservar el patrimonio rural, evitar la despoblación rural, etc.) y, por tanto, deben ser respaldados por la Unión. No obstante, al segundo pilar ha sido asignada una parte relativamente pequeña de la dotación de la PAC. En 2001 el 85 % del gasto de la PAC se orienta a la financiación del primer pilar y tan sólo un 15% se destina a desarrollo rural.

Teniendo en cuenta los inconvenientes no resueltos por las dos anteriores reformas de la PAC y el avanzado proceso de profundización y ampliación de la UE, las restricciones monetarias generadas por la preparación de la Unión Monetaria y la ampliación hacia Europa Central y Oriental, así como la creciente competitividad de los productos de terceros países y la nueva ronda de negociaciones de la OMC, en 2003 la PAC se vuelve a modificar. En 2002 después del Chequeo Médico de la PAC la Comisión propone una ambiciosa reforma destinada a transformar la política agrícola en su totalidad. Efectivamente, el compromiso adoptado en junio de 2003 introduce transformaciones profundas de la PAC²⁴. El cambio más llamativo de última reforma consiste en la sustitución de los pagos existentes bajo diferentes Organizaciones Comunes de Mercado por un “pago único” para cada explotación desvinculado del nivel corriente la producción. El importe de este pago queda determinado en función de la media de los importes que cada explotación ha recibido en un período histórico que actúa como referencia, que es el de 2000-2002²⁵. La reforma 2003 no implica una

²⁴ El núcleo duro de la reforma de 2003 es el Reglamento 1782/2003 del Consejo de 29 de septiembre de 2003 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la PAC y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores. Después del Chequeo Médico de 2009 Reglamento 1782/2003 se modifica por Reglamento 73/2009 del Consejo de 19 de enero de 2009.

²⁵ De acuerdo con el Reglamento 1782/2003, el modelo de aplicación del pago único ofrece varias posibilidades, según el grado de desacoplamiento que se aplique y según las ayudas se conceden sobre la base individual de lo percibido por el agricultor en el periodo de referencia 2000-2002, o se opte por un sistema regionalizado. El compromiso alcanzado en 2003 admite también disociación parcial del pago único. De este modo, los Estados miembros pueden escoger dejar vinculados a la producción, hasta un 25% de los pagos por hectárea para los

reducción en el nivel del apoyo prestado al sector agrario, pero sí en la recomposición del mismo. Con este sistema, agricultores y ganaderos reciben ayudas independientemente del nivel de producciones presentes o futuras, de su rendimiento o de los precios mundiales. Uno de sus inconvenientes es que consolida la distribución asimétrica de las ayudas generada por los sistemas de apoyo anteriores. Sin embargo, la desvinculación de las ayudas es importante por dos razones fundamentales. Primero, puesto que las ayudas ya no dependen de la producción corriente, los agricultores han dejado de producir excedentes y se pone fin al problema de sobreproducción. También la desvinculación de la ayuda supone evolución de la PAC en función de la demanda del mercado y deja libertad a los agricultores para producir lo que necesita el mercado. Segundo, según la clasificación de las ayudas directas de la PAC en función de sus efectos sobre el comercio internacional la OMC distingue Caja verde, Caja azul y Ámbar. Las ayudas directas en función de las características de la explotación entran en la Caja azul que reúne medidas que distorsionan el comercio. Con la sustitución de las ayudas directas en función de hectáreas y cabezas de ganado por ayudas directas condicionadas por el cumplimiento de medidas agroambientales, el grueso de la PAC pasa de la Caja azul a la Caja verde, lo que aumenta la legitimidad de la PAC a ojos de terceros países.

La reforma de 2003 representa también un impulso al segundo pilar de la PAC a través de la transferencia de fondos del primer al segundo pilar por medio de la modulación de las ayudas²⁶, de la condicionalidad de la ayuda al cumplimiento de ciertos requisitos medioambientales, así como por la implantación de nuevas medidas relativas a la calidad de los alimentos y el bienestar de los animales. El apoyo público a los agricultores está condicionado por el cumplimiento de una serie de normas medioambientales, de inocuidad de los alimentos, de sanidad vegetal y bienestar de los animales.

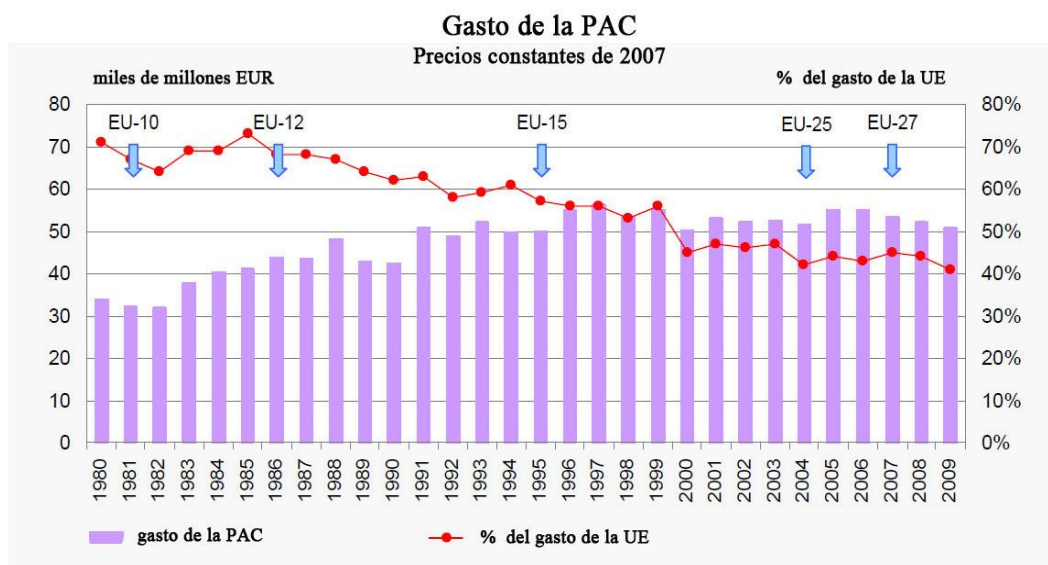
El primer pilar de la PAC se financia del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) que absorbe alrededor del 80% de los créditos de la PAC. El segundo pilar está financiado desde el 1 de enero de 2007 por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) que recibe el 20% restante. La dotación presupuestaria de la PAC, al igual que la del resto de políticas comunes, se fija en las denominadas Perspectivas Financieras o Marco Financiero Plurianual. En el marco financiero anterior (2000-2006) el gasto total de la PAC asciende a 333.604,1 millones de euros. Cabe poner de manifiesto que la negociación para determinar la dotación actual de la PAC (2007-2013) ha sido específica y ha adelantado a la negociación global. En el Consejo Europeo de Bruselas celebrado el 24 y 25 de octubre de 2002 se decide establecer un techo para los gastos del primer pilar durante el período 2007-2013, con el fin de evitar riesgos presupuestarios derivados, en parte, de la ampliación hacia los Países del Centro y el Este de Europa. En el Consejo de Bruselas se pacta que el gasto del primer pilar de la PAC no debe incrementarse anualmente más allá del 1% en términos nominales teniendo en cuenta el nivel alcanzado en el año 2006 que es 49.852,9 millones de euros (Informe financiero, 2007). El resultado es que el Marco Financiero Plurianual para el período 2007-2013 prevé una dotación (créditos de compromiso) de 330.085 millones de

cultivos herbáceos, hasta un 40% del pago suplementario al trigo duro, hasta el 50% de las primas de ganado ovino y caprino, y hasta el 100% de las primas de vacas nodrizas.

²⁶ La modulación introduce que aquellas explotaciones que perciben como ayudas directas una cantidad superior a 5 000 euros anuales se le reducirán las subvenciones en un 3% en 2005, en un 4% en 2006 y en un 5% en 2007. Los fondos “ahorrados” se transfieren al segundo pilar para financiar medidas de desarrollo rural en el mismo Estado miembro.

euros corrientes para la PAC. Esto supone que la PAC pasa del 44% en 2007 al 40% del presupuesto total en 2013.

Gráfico 12. Evolución del gasto de la PAC 1980-2009



Fuente: Comisión Europea

Desde la reforma de 2003, la PAC cuenta con un mecanismo interno de disciplina financiera, aplicable desde el ejercicio presupuestario de 2007 a fin de mantener los gastos del primer pilar de la PAC por debajo de los límites presupuestarios anuales que se fijan en el Marco Financiero Plurianual. Cuando las previsiones indican que se superará el total de gastos previstos para un ejercicio se propone un ajuste de los pagos directos. En el marco de la reforma de la Agenda 2000, los Estados miembros tienen la posibilidad de aplicar una modulación de las ayudas directas con carácter facultativo a fin de reforzar el segundo pilar de la PAC. A partir de la entrada en vigor del Reglamento 1782/2003, la modulación es obligatoria y se aplica a todos los agricultores de los 15 Estados miembros²⁷, salvo a las pequeñas explotaciones que reciben menos de 5 000 euros. Actualmente, el 65% de los fondos asignados a la PAC está destinado a ayudas directas. Para medidas de intervención en los mercados se destina el 15%²⁸ y los programas nacionales de desarrollo rural absorben el 20% de los recursos de la PAC.

Tabla 23. Gasto Agrícola según las perspectivas financieras, datos en millones de euros, precios constantes de 2004

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|
| Pilar 1 | 43.12 | 42.69 | 42.28 | 41.86 | 41.453 | 41.04 | 40.64 |
| Pilar 2 | 9.24 | 9.61 | 9.98 | 10.08 | 10.18 | 10.28 | 10.38 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo de perspectivas financieras 2007-2013.

²⁷ Dos países, el Reino Unido y Portugal pueden añadirle una modulación facultativa.

²⁸ Entre las medidas más importantes son: restituciones a la exportación, gastos de compra y almacenamiento de excedentes, diversas medidas sectoriales – ayudas al algodón, al aceite de oliva, a los fondos operativos de frutas y hortalizas, destilación de vino, otras.

De hecho, la reforma 2003 establece un modelo “a la carta” de las ayudas directas (Álvarez-Coque, 2006). Por un lado, en los antiguos Estados miembros (UE-15), Malta y Eslovenia (en adelante, UE-15+2) se aplica régimen del pago único (RPU). La PAC actual permite a los 15+2 elegir el porcentaje de desacoplamiento y el cálculo del monto del pago único. El resultado es, que hay países que han desacoplado completamente las ayudas y otros no. Se han creado varios modelos de pago único – histórico (Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, los Países Bajos, Portugal y, dentro del Reino Unido, por Escocia y el País de Gales), híbrido estático (Luxemburgo, Suecia e Irlanda del Norte), híbrido dinámico (Alemania, Dinamarca, Finlandia e Inglaterra) y regional (Malta, Eslovenia). Por otro lado, puesto que los nuevos Estados miembros incorporados en la UE a partir de 2004 no tienen referencias históricas para determinar los pagos únicos se ha creado un régimen simplificado de pago único basado en la superficie. El Régimen de Pago Único por superficie (RPUS) adoptado por los nuevos Estados miembros²⁹ supone pago de importes uniformes por hectárea admisible de tierras agrícolas, sujetos a un límite nacional estipulado en los acuerdos de adhesión que aumenta progresivamente durante el período de transición hasta alinearse completamente las ayudas a los nuevos Estados miembros con el nivel de la EU-15+2. Es decir, las ayudas directas que existen en la PAC actual no se van a aplicar en su totalidad a los nuevos Estados miembros. La Comisión ha argumentado esta decisión con dos razones principales: en primer lugar, los importes del RPU constituyen una compensación a los agricultores de la UE-15 por reducciones de precios en el pasado en el contexto de las reformas de la PAC. Por lo tanto, los agricultores de los nuevos Estados miembros no tendrían este derecho a ser compensados porque en ningún caso han disfrutado de precios elevados en el marco de la PAC³⁰. En segundo lugar, se asume que otorgando las ayudas directas se frenaría el ajuste estructural en el sector agrario y su consiguiente modernización.

La PAC ha sufrido una serie de transformaciones que la han convertido en una política muy diferente de la que nació treinta años antes. Las transformaciones acaecidas durante los últimos quince años en la PAC son el resultado de la confluencia de fuerzas internas y externas. Las limitaciones presupuestarias siempre han sido un reto ante la PAC. En este sentido, la búsqueda de herramientas adecuadas de congelar la escalada del gasto y al mismo tiempo suponer asignación eficiente de los recursos continúa hasta el día de hoy. En gran medida en respuesta de la ampliación al Este, la reforma de 2003 crea dos grandes grupos de beneficiarios de la PAC, los antiguos miembros más Malta y Eslovenia, por un lado, y, por otro, los diez nuevos Estados miembros de la Unión. La heterogeneidad de opciones que ofrece la PAC actual conduce a una considerable desigualdad en la asignación de pagos entre los Estados miembros.

A partir de 2007 Bulgaria implementa la PAC y deja de aplicar política agrícola y de desarrollo rural autónomos. Para el período de programación de la PAC 2007-2013 la agricultura y el desarrollo rural en Bulgaria se financian a través de tres fuentes principales:

²⁹ Actualmente en 10 EM se aplica el RPUS. En Malta y Eslovenia a partir de 2007 se aplica RPU.

³⁰ Este argumento es muy criticado y resulta poco creíble teniendo en cuenta que no se utiliza con ocasión de la incorporación de Austria, Suecia y Finlandia en 1995, cuando se aplican las reducciones de precio agrarios en la reforma de 1992 y, por lo tanto, antes de su incorporación a la UE-15. Además las ayudas directas han ido perdiendo su carácter originariamente compensatorio y ahora responden a una nueva orientación de la PAC en la que la ayuda va dirigida al productor y no al producto (De la Fuente, 2003).

- Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) financia en su totalidad las ayudas directas y las medidas de apoyo al mercado en el marco del primer pilar de la PAC. Para la mayoría de las actividades financiadas por FEAGA se aplica una gestión compartida entre Bulgaria y la Comisión Europea y sólo para un número limitado de actividades accesorias³¹ los gastos del FEAGA se gestionan de forma centralizada.
- Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) financia, en un contexto de gestión compartida entre Bulgaria y la Unión Europea, la contribución de la Unión al Programa Nacional de Desarrollo Rural que se aplica en Bulgaria. Bulgaria cofinancia los gastos del programa nacional mediante el Fondo Estatal para la Agricultura.
- Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Alimentación a través del Fondo Estatal para la Agricultura. La gran parte de los recursos financieros de origen nacional se destinan a cofinanciación de los gastos de FEADER para desarrollo rural y ayudas directas complementarias³².

La asignación presupuestaria para Bulgaria se diferencia por su volumen e intensidad de la financiación concedida a los antiguos Estados miembros, así como a otros de los nuevos miembros. Los fondos concedidos en el marco del primer pilar han sido negociados sobre la base de la superficie sembrada de cultivos, el tamaño de la rebaña de ganado y los rendimientos históricos. La asignación de recursos a desarrollo rural ha sido negociada en función de las peculiaridades estructurales y las necesidades Bulgaria. Para el período de programación 2007-2013 la dotación financiera de Bulgaria para el primer pilar es de 2,5 miles de millones de euros y 2,6 miles de millones de euros para el segundo pilar de la PAC. Cabe hacer hincapié en el hecho de que aunque alrededor del 80% del gasto total de la PAC se dirige al primer pilar, y sólo el 20% al segundo, en el caso de Bulgaria el 49% de la dotación nacional se asigna a ayudas directas a los agricultores y el 51% a medidas de desarrollo rural. La tendencia a priorización del segundo pilar se observa en todos los nuevos Estados miembros de la UE y revela un novedoso perfil lineamiento de la PAC en los países de Europa Central y Oriental.

6. 2. El Primer pilar de la PAC en Bulgaria

6. 2. 1. Régimen de Pago Único por Superficie

En Bulgaria, al igual que en otros nueve nuevos Estados miembros, se aplica el Régimen de Pago Único por Superficie (en adelante, RPUS). El RPUS será aplicable hasta el 31 de diciembre de 2013. Las ayudas directas europeas se financian en su totalidad por el FEAGA de manera anual. El FEAGA proporciona pagos directos en función de la superficie admisible a los usuarios de la tierra agrícola y no a los propietarios de la misma. Todos los pagos están completamente desvinculados de las actividades productivas.

³¹ Por ejemplo, medidas veterinarias específicas para la erradicación de enfermedades, promoción de productos agrícolas, financiación de sistemas agrícolas de contabilidad y encuestas agrícolas, etc.

³² También se asignan fondos nacionales a financiación del programa pre-existente de ayudas estatales a la agricultura y el desarrollo rural y para cubrir gastos administrativos.

Conforme al artículo 121 del Reglamento 73/2009 la implementación de las ayudas directas se lleva a cabo de acuerdo con un programa de incrementos, expresados porcentualmente con relación al nivel aplicable en los antiguos Estados miembros de la UE (Tabla 24).

Tabla 24. Calendario de incremento de la dotación financiera de Bulgaria 2007-2013, datos en euros, precios constantes de 2003

| Año | % del nivel aplicado en UE-15 | Límite máximo nacional |
|------------|--------------------------------------|-------------------------------|
| 2007 | 25 | 200,384 |
| 2008 | 30 | 246,766 |
| 2009 | 35 | 289,399 |
| 2010 | 40 | 327,621 |
| 2011 | 50 | 407,865 |
| 2012 | 60 | 488,209 |
| 2013 | 70 | 568,553 |
| 2014 | 80 | 648,897 |
| 2015 | 90 | 729,241 |
| 2016 | 100 | 809,585 |

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento 73/2009. art.40

A lo largo de los primeros diez años de la adhesión de Bulgaria a la UE (2007-2016) los agricultores búlgaros reciben sólo una fracción de los pagos directos obtenidos por los agricultores europeos en cuyos países se aplica el Régimen de Pago Único (en adelante, RPU). De conformidad con el calendario establecido, el apoyo financiero para Bulgaria comienza en 2007 con un 25% del nivel de apoyo a los agricultores de la UE-15+2, aumentando progresivamente cada año en cinco puntos porcentuales hasta el año 2009, y luego aumenta en un 10% por año hasta alcanzar en 2016 el 100 por ciento del nivel de financiación aplicable en la UE-15+2. Para el primer año de aplicación del primero pilar de la PAC es techo financiero fijado para Bulgaria es 200,4 miles de euros. En 2008 y 2009 a Bulgaria se asignan 246,8 y 287,4 miles de euros, respectivamente. En 2010 la financiación europea es de 327,6 miles y según el plan alcanzará 809,6 miles de euros en 2016. Para los años siguientes se aplicará el mismo techo financiero. Debido al elevado número de personas ocupadas en la agricultura y la vasta superficie agrícola de referencia que determina el gobierno, Bulgaria ocupa el tercer lugar entre los nuevos Estados miembros en cuanto al nivel de la dotación financiera nominal.

Los pagos directos no requieren asignación de fondos de presupuesto nacional, pero sí, tienen implicaciones sobre la Hacienda pública. El FEAGA remite la financiación acordada en el marco del primer pilar de la PAC directamente al Fondo Nacional para la Agricultura que opera como agencia acreditada de pagos. El Fondo Nacional distribuye los importes directos entre los agricultores elegibles. En vistas de los flujos financieros los pagos del sistema del RPUS son previamente financiados por el Fondo Nacional para la Agricultura. La transferencia de fondos del FEAGA se realiza en el año siguiente y prácticamente cubre los gastos realizados por el Fondo Nacional en el año anterior.

En principio, la determinación del nivel de las ayudas directas concedidas a los agricultores de los nuevos Estados miembros se basa en dos elementos clave: por un lado, de la dotación financiera del país que se establece para cada año por la Comisión Europea y, por otro, del área agrícola nacional (zona de referencia) propuesta por el gobierno y aprobada por la Comisión. El pago único se calcula dividiendo la dotación financiera anual por la superficie agraria de referencia de cada uno de los 10 nuevos Estados miembros. Por tanto, la intensidad de los pagos no es uniforme y varía en todos los países que han optado por RPUS. Cuando, en un año dado, los pagos únicos por superficie de un Estado miembro vayan a superar su dotación financiera anual, el importe nacional por hectárea admisible se reduce de forma proporcional aplicándose un coeficiente de reducción. Esta reducción de la intensidad de la ayuda constituye una de las medidas tomadas para evitar que el presupuesto de la PAC se des controle con la adhesión de los nuevos países.

Conforme al artículo 124 del Reglamento 73/2009 se considera “superficie agraria acogida al régimen de pago único por superficie la parte de la superficie agraria utilizada que se mantenga en buenas condiciones agrarias, tanto si se encuentra en producción como si no, ajustada, en su caso, con arreglo a criterios objetivos y no discriminatorios determinados por Bulgaria (o Rumanía), previa aprobación de la Comisión”. En el caso de Bulgaria (y Rumanía), se consideran admisibles también las parcelas agrarias plantadas con plantas forestales de rotación corta (código NC ex 0602 90 41³³).

Según las disposiciones europeas³⁴ la superficie mínima admisible por explotación es de 0,3 hectáreas. No obstante, la normativa europea permite que el país fije, sobre la base de criterios objetivos y previa aprobación de la Comisión, un tamaño mínimo dentro de los límites 0,3 ha y 1 ha con el que las explotaciones deben contar para poder beneficiarse de las ayudas directas del RPUS. El nivel mínimo admisible fijado por el gobierno de Bulgaria es de 0,5 hectáreas para los cultivos permanentes y una hectárea para el resto de cultivos. De hecho, Bulgaria, así como casi todos los nuevos Estados miembros³⁵, ha optado por establecer 1 ha como tamaño mínimo admisible para la mayoría de los cultivos. La aplicación de un umbral alto excluye cerca de tres cuartas partes de la población rural de Bulgaria del RPUS y hace que la ayuda europea se concentre en un pequeño grupo de agricultores (Bachev, 2010). De esta manera, la agricultura de Bulgaria pierde en términos de cobertura de los pagos europeos. Sin embargo, es innegable que con esta forma de reparto de las ayudas se consiguen ciertas ventajas. Al establecer un tamaño mínimo relativamente alto para las explotaciones, el gobierno reduce costes administrativos, puesto que se tramita un número reducido de solicitudes de ayudas directas, y también, lo que es más importante, se crean fuertes incentivos para el agrupamiento de las pequeñas parcelas agrícolas. El gobierno de Bulgaria apuesta por la modernización agraria aunque ello implique dejar fuera a la mayor parte de personas y perder así la ocasión de una política más social³⁶.

³³ En el Reglamento (CE) n° 1973/2004, se define el producto con Código NC ex 0602 90 41 como “Árboles forestales de cultivo corto con un ciclo de un máximo de 20 años”.

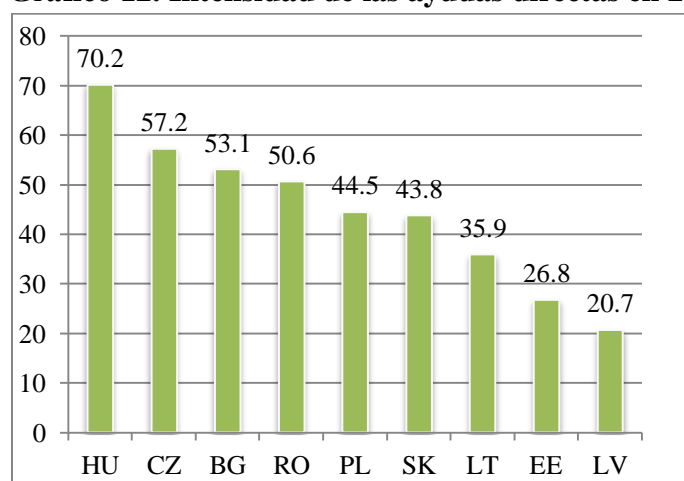
³⁴ Apartado 2 de artículo 124 del Reglamento 73/2009.

³⁵ Excepto Chipre, Malta, Rumania, Hungría, Eslovenia – Anexo VII del Reglamento 73/2009

³⁶ Este lineamiento también se observa en España con la política de zonas de montaña (Collantes, 2010).

En 2007 el Ministerio de Agricultura y Alimentación (en adelante, MAA) registra 380 miles de hectáreas como superficie agrícola potencialmente elegible para ayudas directas del FEAGA. No obstante, el 15% de esta superficie no cubre los requisitos del RPUS por dos motivos principales: la tierra no cumple los requisitos de encontrarse en “buenas condiciones” agronómicas, o bien, la superficie agrícola forma parte de explotaciones pequeñas que no superan una hectárea. La exclusión de 39 miles de hectáreas de la superficie registrada del MAA desemboca en disminución en la cantidad pagada por hectárea. En 2007 el nivel del pago por hectárea es de 53,1 Eur/ha, mientras que en países como Hungría y República Checa la intensidad de las ayudas directas es más alta (Gráfico 12). En 2008 el nivel de la ayuda es de 65,4 Eur/ha (Tabla 25). Se estima que debido a la determinación ineficiente del área de referencia, Bulgaria ha perdido la posibilidad de absorber alrededor de 20 millones de euros del FEAGA en los primeros dos años de su adhesión (Bachev, 2010).

Gráfico 12. Intensidad de las ayudas directas en 2007, EUR/ha



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Tabla 25. SAU subsidiada e intensidad de las ayudas directas del RPUS, 2007-2010

| Año | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|
| Miles de ha | 325.7 | 319.3 | 327 | 337.8 |
| Eur/ha | 53.1 | 65.4 | 82.98 | 81.5 |

Fuente: Elaboración propia a partir del MAA.

En junio de 2009 el MAA registra 349,3 miles de hectáreas como superficie de referencia, lo que se traduce en niveles de pago de 82,98 Eur/ha. Conforme a las estimaciones del MAA cuando Bulgaria obtenga el 100% de respaldo financiero del primer pilar de la PAC en 2016 el nivel de la ayuda por hectárea alcanzará aproximadamente 233,19 Eur/ha.

En 2008 los fondos europeos ejecutados en el marco del RPUS son de 166,391 miles de euros que representan el 67% de la dotación nacional. En 2009 los fondos ejecutados son 210,339 miles de euros y representan el 73% de la dotación nacional anual, lo que supone un aumento notable en la capacidad para absorber los recursos del primer pilar del 6% respecto el año 2008 (Tabla 26). En 2009 el apoyo financiero ha sido distribuido entre casi 80,33 miles de beneficiarios, lo que significa que la ayuda ha alcanzado el 16,4% del total de las

explotaciones agrícolas existentes en Bulgaria en 2007. El 6% de los beneficiarios gestionan explotaciones de ganado de vacuno, el 4% explotaciones dedicadas a ovino y porcino, el 3% de aves de corral. Las demás explotaciones que se han beneficiado de la ayuda financiera (87%) son granjas agrarias dedicadas generalmente al cultivo de cereales y oleaginosas (MAA, 2010).

Tabla 26. Ejecución de la ayuda financiera del RPUS, 2009

| Cantidad del apoyo | Pagos | | Beneficiarios | |
|-------------------------|----------------|---------|---------------|---------|
| | miles de euros | % | miles | % |
| 0 - 500 euros | 9,355 | 4.45% | 57.05 | 71.02% |
| 500 - 1 250 euros | 7,855 | 3.73% | 10.05 | 12.51% |
| 1 250 - 2 000 euros | 5,069 | 2.41% | 3.22 | 4.01% |
| 2 000 - 5 000 euros | 13,325 | 6.34% | 4.22 | 5.25% |
| 5 000 - 10 000 euros | 14,891 | 7.08% | 2.13 | 2.65% |
| 10 000 - 20 000 euros | 19,803 | 9.41% | 1.39 | 1.73% |
| 20 000 - 50 000 euros | 42,103 | 20.02% | 1.3 | 1.62% |
| 50 000 - 100 000 euros | 45,577 | 21.67% | 0.65 | 0.81% |
| 100 000 - 200 000 euros | 36,364 | 17.29% | 0.27 | 0.34% |
| 200 000 - 300 000 euros | 7,336 | 3.49% | 0.03 | 0.04% |
| 300 000 - 500 000 euros | 3,417 | 1.62% | 0.01 | 0.01% |
| > 500 000 euros | 5,244 | 2.49% | 0.01 | 0.01% |
| Total | 210,339 | 100.00% | 80.33 | 100.00% |

Fuente: Informe financiero 2010, Comisión Europea

El 83,5% de los beneficiarios han recibido el 8,2 de los recursos financieros, mientras que el 16,5% de las explotaciones agrícolas han absorbido casi el 91,8% de los recursos. Estos datos demuestran un fuerte agravamiento de las desigualdades sociales dentro de la propia agricultura que en es muchísimo peor que el desequilibrio 80/20. A principios de los años 90 el comisario MacSharry identifica que el 80% de los recursos financieros de la PAC era absorbido por apenas un 20% de agricultores y empresas. O, lo que es lo mismo, un 80% de pequeños agricultores apenas percibía el 20% del total de los fondos de la PAC. Con la finalidad de resolver este problema fundamental la reforma de 1992 se basa en una sustancial reducción de los precios institucionales y la introducción de “medidas de acompañamiento”. Más allá, en 2000 el comisario Franz Fischler propuso modulación de las subvenciones directas. La propuesta de Fischler consistía en quebrar la proporcionalidad de las subvenciones de tal modo que los agricultores grandes cobraran proporcionalmente menos que los agricultores pequeños (que una misma hectárea de tierra garantizara una subvención mayor si se trataba de un agricultor pequeño que si se trataba de uno grande). Con Agenda 2000 se establece una novedosa posibilidad de modulación en función del tamaño de las explotaciones, pero aprovechar de dicha posibilidad o no dependía de cada Estado. Con la Reforma 2003 se pasa a modulación obligatoria y se penalizan las ayudas de los agricultores grandes a partir de 5 mil euros con un 3-5%. No obstante, los resultados de la modulación son modestos y no logran a poner fin al desequilibrio 80/20 en los antiguos Estados miembros. Pero Bulgaria y los demás nuevos Estados miembros son exentos de la modulación. El

Régimen de Pago Único por Superficie, tal y como señala su propia denominación, distribuye las ayudas directas europeas exclusivamente en función del tamaño de la superficie agrícola admisible de las explotaciones, lo que agrava las desigualdades sociales entre pequeños y grandes agricultores.

La implementación del RPUS en Bulgaria produce varias consecuencias muy importantes. En primer lugar, quedan excluidas del apoyo financiero las explotaciones que no disponen de superficie agrícola o su tamaño no supera una hectárea de superficie agrícola admisible. Estas explotaciones suponen el 84% del número total de las granjas existentes en el país. Para ellas el RPUS no prevé ningún esquema de apoyo financiero. Todos los fondos del RPUS, en cambio, se destinan a las explotaciones que disponen de tierras agrícolas. En este sentido, se puede concluir que el RPUS tiene efecto negativo sobre las explotaciones agrícolas dedicadas a la ganadería que, por un lado, no reciben financiación y, por otro lado, se ven cada vez menos competitivas en comparación con las grandes explotaciones agrarias que absorben el grueso de la financiación europea. En segundo lugar, se observa una distribución no equitativa del apoyo financiero entre los beneficiarios elegibles. Las explotaciones pequeñas que oscilan al 84% de los beneficiarios absorben menos del 10% del apoyo financiero. El grueso de los subsidios públicos del primer pilar de la PAC se absorbe de un 16% de los agricultores que cuentan con grandes explotaciones agrarias. En fin, los recursos financiero europeos del primer pilar de la PAC proporcionan ayuda a una diminuta capa de agricultores. Alrededor del 90% de los subsidios se absorben de empresas grandes que se dedican principalmente al cultivo de cereales, mientras que las empresas pequeñas o medianas reciben pequeña parte del apoyo financiero o quedan totalmente excluidas del Régimen de Pago Único por Superficie. El planteamiento del primer pilar de la PAC adoptado en Bulgaria tiene como prioridad la modernización del sector primario aunque ello implique que la financiación llegue a una fina capa de grandes agricultores y deje fuera de su cobertura a la mayor parte de los agricultores.

6. 2. 2. Pagos Directos Nacionales Complementarios

Los pagos directos del RPUS, que se aplican en los nuevos Estados miembros a lo largo del período transitorio, representan una fracción del respaldo financiero que reciben los agricultores de los antiguos Estados miembros. Con el fin de incrementar el nivel del apoyo, los nuevos Estados miembros tienen la posibilidad, previa autorización de la Comisión, a conceder Pagos Directos Nacionales Complementarios (en adelante, PDNC). Los nuevos Estados miembros pueden optar por conceder ayudas a los agricultores sólo por producciones cubiertas por alguno de los esquemas de pagos directos previstos en el primer pilar de la PAC. Las aportaciones nacionales tienen como finalidad complementar los pagos directos europeos.

Bulgaria aprovecha la posibilidad de añadir aportación nacional a las ayudas directas de la PAC. El MAA completa los recursos previstos a través de aportaciones nacionales o dinero proveniente del apoyo al desarrollo rural, en ambos casos con la autorización previa de la Comisión. Conforme a las disposiciones europeas en Bulgaria se aplican los siguientes límites de los PDNC (Tabla 27): hasta un 55% en 2007 del nivel de ayudas directas aplicable en los antiguos Estados miembros en su composición a 30 de abril de 2004; hasta un 60% en 2008; hasta un 65 % en 2009, por lo cual la aportación nacional puede alcanzar como mucho

el 30% del nivel de los pagos del Régimen de Pago Único. En 2010 y 2011 Bulgaria puede conceder PDNC hasta un 50% del nivel del apoyo financiero en UE-15+2. Prácticamente, a partir del año 2011 los agricultores búlgaros pueden recibir apoyo financiero igual al aplicado en los antiguos Estados miembros. No obstante, por lo que se refiere a las primas lácteas se aplica un esquema especial y los porcentajes máximos son los siguientes: hasta el 85% en 2004, hasta el 90% en 2008, hasta el 95% en 2009 y el 100% a partir de 2010³⁷.

Tabla 27. Desglose de los importes en el marco de Régimen de Pago Único por Superficie y los PDNC en porcentaje del nivel de apoyo en UE-15+2

| Año | RPUS | PDNCs (max.) | Total (max.) |
|------------|-------------|-------------------------|-------------------------|
| 2007 | 25 | 30 | 55 |
| 2008 | 30 | 30 | 60 |
| 2009 | 35 | 30 | 65 |
| 2010 | 40 | 50 | 90 |
| 2011 | 50 | 50 | 100 |
| 2012 | 60 | 40 | 100 |
| 2013 | 70 | 30 | 100 |
| 2014 | 80 | 20 | 100 |
| 2015 | 90 | 10 | 100 |
| 2016 | 100 | 0 | 100 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Reglamento 73/2009

Cabe poner de manifiesto que la ayuda total que un agricultor búlgaro recibe en el marco de los pagos directos aplicables después de la adhesión, incluidas todos los Pagos Directas Nacionales Complementarias, no pueden superar el nivel de la ayuda directa que corresponden a un agricultor de los antiguos Estados miembros en virtud del Régimen del Pago Único. Asimismo, los nuevos Estados miembros no pueden conceder ningún pago o ayuda nacional complementaria por actividades agrarias para las que no esté previsto ningún pago directo en los antiguos Estados miembros. A partir de 2014 los PDNC se sustituirán gradualmente por pagos directos del RPUS y dejarán de aplicarse en 2016 cuando los pagos del RPUS alcancen el 100% del nivel de apoyo financiero en la UE-15+2. Es decir, los PDNC representan una opción transitoria y están sujetos a eliminación gradual según el calendario acordado en el Reglamento 73/2009.

El papel de las ayudas directas nacionales va más allá de ser una herramienta que simplemente permite el aumento del nivel de apoyo. Los PDNC permiten diferenciar el nivel total de apoyo directo recibido en los distintos sectores. La mayor parte de los nuevos Estados miembros destinan PDNC al apoyo de los sectores ganaderos o sectores en que la aplicación del RPUS de la UE da lugar a una gran discrepancia entre los pagos por hectárea otorgados a través del RPUS y el apoyo concedido a los agricultores mediante el Régimen de Pago Único. Inicialmente, en Bulgaria los PDNC están orientados hacia los productores agrícolas y se aplican a toda la superficie elegible para el RPUS, con excepción de viñedos y otros cultivos

³⁷ Art.143 quater Ayudas directas nacionales y ayudas directas complementarias del Reglamento 1782/2003.

permanentes, tabaco, pastos permanentes. En 2007 los pagos nacionales constituyen exclusivamente pagos por superficie de cultivo concediéndose 21,28 euros por cada hectárea sembrada de cultivo (MAA, 2007). En el primer año de la adhesión de Bulgaria el nivel de los PDNC en el país es más bajo que el nivel de la aportación nacional aplicado en la mayoría de los PECO. A modo de ejemplo, en Eslovaquia se conceden 68,61Eur/ha, 44,5 Eur/ha en Letonia, en Hungría 30 Eur/ha. En 2008 el MAA implementa Pagos Directos Nacionales Complementarios para la leche y el ganado de ovino y caprino que quedan excluidos de los ingresos directos en el marco del RPUS. En 2009 la ayudas láctea es de 22,68 Eur/vaca para explotaciones que producen más de 10 toneladas de leche al año (MAA, 2009). La ayuda al ganado de ovino es de 16 Eur/cabeza para explotaciones en que se crían más de 50 cabezas de ovino (MAA, 2009). El total de fondos ejecutados en 2010 para PDNC es de 442,75 miles de euros (Tabla 28). El 65% de ellos se destina a PDNC por superficie, alrededor del 14% se destina a ovino y caprino, y el 4% a subsidios para la producción de leche.

Tabla 28. Distribución de los PDNC, 2010

| PDNC | miles de euros | % |
|---|----------------|----------------|
| por superficie | 288.6 | 65.18% |
| para ganado de ovino y caprino (desacoplados) | 44.3 | 10.01% |
| para ganado de ovino (acoplados) | 17.2 | 3.88% |
| para ganado de vacuno (acoplados) | 2.7 | 0.61% |
| para leche (acoplados) | 20.4 | 4.61% |
| para tabaco (desacoplados) | 69.2 | 15.63% |
| para fresas y frambuesas | 0.35 | 0.08% |
| Total | 442.75 | 100.00% |

Fuente: Elaboración propia a partir de MAA, 2011.

La distribución de los PDNC favorece en medida más significativa las explotaciones agrarias dotadas de tierras agrícolas. Las explotaciones ganaderas absorben apenas el 19,1% de la ayuda nacional. Es decir, los PDNC no consiguen remodelar la asignación del apoyo financiero y corregir los efectos negativos para las explotaciones ganaderas derivados del RPUS, sino aumentan aún más la brecha entre los ingresos de las explotaciones agrícolas y las ganaderas. Precisamente debido al escaso respaldo financiero del sector ganadero desde el principio de la aplicación del primer pilar de la PAC en el país se observa una contracción del sector ganadero. Su peso en la agricultura, en términos de VAB, disminuye del 38% en 2007 al 30% en 2010 (Gráfico 5).

6. 2. 3. Impacto del Primer pilar de la PAC sobre el sector agrícola

En términos generales, en los primeros tres años del funcionamiento del primer pilar de la PAC en Bulgaria se ha registrado un aumento de los ingresos de los agricultores. Con el paso de los años el apoyo público de la PAC se está convirtiendo en una parte importante y aun creciente de los ingresos netos de las explotaciones agrícolas.

La implementación del primer pilar en Bulgaria tiene un impacto multidireccional y los efectos que produce el primer pilar varían en función del tipo de las explotaciones. El impacto de la PAC sobre los ingresos de las cooperativas, las grandes empresas agrícolas, y las explotaciones especializadas en cultivo de cereales es significativo (Koteva y Bachev, 2011). En cambio, el efecto de la PAC sobre las explotaciones pequeñas que frecuentemente no están registradas como tales, las empresas dedicadas al cultivo de hortalizas, cultivos permanentes y ganadería se clasifica como neutral o insignificante (Koteva y Bachev, 2011). El aumento medio de los ingresos de los agricultores pequeños (personas físicas) generado de los pagos directos es el 16% en 2007 y el 28% en 2008 (Ivanov y Popov, 2009). Las cooperativas y las grandes empresas agrícolas registran un incremento de sus ingresos del 41% en 2007, el 70% en 2008, hasta alcanzar el 89% en 2010 (MAA, 2011). Estos efectos de la implementación de la PAC producen cambios de estructura en la agricultura búlgara. La comparación entre la estructura de la agricultura en 2005 y 2010, ilustrada en la Tabla 29, demuestra una clara tendencia al agrupamiento de las explotaciones. En 2010 el número de las explotaciones de personas físicas ha disminuido en un 32% respecto a 2005. Este proceso ha producido aumento en el tamaño medio de las granjas de personas físicas de 1,8 ha en 2005 a 2,9 ha en 2010. El número de las cooperativas disminuye en un 41% y su tamaño incrementa de 584,1 ha en 2005 a 807 ha en 2010. Por otro lado, el número de las empresas limitadas marca un aumento espectacular del 65% en el corto período analizado. Como resultado de estos cambios en cinco años, de 2005 a 2010, el número total de las explotaciones en Bulgaria disminuye en un 31% y el tamaño medio de las explotaciones cambia de 5,2 ha a 8,5 ha.

Tabla 29. Evolución de los distintos tipos de explotaciones agrícolas, 2005-2010

| | Personas físicas | Cooperativas | Sociedades limitadas | Total |
|------------------------------------|-------------------------|---------------------|-----------------------------|--------------|
| Número de explotaciones | | | | |
| 2005 | 515300 | 1525 | 3704 | 520529 |
| 2010 | 350900 | 900 | 6100 | 357900 |
| % del número total | | | | |
| 2005 | 99 | 0.3 | 0.7 | 100 |
| 2010 | 98 | 0.25 | 1.7 | 100 |
| % de la superficie agrícola | | | | |
| 2005 | 33.5 | 32.6 | 33.8 | 100 |
| 2010 | 33.5 | 23.9 | 42.5 | 100 |
| Tamaño medio (ha) | | | | |
| 2005 | 1.8 | 584.1 | 249.4 | 5.2 |
| 2010 | 2.9 | 807 | 211.6 | 8.5 |

Fuente: Informe agrario, 2011, MAA.

No obstante, el planteamiento actual del primer pilar de la PAC plantea la necesidad de distribución más equitativa del apoyo. Los grandes beneficiarios del primer pilar de la PAC son los grandes agricultores dedicados al cultivo de cereales y oleaginosas que han incrementado sus ingresos casi 5 veces en comparación con su nivel en el período de

preadhesión (Koteva y Bachev, 2011). Las explotaciones agrarias de tamaño pequeño, sin embargo, no han sido apoyadas de manera significativa. El esquema actual de distribución de los pagos directos ha afectado de forma negativa al conjunto de empresas ganaderas que no disponen de superficie agrícola. Estas explotaciones agrícolas quedan excluidas del RPUS y, por tanto, se encuentran en una situación de desventaja y competición desleal. El gobierno, a través de los PNDC, no ha conseguido corregir los efectos negativos para estas explotaciones, sino, al revés, ha contribuido para el aumento de la brecha de financiación. En consecuencia, el número de las explotaciones ganaderas va disminuyendo, así como el peso de la ganadería en la agricultura búlgara.

6. 3. El Segundo pilar de la PAC en Bulgaria

6. 3. 1. Programa Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013

La Unión Europea aplica un enfoque descentralizado para la implantación de las medidas de desarrollo rural, dejando a las autoridades nacionales la responsabilidad de adoptar un programa de desarrollo rural que corresponda a las necesidades nacionales³⁸. Sobre la base de las necesidades identificadas en la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural y tomando en consideración las directrices estratégicas de la UE fijadas en Lisboa y Gotemburgo³⁹, el Ministerio de Agricultura y Alimentación elabora un Programa Nacional de Desarrollo Rural (en adelante, PNDR). El Programa Nacional ha sido aprobado oficialmente con Decisión de la Comisión Europea de 19 de febrero de 2008. El programa se aplica para un período de siete años, de 2007 a 2013. En términos generales, los objetivos del programa están dirigidos al fomento de la competitividad de los sectores agrario y silvícola, promoción de la innovación en la industria alimentaria, protección del medio ambiente, fomento del empleo y mejora de la calidad de vida en las regiones rurales.

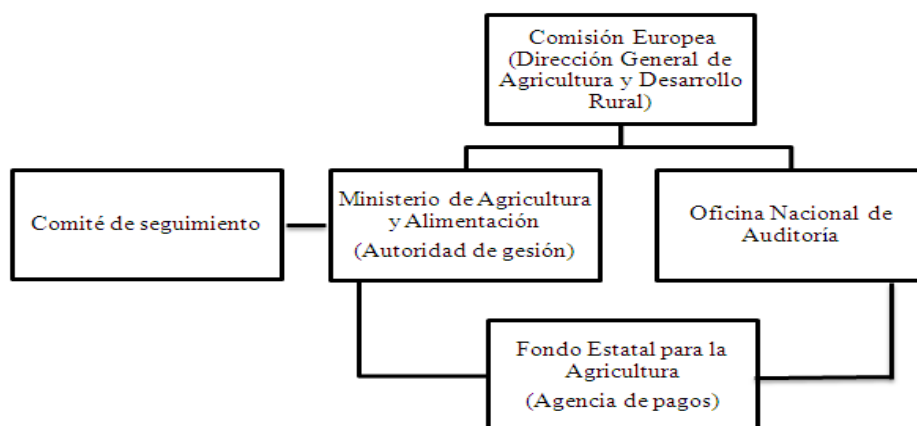
Para la administración, el control y la implementación del PNDR, así como para la protección de los intereses financieros de la Unión, se crea un marco institucional de gestión. (Gráfico 14). La Dirección General de Desarrollo Rural del MAA es la autoridad encargada de la gestión del programa. La Oficina Nacional de Auditoría ejerce el control financiero interno del programa. El Fondo Estatal para la Agricultura desempeña el papel de agencia de pagos⁴⁰. A través de su red de 28 organismos municipales el Fondo Estatal para la Agricultura examina, aprueba y financia los proyectos aportados en el marco del programa. De acuerdo con lo previsto en el artículo 77 del Reglamento 1698/2005 en 2007 se crea Comité de seguimiento que examina periódicamente los avances registrados en el cumplimiento de los objetivos específicos del programa y elabora informes anuales. La Autoridad de gestión y el Comité de seguimiento controlan la calidad de aplicación del programa.

³⁸ Artículo 15 y ss. del Reglamento 1698/2005 del Consejo

³⁹ Entre otras cosas, la Estrategia de Lisboa (2000) y la Estrategia de Gotemburgo (2001) establecen el crecimiento económico y el desarrollo sostenible como principios básicos.

⁴⁰ El Fondo Estatal para la Agricultura es la única agencia de pagos en Bulgaria que cuenta con acreditación para la implementación de la PAC (Primer y Segundo pilar) y la Política pesquera común.

Gráfico 14. Marco institucional de gestión del Programa Nacional de Desarrollo Rural



Fuente: Elaboración propia a partir de MAA y Comisión Europea.

Las normas básicas que rigen la política de desarrollo rural a lo largo del período 2007-2013 y las medidas a que pueden acogerse los Estados miembros y las regiones se contemplan en el Reglamento 1698/2005 del Consejo. El Reglamento establece tres prioridades (“ejes temáticos”) para la Política de Desarrollo Rural de 2007 a 2013 y un enfoque horizontal: Eje 1. Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal; Eje 2. Mejora del medio ambiente y del entorno rural; Eje 3. Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la actividad económica; y “Enfoque LEADER”⁴¹ de fomento de la actividad local.

Las medidas recogidas en el Programa Nacional de Desarrollo Rural siguen el modelo de organización en cuatro categorías: Eje 1. Mejora de la competitividad del sector agrario y silvícola; Eje 2. Mejora del medio ambiente y del entorno natural; Eje 3. Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y fomento de la diversificación de la economía rural; Enfoque LEADER dirigido a desarrollar capacidad para gobernanza local a fin de ayudar a alcanzar los objetivos de los tres ejes temáticos.

El Programa Nacional de Desarrollo Rural cuenta con un presupuesto de 3,242 miles de millones de euros para el período completo de aplicación (Tabla 30). Para la financiación del programa se aplica el principio de cofinanciación, lo que significa que los gastos del PNDR se cubren, en parte, por la Unión a través del FEADER, y en parte, por el gobierno de Bulgaria. La contribución financiera del FEADER está dentro de los límites fijados en el artículo 70 del Reglamento 1698/2005. En el caso de Eje 1 (Competitividad) y de Eje 3 (Diversificación y calidad de vida), el fondo cubre hasta el 75% del gasto público. En el caso de Eje 2 (Mejora del medio ambiente y del entorno rural) y de Enfoque LEADER el límite máximo que se aplica es el 80% del gasto público. No obstante, en Bulgaria se aplican las exenciones previstas en el Reglamento, por lo cual, el umbral máximo es el 80% para ejes 1 y 3 y el 85% para ejes 2 y 4. El porcentaje mínimo de la contribución del FEADER es del 20% para cada eje. A través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural la Unión Europea financia el 80% de los gastos del programa. Para el período 2007-2013 la Unión se ha

⁴¹LEADER es acrónimo de “Liaison Entre Actions de Développement de l’Économie Rurale”, “Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural”

comprometido a conceder 2,609 miles de millones de euros, lo que representa el 2,87% del gasto total de la Unión destinado al segundo pilar de la PAC. Bulgaria se ha comprometido a financiar con fondos nacionales el 20% del gasto del PNDR, lo que supone 632,8 millones de euros para el período completo.

Tabla 30. Plan financiero del PNDR, 2007-2013

| Prioridades | Financiación del FEADER | | Financiación nacional | Total | Parte del gasto total |
|------------------------|-------------------------|------------|-----------------------|--------------|-----------------------|
| | Euros | % | Euros | Euros | % |
| Eje 1 | 963.9 | 80% | 241 | 1,205 | 37.2 |
| Eje 2 | 637.5 | 82% | 139.9 | 777 | 24.0 |
| Eje 3 | 702.1 | 80% | 175.5 | 878 | 27.1 |
| LEADER | 61.6 | 80% | 15.4 | 77 | 2.4 |
| Asistencia técnica | 98.5 | 80% | 24.6 | 123 | 3.8 |
| Pagos complementarios* | 145.5 | 80% | 36.4 | 182 | 5.6 |
| Total | 2,609.1 | 80% | 632.8 | 3,242 | 100.0 |

De acuerdo con el Tratado de adhesión de Bulgaria y Rumanía y se transfieren al primer pilar.
Fuente: Elaboración propia a partir del PNDR y MAA.

De acuerdo con el mecanismo de cofinanciación que se aplica en Bulgaria, los proyectos de desarrollo rural se financian del modo siguiente: en cuanto a inversiones no generadoras de ingresos la totalidad del gasto se cubre con recursos públicos (la contribución del FEADER es hasta el 85% del coste y la del Estado es hasta el 25%); en cuanto a inversiones que generan ingresos los recursos públicos (recursos del FEADER y recursos nacionales, en su conjunto) cubren el 50% del coste del proyecto (la contribución del FEADER es el 80% y la aportación nacional es el 20%). También existen gastos que no son elegibles para la contribución del FEADER: el IVA, los intereses financieros, la compra de terreno que conlleve más del 10% del gasto elegible de la operación en cuestión⁴². Beneficiarios de los fondos del FEADER son las autoridades nacionales que gestionan el Programa Nacional de Desarrollo Rural. En el caso de Bulgaria, el FEADER trasfiere la dotación nacional al Fondo Estatal para la Agricultura. La concesión de fondos del FEADER se realiza exclusivamente sobre la base de reembolso y está sujeta a la llamada “regla n+2”, según la cual la UE se “descompromete” automáticamente de cualquier parte de los compromisos financieros anuales si el pago no ha sido completado por el Fondo Estatal para la Agricultura hasta el final del segundo año del compromiso. El pago de la subvención se realiza previa justificación de la ejecución de las actividades y/o las inversiones, teniendo en cuenta la documentación a presentar conforme a las condiciones establecidas en el Decreto 127/2007 del MAA. La presentación de la documentación justificativa debe hacerse dentro de los tres meses siguientes a la finalización de la ejecución y del pago del proyecto objeto de ayuda.

El MAA identifica que parte significativa del equipo y la maquinaria que se utiliza en el sector agrario se encuentra en malas condiciones y no cumple con los estándares introducidos en el proceso de armonización de la legislación nacional con las normas

⁴² Apartado 3 del artículo 71 del Reglamento 1698/2005.

europeas. “Se requieren inversiones sustanciales en activos tangibles e intangibles para fomentar la productividad de las explotaciones agrícolas en el país” (MAA, 2007). En consecuencia, el objetivo fundamental del PNDR es la reestructuración de la economía en las regiones rurales. Bulgaria, así como la mayoría de los nuevos Estados miembros de la UE, ha priorizado el Eje 1 “Competitividad” que abarca medidas de fomento de la competitividad del sector agrícola y silvícola, y en particular, de la industria agroalimentaria. Puesto que en el caso de Bulgaria al primer pilar están destinados relativamente pocos recursos financieros, el gobierno utiliza parte de los recursos del segundo pilar para subvencionar a agricultores en compensación⁴³. Asimismo, Bulgaria mantiene un enfoque importante en medidas de inversión y programas de fomento de la diversificación económica en las zonas rurales. En su intento de cubrir una amplia gama de necesidades en las zonas rurales el MAA ha seleccionado 30 medidas de las 40 disponibles en el Reglamento 1698/2005. Entre 2007 y 2013 se ponen en marcha 23 medidas (Tabla 31), las siete restantes aún no cuentan con financiación y su implementación está prevista a partir de 2013 (Tabla 32).

El 37% del gasto total en el marco del PNDR está destinado al Eje 1. “Mejora de la competitividad del sector agrario y silvícola”. El 90% del gasto del eje está asignado a medidas de modernización y reestructuración de la agricultura. El 10% restante se destina a impulsar el desarrollo del capital humano a través de la transferencia de conocimientos y el fomento de la formación profesional de la población en las zonas rurales.

Las medidas de mejora del medio ambiente y del entorno natural recogidas en el Eje 2 absorben el 24% de los recursos financieros del PNDR. El 56% del gasto del eje se centra en promoción de la gestión sostenible de la tierra agrícola, la conservación de la biodiversidad, el desarrollo de agricultura ecológica, la mejora de la calidad del agua y del suelo. La otra parte de los recursos se destina al apoyo de la agricultura en zonas desfavorecidas y de montaña y a la recuperación del potencial forestal.

El Eje 3 absorbe el 27% del gasto, lo que lo hace la segunda parte más grande del gasto del PNDR. Las medidas recogidas en el Eje 3 están destinadas a la lucha contra la despoblación en las zonas rurales a través de mejora de la calidad de vida. El 66% de los recursos del Eje 3 apoyan proyectos de modernización de las infraestructuras, aumento de la variedad y fomento de la calidad de los servicios básicos. La mejora del entorno rural se considera condición previa para el crecimiento económico y la retención de la población en las zonas rurales. El 34% del gasto del eje se utiliza para enfrentar el problema social relacionado con las escasas oportunidades de trabajo y la alta dependencia de la agricultura. La economía en las zonas rurales sigue siendo demasiado dependiente de la agricultura, un sector muy vulnerable y subordinado a las condiciones climáticas. Por eso, el PNDR pretende diversificar la vida económica en el campo a través de actividades no agrícolas. El Eje 3 abarca medidas que tienen por objetivo fomentar el espíritu empresarial y generar empleo. En su conjunto, las medidas incluidas en el eje tienen como finalidad fomentar el atractivo de la instalación en las regiones rurales.

⁴³ Parecidas actitudes adoptan el Reino Unido y Francia (Buller y Lowe, 2002)

Tabla 31. Medidas implementadas en el período 2007-2013

| | | |
|--|----------------|-------------|
| Eje 1. Mejora de la competitividad del sector agrícola y forestal | 1204.9 | 100% |
| 111 Información, formación profesional y divulgación de conocimientos | 102.4 | 8.5% |
| 112 Instalación de jóvenes agricultores | 102.4 | 8.5% |
| 121 Modernización de las explotaciones agrícolas | 572.3 | 47.5% |
| 122 Aumento del valor económico de los bosques | 24.1 | 2.0% |
| 123 Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales | 241 | 20.0% |
| 141 Apoyo a las explotaciones de semisubsistencia en curso de reestructuración | 144.6 | 12.0% |
| 142 Apoyo a la creación de agrupaciones de productores | 12.1 | 1.0% |
| 143 Implantación de servicios de asesoramiento | 6 | 0.5% |
| Eje 2. Mejora del medio ambiente y del entorno natural | 777.4 | 100% |
| 211 Ayudas a los agricultores por las dificultades naturales en zonas de montaña | 233.2 | 30.0% |
| 212 Ayudas a los agricultores en zonas desfavorecidas, distintas de las de montaña | 38.9 | 5.0% |
| 214 Ayudas agroambientales | 435.3 | 56.0% |
| 223 Ayudas a la primera reforestación de tierras no agrícolas | 40.4 | 5.2% |
| 226 Ayudas a la recuperación del potencial forestal | 29.5 | 3.8% |
| Eje 3. Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y fomento de la diversificación de la economía rural | 877.7 | 100% |
| 311 Diversificación hacia actividades no agrícolas | 140.4 | 16.0% |
| 312 Ayuda a la creación y el desarrollo de microempresas | 127.3 | 14.5% |
| 313 Fomento d actividades turísticas | 30.7 | 3.5% |
| 321 Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural | 412.5 | 47.0% |
| 322 Renovación y desarrollo de las poblaciones rurales | 166.8 | 19.0% |
| Enfoque LEADER | 77 | 100% |
| 41 Implementación de estrategias de desarrollo rural | 53.9 | 70.0% |
| 421 Cooperación interterritorial y transnacional | 5.1 | 6.6% |
| 431-1 Ayudas a la adquisición de conocimientos - LAGs (elegidos) | 10 | 13.0% |
| 431-2 Ayudas a la adquisición de conocimientos - LAGs (potenciales) | 8 | 10.4% |
| Otras medidas | 303 | 100% |
| 511 Asistencia técnica | 121.2 | 40% |
| 611 Pagos complementarios | 181.8 | 60% |
| TOTAL | 3,241,9 | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir del PNDR y MAA.

Por último, el 2,5% de los fondos se destinan al enfoque LEADER. El enfoque LEADER es un método innovador que persigue alcanzar los objetivos de la política de desarrollo rural de la UE por medio de una aplicación ascendente, en lugar del enfoque descendente tradicional. LEADER pretende fomentar la gobernanza local y promover el capital endógeno de las zonas rurales. El enfoque se basa en proyectos muy individuales, creados y aplicados por los socios locales para resolver problemas concretos sobre el terreno. El 70% del gasto asignado al enfoque LEADER está destinado al desarrollo y la implantación de estrategias locales que se consideran el principal vehículo para conseguir los objetivos fijados a nivel europeo. El 23% de los recursos se destinan a constitución de Grupos de Acción Local (GALs), seguimiento y evaluación de sus actividades. Para fomentar la cooperación interterritorial e internacional se destina el 7% de los recursos en el marco del

LEADER. Las iniciativas de los grupos de acción locales pueden incluir medidas de todos los ejes del PNDR. Los GALs también pueden aplicar otras actividades que quedan fuera del ámbito de las medidas de los tres ejes siempre que se haya aprobado que estas iniciativas contribuyan al cumplimiento de los objetivos del programa y se apliquen a través de procedimientos admisibles. Entre otras cosas, los GALs cuentan con la posibilidad de realizar contratos tanto a nivel nacional, como a nivel UE.

A partir de 2013 se prevé la implementación de 7 medidas adicionales cuya gasto total se estima a 348,9 millones de euros (Tabla 32). Las medidas de futura implementación están dirigidas al apoyo a la conservación del agua, el fomento del potencial agrícola, la promoción del conocimiento y las capacidades de los GALs para elaborar estrategias de desarrollo que se correspondan con las necesidades locales.

Tabla 32. Medidas de futura implementación

| Medidas de futura implementación | Gasto indicativo |
|--|-------------------------|
| 114 Utilización de servicios de asesoramiento | 36.1 |
| 124 Cooperación para el desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnologías en el sector agrícola y alimentario | 24.1 |
| 125 Mejora de las infraestructuras relacionadas con el desarrollo de la agricultura y la silvicultura | 90.4 |
| 126 Reconstitución del potencial de producción agrícola dañado por catástrofes naturales | 12.5 |
| 213 Ayudas relacionadas con la Directiva 2000/60/CE (Directiva marco del agua) | 108.8 |
| 224 Ayudas "Natura 2000" | 15.6 |
| 341 Ayudas a la adquisición de competencias a fin la elaboración de estrategias locales de desarrollo. | 61.4 |
| TOTAL | 348.9 |

Fuente: Elaboración propia a partir del PNDR y MAA.

En la Tabla 31 se puede comprobar que sólo 5 medidas absorben el 55% del gasto del Programa Nacional de Desarrollo Rural. El 18% (572,3 millones de euros) de la financiación total del programa está destinado a la Medida 121 “Modernización de las explotaciones agrícolas”. A las Medidas 214 “Ayudas agroambientales” y 321 “Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural” se asigna el 13% del gasto (435,3 millones y 412,5 millones de euros, respectivamente). Para la Medida 211 “Ayudas a los agricultores por las dificultades naturales en zonas de montaña” está destinado el 7% del gasto y a la Medida 141 “Apoyo a las explotaciones de semisubsistencia en curso de reestructuración” se asigna el 4%. De la distribución del gasto entre las medidas elegidas se desprende que el programa se centra en varias direcciones: reestructuración de las explotaciones agrícolas, conservación del medio ambiente y mejora de la calidad de vida de la población rural, especialmente en las zonas desfavorecidas.

El programa ha sido aprobado por la Comisión en febrero de 2008, por lo cual, en 2007 no han sido transferidos pagos a beneficiarios con excepción de pagos previstos bajo las Medidas 211 “Ayudas a los agricultores por las dificultades naturales en zonas de montaña” y 212 “Ayudas a los agricultores en zonas desfavorecidas, distintas de las de montaña”. La

implementación real del programa se inicia en marzo de 2008. Las ambiciosas aspiraciones de Bulgaria de implantar un elevado número de medidas pone a prueba la capacidad administrativa del Fondo Estatal para la Agricultura. El Fondo Estatal es el órgano que evalúa y aprueba, bajo su propia responsabilidad, los proyectos de desarrollo rural. Aunque este órgano nacional establece los criterios de selección de proyectos y las reglas de la elegibilidad de gastos a nivel nacional, éstos están sujetos a las condiciones especiales establecidas por la regulación europea para ciertas medidas de desarrollo rural. Debido al elevado número de medidas incluidas en el programa nacional, durante los dos primeros años de aplicación del programa el Fondo Estatal se vio dificultado a cumplir con el mandato legal de tramitar las solicitantes de financiación en un plazo de tres meses. Cabe destacar que FEADER cofinancia sólo operaciones decididas por la autoridad de gestión del programa.

Para el período 2007- junio 2010 han sido absorbidos 792 millones de euros, lo que supone el 12% de los recursos del programa (Tabla 33). Mayor éxito ha tenido la implementación del Eje 1 ya que hasta el junio de 2010 han sido absorbidos correctamente el 37% de los recursos programados. El éxito del Eje 1 refleja el interés prioritario del gobierno búlgaro en corregir los problemas estructurales de la agricultura de Bulgaria presentados en el apartado 3 del estudio. Las medidas que gozan de buena implementación en esta primera etapa de aplicación del programa son, entre otras, 112, 121, 123, 141.

La Medida 121 “Modernización de las explotaciones agrícolas” tiene como objetivo la modernización de las explotaciones para mejorar sus resultados económicos y adaptarlas al mercado. La medida proporciona apoyo a las inversiones de productores agrícolas a fin de cumplir con los estándares europeos de bienestar animal y protección del medio ambiente. Asimismo, bajo esta medida se financian proyectos de renovación de las explotaciones a fin de mejorar sus rendimientos económicos a través de uso óptimo de los factores de producción, incorporación de nuevas tecnologías y procesos que contribuyen al aumento de la calidad de los productos; diversificación de las actividades en curso de sectores no alimentarios, transición a agricultura ecológica. La mayor parte de los proyectos financiados bajo esta medida están dirigidos a adquisición de nueva maquinaria agrícola. Como hemos visto en el apartado 3, uno de los problemas estructurales de la agricultura búlgara era su escasa dotación de maquinaria y la obsolescencia de la misma. La Medida 121 ofrece financiación hasta 1,5 millones per explotación para el período completo del programa. De acuerdo con el objetivo fijado en el PNDR la medida debe apoyar a 5 390 beneficiarios. A partir de abril de 2008 bajo la Medida 121 han sido aportados 2 639 proyectos de los cuales han sido aprobados el 72%. No obstante, los proyectos financiados son 1 256 (el 66% de los proyectos aprobados). Los fondos ejecutados oscilan a 153 millones de euros (27% del presupuesto de la medida). Cabe resaltar que entre este número limitado de beneficiarios han sido repartidos significativos recursos financieros. El promedio de la ayuda es de 121,5 miles de euros. Esto supone que los proyectos que han recibido financiación son grandes y caros, elaborados por empresas agrícolas sólidas, capaces de cubrir el puente financiero⁴⁴.

⁴⁴ Para inversiones que generan ingresos los recursos públicos cubren el 50% del gasto.

Tabla 33. Ejecución del PNDR hasta junio de 2010

| Eje/Medida | Número total de solicitudes | Número de solicitudes aprobadas | Número de contratos | Número de pagos | Gasto público ejecutado 2007-2010 | Gasto público total 2007-2013 | Gasto público ejecutado % 2007-2010 |
|--|-----------------------------|---------------------------------|---------------------|-----------------|-----------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| Eje 1. Mejora de la competitividad del sector agrícola y forestal | 9256 | 6789 | 6734 | 5779 | 442.7 | 1204.9 | 37% |
| 111 Información, formación profesional y divulgación de conocimientos | 91 | 0 | 0 | 0 | 0 | 102.4 | 0.0% |
| 112 Instalación de jóvenes agricultores | 5433 | 4132 | 4085 | 4028 | 50.3 | 102.4 | 49.1% |
| 121 Modernización de las explotaciones agrícolas | 2639 | 1913 | 1905 | 1256 | 153 | 572.3 | 26.7% |
| 122 Aumento del valor económico de los bosques | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 24.1 | 0.0% |
| 123 Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales | 138 | 36 | 36 | 2 | 164 | 241 | 68.0% |
| 141 Apoyo a las explotaciones de semisubsistencia en curso de reestructuración | 952 | 708 | 708 | 493 | 74 | 144.6 | 51.1% |
| 142 Apoyo a la creación de agrupaciones de productores | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12.1 | 0.0% |
| 143 Implantación de servicios de asesoramiento | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 6 | 35.0% |
| Eje 2. Mejora del medio ambiente y del entorno natural | 106313 | 104589 | 59 | 104530 | 61 | 777.4 | 8% |
| 211 Ayudas a los agricultores por las dificultades naturales en zonas de montaña | 73046 | 72615 | | 72615 | 42 | 233.2 | 17.9% |
| 2007 | 22649 | 22646 | | 22646 | 12 | | |
| 2008 | 24151 | 24026 | | 24026 | 12 | | |
| 2009 | 26246 | 25943 | | 25943 | 18 | | |
| 212 Ayudas a los agricultores en zonas desfavorecidas, distintas de las de montaña | 30264 | 30134 | | 30134 | 13 | 38.9 | 33.4% |
| 2007 | 9412 | 9411 | | 9411 | 4 | | |
| 2008 | 10017 | 9977 | | 9977 | 4 | | |
| 2009 | 10835 | 10746 | | 10746 | 5 | | |
| 214 Ayudas agroambientales | 2908 | 1781 | | 1781 | 6 | 435.3 | 1.4% |
| 2008 | 1462 | 1021 | | 1021 | 3 | | |
| 2009 | 1446 | 760 | | 760 | 3 | | |
| 223 Ayudas a la primera reforestación de tierras no agrícolas | 49 | 37 | 37 | 0 | 0 | 40.4 | 0.0% |
| 226 Ayudas a la recuperación del potencial forestal | 46 | 22 | 22 | 0 | 0 | 29.5 | 0.0% |

| | | | | | | | |
|---|----------------|----------------|--------------|----------------|------------|----------------|------------|
| Eje 3. Mejora de la calidad de vida y fomento de la diversificación de la economía rural | 1698 | 371 | 371 | 223 | 113 | 877.7 | 13% |
| 311 Diversificación hacia actividades no agrícolas | 57 | 4 | 4 | 0 | 0 | 140.4 | 0.0% |
| 312 Ayuda a la creación y el desarrollo de microempresas | 787 | 88 | 88 | 0 | 0 | 127.3 | 0.0% |
| 313 Fomento de actividades turísticas | 47 | 0 | 0 | 0 | 0 | 30.7 | 0.0% |
| 321 Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural | 511 | 123 | 123 | 91 | 75.6 | 412.5 | 18.3% |
| 322 Renovación y desarrollo de las poblaciones rurales | 296 | 156 | 156 | 132 | 37.4 | 166.8 | 22.4% |
| Enfoque LEADER | 136 | 103 | 103 | 9 | 1.2 | 77 | 2% |
| 410 Implementación de estrategias de desarrollo rural | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 53.9 | 0.0% |
| 421 Cooperación interterritorial y transnacional | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5.1 | 0.0% |
| 431-1 Ayudas a la adquisición de conocimientos - LAGs (elegidos) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 | 0.0% |
| 431-2 Ayudas a la adquisición de conocimientos - LAGs (potenciales) | 136 | 103 | 103 | 9 | 1.2 | 8 | 15.0% |
| Otras medidas | 134 | 126 | 94 | 40 | 176 | 303 | 58% |
| 511 Asistencia técnica | 134 | 126 | 94 | 40 | 21 | 121.2 | 17% |
| 611 Pagos complementarios | | | | | 155 | 181.8 | 85% |
| TOTAL | 117,537 | 111,978 | 7,361 | 110,581 | 794 | 3,241.9 | 12% |

Elaboración propia a partir del PNDR y MAA.

El apoyo financiero de la Medida 121 ha sido distribuido asimétricamente en el territorio del país. El 23% de la financiación ha sido absorbida en dos municipios de la Región del Centro Norte. En el 94% de las explotaciones que han conseguido financiación se especializan en cereales y cultivos técnicos. El 1% de los beneficiarios de la medida se dedican a ganadería. Estos datos demuestran que las ayudas concedidas bajo la Medida 121 contribuyen a la ampliación de la brecha existente entre el apoyo al sector agrario y el a la ganadería. Asimismo, aunque la financiación de proyectos de gran calado contribuye positivamente a la agricultura en dirección de aumento de la competitividad del sector, el umbral tan elevado del apoyo origina algunos efectos negativos: primero, limita el número de potenciales beneficiarios - si el techo de la ayuda sigue siendo 1,5 millones por explotación será imposible alcanzarse el objetivo consagrado en el Programa según el cual la Medida 121 debe apoyar a 5 390 agricultores – y segundo, conduce a una distribución territorialmente desproporcionada del apoyo—se benefician en medida más grande las empresas gigantescas establecidas principalmente en el Norte del país (Valle del Danubio) que disponen de significativa superficie agrícola, en deterioro de las explotaciones agrícolas medianas y pequeñas del Sur de Bulgaria.

A la Medida 123 “Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales” se destina el 7,4% del gasto del PNDR. El elevado gasto bajo esta medida se justifica por considerar la industria agroalimentaria y forestal un sector clave de la economía, con un gran potencial de exportación y un elemento dinamizador y vertebrador del medio rural, al favorecer la creación de empleo, revalorizar las producciones y frenar el abandono de las zonas rurales, sirviendo de estímulo al sector primario. El objetivo general de la medida es la mejora de la competitividad y la eficiencia de las empresas de transformación y/o comercialización en los sectores agroalimentario y forestal mediante el desarrollo de estructuras modernas, integrales y adecuadas. Los beneficiarios elegibles bajo la medida son personas físicas o pequeñas y medianas empresas de acuerdo con la recomendación de la Comisión⁴⁵. La medida pretende alcanzar a 630 beneficiarios a lo largo del período 2007-2013. En los primeros tres años de aplicación de la medida han sido presentados 168 proyectos, pero sólo dos proyectos han conseguido financiación. El apoyo financiero concedido oscila en torno a 164 millones de euros (el 68% de la dotación de la medida), lo que supone un promedio de 82 millones por proyecto. Los pagos bajo la medida están extremadamente concentrados en empresas grandes y no alcanzan a las PYMEs que tienen urgente necesidad de fomentar la competitividad de sus productos. La aplicación de esta medida refleja una vez más la gran desigualdad que preside toda la aplicación de la PAC en la agricultura búlgara. Por eso, es recomendable que cambie la manera de concesión de pagos en curso de distribución más equitativa e equilibrada para que el apoyo financiero alcance a un número notable de empresas.

El objetivo principal de la Medida 141 “Apoyo a las explotaciones de semisubsistencia en curso de reestructuración” es la reestructuración de las explotaciones que tienen pequeña dimensión económica y producen principalmente para su propio consumo y sólo pequeña parte de su producción alcanza el mercado. La medida tiene como objetivo apoyar a los agricultores que posean explotaciones de alto potencial y están dispuestos a convertirlas en

⁴⁵ Recomendación 2003/361/CE de la Comisión Europea de 6 de mayo de 2003.

viables empresas comerciales. De acuerdo con lo planificado en el PNDR en el tercer año del programa las explotaciones que se hayan beneficiado de la Medida 141 deben cumplir con los estándares europeos de sanidad animal, protección del medio ambiente, higiene y seguridad alimenticia, así como aumentar su dimensión económica alcanzando al menos 1,5 UDEs⁴⁶. Hasta junio de 2010 bajo esta medida han sido aprobados 708 proyectos (el 74% de las aplicaciones). No obstante, al final se encuentran financiados sólo 47 proyectos de reestructuración de explotaciones de semisubsistencia que representan apenas el 10% de los proyectos aprobados. El 45% de las explotaciones que han recibido financiación se dedican a cultivar cereales, el 23% a horticultura, el 9% a cultivos permanentes. En octubre de 2010 el Ministerio de Agricultura y Alimentación ha identificado los principales problemas que dificultan la implementación satisfactoria de la Medida 141. Entre ellos destacan, cuestiones relacionadas con la propiedad de la tierra agrícola, con la edad de los agricultores, con la registración legal de las explotaciones o con la escasa diversificación de cultivos. La mayoría de los solicitantes de la ayuda poseen pequeñas parcelas de tierra agrícola, por lo cual, la gran parte de la tierra incluida en sus explotaciones está arrendada. Por práctica común en Bulgaria la tierra agrícola suele arrendarse de manera anual. Pero con los contratos de duración de un año los potenciales beneficiarios no pueden aprobar que vayan a usar la misma tierra en los próximos cinco años, que es una de las condiciones para concesión de la ayuda. Además, según la normativa, agricultores mayores de 60 años no son elegibles para el apoyo financiero. En adición, la mayoría de las pequeñas explotaciones ganaderas no están registradas legalmente puesto que no cubren los requisitos veterinarios, o bien, las construcciones ganaderas no son legalizadas, por lo cual, no existen legalmente. Algunos solicitantes no tienen acceso al apoyo financiero, ya que no cumplen con la condición de cultivar al menos dos cultivos agrícolas ninguno de los cuales supere el 85% del tamaño económico total de la producción de la explotación. También hay explotaciones de semisubsistencia que no pueden beneficiarse de la financiación puesto que no disponen de una hectárea de superficie agrícola, o de 0,5 hectáreas en cuanto a cultivos permanentes o explotaciones situadas en zonas montañosas. Así, algunas de las explotaciones que necesitan ayuda para reestructuración quedan excluidas de la medida.

La Medida 112 “Instalación de jóvenes agricultores” ha sido puesta en marcha en abril de 2008. La medida tiene como objetivo remodelar la estructura por edades de los agricultores ofreciendo hasta 25 miles de euros a jóvenes agricultores que han iniciado actividades agrícolas hasta 14 meses antes de presentar solicitud de financiación. Los pagos se reciben en dos tramos. El primer pago se hace inmediatamente después de la aprobación del proyecto, mientras que el segundo pago se concede pasado el tercer año de ejecución del proyecto, siempre que el beneficiario haya cumplido los objetivos fijados en el proyecto. Es obligatorio que en el momento de presentación de la solicitud el agricultor disponga de explotación que supere 2 UDEs y alcance 3 UDEs antes del momento del segundo tramo. Los beneficiarios de esta medida están autorizados a trabajar a tiempo parcial (hasta 4 horas al día) en sectores no agrícolas. Hasta junio de 2010 han sido aportadas 5 433 solicitudes bajo la Medida 112. El 75% de los proyectos han sido aprobados y 4 028 recibieron financiación. El importe total de

⁴⁶ La dimensión económica se expresa en unas unidades de medida conocidas como Unidades de Dimensión Europea (UDEs). Una UDE corresponde a 1 200 euros de margen bruto total de la explotación. En el caso de Bulgaria las explotaciones que superan 2 UDEs se definen como comerciales. Fuente: Comisión Europea.

la subvención ejecutada es de 50,346 millones de euros, lo que representa el 49,1% de los recursos destinados a la Medida 112. La gran mayoría de los proyectos financiados tienen por objetivo facilitar la instalación de jóvenes agricultores, apoyar la modernización y el cumplimiento con los requisitos europeos de seguridad en el trabajo, protección del medio ambiente, higiene y bienestar animal en las explotaciones agrarias de jóvenes agricultores. Alrededor del 30% de los beneficiarios de la medida poseen explotaciones especializadas en el cultivo de cereales, el 29% en cultivos energéticos, el 18% en cultivos permanentes (MAA, 2011), es decir, se benefician en gran medida los agricultores dedicados a producción agraria en deterioro de los agricultores ocupados en la ganadería. Cabe recordar que los agricultores que disponen de tierras agrícolas también se benefician de los pagos directos del primer pilar de la PAC, mientras que las explotaciones ganaderas quedan excluidas de ellas. Debido a este asimétrico apoyo financiero el sector ganadero corre el riesgo de contraerse.

La Medida 142 está dirigida a fomentar la creación y el desarrollo de agrupaciones de productores en el sector agrícola a fin de aumentar la producción y el suministro de productos de alta calidad que cumplan con los estándares de la UE y estén adaptados a las necesidades del mercado, así como a apoyar el acceso al mercado de las explotaciones pequeñas y medianas. El MAA considera que para que aumente la competitividad tanto del sector agrícola, como de la industria alimentaria, se requiere fomento de la cooperación entre los agricultores. La comercialización conjunta de la producción debería facilitar el acceso al mercado de pequeñas y medianas explotaciones. La medida tiene por objetivo apoyar a 150 agrupaciones de productores agrícolas. Cabe poner de manifiesto que el PNDR fija como beneficiarios de la medida organizaciones de productores agrícolas que han sido establecidas hasta el final de 2013, es decir, en cierto grado la medida está dirigida a organizaciones ya existentes y reconocidas, mientras que el proceso de establecimiento y registración de nuevas organizaciones no recibe apoyo. Aunque la implementación acelerada de la Medida 142 es indispensable especialmente para las PYMES, hasta julio de 2010 ha sido presentado sólo un proyecto que no ha conseguido financiación.

La Medida 143 “Implantación de servicios de asesoramiento” tiene como objetivo revelar a los agricultores las posibilidades de financiación en el marco del segundo pilar de la PAC y facilitar la efectiva utilización de la ayuda financiera. Para fomentar la competitividad y la innovación en el sector agrícola existe una clara necesidad de mejorar los conocimientos agrícolas y las habilidades de gestión de los agricultores. Se espera que a través de prestación de servicios de asesoramiento de alta calidad, se consiga aumento del potencial humano y las habilidades en el sector agrícola. La medida dispone de recursos financieros de 6 millones de euros y está dirigida a 21 miles de agricultores. No obstante, hasta la mitad de 2010 la medida no ha sido implementada.

En el primer período de aplicación del Eje 1, las medidas más eficientes resultan ser 112 y 121. Al otro extremo se encuentran las Medidas 111 y 143 que ni siquiera han sido activadas. En esta primera etapa de aplicación del Eje 1 las Medidas 122 y 143 han sido implementadas de forma insatisfactoria. En suma, el 37% de los recursos públicos destinados al primer eje del programa han sido ejecutados.

A diferencia del alto nivel de ejecución del gasto observado en el Eje 1, durante el período 2007-2010 sólo el 8% de los recursos financieros del Eje 2 han sido absorbidos. De hecho, sólo dos de las medidas incluidas en el Eje 2 han sido activadas.

Las ayudas establecidas bajo las Medidas 211 y 212, tienen como finalidad compensar los costes adicionales y las pérdidas de renta que la actividad agraria tiene en zonas con desventajas naturales o desfavorecidas. Su objetivo general es asegurar el uso continuado de las tierras, para contribuir al mantenimiento de un medio rural viable, que permita la conservación del campo y de los sistemas agrarios sostenibles. Mediante la clasificación como “zona desfavorecida” se identifican aquellas zonas en las que, debido a las desventajas de explotación motivadas por su emplazamiento, el uso agrícola del suelo se ve amenazado por abandono. Desde 1975, y empezando por las zonas de montaña, se ha desarrollado un amplio sistema europeo para clasificación uniforme de las zonas desfavorecidas. De acuerdo con lo establecido en el Reglamento 1257/1999⁴⁷ se distinguen tres tipos de zonas desfavorecidas:

1. Zonas desfavorecidas de montaña: municipios en los que los agricultores tienen que hacer frente a importantes limitaciones en el aprovechamiento de la tierra y costes de producción elevados, como consecuencia de la altitud, las condiciones climáticas o las fuertes pendientes que dificultan y encarecen la mecanización. Las indemnizaciones en estas zonas se encuadran en la Medida 211.
2. Zonas desfavorecidas afectadas por dificultades especiales: zonas en las que la actividad agraria está condicionada con el objetivo de evitar cualquier impacto negativo sobre los recursos naturales, de modo que debe realizarse conforme a prácticas tradicionales y poco agresivas para ser compatibles. Debido a la que mayor parte de estas zonas se encuentran en zonas de montaña, las indemnizaciones se recogen también en la Medida 211.
3. Zonas desfavorecidas fuera de las zonas de montaña: son las zonas en las que existe un particular riesgo de despoblamiento y en las que es necesaria la conservación del espacio natural. Se trata de zonas con tierras poco productivas y escasamente aptas para la intensificación de cultivos, con escasa densidad de población o tendencia a la regresión, y con índices económicos agrarios inferiores a la media. Las ayudas se enmarcan en la Medida 212.

De acuerdo con el criterio oficial de determinación de zonas desfavorecidas⁴⁸ 34 de los 231 municipios rurales en Bulgaria son clasificados como zonas desfavorecidas. Ellos cubren el 24% del territorio del país y absorben el 12% de la población total. Las zonas desfavorecidas experimentan graves problemas de despoblación, altas y crecientes tasas de desempleo, cuentan con infraestructura subdesarrollada. En adición, dependen, en gran medida, de la agricultura y tienen bajo nivel de diversificación de la actividad económica (Efstratoglou y Georgieva, 2000). Según el plan, la Medida 211 tiene por objetivo apoyar a 60 miles de agricultores y cubrir 328 miles de hectáreas de tierras de cultivo. La Medida 212 debe prestar apoyo financiero a 10 miles de agricultores y cubrir 110 miles de hectáreas de tierras cultivadas. El principal beneficiario de las subvenciones es el agricultor pequeño. Bajo

⁴⁷ Artículos 17 y ss. del Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), DO L 160/80, 26.6.1999

⁴⁸ Se definen como zonas desfavorecidas las zonas rurales en que los ingresos per cápita durante los últimos tres años no superan el 30% del nivel de los ingresos medios para el país; la tasa media de desempleo en dos de los tres últimos años supera al menos un 50% la media nacional; la densidad de la población es inferior al 75% de la media nacional; las tierras agrícolas y los el terreno forestal exceden un 20% el promedio; el empleo en la agricultura y la silvicultura supera al menos un 20% la media nacional. Fuente: OCDE, 2000.

la Medida 211 “Ayudas a los agricultores por las dificultades naturales en zonas de montaña” para los primeros tres años han sido presentadas 73 046 aplicaciones y el 99% de ellas han sido aprobadas y financiadas. Los proyectos financiados tienen por objetivo prevenir el abandono de tierras de cultivo, aumentar el atractivo de las zonas rurales, evitar la despoblación de las zonas desfavorecidas. También bajo la Medida 211 se financian actividades relacionadas con el uso eficiente de las tierras agrícolas en las zonas desfavorecidas y la promoción de buenas prácticas agrícolas. Para el mismo periodo el 31,4% de los recursos destinados a la Medida 212 “Ayudas a los agricultores en zonas desfavorecidas, distintas de las de montaña” han sido ejecutados. En el transcurso de los años se observa una tendencia positiva al aumento de la absorción de fondos las bajo las Medidas 211 y 212. En 2009 se observa un incremento del 14% de los proyectos financiados respecto a 2007. Asimismo, las ayudas concedidas en 2007 oscilan en torno a 16 millones de euros, mientras que en 2010 alcanzan 24 millones. Las subvenciones bajo las dos medidas se conceden a ritmo satisfactorio.

No obstante, se observa un retroceso en la implementación de las otras tres medidas del Eje 2: 214 “Ayudas agroambientales”, 223 “Ayudas a la primera reforestación de tierras no agrícolas”, 226 “Ayudas a la recuperación del potencial forestal”.

La Medida 214 “Ayudas agroambientales” pretende fomentar la aplicación de prácticas de producción agraria compatibles con la protección y la mejora del medio ambiente, el paisaje y sus características, los recursos naturales, el suelo y la diversidad genética. El objetivo general de la medida es ayudar al desarrollo sostenible de las áreas rurales y responder a la demanda creciente de la sociedad de servicios ambientales. La medida está dirigida a agricultores que están dispuestos a comprometerse a ejercer a lo largo de un periodo de 5 años seleccionadas actividades agroambientales. Está planeado que las ayudas de la medida alcancen a 40 miles de agricultores y cubran 160 miles de hectáreas de tierras agrícolas. En el periodo 2007- junio 2010 bajo esta medida han sido presentadas 2 908 solicitudes de apoyo y el 60% de ellas han conseguido financiación. Sin embargo, los fondos absorbidos equivalen al 1,4% de la dotación de la medida. El ritmo de ejecución del gasto público total en los próximos ejercicios, requiere un impulso respecto al promedio de los años 2008 y 2009 para cumplir con los objetivos financieros. La tendencia actual de presentación de un número reducido de aplicaciones, la disminución de las solicitudes aprobadas 1 021 en 2008 y sólo 760 en 2009, la alta tasa de proyectos rechazados (63%) y la pequeña cantidad de la ayuda media por explotación (3 369 euros) hacen prever que la Medida 214 no cumplirá sus metas financieras. En este contexto, se requiere redefinición de los requisitos de la medida y cambios en el cálculo de la prima a fin de atraer un número más elevado de aspirantes de apoyo financiero.

La Medidas 223 “Ayudas a la primera reforestación de tierras no agrícolas” y 226 “Ayudas a la recuperación del potencial forestal” son las dos líneas fundamentales de ayudas del PNDR dirigidas específicamente al sector forestal y cuentan con objetivos vinculados entre sí. La Medida 223 proporciona ayuda a los propietarios de tierras no agrícolas para convertirlas en bosques. La reforestación tiene efectos ambientales positivos, en particular, sobre el suelo, contribuye a la lucha contra el cambio climático y potencia la diversidad biológica y la conservación de la fauna y flora silvestre. La Medida está dirigida a 2 mil beneficiarios y 10 miles de hectáreas de tierras no agrícolas. Adicionalmente, la Medida 226 “Ayudas a la recuperación del potencial forestal” tiene como objetivo específico el fomento

de actuaciones de prevención, dirigidas a mejorar el estado y la composición de los sistemas forestales frente a los incendios forestales con una perspectiva a medio y largo plazo. La medida está dirigida a propietarios forestales y tiene por objetivo subsidiar el fomento del potencial de 170 miles de hectáreas de terreno forestal dañado. Las medidas responden a la escasa rentabilidad de las explotaciones forestales públicas y privadas, que impide realizar de forma adecuada trabajos de mantenimiento de las áreas silvícolas. En la primera etapa de aplicación de las dos medidas se han presentado 95 proyectos, pero hasta el junio de 2010 ninguno de ellos ha sido financiado. En el contexto de un extremadamente limitado número de proyectos propuestos, es necesario que se den pasos para incentivar a los propietarios forestales y a las agrupaciones de propietarios para emprender actuaciones para fomento del potencial forestal.

En cuanto al Eje 3 “Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y fomento de la diversificación de la economía rural” en los primeros tres años del programa ha sido ejecutado el 13% de los recursos disponibles. En efecto, han sido financiadas actividades sólo bajo dos medidas: 321 “Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural” y 322 “Renovación y desarrollo de las poblaciones rurales”.

La primera medida del Eje 3 es 311 “Diversificación hacia actividades no agrícolas” y tiene por objetivo mantener y consolidar un tejido económico y social viable en el medio rural, así como la creación de puestos de trabajo. Con ello se pretende garantizar un mejor aprovechamiento de las oportunidades económicas y mejorar el nivel de vida y el bienestar en el medio rural. Los objetivos específicos de la medida son: diversificar las actividades de la explotación agraria, con otras actividades de carácter complementario o alternativo, que incrementen el valor añadido de sus producciones o complementen sus rentas; promover la creación y el mantenimiento del empleo agrario; incrementar las rentas de los agricultores con el objetivo de que mantengan la actividad agraria en el territorio. El impulso de alternativas económicas en el mundo rural se realiza a través de ayudas a las inversiones para la creación de actividades complementarias en las explotaciones agrarias. A la Medida 311 se destina el 16% de los recursos de Eje 3. Hasta la mitad de 2010 han sido presentadas 57 solicitudes, de las cuales sólo 4 han sido aprobadas. Estos datos muestran que se requiere fomento del interés a la medida e incremento notable del ritmo de ejecución de los proyectos para cumplir las metas previstas. Las mismas prescripciones se dirigen a la Medida 312 “Ayuda a la creación y el desarrollo de microempresas” y 313 “Fomento de actividades turísticas” que prácticamente no han sido implementadas hasta la mitad de 2010.

Avance limitado de la aplicación del Eje 3 se realiza con la implementación de la Medida 321. El objetivo de la Medida 321 “Prestación de servicios básicos para la economía y la población rural” es desarrollar los servicios básicos y potenciar el acceso a las redes de comunicación en aquellas zonas rurales en las que se han detectado algunas deficiencias al respecto. De esta forma, se subvencionan las inversiones de entidades locales destinadas a realizar o mejorar obras y servicios básicos, con el propósito de mejorar las condiciones de vida y el bienestar de los habitantes de las zonas rurales, lo que permite incrementar el potencial de absorción de la población y de actividad económica. La medida pretende prestar apoyo financiero a 1 510 acciones en al menos 64 establecimientos donde residen 5 000 habitantes o 640 aldeas en que viven al menos por 500 habitantes. Bajo la Medida 321 han sido presentadas 511 solicitudes de las cuales han conseguido financiación sólo 91 proyectos

de prestación de servicios básicos. Se ha ejecutado el 18,3% del gasto público programado. Los proyectos aprobados están destinados a mejorar la infraestructura de las carreteras en las zonas rurales, el acceso de la población rural a servicios culturales, recreativos y deportivos, así como a promover el acceso a los servicios sociales y a las tecnologías informáticas y de comunicación (TICs).

La Medida 322 “Renovación y desarrollo de las poblaciones rurales” tiene por objetivo primordial mejorar la calidad de vida en los asentamientos en las zonas rurales. La medida pretende convertir las zonas rurales en lugares de vida atractivos y frenar o, al menos, ralentizar la migración de la población rural hacia la ciudad. Los principales beneficiarios de la Medida 322 son los municipios rurales, pero también se admiten aplicaciones de organizaciones sin ánimo de lucro u organizaciones regionales de la sociedad civil. Bajo la Medida 322, que se aplica desde septiembre de 2008, hasta junio de 2010 han sido aprobados 156 proyectos. Una financiación de 34,5 millones de euros ha sido distribuida entre los 132 proyectos de renovación de los asentamientos rurales. Los proyectos financiados están dirigidos a creación o recuperación de áreas verdes de acceso público, construcción o renovación de plazas, recuperación del alumbrado público y construcción de zonas de peatones.

El enfoque horizontal LEADER está compuesto por tres medidas: 410 “Estrategias de desarrollo rural”, 421 “Cooperación interterritorial y transnacional” y 431 “Ayudas a la adquisición de conocimientos de los grupos de acción local”. El objetivo común de las medidas incluidas en la metodología de LEADER es el fomento de las actuaciones para aplicación de estrategias locales en las zonas rurales propuestas por los Grupos de Acción Local (GALs). Los GALs son entidades asociativas integradas por los diferentes agentes económicos y sociales, representativos de los diferentes colectivos que actúan en su territorio correspondiente. Los GALs son encargados de definir estrategias para su ámbito territorial, estableciendo los objetivos y las prioridades, de acuerdo con las necesidades y potencialidades diagnosticadas. Los propios GALs son los encargados de la gestión de sus estrategias, pero trabajan en estrecha cooperación con la administración local.

La Medida 410 constituye el núcleo central de las actuaciones previstas en LEADER. Siguiendo las directrices estratégicas de la Comisión, que establecen que los recursos dedicados al enfoque LEADER deben contribuir a los objetivos prioritarios de los ejes 1 y 2, pero fundamentalmente a los objetivos del Eje 3 (así como al objetivo horizontal de mejora de la gobernanza local), las ayudas del PNDR gestionadas a través de la Medida 410 cubren el abanico completo de actividades previstas en el Eje 3. No obstante los GALs tienen la posibilidad de desarrollar actividades que no están explícitamente incluidas en el PNDR, pero sí contribuyen al cumplimiento de los objetivos perseguidos por el programa.

La Medida 421 “Cooperación interterritorial y transnacional” financia proyectos de cooperación entre los GALs bajo pautas de la metodología LEADER. Se considera un proyecto de cooperación la elaboración conjunta de una iniciativa y su seguimiento y evaluación también conjunta, a pesar de que la gestión sea individual en cada territorio.

La Medida 431 constituye el apoyo financiero básico para afrontar los gastos de gestión y funcionamiento de los GALs. La sub-medida 431-1 apoya a los GALs ya existentes, mientras que 431-2 subvenciona actuaciones dirigidas a la adquisición de capacidades en los grupos de nueva creación, en los casos en que no participen agentes o gestores que

previamente hayan formado parte de GALs ya existentes. La Medida 431 pretende apoyar a 60 GALs que cubren el requisito de haber sido registrados en municipios rurales. Una vez establecidos y desarrollados los GALs contarán con el respaldo financiero de la Medida 410.

El inicio de LEADER en Bulgaria cuenta con un retraso considerable, justificado por la tardía aprobación del Programa y por la complejidad del proceso de gestión de las medidas incluidas en el LEADER. La implementación de las medidas se realiza en la segunda mitad de 2009. A finales de 2009 ya han sido aprobados 103 proyectos para establecimiento de Grupos de Acción Local. El importe total de los proyectos aprobados oscila en torno a 8 millones de euros. De punto de vista territorial, los GALs establecidos cubren 158 municipios rurales y 2,2 millones de población rural. Hasta junio de 2010 han sido aportadas 57 aplicaciones bajo la Medida 410, pero ninguno de los proyectos ha recibido financiación. Por consiguiente, por un lado, se requieren más esfuerzos en fomento de las capacidades de los grupos locales para desarrollar proyectos exitosos, y por otro, se precisa simplificación de la normativa y reducción de la documentación necesaria para la tramitación de las ayudas. El ritmo de ejecución de las medidas necesita un impulso considerable para alcanzar los objetivos de gasto previstos en el Programa. Hasta 2010 únicamente bajo sub-medida 431-2 “Ayudas a la adquisición de conocimientos - LAGs (potenciales)” han sido absorbidos fondos públicos que equivalen al 2% de los recursos financieros destinados al LEADER. La implementación de LEADER debe acelerarse para asegurar la participación efectiva de los grupos movilizados que conocen a fondo los problemas concretos de su localidad y podrían aportar para su resolución a través de pequeños proyectos locales que resultan efectivos y económicos.

El Programa Nacional de Desarrollo Rural sigue el objetivo central de reestructuración del sector agrícola planteado por el gobierno de Bulgaria. En términos financieros, el PNDR se centra en el Eje 1 que tiene por objetivo el fomento de la competitividad y la modernización de las explotaciones a fin de mejorar sus rendimientos económicos y adaptarse a las nuevas exigencias del libre mercado. La reestructuración se pretende alcanzar a través de incorporación de nuevas tecnologías y procesos que contribuyen al aumento de la calidad de los productos, renovación de las explotaciones, remodelación de la estructura por edades de los agricultores, fomento de la formación profesional de los agricultores. El segundo objetivo del programa es la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales para que se ralentice el proceso de despoblación del campo. Este objetivo se pretende alcanzar a través de diversificación de las actividades en las zonas rurales, potenciar el acceso a servicios básicos en las zonas rurales, mejora del atractivo del ámbito rural. La finalidad del Eje 2, que en términos presupuestarios ocupa el tercer lugar de los objetivos del PNDR, es protección y mejora del medio ambiente.

6. 3. 2. Impacto del Segundo pilar de la PAC sobre el sector agrícola y las zonas rurales

En términos generales, el Programa Nacional de Desarrollo Rural es una respuesta relevante y adecuada a los problemas que hacen frente las regiones rurales en Bulgaria. La evaluación de los retos, las necesidades y los problemas del sector agrícola muestra que la lógica de intervención utilizada para la elaboración del programa en 2006 es viable y propicia. El sector agrícola y las regiones rurales aún enfrentan problemas de estructura que conducen a bajos niveles de productividad y escasa calidad de los productos agrarios, lo que los dificulta

competir con los productos importados. La escasa diversificación de la actividad económica en las zonas rurales constituye principal obstáculo para el desarrollo sostenido del campo. Como resultado, las regiones rurales se caracterizan por bajos ingresos, pobreza, falta de oportunidades de empleo. Por tanto, el fomento de la calidad de vida en las zonas rurales requiere el respaldo del PNDR. Las medidas recogidas en el programa son muy relevantes a las necesidades actuales. Los cuatro ejes de actuación determinan los objetivos estratégicos que el PNDR pretende conseguir para el período de programación 2007-2013. El principal objetivo del programa, definido en el Eje 1, se centra en la modernización y la reestructuración del sector agrario, así como dar impulso al desarrollo del capital humano en las regiones rurales. En términos financieros, el segundo objetivo del programa se concreta en el Eje 3. “Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y fomento de la diversificación de la economía rural”. Las medidas incluidas en el Eje 3 pretenden fomentar la diversificación de la actividad agraria, impulsar el establecimiento de nuevas actividades en el mundo rural y establecer una red de servicios básicos para la población rural. El tercer objetivo fundamental del programa se persigue a través de las medidas incluidas en el Eje 2. “Mejora del medio ambiente y del entorno natural”. Con las medidas del Eje 2 se pretende impulsar unas actividades agrarias respetuosas con el medio ambiente y de elevado grado de sostenibilidad, así como recuperar y proteger el terreno forestal. A través del enfoque metodológico LEADER, el PNDR tiene por objetivo fomentar la iniciativa local y promover la cooperación transnacional entre los Grupos de Acción Local. La experiencia europea ha demostrado que el enfoque LEADER es muy efectivo y con relativamente escasos recursos se consigue resolver algunos de los más arduos problemas locales.

Mientras que el planteamiento del programa se puede clasificar como excelente, su aplicación práctica necesita mejorarse. El análisis de lo conseguido en los primeros tres años de aplicación del PNDR muestra que la implementación de las medidas no ha sido coherente y se realiza a ritmo muy lento y poco eficiente. Se pueden identificar varios momentos problemáticos a la hora de aplicación de las medidas. En primer lugar, se necesita simplificación del procedimiento administrativo y documental de solicitar apoyo, así como una tramitación más acelerada de las ayudas para que el apoyo financiero alcance a los agricultores lo antes posible. Debido a criterios restrictivos, requisitos en cierta medida inalcanzables, altos costos de participación, y una gestión generalizadamente ineficiente del PNDR el gasto público para la agricultura no se utiliza de forma eficaz y eficiente. Segundo, se requiere reajuste del presupuesto de algunas medidas y distribución más racional de las ayudas. La cantidad de las ayudas debe corresponder a los objetivos que se persiguen. Asimismo, se requiere una distribución más balanceada de las ayudas en todo el territorio del país. Se observa cierta concentración de apoyo financiero del programa en las regiones rurales del Norte. Por último, el sector agrario se encuentra más beneficiado del programa en comparación con el sector ganadero. Por una serie de motivos, entre los que destacan: el tamaño pequeño de las explotaciones ganaderas, la falta de financiación, el incumplimiento de los criterios veterinarios o de los requisitos legales de la construcción de vaqueros, las pequeñas explotaciones ganaderas no tienen acceso a los recursos del programa, lo que los impide llevar a cabo actuaciones de reestructuración y modernización de las granjas. Los dos pilares de la PAC benefician más significativamente a una fina capa de explotaciones

agrícolas, lo que fomenta aún más la disparidad entre el nivel de los ingresos de los distintos tipos de explotaciones.

PARTE IV: CONCLUSIÓN

7. Conclusiones

En el siglo XXI el sector primario sigue desempeñando un papel importante en la economía de Bulgaria. La relevancia de la agricultura, en términos de empleo y participación en el PIB, es más significativa en Bulgaria que en otras partes de la Unión Europea. Este hecho tiene que ver con el nivel de desarrollo relativamente más bajo de Bulgaria en comparación con los antiguos Estados miembros de la UE. El retraso en el desarrollo de Bulgaria está estrecha e intrínsecamente relacionado con la historia económica del país, y en particular, con el proceso de transición de Bulgaria. La transición a una economía de mercado comienza tras la caída del régimen comunista en 1989. Las reformas radicales, pero poco organizadas e incoherentes tienen efectos dramáticos sobre la economía de Bulgaria. En 1997 el país se encuentra en profunda crisis económica que se caracteriza por el derrumbamiento del sistema bancario, la drástica devaluación de la moneda, inestabilidad política, hiperinflación, elevadas tasas de desempleo, protestas públicas contra el deterioro de la situación económica. De este punto de partida en el país se hace cambio radical del sistema político y económico. Como consecuencia del realineamiento de las políticas económicas, a partir de 2000 los indicadores macroeconómicos mejoran nítidamente. Con la adhesión de Bulgaria a la Unión mejoran las expectativas del futuro desarrollo del país. Y de hecho, en los dos últimos lustros en Bulgaria se observa un crecimiento económico acelerado, impulsado sustancialmente por la industria y los servicios. La agricultura, en cambio, aunque emplea alrededor del 20% de la población, registra una paulatina, pero constante disminución de su peso en términos del PIB. La contracción de la relevancia del sector primario radica en el rápido crecimiento de los demás sectores de la economía y teniendo presente la estructura del PIB de los países desarrollados, este proceso se puede interpretar como positivo y esperado. No obstante, la reducción del peso de la agricultura del PIB va acompañada de cambios negativos, inestabilidad y problemas estructurales en el sector agrícola. En el período 2000-2010 la productividad relativa del sector primario (en relación a la media nacional) ha disminuido en un 24%. Esto implica, por una parte, retraso del sector, pero también, lo que es más grave, revela que el sector frena el crecimiento económico de Bulgaria y se convierte en un sector problemático para el país. Del análisis de los factores productivos asociados al sector agrícola, se pueden extraer varios problemas estructurales de la agricultura búlgara que condicionan su baja productividad.

1. Fragmentación de la tierra agrícola: El 95% de las explotaciones en el sector primario búlgaro constituyen explotaciones muy pequeñas (tamaño inferior a 5 ha) que a menudo tienen un carácter familiar. Las explotaciones individuales privadas constituyen la mayor parte (98%) de las explotaciones y absorben como media 2,9 ha. El diminuto tamaño de las granjas no permite una utilización eficiente de la tierra y una optimización del proceso de producción. Estas explotaciones, en su mayoría, no están especializadas, ni orientadas al

mercado, sino que constituyen granjas de subsistencia o semisubsistencia. En cambio, las granjas que disponen de tamaño que supera 50 ha representan tan sólo un 1% del total. La estructura de la agricultura búlgara constituye un obstáculo para que las explotaciones sean más productivas y, por tanto, más sostenibles desde el punto de vista económico.

2. Escasa dotación de tecnología agrícola: La liquidación de los complejos agro-industriales en el proceso de transición de Bulgaria tiene como consecuencia una reducción drástica del uso de maquinaria agrícolas. La falta de financiación del sector en los años 90 ha afectado a la flota maquinaria. Adicionalmente, la excesiva parcelación de las tierras agrícolas da lugar a que resulte poco rentable la introducción de maquinaria agrícola en el proceso productivo ya que no se rentabiliza suficientemente la adquisición de esta nueva maquinaria. La escasa dotación de tecnología en el sector primario impide la optimización del proceso productivo y el incremento de la productividad.

3. Empeoramiento de la cualificación profesional de los empleados en la agricultura y de la estructura por edades. El 95% de estas personas empleadas en el sector primario realizan trabajo familiar (90% de las UTAs empleadas en el sector). Casi un 80% del trabajo familiar se concentra en explotaciones muy pequeñas que ni siquiera superan 2 ha de superficie agrícola utilizada. Apenas un 5% de los empleados en la agricultura son trabajadores profesionales que están ocupados a tiempo completo y reciben remuneración en contrapartida de sus actividades agrícolas. En su mayoría (65%), ellos están empleados en las grandes explotaciones que superan 100 ha. De estos datos se puede deducir que el grueso del trabajo empleado en el sector es no cualificado, no asalariado y se ejerce a tiempo parcial. Otra peculiaridad de la mano de obra empleada en el sector es su estructura por edades. El 55% de los agricultores superan 55 años de edad. La gran parte de los agricultores mayores de edad mantienen explotaciones muy pequeñas, poco eficientes y de escasa especialización. En cambio, tan sólo un 5,7% de los agricultores son menores de 35 años de edad. Es decir, la agricultura es importante empleador de generaciones anteriores, pero casi no atrae a la gente joven. La estructura por edades de los ocupados en el sector primario constituye otro desafío para su futuro desarrollo.

La situación del sector primario tiene repercusiones sobre las regiones rurales y la calidad de vida de la población rural. Las regiones predominantemente rurales cubren el 54% del territorio del país y en ellas reside el 39% de la población. Para la población rural la agricultura sigue siendo una importante fuente de ingresos. El proceso de reformas estructurales durante los años 90 en Bulgaria afecta seriamente a la economía rural y tiene efectos negativos sobre el nivel de vida de la población rural. Aunque la situación económica en el conjunto de Bulgaria ha mejorado en la última década, la población rural se ha beneficiado del crecimiento económico del país en menor medida que la población urbana. La dinámica económica que se ha generado en la ciudad, no ha podido transferirse en la misma escala a las zonas rurales debido a la limitada diversificación de las actividades económicas en el campo. El hecho quizás más ilustrativo de los problemas en las zonas rurales es el acusado declive demográfico. En los últimos seis años la población rural ha disminuido en un 19%. El vaciamiento rural es fundamentalmente resultado de las corrientes migratorias desde el campo hacia la urbe. El declive demográfico en el campo alimenta otros problemas entre los que cabe poner de manifiesto el ensanchamiento y la bajada de la calidad de los servicios públicos, el envejecimiento de la población rural, el bajo nivel de la educación, el deterioro de

la infraestructura, la persistencia de cinturones de pobreza. La tendencia a la urbanización se traduce en proceso de despoblación del campo. Adicionalmente, el empeoramiento de la estructura por edad y de la cualificación de la población en las zonas predominantemente rurales plantea problemas muy serios para el desarrollo económico.

Estos problemas, asociados a la agricultura y al medio rural, se han generado históricamente y pueden considerarse producto de las políticas agrícolas aplicadas en el país durante la era del comunismo (1944-1989) y de las reformas agrícolas incongruentes introducidas durante el proceso de transición (1989-1999). A lo largo de la época del socialismo la estructura del sector primario en Bulgaria se caracteriza por grandes cooperativas y explotaciones estatales que constituían el así denominado “sector colectivo”, complementados secundariamente por pequeños huertos familiares. Las reformas de 1989 que atañen al sector primario se articulan en tres dimensiones: cambios en la propiedad de la tierra, descentralización en el sector estatal y reforma en el sistema de precios. La rehabilitación de las tierras agrícolas en Bulgaria es un proceso sin precedentes que afecta al 82% de la superficie agrícola total del país y convierte a alrededor de 1,7 millones de personas en propietarios privados de tierra agrícola. En las condiciones de profunda crisis económica de los años 90, gran parte de la población utiliza esta tierra para crear explotaciones agrícolas familiares para consumo propio o para ventas esporádicas de productos agrícolas. La reforma agrícola poco organizada pretendía restaurar la estructura del sector agrícola de los años anteriores a 1944. La reforma pone fin del modelo colectivo socialista sin establecer nuevas unidades agrícolas capaces de adaptarse adecuadamente al libre mercado agrario. En los años 90 la agricultura absorbe gran volumen de capital humano, pero esta enorme inversión no recibe en contrapartida adecuados niveles de ingresos debido a la parcelación de las explotaciones, la contracción de los mercados agrícolas y la falta de apoyo al sector por parte del Estado.

La resolución de estos problemas acuciantes del sector primario requiere una política agrícola coherente y estable orientada a medio o largo plazo que incluya medidas de reestructuración del sector y vaya acompañada de aumento de las inversiones en el sector. A partir de 2000 el gobierno hace realineamiento de su política agrícola y empieza a aplicar una política dirigida a la reestructuración del sector y fomento de su productividad. La mejora de la situación de la agricultura durante la primera década del siglo XX se debe fundamentalmente del impacto del programa SAPARD y de la implantación de la PAC en Bulgaria.

El programa SAPARD tiene por objetivo enfrentar los problemas estructurales de la agricultura de Bulgaria y preparar el sector para la implantación de la PAC. Es decir, el programa SAPARD se puede percibir como una fase previa de la PAC. Las medidas incluidas en SAPARD son similares a las de la PAC que se aplican en los Estados miembros de la UE. El SAPARD, tal y como ha sido planteado en Bulgaria, está dirigido primordialmente a aumentar la productividad de la agricultura, respetando al mismo tiempo las normas medioambientales y los altos estándares de calidad de la Unión. En términos financieros, el grueso de los recursos de SAPARD (72%) está asignado a medidas que tienen por objetivo resolver el problema de la baja productividad. La segunda prioridad de SAPARD, a la que se destina el 20% de los recursos financieros, incluye medidas que pretenden resolver los problemas socio-económicos de las zonas rurales. A pesar de los ambiciosos objetivos, por su

naturaleza SAPARD es un instrumento de alcance limitado que no tiene la capacidad para involucrar a todos los que realizan actividades agrícolas. Puesto que el grueso de SAPARD está orientado a respaldar la modernización de las explotaciones y aumentar la competitividad, los grandes beneficiarios de SAPARD son una fina capa de grandes agricultores que reciben respaldo financiero para la compra de maquinaria agrícola y la renovación de las instalaciones de la explotación. En cambio, los pequeños agricultores que no disponen de capacidades para desarrollar proyectos se quedan excluidos de la financiación europea. SAPARD tampoco consigue mejorar la situación socio-económica, pero con él al menos se pone el inicio de la política nacional de desarrollo rural que antes no existía.

A partir de 2007 Bulgaria implementa la PAC y el gobierno deja de aplicar una política autónoma en materia de agricultura y desarrollo rural. Para el período 2007-2013, la dotación financiera de Bulgaria para el primer pilar es de 2,5 miles de millones de euros y 2,6 miles de millones de euros para el segundo pilar de la PAC. Cabe hacer hincapié en el hecho de que, aunque alrededor del 80% del gasto total de la PAC se dirige al primer pilar, y sólo el 20% al segundo, en el caso de Bulgaria el 49% de la dotación nacional se asigna a ayudas directas a los agricultores y el 51% a medidas de desarrollo rural. Esta tendencia a la priorización financiera del segundo pilar revela un novedoso lineamiento de la PAC en los países de Europa Central y Oriental que tiene que ver con la congelación de la escalada del gasto de la PAC. En Bulgaria el primer pilar de la PAC se aplica en su versión del Régimen de Pago Único por Superficie (en adelante, RPUS) que supone una dotación financiera más reducida que en los antiguos Estados miembros. Tal y como señala su propia denominación, el RPUS distribuye las ayudas directas europeas exclusivamente en función del tamaño de la superficie agrícola admisible. El planteamiento del RPUS crea fuertes incentivos para el agrupamiento de las pequeñas parcelas agrícolas. El gobierno de Bulgaria sigue la línea iniciada con el SAPARD y apuesta por la modernización agraria aunque ello implique dejar fuera a la mayor parte de personas y perder así la ocasión de una política más social. Bulgaria ha optado por establecer una hectárea como tamaño mínimo admisible para la ayuda financiera para la mayoría de los cultivos. La aplicación de un umbral tan alto, teniendo presente la estructura de las granjas agrícolas, excluye cerca de tres cuartas partes de la población rural de Bulgaria del RPUS y hace que la ayuda europea se concentre en un pequeño grupo de agricultores (16% de los agricultores absorben casi el 92% de los recursos del RPUS). Así, el RPUS conduce a un fuerte agravamiento de las desigualdades sociales dentro de la propia agricultura que en es muchísimo peor que el desequilibrio 80/20. Las explotaciones pequeñas o medianas reciben proporcionalmente menor parte del apoyo financiero o quedan totalmente excluidas del Régimen de Pago Único por Superficie. Como resultado de esta política se observa una tendencia al agrupamiento de las explotaciones agrícolas. En los cinco años de 2005 a 2010 el número total de las explotaciones en Bulgaria disminuye en un 31% y el tamaño medio de las explotaciones llega a ser 8,5 ha. No obstante, el RPUS no prevé apoyo ninguno del sector ganadero y las granjas ganaderas se encuentran en una situación menos competitiva. Los Pagos Directos Nacionales Complementarios (en adelante, PDNC) son un instrumento apto para corregir estas desigualdades en el apoyo, puesto que permiten diferenciar el nivel total de apoyo directo recibido en los distintos sectores. Sin embargo, la distribución de los PDNC también favorece prioritariamente a las explotaciones agrarias dotadas de vastas tierras agrícolas. El 65% de los PDNC se destinan a

ayudas por superficie, mientras que las explotaciones ganaderas absorben apenas el 19% de la ayuda nacional. Es decir, los PDNC no sólo no consiguen remodelar la asignación del apoyo financiero y corregir los efectos negativos para las explotaciones ganaderas derivados del RPUS, sino que aumentan aún más la brecha entre los ingresos de las explotaciones agrícolas y las ganaderas. Precisamente debido al escaso respaldo financiero se observa una contracción del sector ganadero, en términos de peso en el VAB generado en el sector primario y número de explotaciones ganaderas. Este efecto negativo del planteamiento actual del primer pilar de la PAC puede plantear serios problemas para la ganadería en el próximo futuro, lo que hace necesaria una distribución más equitativa de los recursos financieros.

El segundo pilar de la PAC, implantado en Bulgaria a través del Programa Nacional de Desarrollo Rural, también tiene por objetivo fundamental la reestructuración de las explotaciones y el fomento de su productividad. Las medidas incluidas en Eje 1 “Competitividad” absorben el 37% de los recursos del programa. El segundo objetivo del Programa Nacional de Desarrollo Rural en términos financieros es la mejora de la calidad de vida en las regiones rurales y pretende paliar los problemas socio-económicos en el campo. La tercera prioridad del programa se centra en la promoción de la gestión sostenible de la tierra agrícola, la conservación de la biodiversidad y el desarrollo de agricultura ecológica. Por último, el enfoque LEADER pretende fomentar la gobernanza local y apoyar proyectos de pequeña envergadura, creados y aplicados por socios locales para resolver problemas concretos sobre el terreno. Esta orientación del planteamiento del segundo pilar de la PAC es una respuesta adecuada a los problemas que enfrentan las regiones rurales. El análisis de la ejecución del programa en la primera etapa de su aplicación, demuestra que las medidas bajo Prioridad 1, orientadas al fomento de la competitividad y productividad del sector, se realizan de forma coherente y satisfactoria. Sin embargo, la ejecución de los demás tres ejes se hace a ritmo muy lento, lo que cuestiona el éxito del programa y la resolución de los problemas socio-económicos y agro-ambientales en las zonas rurales.

La versión de la PAC implementada en el país que está prioritariamente orientada al fomento de la competitividad y la productividad del sector, da fuerte impulso a la reestructuración de las explotaciones en curso de aumento de su tamaño e incremento de su dotación de tecnología. Puede esperarse que este enfoque de la política agrícola, que ha sido iniciado con el programa SAPARD e intensificado con la implantación de los dos pilares de la PAC, conduzca al agrupamiento de las explotaciones agrícolas y a la desaparición sustancial de las pequeñas explotaciones de subsistencia o semisubsistencia que no son capaces de adaptarse a las nuevas exigencias del mercado. Sin embargo, aunque hay evidencias que la PAC llevará a la resolución del problema de la fragmentación de la tierra agrícola y del uso de maquinaria agrícola, el mal diseño y la escasa financiación de las medidas dirigidas al fomento de la calidad de vida en las regiones rurales hacen que los problemas socio-económicos en el campo persistan y obstaculiza la remodelación de la estructura de la mano de obra ocupada en el sector primario. El respaldo financiero de los dos pilares la PAC se centra en las grandes empresas agrícolas que disponen de vastas superficies de cultivo, y destina escasos recursos a los pequeños agricultores, que representan la gran mayoría de los agricultores búlgaros. De esta manera la PAC pierde la oportunidad de ser una política más social que abarque a gran parte de la población rural. La distribución no balanceada de las ayudas financieras de la PAC corre el riesgo de incrementar las discrepancias entre grandes y

pequeños agricultores, así como entre explotaciones agrarias y ganaderas, lo que supone un nuevo reto para el sector primario. Estas preocupaciones plantean la necesidad de evolución de la versión de la PAC adoptada en Bulgaria en un próximo futuro.

BIBLIOGRAFÍA

ABADJIEVA, A. (2008): “Poverty and social exclusion in rural areas”, *Country studies: Bulgaria*, European Commission, Bruselas.

BACHEV, H. (2007): *Post-communist transition in Bulgaria – implications for development of agricultural specialization and farming structures*, ed. A. Antoin, University of Rennes.

BANCO MUNDIAL (2002): “Republic of Bulgaria, Country Assistance Evaluation”, *Report No. 23809*, Operations Evaluation Department, March 7.

БАШЕВ, Х. (2006): “Управление на аграрната и селската устойчивост”, сп. *Икономика и управление на селското стопанство*, 4/2006, pp. 27.

BENCHEVA, N. (2005): “Transition of Bulgarian agriculture: present situation, problems and perspectives for development”, *Journal of Central European Agriculture* Vol. 6 No 4 6:4, 473-480.

BEREND, T. (1996): *Central and Eastern Europe, 1944-1993: detour from the periphery to the periphery*, Cambridge, Cambridge University Press.

BLANCHARD, O. et al. (1998): *The Economics of Post-Communist Transition*, Massachusetts Institute of Technology, pp. 1-158, Cambridge.

BULLER, H. y LOWE, P. (2002): *Journal of Rural Studies*, Vol. 18, Number 1, January 2002, pp. 1-17, Newcastle upon Tyne, Elsevier.

COLLANTES, F. (2011): *De la PAC original a la PAC actual 1962-2003*, Universidad de Zaragoza.

COLLANTES, F. (2004): *El declive demográfico de la montaña española (1850-2000): ¿un drama rural*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Serie Estudios, nº 159, Madrid.

COLLANTES, F. y PINILLA, V. (2011): *Peaceful surrender: the depopulation of rural Spain during the twentieth century*, Newcastle-upon-Tyne, Cambridge, Scholars Publishing.

COMISIÓN EUROPEA (2000) (2001) (2002) (2003) (2004) (2005) (2006) (2007) (2010): *Statistical and economic report*, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2010): *Ongoing and Mid-Term Evaluation of the Rural Development programme of Bulgaria 2007- 2013*, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2001): *Informe anual SAPARD - año 2000*, COM (2001) 341 final, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (1997): *Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia*, COM (1997), Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2010): *EU budget 2010 Financial Report*, Luxemburgo.

DAVIES, R. W. (1998): *Soviet economic development from Lenin to Khrushchev*, Cambridge.

DE LA FUENTE, A. (2003): “La ampliación de la UE: repercusiones para el presupuesto comunitario”, *ICE*, nº 809.

DRAGANOVA, M. (2002): *Collisions in the Transformation of Rural Life*, LIK Publishing, Sofia.

EFSTRATOGLU, S., GEORGIEVA, M. (2000): *Rural Development Policy in Bulgaria under SAPARD*, Aberdeen, The Arkleton Centre for Rural Development Research.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2001): “Bulgaria: Selected Issues and Statistical Appendix”, *IMF Country report No. 01/54*, Washington, D.C.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (2006): *La reforma de la Política Agraria Común: preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

GOBIERNO DE BULGARIA (2006): *National Report on the Strategies for Social Protection and Social Inclusion of the Republic of Bulgaria 2006-2008*, Sofia.

GRIGG, D. (1992): *The transformation of agriculture in the West*, Oxford.

HUNYA, G. (2002): *FDI in South-Eastern Europe in the early 2000s*, Institute for International Economic Studies, Vienna.

IVANOV B., POPOV R. (2009): *Review of available literature on direct payments in Bulgaria*, Sofia.

KANEVA K., (2007): *Expected Impact of EU CAP on Agricultural Farms*, IAE, Sofia.

KOTEVA, N., BACHEV, H. (2011): *Assessment of Competitiveness of Bulgarian Farms*, IAE, Sofia.

КЪНЕВА, К. (2005): Ефективност, устойчивост и конкурентоспособност на земеделските стопанства, *сп. Икономика и управление на селското стопанство*, 5/2005, с. 44.

MICHAILOV, M. (2001): "Agriculture in Bulgaria at the end of 20th and the beginning of 21st century", *J. Agricultural economics and Management*, 1:3-10. pp. 12-13.

MICHAILOV, M., at al. (1998): "Agribusiness", *Agricultural University Press*, Plovdiv.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN (1997), (2001), (2002), (2003), (2005), (2007), (2010), (2011): *Informe agrario*, MAA, Sofia.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN (2000): *National Agriculture and Rural Development Plan 2000-2006 under the EU Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development*, Vol. 1 and 2, MAA, Sofia.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN (2006): *National Rural Development Programme (2007-2013) for the Republic of Bulgaria*, MAA, Sofia.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN (2009): *Report on the progress in SAPARD and IPA programmes*, MAA, Sofia.

MLADENOVA, M. (2011): *Assessment of effect of EU CAP Implementation on agricultural Farms*, IAE Project, Sofia.

MOLINERO HERNANDO, F. (2004): *Atlas de la España rural*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

NOVE, A. (1992): *An economic history of the USSR 1917-1991*, Londres.

OECD (2000), *Review of Agricultural Policies: Bulgaria*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.

ПОПОВ, Р. (2009): "Ефект от приложението на ОСП на ЕС върху земеделието и селските райони", *сп. Икономика и управление на селското стопанство*, 54, 3/2009, София.

SÁENZ LORITE, M., CEJUDO GARCÍA, E. (2008): "La política de desarrollo rural de la Unión Europea para 2007-2013", *Investigaciones Geográficas*, núm. 46, pp. 5-30 Universidad de Alicante, España.

SIMOVA, A. (1998): “Bulgarian agriculture Preparation aiming at E.U. join negotiations start”, *J. Agricultural economics and Management*, 3:10-11.

SIMPSON, J. (1995): *Spanish agriculture 1765-1965: the long siesta*, Cambridge.

RIDER, C. (1994): “Privatization in the transition economies: A critique”, *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 16, No. 4, pp.589-603.

TRENDAFILOV, R., SIMOVA, A. (2001): “Bulgarian international trade in agricultural products – present situation, tendencies and problems”, *Journal of Agricultural Economics and Management*, Vol. 2, pp. 13-21.

Actos legislativos

REGLAMENTO (CE) n° 1268/1999 del Consejo, de 21 de junio 1999, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión, DO L 161 de 26.6.1999.

REGLAMENTO (CE) n° 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, DO L 161 de 26.6.1999.

REGLAMENTO (CE) n° 1266/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo a la coordinación de la ayuda a los países candidatos en el marco de la estrategia de preadhesión y por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 3906/89, DO L 161 de 26.6.1999.

REGLAMENTO (CE) n° 1663/95 de la Comisión, de 7 de julio de 1995, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 729/70 del Consejo en lo que concierne al procedimiento de liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA, DO L 158 de 8.7.1995.

REGLAMENTO (CE) n° 438/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo en relación con los sistemas de gestión y control de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales, DO L 63 de 3.3.2001.

REGLAMENTO (CE) No 696/2003 del Consejo de 14 de abril de 2003 por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1268/1999 relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión, DO L 99/24, 17.4.2003.

REGLAMENTO (CE) 73/2009 del Consejo de 19 de enero de 2009 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el

marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) no 1290/2005, (CE) no 247/2006, (CE) no 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) no 1782/2003, DO L 30/16, 31.1.2009.

REGLAMENTO (EC) No 1166/2008 of the European parliament and of the council of 19 November 2008 on farm structure surveys and the survey on agricultural production methods and repealing Council Regulation (EEC) No 571/88.

REGLAMENTO (CE) N 1200/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se aplica el Reglamento (CE) 1166/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las encuestas sobre la estructura de las explotaciones agrícolas y a la encuesta sobre los métodos de producción agrícola, por lo que se refiere a los coeficientes de unidades de ganado y a las definiciones de las características.

REGLAMENTO (CE) 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), DO L 160/80, 26.6.1999.

DECISIÓN de la Comisión, de 1 de junio de 2007, por la que se fija el desglose anual por Estado miembro de la ayuda comunitaria al desarrollo rural en el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013, DO. L 142 de 5.6.2007.

DECISIÓN de la Comisión de 1 de junio de 2007 que modifica la Decisión 2006/636/CE por la que se fija el desglose anual por Estado miembro de la ayuda comunitaria al desarrollo rural en el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013) DO L 142/21, 5.6.2007.