



# POLÍTICAS SOCIOESTRUCTURALES EN FAVOR DE LAS ZONAS DESFAVORECIDAS Y DE MONTAÑA EN ARAGÓN

LUIS PÉREZ Y PÉREZ  
LUIS MIGUEL ALBISU  
Unidad de Economía Agraria  
SIA-DGA Zaragoza

*La vida económica y social se desenvuelve en las zonas de montaña en condiciones adversas. Tradicionalmente se ha hablado de condicionantes naturales (altitud, pendiente, rigor climático) y limitaciones infraestructurales (dificultad de acceso, malas comunicaciones, infradotación de servicios públicos) que han forzado a un continuo proceso de emigración con notable envejecimiento de la población que permanece en estas áreas.*

*Ante esta situación, tanto el sector público como las organizaciones privadas han sido conscientes de la necesidad de realizar un esfuerzo de planificación y equipamiento en las áreas desfavorecidas y de montaña para asegurar la conservación del medio natural y el normal desarrollo de las actividades económicas y sociales.*

*En este trabajo se describen algunos rasgos socioestructurales de las zonas desfavorecidas y de montaña que forman parte de la Comunidad Autónoma de Aragón y se hace referencia a algunos planes y programas económicos que tienen incidencia en este territorio.*



## 1. ALGUNOS RASGOS SOCIOESTRUCTURALES

**E**n España, al igual que en otros países europeos, las Zonas definidas de Agricultura de Montaña (ZAM) reciben un tratamiento especial, recogido en la Ley 25/1982. Según esta Ley se consideran municipios de montaña aquellos que se encuentren en cualquiera de los siguientes casos:

- Estén situados, al menos en un 80 % de su superficie, en cotas superiores a los 1 000 metros.
- Tengan una pendiente media superior al 20 %.

— Tengan vocación predominantemente agraria y concurren en ellos simultáneamente circunstancias de altitud y pendiente que, aun no alcanzando los valores anteriores, den lugar a circunstancias limitativas de las producciones agrarias. Estos criterios de delimitación son similares a los definidos por otros Estados miembros de la CEE.

La aplicación de estos criterios a la Comunidad Autónoma de Aragón ha permitido la delimitación de 277 municipios de montaña, lo que representa el 38,0 % del total de municipios (cuadro 1). La superficie delimitada de montaña es de 1,9 millones de hectáreas, es decir, el 40,3 % de la superficie total.

**Cuadro 1. RASGOS DE LAS ZONAS DE AGRICULTURA DE MONTAÑA (ZAM) EN ARAGÓN**

	Superficie			Municipios			Densidad	
	Total (000 ha)	ZAM (000 ha)	%	Total	ZAM	%	Total	ZAM*
Aragón	4 765	1 925	40,4	728	277	38,0	25	6

Fuente: Gómez et al. (1987) y Nomenclátor de Municipios.

**Cuadro 2. DISTRIBUCIÓN DE LAS SUPERFICIES AGRARIAS EN ARAGÓN**

	SAU (000 ha)		T. labradas (000 ha)		Prados y pastizales (000 ha)		Carga ganadera	
	ZAM	Total	ZAM	Total	ZAM	Total	ZAM	Total
Aragón	512,4	2 068,3	323,9	1 883,7	188,5	234,6	0,28	0,35

Fuente: INE (1985). Censo Agrario.

Existen unos bajos niveles de poblamiento en las ZAM con una densidad media de 6 ha/km<sup>2</sup>, lo que pone de manifiesto la difícil viabilidad de cualquier medida ordenadora.

La Superficie Agraria Útil (SAU) en las ZAM es de 512,4 mil hectáreas (cuadro 2), lo que representa tan sólo el 24,7 % de la SAU total, de lo que se deduce que la importancia de la SAU en zonas de montaña es bastante reducida. El 36,7 % de la SAU total de las ZAM está ocupado por prados y pastizales, lo que podría ser interpretado como un indicador de la vocación ganadera de estas áreas. El 80,3 % de los prados y pastizales de esta Comunidad Autónoma está en las ZAM, mientras las tierras labradas de las ZAM apenas representan el 17,1 % de todas las tierras labradas.

Sin embargo, en cuanto a la carga ganadera, entendida como unidades ganaderas/SAU, observamos que en Aragón tiene un nivel (0,35), inferior a la media del conjunto nacional (0,41), siendo la carga ganadera de las ZAM aragonesas todavía inferior (0,28).

*La mecanización de las explotaciones es uno de los principales problemas de las áreas de montaña.*





## 2. ACCIONES ACTUALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Tanto en la política comunitaria como en la española sobre la agricultura de montaña se ha producido una evolución, desde las acciones centradas fundamentalmente en la mejora de rentas agrarias hasta los programas marco dirigidos a un desarrollo regional, con un ámbito de actuación más amplio que el estrictamente agrario. Dentro de los instrumentos exclusivamente centrados en el sector agrario destacan la Indemnización Compensatoria en Zonas de Agricultura de Montaña y el Programa de Acción Común específico para la promoción del desarrollo agrario en determinadas regiones de España. De los instrumentos con una incidencia económica más amplia que la estrictamente agraria señalamos los programas de promoción y ordenación de los recursos agrarios de montaña (PROPROPOM) de Alta Ribagorza (Huesca), y el Programa Nacional de Interés Comunitario (PNIC) de los Pirineos (Huesca).

Actualmente, dentro de la Política Regional de la CEE, que afecta a esta Comunidad Autónoma, se acaba de finalizar el estudio base de un previsible Programa Operativo Integrado en Teruel.

### 2.1. Acciones de apoyo al sector agrario

#### 2.1.1. Indemnización Compensatoria en Zonas de Agricultura de Montaña

La Indemnización Compensatoria de Montaña (ICM) establecida en la Ley 25/1982, de Agricultura de Monta-

ña, constituye un instrumento de apoyo directo a las rentas agrarias, regulado asimismo en el Reglamento (CEE) número 797/1985, sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, modificado por el Reglamento (CEE) número 1760/1987.

Esta indemnización, de carácter anual, viene aplicándose desde 1986 y va dirigida a los agricultores cuyas explotaciones estén localizadas en los municipios delimitados como de montaña, en los que las actividades agrarias se desenvuelven en condiciones de clara desventaja respecto a otras áreas. Se trata de que los agricultores que realicen su actividad a título principal, puedan beneficiarse de una indemnización destinada a compensar sus desventajas permanentes y las variaciones de renta de la producción agraria.

La cuantía de la indemnización compensatoria se calcula, para cada explotación, en función del número de cabezas de ganado y de la SAU destinada a cultivos y plantaciones, que no estén sometidos a las limitaciones previstas en las normas comunitarias. La indemnización compensatoria puede concederse a agricultores que exploten, al menos, dos hectáreas y se comprometan a continuar trabajando en la agricultura un mínimo de cinco años. La CEE, a través del FEOGA, participa en los gastos reembolsando a los Estados un 25 % de las ayudas, que se eleva hasta el 50 % en las zonas más desfavorecidas.

En el cuadro 3 se recogen las indemnizaciones en Aragón entre 1986 y 1988.

**Cuadro 3. DISTRIBUCIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN COMPENSATORIA DE MONTAÑA (ICM) EN ARAGÓN**

	Beneficiarios de la ICM			Importe en millones de pesetas		
	1986	1987	1988	1986	1987	1988
Aragón	6 812	7 539	7 796	518,4	390,9	525,3
Total España	115 943	113 943	121 542	6 692,6	4 455,2	6 008,2

Fuente: MAPA, 1989.

Las indemnizaciones adjudicadas en esta Comunidad Autónoma, en 1988, alcanzaron casi a ocho mil beneficiarios con un importe total anual que supera los quinientos millones de pesetas, lo que representa, aproximadamente, el 8,7 % del total de España (cuadro 3). Si se tiene en cuenta la distribución de la ICM entre la superficie afectada por las ZAM en otras Comunidades Autónomas, podemos señalar que existe una distribución que varía entre menos de 300 pta/ha en Aragón y Cataluña y más de 1 000 pta/ha en Cantabria. Del mismo modo, si se calcula la distribución de la ICM por beneficiarios en las distintas Comunidades Autónomas, se observa que oscila entre cantidades ligeramente superiores a las 40 000 pta/beneficiario en Galicia y Asturias y por enci-

ma de las 80 000 pesetas en el País Vasco, mientras en Aragón se sitúa en torno a las 67 000 pesetas.

#### 2.1.2. Programas de Acción Común específica para la promoción del desarrollo agrario en determinadas regiones de España

Esta acción, fijada por el Reglamento (CEE) número 1118/88, por el que se establece una acción común específica para la promoción del desarrollo agrario en determinadas regiones de España, desarrolla el Reglamento (CEE) número 797/85. Se trata de apoyar las medidas dirigidas a superar las dificultades estructurales en el sector agrario mediante mejoras relativas a:



- la infraestructura rural (electrificación, traída de aguas, caminos y comunicaciones);
- el riego (renovación y mejora de redes antiguas, y creación de nuevas redes);
- la concentración parcelaria;
- la lucha contra la erosión;
- la mejora de suelos;
- la mejora forestal;
- la mejora de la vivienda rural.

El Programa de Acción Común, aprobado el 25 de octubre de 1988, tiene una duración prevista de cinco años y un presupuesto global para el conjunto de las regiones españolas de 137 713 millones de pesetas. El FEOGA-Orientación aporta 65 430 millones, con una participación del 40 %, en el caso de los gastos ocasionados para la realización de medidas vinculadas al riego, y de un 50 %, en el caso de los gastos ocasionados por las demás medidas.

Se incluyen en la Acción Común las zonas de montaña y también las desfavorecidas en las que concurren alguna o varias de las siguientes circunstancias:

- que la población esté en regresión constante, a la vez que el desempleo se incremente considerablemente;

- que sean zonas despobladas por carencia de infraestructura;
- que su actividad económica sea dependiente de la agricultura y que la insuficiencia de infraestructura y equipamientos no les permita identificarse en procesos comerciales e industriales;
- que las rentas de los habitantes de las zonas sean muy bajas en comparación con la media nacional;
- que todas las zonas tengan el carácter de más desfavorecidas;
- que presenten un alto nivel de incidencia de los incendios forestales, que represente una alta peligrosidad para la conservación de la integridad de las masas forestales;
- que la desertización provocada por la pérdida de la vegetación y del suelo suponga una amenaza grave, a medio plazo, para la conservación del capital productivo de la tierra.

El Programa de Acción Común tiene un ámbito de actuación diferente a las zonas definidas como de montaña. La elección de áreas ha sido realizada por las propias Comunidades Autónomas e incluyen parte de las áreas de montaña, zonas amenazadas con despoblamiento y otras zonas con limitaciones específicas. El cuadro 4 muestra las zonas y las superficies afectadas por el Programa, así como la cantidad prevista en las inversiones.

**Cuadro 4. ÁREAS E INVERSIONES INCLUIDAS EN EL PROGRAMA DE ACCIÓN COMÚN (000 ha)**

	Sup. total zonas PAC	Sup. total zonas desf.	Zonas montaña	Zonas despobl.	Zonas limit. esp.	Inversiones (mill. pta)
Aragón	1 324,0	3 692,1	1 925	1 388,2	379,4	10 235,2
Total	4 428,3	10 309,2	6 987	2 806,1	514,7	43 106,1

Fuente: IRYDA, 1988.

La superficie beneficiada por el Programa en Aragón representa casi el 30 % de la superficie total del programa en España. En cuanto al previsible impacto de las inversiones en otras Comunidades Autónomas, oscila entre las 7 000 pta/ha en Aragón y Cataluña y por encima de las 13 000 pta/ha en Galicia y el País Vasco.

## 2.2. Acciones de desarrollo regional

### 2.2.1. Programas de Promoción y Ordenación de los Recursos Agrarios de Montaña (PROPRM)

Los PROPRM constituyen uno de los instrumentos específicos de intervención en las ZAM. Previamente a su elaboración, las Comunidades Autónomas han de realizar los estudios de base de las zonas seleccionadas. En estos estudios se analiza la situación socioeconómica y las condiciones del medio físico y natural. Se realiza un diagnóstico general de los problemas y una aproxima-

ción de los objetivos de desarrollo que se desean para la zona. Los PROPRM, regulados por la Ley 25/1982 de Agricultura de Montaña y el Real Decreto 2164/84 que la desarrolla, establecen los objetivos específicos para cada zona, las acciones y medidas que se han de aplicar, una previsión de ayudas a inversiones y gastos corrientes, así como una delimitación concreta y definitiva de las ZAM afectadas por el programa y la duración del mismo. Se ha elaborado un PROPRM en la Alta Ribagorza (Aragón), todavía pendiente de su aprobación definitiva.

#### PROPRM de la Alta Ribagorza (Huesca)

La Alta Ribagorza, en el Pirineo oscense, tiene una superficie de 85 155 hectáreas, lo que representa cerca del 2 % de Aragón. Comprende doce municipios con una población de 3 364 habitantes.

Como características socioestructurales más importantes se pueden señalar las siguientes: el porcentaje de po-



blación activa es bajo, un alto grado de envejecimiento de la población, baja densidad demográfica, dispersión de la población, elevada participación del sector agrario en el empleo, alto grado de erosión y clara vocación ganadera.

Los objetivos que se persiguen en el programa son:

- la protección y conservación del medio natural;
- la mejora de las explotaciones agrarias;
- el fomento de la creación de actividades económicas;
- la mejora de las condiciones de accesibilidad;
- la mejora del hábitat de la población.



*La producción forestal, una de las alternativas en las zonas de montaña.*

Estos objetivos se estructuran en programas y éstos en subprogramas y acciones. Se prevén dos periodos cuatrienales para la realización del PROPROM. El presupuesto global supera los 19 000 millones de pesetas, de los que 10 000 corresponden al cuatrienio 1988-1991 y 9 000 al siguiente cuatrienio. Intervienen la Administración Central, la Autónoma, la Diputación Provincial, los Ayuntamientos y el sector privado.

#### *2.2.2. Los Programas Nacionales de Interés Comunitario (PNIC)*

El Fondo Europeo de desarrollo Regional (FEDER) es el principal instrumento de la Comunidad Europea para contribuir a la corrección de los desequilibrios regionales de su territorio. La intervención del FEDER en forma de subvenciones se realiza basándose en la aprobación previa de Programas que establezcan la coordinación y la concentración de actuaciones en las zonas objeto de ayudas, tanto de las medidas que se aplican por el país correspondiente, como de los fondos e instrumentos financieros de la Comunidad Europea.

El Reglamento del Consejo de la Comunidad Europea, número 1787/84, establece que el FEDER participará en

la financiación, entre otros, de Programas Nacionales de Interés Comunitario (PNIC). Los PNIC se definen a escala nacional. Consisten en un conjunto de acciones plurianuales, cuya finalidad principal es favorecer la convergencia de las economías de los Estados miembros, mediante la reducción de las disparidades regionales.

La elaboración de los PNIC se realiza coordinadamente por la Administración Regional y la Administración Central, siendo esta última quien los presenta a la Comisión de las Comunidades Europeas para su aprobación. El contenido de los PNIC incluye un análisis sobre la zona de actuación con el correspondiente diagnóstico de los principales «estrangulamientos» que impiden el desarrollo de la misma. Consecuentemente se proponen las medidas para paliar estos efectos y su instrumentación financiera en la que participan la Administración Central, la Administración Regional, la Administración Local, la inversión privada y el FEDER.

En este trabajo se describe el PNIC de los Pirineos, también pendiente de aprobación o de ser incluido en el marco de otros instrumentos comunitarios.

El PNIC de los Pirineos afecta a una superficie de 8 167 kilómetros cuadrados, con una población de 55 870 habitantes.

Este PNIC incluye actuaciones en las comarcas de Jacetania, Sobrarbe, Ribagorza y Prepirineo en los sectores turístico, industrias artesanales referidas al aprovechamiento de recursos endógenos, mejora de la infraestructura urbana, mejora y nueva construcción de carreteras y protección de poblaciones mediante diques.

Esta zona se encuentra ubicada en un lugar alejado y aislado de los flujos económicos y sociales, por lo que debe adjudicársele el carácter de interioridad y periferidad. Su densidad de población es tan sólo de 6,8 hab/km<sup>2</sup>, con grave envejecimiento poblacional. Junto a estos obstáculos demográficos hay que señalar que la población activa está centrada en el sector agrario (alcanzando el 27 %), en donde las condiciones de la agricultura son muy adversas, estando toda la zona incluida en la consideración de agricultura de montaña.

El PNIC observa los estrangulamientos existentes en la zona de actuación y las potencialidades existentes de desarrollo, fijándose unas estrategias y unos objetivos. Cada objetivo equivale a un subprograma que se subdivide en varias medidas. Éstas, a su vez, se concentran en acciones, asegurando el carácter integrado del conjunto.

Los objetivos elegidos y considerados adecuados para superar los estrangulamientos y desarrollar las potencialidades giran en torno al desarrollo de los recursos turísticos, acelerar el desenclavamiento de la zona y movilizar el potencial endógeno existente.

El importe de la inversión total prevista para el quinquenio es de 53 981,9 millones de pesetas, de los cuales serían aportados 22 264 millones por el FEDER, 10 948 millones por la Diputación General de Aragón, 7 912



millones por la Administración Central, 5 985 millones por la Administración Local, y 8 871,6 millones por la iniciativa privada.

### 2.2.3. Programa Operativo Integrado (POI) de Teruel

Los Programas Operativos Integrados son un nuevo instrumento de la Política Regional de la CEE, nacidos de la reciente reforma de los fondos estructurales y que vienen a sustituir a las antiguas Operaciones Integradas de Desarrollo (OID). Los POI constituyen otro de los instrumentos de gestión de los recursos de la política regional comunitaria y están específicamente diseñados para coordinar, en ámbitos geográficos reducidos, la totalidad de los fondos financieros europeos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Desarrollo Regional [FEDER], Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola [FEOGA] y Fondo Social Europeo [FSE]) con la totalidad de las acciones públicas y privadas nacionales de desarrollo.

La elaboración de un POI para Teruel se justifica por su propia situación socioeconómica. Como es sabido, en sus 14 805 kilómetros cuadrados, apenas vivían 149 423 habitantes en 1986, lo que nos da una densidad provincial de 10 habitantes/km<sup>2</sup>. Respecto al medio físico, el 62 % de esta superficie tiene una altitud superior a los 1 000 metros, y el 28 % de la misma tiene pendientes superiores al 12 %. También hay que añadir el clima extremo y la escasez de lluvias que sufre esta provincia, así como la pérdida y el envejecimiento continuo de la población. Finalmente, los sectores económicos más importantes siguen siendo la minería y la agricultura, ya que el 65 % de la provincia está clasificado como zonas de Agricultura de Montaña y el 35 % restante como zonas en despoblamiento.

Ante esta situación, los objetivos globales que pretende el POI de Teruel son:

- 1) Desarrollo y reconversión económica: del desarrollo del potencial endógeno, la incentivación económica y la reconversión de las actividades en declive, que por la estructura productiva de la provincia de Teruel son principalmente las agrícolas, las mineras y las energéticas.
- 2) Coordinación entre sí de las administraciones públicas actuantes, y de éstas con la iniciativa privada.

Para la puesta en marcha de estas acciones y de sus objetivos concretos se apela a la participación en el período 1984-1993 de la CEE (FEDER, FEOGA, CECA, BEI, NIC y FSE), con gasto total de 75 476 millones de pesetas; de la Administración Central, con un gasto total de 53 071 millones; de la Administración Regional, con 19 890 millones; de la Administración Local, con 2 522 millones; y del sector privado, con 55 069 millones de pesetas.

## CONCLUSIONES

La superficie de las zonas desfavorecidas y de agricultura de montaña son muy importantes en la Comunidad Autónoma de Aragón. En general, estas zonas tienen una clara vocación agraria, especialmente ganadera, si bien sus aprovechamientos son inferiores a los de otras comunidades autónomas.

Hasta épocas recientes no se ha aplicado en Aragón una política específica para áreas desfavorecidas y de montaña. Al igual que en el resto de España, el impulso actual se ha debido a nuestra incorporación en la CEE y a la consiguiente puesta en marcha de las políticas comunitarias en nuestro país.

Como ha podido verse, la incidencia en Aragón de estas políticas es muy importante. Sin embargo, es todavía prematuro tratar de evaluar la incidencia de las medidas que se proponen. En todo caso, la eficacia de las políticas en áreas de montaña dependerá, en gran medida, de la coordinación entre las diferentes administraciones involucradas, así como de la participación del sector privado. Las diferentes orientaciones ideológicas de las distintas administraciones son uno de los elementos que pueden suponer un freno para esta coordinación.

En cualquier caso, las zonas de agricultura de montaña, por sus propias limitaciones, difícilmente podrán ser competitivas dentro de las actuales tendencias que presenten los mercados agrarios comunitarios y los acuerdos del comercio internacional. Sin embargo, las actuaciones en zonas de montaña han de cumplir un objetivo de conservación del medio humano y natural.

## REFERENCIAS

- DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN, 1988. Programa de promoción y ordenación de los recursos agrarios de montaña de la Zona Alta Ribagorza. Zaragoza. (Mimeo.)
- DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN, 1988. Programa nacional de interés comunitario para los Pirineos de Aragón. Zaragoza. (Mimeo.)
- GÓMEZ, C., RAMOS, E., SANCHO, R., 1987. La política socioestructural en zonas de agricultura de montaña en España y en la CEE. MAPA. Secretaría General Técnica. Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 1973. Nomenclátor de municipios de 1970. Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-MAPA, 1985. Censo Agrario de España, 1982, Madrid.
- INSTITUTO DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO, 1988. Programa de acción común para el desarrollo agrario en determinadas zonas desfavorecidas de España. Madrid. (Mimeo.)
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. SECRETARÍA GENERAL DE ESTRUCTURAS AGRARIAS, 1989. Evolución de la aplicación de la Indemnización compensatoria de montaña. Madrid. (Mimeo.)
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN, 1989. Operación Integrada de Desarrollo de la provincia de Teruel. Madrid. (Mimeo.) ●