

CAPÍTULO 12

EL DESARROLLO RURAL

Cap. 12

EL DESARROLLO RURAL

1. EL NUEVO ENFOQUE DEL DESARROLLO RURAL	581
1. INTRODUCCIÓN	581
2. LO RURAL Y SU IMPORTANCIA	583
3. LA EVOLUCIÓN DEL MODELO	588
4. DEL VIEJO AL NUEVO ENFOQUE DE DESARROLLO RURAL	593
5. INNOVACIÓN DEL PROCESO Y SU MÉTODO	596
6. INTERVENCIÓN PÚBLICA Y NUEVA CONSTITUCIONALIDAD	602
6.1. La naturaleza de la política de Desarrollo Rural	602
6.2. Actores y protagonismos	603
6.3. Hacia una política rural consolidada	605
6.4. La delimitación del marco de los objetivos	607
6.5. Dificultades y desviaciones	607
7. RESUMEN Y CONCLUSIONES	609
2. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA	613
1. INTRODUCCIÓN	613
1.1. Las nuevas necesidades del medio rural	613
1.2. Los objetivos de la política rural	614
2. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL ANTES DE LA ADHESIÓN A LA UE	615
2.1. La etapa anterior a 1975	615
2.2. La transición y la incorporación a la CEE (1976-1986)	617
3. EL DESARROLLO RURAL DESPUÉS DE LA ADHESIÓN A LA UE	618
3.1. El primer período de programación (1989-1993)	623
3.2. El segundo período de programación (1994-1999)	629
3.3. El actual período de programación (2000-2006)	645

4. REFLEXIONES FINALES	660
5. CONCLUSIONES	665
6. PROPUESTAS	666

I. EL NUEVO ENFOQUE DEL DESARROLLO RURAL



1. INTRODUCCIÓN

La multiplicidad y diversidad de elementos de todo tipo que conforman el medio rural explican la dificultad de definirlo y de caracterizarlo adecuadamente. Y esta es la razón por la que no existe una definición que sea comúnmente aceptada y satisfactoria para todas las corrientes científicas. Los enfoques de carácter antropológico y sociológico han tenido y tienen una gran importancia y difusión, pero las cuestiones económicas o territoriales, no son menos importantes en la definición y análisis de lo rural. Existen definiciones que parten de criterios complejos para la identificación del medio rural y otras que tienden a la simplicidad de definir lo rural por antinomia de lo urbano.

Estas cuestiones de tipo conceptual, propias de la caracterización científica, se enfrentan a la necesidad de disponer de indicadores que permitan su determinación con fines de diseño y aplicación de políticas públicas. Y para este fin, es necesario que la forma de identificar lo rural sea objetiva y sea comparable. Por ello, aunque la caracterización precisa de un espacio rural, exige la identificación de sus peculiaridades productivas, sociales, culturales y de su grado y forma de conexión con el resto del sistema. Las Instituciones estadísticas y Organismos públicos suelen optar por criterios simplificadores.

Siguiendo estos enfoques “administrativos”, se consideran rurales en unos casos los territorios que no tengan más de una determinada población absoluta, y en otros los que no superen una cierta densidad de población. Esta aproximación, exclusivamente demográfica, tiene utilidad práctica (es objetiva y comparable), pero presenta limitaciones, ya que, por ejemplo, considera como semejantes a territorios rurales en los que sus dinámicas internas y sus relaciones con el exterior sean muy diferentes aunque sus datos de población sean similares.

En España, el Instituto Nacional de Estadística opta por los valores absolutos y cifra el límite de las poblaciones rurales en 10.000 habitantes. Y éste es el enfoque que se ha utilizado en el Capítulo anterior para describir la realidad rural española a partir de datos del último Censo de Población.

Sin embargo, no es ese criterio estadístico el único que se utiliza hoy, ya que tanto la OCDE como EUROSTAT, por poner dos ejemplos muy relevantes, establecen criterios, basados en la densidad demográfica, distintos a las del INE. Para OCDE, son zonas rurales aquellas que registran menos de 150 hab/km², mientras que EUROSTAT utiliza el umbral más restrictivo de 100 hab/km². La OCDE, además, aplica su criterio de demarcación a una doble escala territorial y, así, el límite anterior lo utiliza para la escala local (NUT 5 que equivale a municipio en el caso espa-

ñol), mientras que para la escala regional (NUT 2 equivalente a Comunidad Autónoma en el caso español), el grado de ruralidad se establece según el porcentaje de población de la región que reside en localidades o municipios rurales.

Aunque los criterios de estos organismos internacionales son más avanzados que el de un mero límite superior de población absoluta a escala municipal, también presentan muchas limitaciones, que pueden conducir a errores de interpretación sobre la realidad de los diferentes tipos y niveles de ruralidad.

Pero la identificación de las zonas rurales no es más que el primer paso para la formulación de una política y para el diseño de los mecanismos de actuación que se consideren adecuados. En efecto, junto a la caracterización del territorio se requiere, además, la identificación de sus problemas (generales y específicos), el análisis de sus causas, de las posibles actuaciones correctoras o paliativas y la tipificación de los grupos o sectores sociales afectados.

La forma en que en el pasado se han relacionado todas estas cuestiones ha tenido mucho que ver con el papel que la sociedad ha otorgado a sus zonas rurales y a la forma en que ellas han cumplido esta función. Y tanto lo uno como lo otro guardan relación con el paradigma teórico dominante en cada momento.

A medida que una sociedad mejora su nivel de bienestar, sus necesidades y demandas básicas cambian, y, con ellas, evolucionan las funciones de sus sectores productivos, sus territorios, sus instituciones y sus grupos sociales. Y, naturalmente, el medio rural y su papel tradicional de productor de alimentos para garantizar el abastecimiento interno no puede ser una excepción en esta evolución. Por ello, en los países europeos se viene asistiendo desde hace casi

dos décadas a una serie de cambios, no siempre evidentes, sobre las nuevas demandas y las nuevas funciones que la sociedad requiere de la agricultura y del medio rural.

Partiendo del principio de que una política o intervención pública contará con la necesaria legitimidad en la medida que responda a un objetivo reclamado socialmente, resulta pertinente analizar la evolución que en España y en la Unión Europea han tenido las demandas sociales, las posibles razones de esa evolución y la forma en que se le ha dado una respuesta institucional a través de diferentes figuras de intervención pública.

En la Unión Europea actual, se mezclan las viejas y las nuevas funciones de la agricultura y, así, el mosaico de sus zonas rurales está compuesto por unidades de producción que han completado su ciclo de modernización e integración en los flujos dominantes de la competitividad económica, o que se encuentran cercanas a esta situación, y por otras que mantienen pautas de comportamiento y estructuras productivas y sociales que corresponden a patrones distintos.

Desde los primeros pasos de la Política Agraria Común, se consideró que un instrumento de política sectorial, que favoreciese la producción y la productividad, respondería adecuadamente a la demanda social de ese momento y, por tanto, sería un buen vehículo para apoyar al medio rural a través del fomento de la agricultura. Esta posición de partida contenía implícitos varios supuestos: la homogeneidad de la función social del medio rural, la pertinencia de un paradigma *ortodoxo* centrado en la modernización del sistema productivo, la presunción de que con una única herramienta de política se podrían superar los diferentes problemas rurales, la explicitación del modelo de agricultura familiar como el obje-

to prioritario de la política comunitaria y, por último, la conveniencia de integrar los objetivos sectoriales (fomento de la modernización productiva) y los de carácter social (garantía del nivel de renta) en una misma política.

Las diferentes modificaciones de las Organizaciones Comunes de Mercado y las sucesivas reformas de la PAC han intentado corregir los problemas que planteaba la aplicación de los supuestos anteriores. Pero la necesidad de llegar a consensos políticos ha provocado que una vez tras otra las negociaciones se limitaran a aspectos parciales, casi siempre de naturaleza sectorial, sin modificar sustancialmente el statu quo ya consolidado.

La publicación, en 1988, de *El futuro del Mundo Rural*, por parte de la Comisión Europea, se considera el final de un ciclo de la Política Agraria, y da origen a un largo proceso de reflexiones, debates y aportaciones sobre los objetivos, los mecanismos y los efectos de la intervención pública a favor del medio rural, con un nuevo enfoque capaz de superar los efectos no deseados de la política sectorial y de dar respuesta a demandas sociales insatisfechas, y que sea compatible con las reivindicaciones de los países terceros y con los acuerdos en materia de comercio internacional.

El fundamento del nuevo enfoque del desarrollo rural, su carácter estratégico, el paquete normativo, y algunas cuestiones adicionales relacionadas con el llamado *segundo pilar*, constituyen el objeto de este Capítulo.

eso supone de reconocimiento de las diferencias y de la pequeña escala, cuando la globalización tiende a la homogeneización de los espacios y de los procesos productivos? ¿Por qué se vincula el desarrollo rural a las intervenciones de las políticas públicas, cuando el mercado y la competitividad son hoy tendencias dominantes? Varias son las respuestas a estas preguntas, y entre tales respuestas se encuentran razones de tipo estratégico, otras de naturaleza política y motivos relacionados con la importancia de la diversidad rural en el proceso de construcción europea.

En primer lugar, la pérdida de peso económico de la agricultura (fuerte reducción de su aportación al PIB y al empleo de la Población Activa), efecto natural de los procesos de desarrollo socioeconómico y del mayor protagonismo de lo urbano y del sector servicios, ha creado una nueva situación en el medio rural y una amenaza de desactivación de su tejido socioeconómico. Durante los primeros momentos de este proceso, no se ha interpretado adecuadamente esta situación y no se han evaluado de manera adecuada los posibles efectos para el conjunto de la sociedad.

A pesar de que el número de agricultores ha disminuido hasta representar un modesto porcentaje de la población activa española, y aunque el peso relativo de la actividad agraria en el conjunto de la economía se ha reducido hasta niveles impensables hace tan sólo veinte años, el mundo rural con sus limitaciones y sus recursos, con su declive, pero también con muestras sorprendentes de recuperación, que descartan cualquier idea de fragilidad irrecuperable, preocupa y desconcierta a amplios sectores de una sociedad predominantemente urbana, y ajena al sector agrario. Naturalmente, también preocupa de modo particularmente intenso a los habitantes



2. LO RURAL Y SU IMPORTANCIA

¿Por qué se habla hoy tanto de los principios y de la filosofía del desarrollo rural, con lo que

de las zonas rurales, en muchas de las cuales los agricultores pasaron ya a ser una minoría, aunque eso sí, de importancia decisiva.

En el terreno cuantitativo, la importancia superficial del espacio rural en el conjunto de la Unión Europea es evidente. Pero este hecho, que presenta una importancia semejante en otros continentes, es causa de una especial relevancia en la UE, porque su heterogeneidad está fuertemente ligada a la cultura de los pueblos europeos y de ella se derivan hábitos de consumo, de efectos esenciales para el desarrollo de determinados sectores de producción, transformación y distribución, conectados con la agricultura.

Ante el debilitamiento progresivo de la vitalidad del medio rural y los riesgos que plantea para el conjunto del sistema, la cohesión social y la cohesión territorial son razones que justifican la creciente importancia del desarrollo de las áreas rurales. Por ello, la nueva situación está obligando a reconsiderar los mecanismos tradicionales de apoyo a estas zonas y está poniendo de manifiesto la importancia de disponer de nuevos instrumentos capaces de reconocer su heterogeneidad y la diversidad de situaciones y problemáticas a las que hacer frente.

La importancia y el papel social del medio rural, se han preservado mientras la agricultura ha garantizado la pervivencia de los sistemas de producción, el empleo y la renta de sus habitantes, y la gestión de los recursos de patrimonio natural y cultural. Es decir, mientras el campo ha estado *vivo* gracias a la actividad agraria.

Frente a otras sociedades en las que enormes extensiones de terreno desiertas son algo asumido como normal, la europea difícilmente acepta un espacio rural vacío y abandonado. Y de hecho, cada vez es más generalizado el senti-

miento de que las áreas rurales forman parte de un patrimonio colectivo y que, como tal, tienen no sólo que ser preservadas, sino integradas en las estrategias generales de desarrollo y bienestar del conjunto de la sociedad.

La sociedad actual siente inquietud ante el riesgo de deterioro de las condiciones medioambientales y, especialmente, de los recursos naturales, como el agua, el bosque, el suelo o las especies vegetales y animales. Y también existe interés por la conservación de los patrimonios natural y cultural y, de modo especial, por la necesidad estratégica de garantizar niveles adecuados de abastecimiento de alimentos de calidad. Todas ellas son fuertes razones que justifican sobradamente la preocupación actual por el porvenir de las zonas rurales, porvenir que, por tanto, importa y concierne a la sociedad en su conjunto.

La presunción de que el mercado será capaz de corregir los problemas de los sistemas menos competitivos resulta poco realista cuando se habla del medio rural y de los flujos de vaciamiento del territorio. Precisamente, el análisis de los efectos de la asignación de recursos por el mercado puede marginar a las áreas rurales más frágiles en beneficio de las zonas más competitivas. Y este proceso aumenta las disparidades territoriales y compromete la cohesión económica y social.

Por otra parte, el mercado no asigna valor a todos los bienes y servicios, y esta limitación afecta especialmente al medio rural, ya que una buena parte de los bienes que genera carecen de precio o éste se encuentra infravalorado. De esta manera, el mercado difícilmente logrará garantizar la provisión de esos bienes y servicios, que resultan esenciales para el conjunto de la sociedad, mas allá de la mera producción de alimentos. Y, por igual motivo, no resultará sufi-

ciente para garantizar la instalación o el mantenimiento de la población activa necesaria para producirlos.

Por todo ello, es necesario considerar la importancia de las zonas rurales con una visión más amplia que la de mero sector productor de alimentos que, en caso de necesidad, puede ser sustituido por una estrategia de importación de productos, como se pretende justificar desde determinados intereses internacionales.

Para evaluar adecuadamente esta importancia, hay que tener en cuenta el territorio, su población, el papel de la agricultura y el de los restantes bienes y servicios producidos en el medio rural, y arbitrar mecanismos que permitan, hasta donde sea posible, reconocer de derecho al medio rural la importancia que viene teniendo de hecho.

Para alcanzar el propósito de preservar un territorio rural activo y diversificado, con un patrimonio cultural arraigado en la tradición europea, no pueden olvidarse dos cuestiones básicas:

- a) la agricultura es una actividad esencial para mantener el tejido rural, no sólo por su carácter económico;
- b) el medio rural deja de serlo cuando desaparece la agricultura, pues entonces se urbaniza o se periurbaniza y se convierte en un hábitat urbano de población dispersa, o se convierte en un territorio humanamente desertizado.

Dicho de otra manera: desde el punto de vista económico, la agricultura sigue siendo una actividad esencial para mantener el tejido social y el equilibrio territorial.

Pero, si la actividad agraria es importante para garantizar el desarrollo de las zonas rurales,

también lo contrario, es decir, disponer de espacios rurales *vivos*, resulta esencial para la modernización de la actividad agraria y del resto de actividades generadas en el medio rural. En las zonas de agricultura más productiva, el dinamismo de la sociedad rural es condición necesaria para progresar en el proceso de transformación del sector primario y en su articulación económica con otros sectores y con otros eslabones de la cadena. En las zonas de menor capacidad o que presentan mayor retraso en su proceso de modernización, la agricultura puede ser una actividad esencial para mantener los recursos locales y garantizar la estabilidad y cohesión del territorio.

Por último, y sin pretender agotar las razones que implican a toda la sociedad en el futuro del mundo rural, es oportuno mencionar el compromiso constitucional de solidaridad interterritorial que compromete al Estado y, por ello, al conjunto de la sociedad. Este compromiso, difícilmente podría expresarse de modo más coherente que afrontando sistemáticamente el desarrollo de las áreas rurales, y específicamente el de las comarcas de ruralidad más acusada, cuyas limitaciones naturales y carencias infraestructurales comprometen gravemente su viabilidad futura en el caso de quedar fuera del proceso de desarrollo general. Si se tiene en cuenta que los programas de desarrollo general se financian en proporción muy significativa con Fondos Estructurales que fueron reformados, precisamente, para alcanzar el objetivo de cohesión económica y social, según el mandato del Acta Única Europea, un abandono o una atención insuficiente de las zonas rurales con dificultades más graves no tendría cabida en una política consecuente con los principios que inspira la construcción europea.

En el artículo 39 del Tratado de Roma, ya se mencionaban de manera explícita la diversidad de la agricultura europea y las disparidades naturales y estructurales que la originan. Como consecuencia de este hecho, en el año 1968, se planteó por primera vez la necesidad de una política estructural, como instrumento necesario para superar tales disparidades, y se propusieron medidas específicas. A lo largo de los años, se han ido aprobando Reglamentos y recursos financieros para desarrollarlas y reducir la brecha entre los diferentes tipos de agriculturas y de explotaciones, y, así, la política estructural ha ido aumentando su importancia relativa en el uso de recursos presupuestarios

Si la agricultura como actividad productiva es muy diversa, la diversidad del espacio rural como sistema es, por lo menos, tan marcada y potencialmente generadora de especialidades territoriales como la primera. Y, por tal motivo, la política rural debe pretender superar o suavizar las diferencias socioeconómicas entre los territorios rurales. El carácter territorial que debe tener esta política resulta evidente, como resulta clara su relación con la política regional y con la actividad agraria y la necesidad de disponer de medidas diferentes que atiendan a problemas distintos.

La actividad agrícola ha sido considerada tradicionalmente como la actividad más característica del carácter rural de un territorio. Por ello, durante mucho tiempo, el porcentaje de población activa dedicado a este sector se ha considerado un indicador relevante del grado de ruralidad. Sin embargo, este criterio no puede ya mantenerse de forma exclusiva o prioritaria en nuestro país debido a la reducción del peso relativo de la agricultura en el Producto Interior Bruto, y a la diversificación en producción y

empleo que viene acompañando al proceso de modernización del sector.

Sin embargo, el grado de desconexión (territorial, económica, tecnológica, social, en acceso a servicios y equipamientos, de modelo de consumo, etc.) u otras variables de tipo funcional, pueden explicar mejor el tipo de ruralidad y pueden aproximar mejor a la naturaleza e intensidad de los problemas rurales. Pero medir o establecer este tipo de indicadores no es tarea fácil desde el punto de vista metodológico, aunque cada vez se hacen más necesarios para diseñar y aplicar medidas diferentes para la solución de problemas distintos, como se ha dicho.

Tal como se expone en el Capítulo anterior, los datos del Censo de Población de 2001 expresaban que la población rural española (con el criterio INE) era de 9,65 millones de habitantes. Este dato ofrece al menos dos elementos de relevancia: a) su evolución con respecto al pasado, que manifiesta una cierta reducción; y b) su distribución espacial y funcional en el territorio, es decir, la forma en que diferentes tipos de espacios rurales cubren ese territorio en el que residen casi diez millones de personas y que producen bienes y servicios que afectan a la práctica totalidad de la población.

El proceso de diversificación económica y consiguiente desagrarización del espacio rural, que trajo consigo cambios significativos en el poblamiento y en el empleo, no se produjo de forma ni intensidad homogénea en todas las comarcas de España. La diferente intensidad de este proceso genera una diversidad de situaciones que invalida cualquier planteamiento simplificador y que pone de manifiesto la necesidad de avanzar en la Ordenación del Territorio, y, consecuentemente, en el establecimiento de una tipología de zonas o comarcas, sobre cuyos

diagnósticos sea factible una programación “a la carta”.

En orden a la naturaleza de la ruralidad se pueden identificar las regiones *rurales profundas* que se sitúan en el interior del país y al norte en la zona de los Pirineos; las regiones de *ruralidad intermedia* que se localizan en los cordones litorales y dominan en las provincias en las que su capital concentra la mayor parte de la población; y, por último, las regiones *urbanas* que corresponden a las Comunidades Autónomas que contienen las principales ciudades.

Según la Comisión Europea, casi el 81% del territorio corresponde a comunidades rurales en las que reside el 17,5% de la población de la UE-15. Esta gran extensión territorial ofrece una imagen clara de la importancia que el medio rural presenta para el proceso de integración y del papel que deberá jugar en el futuro, para que se pueda alcanzar el objetivo político de cohesión económica y social, que impregna todas las manifestaciones de las Instituciones Europeas, desde la firma del Acta Única Europea.

Pero con independencia de la metodología de caracterización que se use, la gran diversidad de territorios rurales de la UE resulta especialmente marcada, dispar y llena de contrastes en el caso de España. Por eso, conviene evitar una utilización unificadora del término “desarrollo rural”, ya que podría conducir a aplicarlo de una manera homogénea, cuando sus bases de partida (ecológicas, económicas, técnicas y sociales) son tan heterogéneas.

De hecho, a las diferencias culturales, de paisaje, de potencialidades de los recursos naturales, de institucionalidad y de ambiente político, que distinguen a los territorios rurales, se añaden diferencias regionales y microrregionales igualmente significativas que aumentan el

mosaico de variabilidad y la casuística de situaciones y de problemas y que hacen imposible hablar de un *tipo* representativo del mundo rural europeo. Como mero ejemplo, baste mencionar que la densidad de población (base de muchas clasificaciones) ofrece un espectro que, en la Europa rural, varía entre los 100, los 200 y hasta los 300 hab/km², en contraste con los menos de 10 hab/km² de numerosos territorios del interior de España y de la vecina Portugal o del norte de la UE.

Ante esta heterogeneidad rural de Europa, el diseño y aplicación de un patrón único de política rural podría trasladar al nuevo pilar de la PAC los problemas de agravio comparativo que en el primer pilar han venido discriminando a los productos mediterráneos, en beneficio de los continentales, desde la adhesión a la CEE de los países de la península Ibérica. Esta discriminación no es admisible, ya que, aparte de cuestionar los principios sobre los que se asienta la política común y de las disparidades territoriales que puede ocasionar, genera o puede generar efectos contrarios a los deseados sobre el conjunto del territorio europeo.

En efecto, la existencia de modelos de protección duales o dicotómicos manifiestan la existencia, explícita o tácita, de un modelo *representativo o deseable*, al que se asocian *oficialmente* todos los demás. La experiencia viene demostrando que cuando la diferencia entre la realidad y el modelo oficial es significativa, se producen o se pueden producir asignaciones no eficientes de los recursos productivos o un comportamiento de los agentes económicos diferente del que se pretende fomentar o inducir. Y dada la gran diversidad estructural y funcional de los espacios rurales, una política rural unificadora sólo sería de verdadera utilidad para

aquellos territorios que más se asemejasen al modelo de referencia. Y es probable que, ante esa hipótesis, en el espacio de la UE ampliada ese modelo no correspondiese prioritariamente con la realidad de las regiones mediterráneas.

Para evitar estos riesgos, sería muy conveniente disponer de unas pautas nacionales básicas para establecer grados de ruralidad o, al menos, las formas de llegar a establecer los criterios para determinar esos grados de ruralidad para el territorio español. Esos grados permitirían visualizar la importancia relativa de los diferentes territorios, caracterizar e identificar esa importancia y proceder a la asignación de recursos para atender a las diferentes necesidades en el ámbito del espacio europeo, primero, y del territorio español, después. Aunque la elaboración de esas pautas deba ser consensuada a través de un proceso adecuado de análisis y debate político, parece oportuno señalar aquí que ese proceso deberá superar los enfoques reduccionistas, basados en meras cuestiones demográficas, para incorporar criterios de tipo funcional tales como niveles de renta y de empleo, además de otros criterios como el nivel de alejamiento de las cabeceras de comarca, el nivel de carencias en equipamientos y servicios básicos, o el de limitaciones naturales o socioeconómicas, por sugerir sólo algunos.

3. LA EVOLUCIÓN DEL MODELO

La implantación de la PAC y la forma en que se diseñaron las primeras Organizaciones Comunes de Mercado obedecían a un modelo de medio rural europeo que se consideró el más adecuado, social y políticamente, para los miembros de la CEE de ese momento. A través del apoyo a la actividad agraria se pretendía alcan-

zar en el medio rural unas condiciones de vida y de trabajo que no supusieran una discriminación respecto a las que era posible obtener en los núcleos urbanos en crecimiento. Pero el conjunto de instrumentos diseñados para apoyar ese modelo ha ido manifestando sus debilidades, carencias y contradicciones a medida que el proyecto de integración europea ha evolucionado y se ha ido haciendo más diverso y complejo.

El *modelo teórico* subyacente a la PAC no se expuso formalmente en los textos oficiales de la UE hasta la reforma de 1992. La política agraria inició entonces un cambio desde el soporte de precios hacia la ayuda a la renta. Este punto de inflexión obligó a hacer explícitas las razones de las ayudas, el perfil de los beneficiarios y los mecanismos para determinar la elegibilidad. Pero es con el acuerdo de Berlín de 1999 (aprobación de la Agenda 2000) y con el posterior acuerdo de principios del Consejo de Ministros, celebrado en Luxemburgo en junio de 2003, sobre *Revisión Intermedia de la Agenda 2000*, cuando ya se convierte en algo común el plantear el *modelo de agricultura europeo*, especialmente para fundamentar la posición europea de cara a las negociaciones en el seno de la Organización Mundial de Comercio.

Ante las reformas progresivas y parciales que ha vivido la PAC, el debate técnico y científico se ha limitado casi exclusivamente a estimar los efectos de cada nueva decisión, considerando sus aspectos territoriales y políticos. Esta forma de análisis de las posiciones estratégicas de cada país ante las negociaciones, justifica que haya sido mucho menos frecuente y profundo, salvo excepciones, el debate sobre el *modelo* teórico subyacente y sobre sus conexiones con las decisiones de política económica. Sin embargo, el debate sobre el *modelo* reviste gran importancia, ya que afecta a cuestiones tales como el papel

social del sector, el perfil de los beneficiarios, la legitimidad de la intervención pública y, en su caso, la forma de llevarla a cabo.

Sin pretender desarrollar aquí un análisis completo de los fundamentos teóricos en los que se apoya la evolución de la política agraria europea con un nuevo enfoque de desarrollo rural, sí parece oportuno presentar de manera somera, en este Libro Blanco, las diferentes tendencias que marcan esta evolución, así como sus repercusiones en el debate internacional sobre la pertinencia y modo de la intervención del sector público.

Detrás de cada modelo de agricultura y de los mecanismos de intervención pública, existe un modelo teórico (o *paradigma*) que lo fundamenta. Este paradigma no es único ni estable y ha experimentado una evolución clara, que tiene sus efectos en muchos ámbitos y, especialmente, en el tipo y uso de la tecnología. Así pues, el futuro de la agricultura y de la sociedad rural está condicionado por la revisión del *paradigma dominante* y por el papel que éste reserva a las unidades de producción y a los territorios; de lo que se deriva la legitimidad de la intervención pública para apoyarlos.

En la evolución del paradigma dominante se aprecian diferentes momentos o fases, que se sintetizan en los cuatro siguientes: a) la economía dual-modernización (desde principios de los años cincuenta hasta mediados de los años setenta); b) los pequeños productores como agentes económicos racionales y eficientes (desde mediados de los años sesenta hasta el presente); c) los enfoques de proceso-participación y *empoderamiento* (desde principios de los años ochenta); d) el enfoque de los medios de vida sostenibles (desde mediados de los años ochenta).

En esos cuatro momentos se aprecia que los enfoques teóricos, ligados a la *modernización*, para los que el incremento de la producción es el objetivo central, son los que gozan de una mayor implantación y sobre los que se apoyan las corrientes que asignan a la agricultura el papel de ser competitiva a escala internacional. Pero desde la década de los ochenta, se empiezan a considerar relevantes otros enfoques en los que las cuestiones sociales, territoriales y de creación de capital institucional van cobrando fuerza, paulatinamente.

En primer lugar, las llamadas *teorías de la modernización* introdujeron una serie de ideas de gran importancia para el sector, tales como la planificación, la inversión, la tecnología o la difusión. Sin embargo, el enfoque modernizador ha demostrado que favorece a aquellas zonas o regiones que cuentan con unas condiciones de partida más favorables, pero que discrimina, en términos de desarrollo, a las zonas más desfavorecidas o que se enfrentan a limitaciones socioestructurales o naturales.

Por ello, para formulaciones teóricas (llamadas *neoestructuralistas*), resulta necesario superar los errores de épocas pasadas, defendiendo que no sólo hay que corregir las desigualdades interregionales, incorporando a las regiones agrarias atrasadas a la dinámica del crecimiento, sino que es necesario prepararlas para que puedan asumir los nuevos desafíos internacionales. En este caso, el objetivo prioritario es la búsqueda de la *competitividad territorial*, tanto a través del incremento de la eficiencia de los actores productivos (mediante la mejora o cambio estructural), como gracias a la creación de entornos o "*ambientes económicos e institucionales*" propicios para el desarrollo económico y social de las diferentes zonas rurales, que les

permita, a la vez, preservar y valorizar sus recursos naturales.

Un tercer grupo de aportaciones técnicas (conocido como *neoinstitucionalista*) consideran que, en el nuevo modelo, es necesario formular nuevas reglas de relación entre los actores del sector y el conjunto de la sociedad. Para este grupo, el desarrollo de las áreas rurales necesita contar con democracias asentadas, en las que existan una serie de “*instituciones*” (entendidas como normas de comportamiento formales o informales) que sean capaces de controlar el cumplimiento de las reglas comunes y que, además, garanticen la distribución de los ingresos y de la riqueza, a través de redes de seguridad.

Dado que una cosa es la teoría y otra la práctica, resulta conveniente hacer un repaso de la forma en que los enfoques teóricos mencionados han influido en la definición del modelo de mundo rural europeo, y en la formulación de las medidas e instrumentos de apoyo de que se ha dotado la UE, para potenciarlos en cada momento. En cada caso, el modelo consensuado ha sido la forma de dar respuesta a las tres grandes preguntas que formula la ciencia económica, para una asignación eficiente de recursos: *¿qué producir?*, *¿cómo producir?* y *¿para quién producir?* Aunque estas cuestiones tienen un efecto directo sobre el tipo de explotaciones y de agricultores, que la Política Común ha considerado prioritarios en cada momento, también sirven para fundamentar la necesidad y naturaleza del papel de la intervención pública y para abordar otras cuestiones, no menos importantes, tales como la articulación de los enfoques sectorial y territorial.

En relación con el tipo de beneficiario de las políticas agrarias, los modelos teóricos empiezan a considerar la importancia de los pequeños

agricultores, en la década de los años setenta. Las razones de este enfoque radican en el supuesto de *comportamiento racional* y de *eficiencia*, al que conducen las decisiones de estos actores, que sólo se ve limitado por la falta de disponibilidad de recursos. Para los seguidores de esta corriente, otras razones complementarias apoyarían al pequeño agricultor como objeto prioritario de las políticas de desarrollo: su capacidad de multiplicar la rentabilidad en inversiones públicas, su alta capacidad de asunción de las innovaciones y su papel esencial como multiplicador del consumo (tanto de *inputs* agrarios como de bienes y servicios no ligados a la producción). Estas razones fueron la base de que para la PAC inicial, el modelo de *agricultura familiar* fuese el modelo deseable para la agricultura europea. Y en base a ese objetivo se desarrollaron y pusieron en práctica los diferentes paquetes de medidas de apoyo a precios y mercados.

Pero, sometidas a las crecientes exigencias del mercado, las explotaciones han evolucionado y hoy se habla mucho de un sistema agrario dual. Sin embargo, resulta excesivamente simplista pretender explicar la agricultura actual de España con ese mero enfoque.

Es cierto que, como en todo proceso de reestructuración, las pequeñas explotaciones van desapareciendo y que las que tienen mayores posibilidades de adaptación permanecen. Pero esto es correcto sólo estadísticamente, puesto que en tal afirmación se encierran algunas cuestiones no siempre evidentes y que son fundamentales para entender los procesos de cambio que se están produciendo en el sector agrario y en el mundo rural europeo. Efectivamente, hoy son muchas las pequeñas explotaciones que han conseguido aumentar notablemente su dimen-

sión, tanto en superficie, como en capital productivo, rendimientos y renta obtenida. Del mismo modo, se han instalado nuevos activos en algunas zonas, algunos de ellos provenientes del sector industrial, entre finales de los ochenta y principios de los noventa, cuando la crisis de empleo industrial coincidió con el alza de producciones y precios de productos para la industria agroalimentaria. Y, mientras esto ha ocurrido en un sentido, un número relevante de explotaciones grandes y bien posicionadas se han dado de baja, siguiendo una lógica motivada por la falta de sucesión.

Por lo tanto, no se debe hablar de un sistema meramente dual sin hacer las matizaciones pertinentes. En un intento de matizar esta visión de la realidad, resulta más adecuado establecer la diferencia entre una agricultura intensiva con asalariados, una agricultura familiar modernizada, una agricultura a tiempo parcial viable y, en todo caso, una agricultura económicamente inviable, parte de la cual podría prestar servicios necesarios para la sociedad. Por todo ello, el nuevo sistema de apoyo al mundo rural debería ser formulado considerando estas cuestiones.

Esta línea argumental dirige necesariamente a respaldar la pertinencia de la intervención del sector público en ayuda del medio rural, con los paquetes de medidas y la dotación de recursos que permita alcanzar esos objetivos.

Sin embargo, el acuerdo internacional, denominado “Consenso de Washington”, consideró que la agricultura es un sector excesivamente protegido (tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo) y que las instituciones dedicadas al comercio agrario habían demostrado una baja eficiencia. Además, consideró que el sistema de protección agrario era responsable de generar unos flujos financieros que desestimulaban la

autofinanciación y la reinversión en el sector, y que impedían el acceso a los mercados de los productos de los países menos desarrollados. Como consecuencia, se asiste desde entonces a una batería de críticas contra los mecanismos de protección a favor del sector agrario, que son especialmente duras contra la Unión Europea.

Pero, el *Consenso de Washington* también ha acumulado un buen número de críticas por su pretensión de generalidad ante una realidad muy diversa, que hace imposible una receta universal, así como por los altos costes sociales que generó, allí donde se ha aplicado, y a los que no acompañaron más que unos mediocres resultados económicos.

Y, así, surgen otras corrientes, post *Consenso*, que pretenden llegar allí donde las tesis neoliberales no alcanzan. Por eso, los argumentos teóricos en esta dirección se centran en destacar que los *fallos del mercado*, como mecanismo asignador de recursos, impiden lograr los objetivos de cohesión territorial y de diversificación de las actividades y flujos de las áreas rurales. Y, a partir de este hecho, se considera evidente la limitación de los paradigmas de modernización para ofrecer soluciones a la necesidad de crear renta y empleo rurales estables.

Mediante esta línea de argumentos, se justifica retomar el debate sobre el papel del Estado y de la intervención del Sector Público en la agricultura y en el mundo rural. Dado que hay objetivos de desarrollo que la sociedad exige y que el mercado no es capaz de garantizar, resulta razonable recuperar la función de árbitro, corrector de fallos del mercado e inductor de funciones demandadas por la sociedad y no cubiertas por el mercado.

La aparición, en la década de los ochenta, de las corrientes a favor de los procesos ascenden-

tes supone un punto de inflexión de enorme importancia en la evolución de los enfoques teóricos sobre el desarrollo de la agricultura y del mundo rural. Las limitaciones observadas en la capacidad del mercado para garantizar la asignación óptima de recursos, las ineficiencias de los Estados en la provisión de equipamientos y servicios en las áreas rurales, la aparición de nuevos actores intermedios, las exigencias de descentralización y mayor democracia, y la gran importancia de las cuestiones ambientales y de género, son algunas de las razones que explican este viraje de rumbo en las corrientes teóricas de las que emanan las políticas. En el espacio de la Unión Europea, la referencia obligada a esta corriente la constituye la Declaración de Cork, con la que se inicia de hecho el debate sobre el cambio de paradigma en la PAC y el inicio de una política rural multifuncional.

El desarrollo rural sostenible debe constituir una prioridad de la Unión Europea y convertirse en el principio fundamental que sustente toda política rural en el futuro inmediato y tras la ampliación. Sus objetivos deben ser invertir el proceso de emigración del campo, combatir la pobreza, fomentar el empleo y la igualdad de oportunidades, responder a la creciente demanda de calidad, salud, seguridad, desarrollo personal, ocio y mejorar el bienestar de las comunidades rurales (Conferencia de Cork, 1996).

Con esta declaración se hace explícita la voluntad de sus formuladores de potenciar y aplicar el concepto de multifuncionalidad a escala del territorio rural. Bajo este enfoque se pretende combinar la función de productor de alimentos con otras actividades que garanticen el mantenimiento del tejido social, la conservación del medio natural y se logren mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población rural.

En este enfoque emergente resulta esencial considerar simultáneamente tanto el territorio físico como la población que contiene, valorándose ambos como elementos esenciales de un mismo activo estratégico. La aproximación a los problemas de las áreas rurales desde una perspectiva amplia del territorio, de las interrelaciones rural-urbano y de las múltiples opciones que ofrece, tanto en el ámbito agrícola como en el no agrícola, proporciona múltiples oportunidades para contribuir al desarrollo global desde lo rural, bajo un nuevo enfoque.

El escenario para inducir un nuevo enfoque tiene que ver con la evolución del paradigma productivista hacia el del desarrollo sostenible, adoptando toda la potencialidad que ofrece la aplicación eficaz del concepto de *multifuncionalidad*. La emergencia de nuevos valores y la recuperación de los relacionados con lo local abren un espacio de oportunidad, tanto para la iniciativa privada como para la intervención pública.

Para lograr todos estos objetivos, se hacen necesarias dos metas principales: la cohesión social y la cohesión territorial. La cohesión social se entiende como objetivo de integración de la economía rural, tanto en su dinámica interna como con la economía nacional. Para alcanzarla se hace necesario invertir el círculo vicioso de ineficiencia económica y transformarlo en otro de prosperidad y competitividad.

Por su parte, con la cohesión territorial se persigue superar el desequilibrio desfavorable de lo rural frente a lo urbano. Para ello, se hace necesario valorizar las diferentes y múltiples funciones de estos territorios, de forma que se originen flujo de relaciones con los sectores productivos, con los espacios urbanos y con los diferentes actores sociales.

El desarrollo de la competitividad, cohesión y sostenibilidad de los territorios rurales ha de comenzar con la subsanación de deficiencias en infraestructuras y servicios, que sólo será posible con políticas activas a favor de las zonas rurales que presenten las mayores carencias.

En el marco del nuevo paradigma *multifuncional* nace lo que hoy se denomina *función de producción conjunta* de bienes tangibles para el mercado y de *bienes públicos*, o servicios inmateriales, asociados a la producción de bienes y servicios agrarios que está teniendo gran aceptación internacional, como concepto de partida, aunque genera posiciones enfrentadas en lo que a argumento para la intervención del Estado se refiere. De cualquier forma, la *multifuncionalidad* supone un espacio de oportunidades para nuevas actividades y para nuevos mecanismos de protección, en lo que se trabaja con gran intensidad en la actualidad.

La existencia de esas nuevas oportunidades exige, sin embargo, ciertas matizaciones. En primer lugar, no basta con que puedan surgir nuevas oportunidades, ya que es necesario buscar y generar esas oportunidades en cada territorio. En segundo lugar, aunque la existencia de ese nuevo marco de oportunidades resulte muy positiva, no siempre es suficiente para lograr que se generen dinámicas de desarrollo y modernización, ya que es necesario trasladarlas al tejido económico, social e institucional. En tercer lugar, la capacidad de los distintos grupos sociales para acceder a los recursos ofrecidos por el nuevo marco de oportunidades es diferentes de unos a otros, dependiendo de su posición económica y del lugar ocupado en la estructura social. La mayor o menor capacidad de aprovechar esas oportunidades tiene mucho que ver con factores estructurales que deberían

corregirse por acciones de intervención pública mediante políticas motivadas por criterios de equidad. Por ello, el papel del Estado puede eliminar los obstáculos o profundizar en las desigualdades. Pero esas intervenciones deben ser diferentes para enfrentarse a cada problema y territorio.

4. DEL VIEJO AL NUEVO ENFOQUE DE DESARROLLO RURAL



El carácter polisémico del término *desarrollo rural* explica que genere interpretaciones muy diversas y que provoque reacciones de todo tipo entre los agentes económicos y sociales. La causa de esta dispersión se encuentra en que, en el medio siglo en que se viene utilizando, el término ha sido empleado por colectivos profesionales y por instituciones de naturaleza muy diferente, en territorios muy distintos y con objetivos que, en su origen, eran divergentes.

Así, mediante el término *desarrollo rural* se expresan o se pretenden englobar (no siempre de forma explícita) conceptos muy heterogéneos, tales como un objetivo de transformación socioeconómica, un proceso de cambio, un paquete de medidas de intervención o de apoyo para inducirlo, un campo de cooperación al desarrollo, un ámbito de investigación científica, etc.

En base a la evolución de paradigma teórico y del modelo social de agricultura y mundo rural, todo proceso de desarrollo rural implica crecimiento económico, pero requiere, asimismo, participación de la población no sólo en los resultados, sino también en la selección de las necesidades prioritarias, en el establecimiento de objetivos y medidas e, incluso, cuando se trate de programas de nivel local, en su gestión, así

como, en todo caso, en las evaluaciones de objetivos, medidas y resultados.

Ante esta dispersión de conceptos y experiencias, en la última década se ha venido utilizando el término de *Nueva Ruralidad* para atender principalmente a las cuestiones relativas a la función social, al papel de los actores y a las materias referentes a la institucionalidad. De esta manera, el término de *desarrollo rural* se reserva para el resto de aspectos del proceso, entre los que destacan los objetivos de desarrollo y las medidas e instrumentos para inducirlos o apoyarlos. Naturalmente, ambos términos están íntimamente unidos y son complementarios. Y, por eso, se han utilizado con igual propósito en esta Sección del Libro.

¿Es adecuado hablar de una Nueva Ruralidad o es más acertado decir que existe un nuevo interés por lo rural? En respuesta a esta pregunta cabe apuntar que, como se expone en el Capítulo sobre evolución de la ruralidad española: a) la vida en las áreas rurales ha cambiado mucho en la última década y media, lo que es apreciable en los niveles de renta, consumo, acceso a bienes y servicios, etc.; b) la población rural tiene, con carácter general, un sentido claro de vivir una situación diferente a la del pasado, especialmente por las mejoras de diferente tipo que se han ido aportando a los núcleos de población; c) los procesos de cambio (rupturas) del medio rural son diferentes de los que se han podido vivir en el pasado; d) es muy señalado el interés que los temas rurales despiertan en la sociedad española desde hace relativamente poco tiempo, y que no tienen precedente cercano.

Con el término de *Nueva Ruralidad*, se ofrece hoy una propuesta conceptual, metodológica y operativa para enfrentarse a los problemas del desarrollo rural con una perspectiva diferente de la que se ha llevado a la práctica por parte de las

instituciones responsables de esas competencias. De hecho, ante el gran cambio que ha experimentado la sociedad rural, el enfoque tradicional no ofrece respuestas ni herramientas para abordar muchas de las necesidades actuales. Algunos elementos de este nuevo enfoque tienen que ver con: a) las estrategias de inclusión frente a los procesos de exclusión; b) los nuevos flujos y relaciones entre lo rural y lo urbano frente a la dicotomía simplista de otros tiempos; c) la modernización y revitalización de los espacios y la progresiva construcción de una nueva institucionalidad que sea capaz de dar respuesta a los nuevos retos.

Así, la Nueva Ruralidad es una expresión que se refiere a la realidad rural que están emergiendo. Los procesos de cambio económico, socio-cultural o político-institucional que están afectando a la agricultura y al medio rural; las nuevas demandas que introduce este escenario de cambios; la nueva estructura de oportunidades, y también de amenazas, que para el mundo rural deriva de esta situación y la necesidad de disponer de políticas rurales adecuadas al nuevo escenario que se perfila, son los conceptos implícitos en la Nueva Ruralidad.

Muchos y amplios sectores sociales reclaman en la actualidad un tipo de desarrollo humanista que atienda a la calidad de vida y a la reducción de las desigualdades y que sea algo más que mero crecimiento económico cuyos efectos no deseados fueron identificados ya a principios de la década de los setenta en el primer informe al club de Roma. El nuevo desarrollo rural no puede ser ajeno a esa tendencia dominante a la hora de establecer sus objetivos y los mecanismos para conseguirlos.

Para hablar del *nuevo* desarrollo rural es inevitable compararlo con el *antiguo* y estable-

cer qué cambia con el nuevo enfoque y qué diferencias existen, si es que eso ocurre, entre uno y otro. De entre las dimensiones que podrían servir para establecer estas comparaciones, quizás las que presenten mayor utilidad en un texto de esta naturaleza sean las que tienen que ver con los fundamentos, con los objetivos, con los actores, con las medidas y recursos empleados, y con la naturaleza de los procesos.

En primer lugar, dentro de los marcos técnicos dominantes en cada momento, las diferentes disciplinas profesionales han enfatizado unos u otros aspectos del desarrollo. Así, en la época en que lo rural y lo agrario eran conceptos muy similares, se puso el acento en la modernización de la agricultura que estuvo protagonizada por la técnica agronómica y la economía. Posteriormente los enfoques de desarrollo rural tuvieron componentes sociológicos y antropológicos. En la actualidad estas fronteras entre disciplinas carecen de sentido porque se pretenden planteamientos integrados.

Por otro lado, la legitimidad del apoyo público al medio rural se encuentra estrechamente ligada a su función social. Y esta función o papel social, a su vez, guarda relación con el modelo de desarrollo aplicado en cada momento.

Finalmente, la evolución de las técnicas de desarrollo y los balances entre los efectos positivos y negativos de las políticas rurales aplicadas en cada etapa histórica han producido cambios significativos en el papel que los agentes implicados en los procesos de desarrollo rural han jugado en el pasado y los que están jugando o deben jugar actualmente. Esto es precisamente lo que distingue, en mayor medida, uno y otro enfoque.

Hoy se habla poco del *viejo desarrollo rural*, posiblemente por la tendencia a otorgar el cali-

ficativo de bueno y nuevo a lo que viene de fuera, mientras que no siempre se valora adecuadamente la propia experiencia. La realidad es que España cuenta con una nada despreciable experiencia acumulada en acciones de desarrollo rural, que son muy anteriores a la revitalización de esta política que se vive desde la última década. Así, en los años sesenta, la administración agraria ya formuló objetivos y estableció medidas de atención a las áreas rurales consistentes, principalmente, en la dotación de infraestructuras y equipamientos rurales, diversificación económica y promoción social. Las actuaciones en materia de formación, mejora tecnológica, mejora de las comunidades rurales, concentración parcelaria, regadíos, colonización y ordenación rural, son sólo algunos ejemplos de la importancia que llegó a tener esta componente de la política agraria y rural española.

Por eso, aunque puede afirmarse que en esos precedentes nacionales existieron ya muchas acciones públicas de desarrollo rural, también es cierto que, más recientemente, se observan cambios que tienen que ver preferentemente con: a) la mayor sensibilidad social por los problemas del mundo rural; b) el nuevo tejido social y económico del mundo rural; c) el volumen de los recursos financieros y técnicos para el desarrollo rural.

La evolución del desarrollo rural tiene que ver con la forma e intensidad del interés que el conjunto de la sociedad ha expresado por su mundo rural. Ese interés ha pasado por diferentes etapas y, por tanto, las acciones públicas también lo han hecho. En realidad, comparando las grandes cuestiones que afectan a los distintos modelos, lo que realmente ha cambiado son las posibilidades de apoyar al mundo rural, que hoy han crecido de manera muy notable gracias al

incremento de recursos financieros. Por otra parte, el diseño y gestión de las políticas y estrategias de desarrollo rural disponen hoy de un apoyo teórico y metodológico que no existía en décadas pasadas, cuando había que recurrir casi exclusivamente a la evidencia empírica.

Algunos de los viejos problemas que mantienen su actualidad son los siguientes: a) la pérdida de masa crítica en términos de Población Activa Agraria; b) el abandono de la agricultura sigue implicando en muchos casos el abandono del medio rural; c) las deficiencias en equipamientos y servicios públicos que limitan la calidad de vida y generan emigración; d) la concentración de la actividad en algunos núcleos y la desactivación económica y humana del resto del territorio; e) las brechas regionales y sectoriales en dotación de infraestructuras y en nivel de desarrollo.

Las políticas rurales del pasado se basaban, sobre todo, en promover el desarrollo agrario y los avances y logros que en este sector se transmitieron durante décadas al conjunto del tejido y del territorio rural. En la actualidad, junto a los problemas que persisten desde hace años, surgen otros nuevos, y, unos y otros, son el objeto de una política rural moderna que debe entenderse como el conjunto de medidas y recursos que actúan en beneficio del medio rural afrontando los problemas y situaciones actuales.

Así, la nueva política de desarrollo rural constituye para muchos territorios españoles y europeos una gran oportunidad para transformar su economía y revitalizar su estructura social. Pero este tipo de acciones no resulta posible sin la intervención del sector público. Ante esa exigencia surge la necesidad de valorar y consensuar el interés social de esa intervención, identificar sus efectos positivos y establecer los mecanismos de apoyo más pertinentes.

El enfoque moderno del desarrollo rural requiere trabajar por unidades territoriales. Pero dada la gran diversidad rural, es preciso considerar que la forma en que se aborden los procesos de desarrollo no puede ni debe ser la misma en todas las unidades de territorio. Por eso, se suele hablar de unidades supramunicipales homogéneas o comarcas rurales, aunque carezcan de reconocimiento administrativo y político. Así, se evita cualquier visión uniforme de la ruralidad, a escala nacional o autonómica y se entiende mejor la necesidad de interrelacionar el desarrollo rural y la ordenación del territorio. Por último, esta aproximación permite evitar la coexistencia temporal sobre un mismo territorio, de programaciones de desarrollo distintas o inconexas.

Las reacciones ante este nuevo enfoque vienen siendo muy diversas, como diferentes son los apoyos y argumentos que se ofrecen para profundizar en ellas. Por una parte, el conflicto de intereses por el reparto del presupuesto agrario; por otra, la manera de entender el concepto mismo de desarrollo rural, y, por último, el método y las medidas planteadas y la interpretación de sus efectos.

5. INNOVACIÓN DEL PROCESO Y SU MÉTODO



Si se entiende el desarrollo como crecimiento económico y cambio social, debe considerarse que el desarrollo de una zona rural es un *proceso* de mejora sostenible y diversificada de su economía, basado en la utilización de los propios recursos, acompañado de una reducción de las desigualdades que persisten entre unas zonas y otras, entre grupos dentro de una misma zona y entre el sistema rural y el urbano.

Como se ha expuesto en el apartado anterior, medidas de desarrollo rural, dirigidas a esos objetivos, ha habido ya en el pasado. Sin embargo, muchas experiencias se han fundamentado en acciones aisladas sobre territorios escasamente articulados. Además, los poderes públicos no pueden generar por sí solos las respuestas y las soluciones necesarias a todos los problemas y, especialmente, a los de las áreas más desfavorecidas o de mayor atraso relativo. Por eso, lo que caracteriza al desarrollo rural actual es su enfoque como proceso, la referencia territorial y, especialmente, el *método* de abordar todo ello.

La globalización económica viene actuando como mecanismo de selección natural de los diferentes territorios, en la medida en que cada territorio actúa como un sistema complejo de relaciones entre su modelo productivo, su modelo de consumo y su modo de articulación interna y con el exterior. Por ello, los déficit o carencias que se produzcan en cada uno de esos subsistemas actúa debilitando al conjunto y comprometiendo su futuro. De esta manera, puede decirse que los sistemas territoriales compiten entre sí y que sus recursos y las relaciones internas y externas que mantienen, son sus principales bazas para progresar en esa competencia.

La tipología de espacios rurales expresa su rica variedad y las oportunidades y potencialidades que de ello se deriva, pero también manifiesta la necesidad de dar respuestas diferentes a problemas distintos. El desarrollo rural debe buscar la transformación de cada territorio a partir de sus potencialidades. Y para ello, cada territorio debe buscar espacios propios de competitividad, en función de sus características, su economía y su población.

Para lograr la transformación deseada, cada territorio debe saber aprovechar las nuevas fun-

ciones que la sociedad reclama al mundo rural. Para ello, es necesario que estos cambios en la demanda social provoquen una reacción desde la oferta rural y que esto induzca cambios en la producción y en la asignación de recursos, así como nuevos argumentos de legitimidad para el apoyo del sector público, en su caso.

El *proyecto de territorio* enriquece al concepto de desarrollo a escala local. Es la forma actual de presentar la necesidad de una reflexión estratégica que encuadre y dinamice los proyectos económicos o sociales; así, el desarrollo territorial implica una voluntad activa, la ejecución de una estrategia común para todos los actores del territorio local.

El método más adecuado para el desarrollo rural, es el que permita lograr la mejor selección de iniciativas que, apoyadas por el tejido social e institucional del territorio y adaptadas a las necesidades y recursos locales, generen o intensifiquen este tipo de procesos. Con este enfoque metodológico, los desarrollos rurales se vinculan a la ordenación y consolidación paulatina de los territorios.

Si el consumo decide hoy más que nunca qué se debe producir y cómo se debe producir, los sistemas territoriales, que mejor sintonicen con las demandas explícitas o implícitas del mercado, lograrán mejores oportunidades productivas. Y esto es lo mismo que decir que generarán mayores niveles de empleo y, por tanto, de renta, que en buena medida se transformará, a su vez, en consumo. Por el contrario, los sistemas territoriales que o no capten esas señales o que no sepan responder a ellas y que, además, incorporen modelos de consumo interno extraídos de las necesidades de otros territorios, corren el riesgo de enfrentarse a un progresivo vaciamiento de recursos o, incluso, al agotamiento de sus diferentes formas de capital.

Aunque los factores que explican las transformaciones más positivas de unos territorios frente a otros no son sencillas, sí existen algunos factores de competitividad espacial que, desde diversos ámbitos y algunos organismos internacionales, se citan como deseables. Entre ellos, se consideran tanto los factores que podrían calificarse de *clásicos* (recursos naturales y capacidad empresarial), como los *nuevos* factores de competitividad estratégica, entre los que el capital humano, el capital social, la inversión en I+D, la calidad de vida y las infraestructuras, tienen una importancia central.

Así, los territorios rurales presentan oportunidades de ofrecer condiciones de buena calidad de vida, basada tanto en sus tradiciones como en la integración armónica de innovaciones productivas y tecnológicas, que mejoren también las componentes materiales de ese concepto tan difícil de definir.

Sobre la base de una competitividad territorial apoyada en estos factores estratégicos, el nuevo desarrollo rural persigue el objetivo de que la sociedad cobre protagonismo en el esfuerzo por superar los problemas de sus áreas rurales. El método que hoy se aplica a los diferentes programas y paquetes de medidas dirigidos a lograr el desarrollo rural (desde las actuaciones sectoriales a las meramente territoriales, y desde las de dotación de infraestructuras y equipamientos públicos a las de promoción de la iniciativa local) tiene como factor común la pretensión de que los actores locales intervengan en la definición de sus objetivos y en el seguimiento de sus logros.

Por eso, tanto la función sectorial como la función territorial son necesarias y son componentes claves del llamado *segundo pilar*. Esto exige que la función territorial sea redefinida,

planteando el objetivo de viabilidad de los territorios, a través de la viabilidad de las unidades de producción instaladas en ellos. Por su parte, la función sectorial debe ser reorientada hacia la actividad central de la producción de alimentos en forma eficiente y competitiva, allí donde sea posible y, en general, a lograr en el resto de sectores rurales unidades de producción competitivas e integradas en sus respectivos flujos comerciales.

Bajo este enfoque y aplicando el método adecuado, recursos que se encontraban ociosos, por considerarse inútiles, obtienen hoy una creciente demanda y valoración social y sólo se enfrentan al problema de su puesta en valor y de su integración en los sistemas de comercialización dominantes, de forma que no pierdan ni su valor intrínseco ni comprometan la sostenibilidad de los territorios.

La puesta en valor exige de acciones colectivas que aprovechen los recursos propios, capten recursos ajenos, unan voluntades, logren apoyos institucionales y apuesten por estrategias comunes. Para ello, debe provocar la transformación de la sociedad local logrando su implicación en el proceso de cambio y la conexión estrecha de sus capacidades productivas (innovación empresarial) y de consumo (rentas y transferencias) con los núcleos urbanos.

Pero si la competitividad de los territorios es una exigencia del actual escenario de globalización, y la participación de la población en los procesos de transformación es una obligación ineludible, el método que hoy debe aplicarse en la promoción del desarrollo rural debe perseguir y garantizar lo uno y lo otro.

Así, promover el protagonismo activo y efectivo de la población constituye lo que puede denominarse el *aspecto educativo del proceso* de

desarrollo de las áreas rurales. Y este aspecto resulta de particular importancia, ya que las zonas rurales se caracterizan, salvo excepciones, por una relativa tradición de colaboración y acción colectiva que debe ser reforzada. Por eso, el desarrollo rural debe entenderse como un proceso de aprendizaje social. En este proceso de aprendizaje no hay soluciones únicas, sino que las respuestas que se ofrezcan en cada territorio dependerán de las dinámicas de las poblaciones y de sus capacidades.

Dado que, ante cambios estructurales o frente a la necesidad de modificar tendencias históricas, es más fácil enunciar principios que aplicarlos, el método de desarrollo rural que induzca o potencie procesos de aprendizaje social cobra una importancia sin precedentes. Por eso, esta labor educativa, que es mucho más que información y formación, debería ser una preocupación permanente de los técnicos y gestores del desarrollo rural y de las autoridades y organizaciones responsables de los programas nacionales, regionales y comarcales.

Este enfoque de aprendizaje social debe estar presente en todas y cada una de las fases del ciclo de un proyecto o programa de desarrollo rural de naturaleza territorial; desde la fase de diagnóstico a la de evaluación final de resultados e impactos.

El primer paso para que una comunidad rural se movilice para acometer y resolver problemas colectivos, es que comprenda qué está pasando y por qué pasa. Por ello, una implicación real de la población en el diagnóstico no es estéril, aunque pueda resultar laboriosa, si se interpreta como una etapa de aprendizaje colectivo. Como segunda fase del proceso, la definición de objetivos y prioridades constituye otra magnífica oportunidad educativa, a la vez que

garantiza una mayor vinculación de la población a las acciones futuras. La evaluación “ex-post” cierra el ciclo de la programación y debería ser tarea obligada de acción colectiva, para mantener el apoyo a los programas territoriales y para lograr niveles crecientes de vinculación efectiva de la población al proceso de transformación de su propio territorio.

El enfoque metodológico de la Iniciativa Comunitaria LEADER es una experiencia piloto, con la que la Comisión Europea quiso analizar la potencialidad de un nuevo modelo de intervención territorial que pudiera llegar a ser un posible instrumento capaz de dar respuesta a las cuestiones expuestas en este apartado. Bajo esa intención, el método ensayado en esta Iniciativa recoge algunos de los conceptos propuestos por los modelos teóricos de especialización flexible, tales como la búsqueda de un entorno que propicie y potencie la innovación o la importancia de rescatar formas de producción endógenas o artesanales. Este enfoque pretende que se desarrollen nuevas actividades en las áreas rurales capaces de tener en cuenta las nuevas y más personalizadas funciones de demanda que los cambios en los gustos del consumidor y la elevación de la renta familiar disponible están favoreciendo. De esta forma, el enfoque LEADER supone una aplicación implícita e incompleta de los principios teóricos de las corrientes alternativas y de algunos elementos de las corrientes ortodoxa y heterodoxa del desarrollo.

Aunque conceptualmente el desarrollo rural es mucho más amplio que el conjunto de programas territoriales de la Iniciativa LEADER, sí es cierto que, desde el punto de vista metodológico, esta iniciativa piloto concentra buena parte de la experiencia acumulada en materia de desarrollo ascendente; es decir, con sus luces y sus sombras,

la Iniciativa Comunitaria constituye uno de los mejores bancos de pruebas para valorar la capacidad y el grado de implantación del nuevo método, que viene asociado al nuevo enfoque de desarrollo rural.

Así, y tras el tiempo transcurrido desde su primera edición, parece que se dispone ya de un plazo de tiempo suficiente para formularse las preguntas siguientes: ¿se está alcanzando el objetivo prioritario de la diversificación económica?, ¿se está produciendo una verdadera integración intersectorial de las actividades económicas?, ¿se está basando el desarrollo en el aprovechamiento de los recursos locales?, ¿están siendo respetuosas las actividades estimuladas con el medio ambiente?, ¿se están corrigiendo o, al menos, atenuando los desequilibrios territoriales rurales? Finalmente, y como resumen, ¿se está consiguiendo mejorar las condiciones de vida de la población residente en los espacios rurales?

Aunque no es el objeto de este documento dar respuesta a estas preguntas, parece oportuno ofrecer algunos comentarios sobre el tipo de resultados que se están logrando en la implantación real del método exigido para el nuevo desarrollo rural.

En primer lugar, puede decirse que se ha llegado a aplicar *formalmente* buena parte de lo que dicen explícitamente los textos de las convocatorias oficiales (comunicaciones a los Estados miembros), pero no se ha avanzado de igual manera en la interpretación y aplicación, en los territorios, de lo que “*quieren decir*” esos textos.

En términos generales, y reconociendo la gran diversidad de situaciones concretas, puede decirse que en las fases de diagnóstico de los problemas de los territorios, no siempre se ha contado con el grado deseable de participación social y de implicación técnica local. Aunque

esta carencia no compromete, necesariamente, la calidad de los documentos presentados a las convocatorias correspondientes, sí puede entenderse como una debilidad relevante en términos de proceso de aprendizaje colectivo.

Los objetivos y las acciones previstas en los programas han resultado ser diferentes, en muchos casos, de los que luego se han llevado a la práctica. Esta discrepancia puede denotar, también, un insuficiente grado de participación efectiva, un predominio de lo técnico y lo administrativo y, en definitiva, un cierto grado de planificación descendente insertado en los procesos que, por su propia naturaleza, deben ser ascendentes.

Con no poca frecuencia, los programas de desarrollo rural comarcal, en algunas de sus medidas, se limitan a financiar proyectos de quienes ya tienen una iniciativa empresarial consolidada y que, por tanto, es posible que la llevaran a cabo incluso fuera de esos programas. Pero en esos casos, se opta por lo que parece más seguro y exitoso (posiblemente porque los gestores se ven forzados a ello ante las exigencias de resultados rápidos por parte de las Administraciones Públicas) a costa de dejar pendiente el proceso de educación social, que podría generarse al despertar y fomentar otras iniciativas.

En materia de evaluación de efectos e impactos, puede decirse que no sólo no se han generalizado aun los procesos de autoevaluación participativa a escala territorial, sino que es poco frecuente que se hagan públicos los resultados de las evaluaciones exigidas por las autoridades de la UE. Todo ello, redundando en un menor conocimiento de lo que ocurre y de las causas de que ocurra y, eventualmente, en un déficit de motivación y actitud individual y colectiva para implicarse en los procesos ascendentes.

Así, la experiencia ha demostrado que produce efectos positivos cuando se lleva a cabo bajo los principios que la inspiraron, pero que llega a resultados mucho menores o inútiles cuando no se hace de esa manera. Por lo tanto, puede decirse que la gestión local del desarrollo es posible y puede ser eficaz, además de rentable, generando así un presupuesto de trabajo de validez transferible a otras intervenciones o medidas de desarrollo rural. Pero esto sólo se ha demostrado en los casos en que la aplicación de la estrategia se ha hecho con una verdadera participación y representación de los actores locales.

La efectividad de este ensayo metodológico, y su importante carácter demostrativo, ha ido configurando un *modelo de desarrollo* desde el que se han ido consolidando algunos principios, que pueden extenderse al conjunto de acciones de desarrollo rural.

En la comunicación a los Estados miembros de LEADER + se señalaba ya la necesidad de que todas las propuestas de planes se basaran en esta idea de “*argumento*” articulador de la estrategia. Sin embargo, hoy puede decirse que aunque en los territorios de actuación se está trabajando mucho en esa dirección, aún queda mucho por hacer. Y aunque la estrategia o el argumento aparezcan razonablemente fundamentados no se encuentra en muchos casos suficientemente implantados y asumidos por el tejido local. Por ello, se hace necesario vincular esos procesos de definición y consenso con la creación de señas de identidad territorial, que mejoren el sentido de pertenencia de la población y que, por esa vía, refuercen la cohesión territorial y salven posibles conflictos de intereses a través de la acción colectiva.

La experiencia de los Grupos de Acción Local ha demostrado su importancia no sólo

como medio de crear actividad sino, y especialmente, como instrumento para cohesionar voluntades en torno a proyectos colectivos en territorios que, durante décadas, se han caracterizado por muy bajas articulaciones sociales. Así, se asiste a una progresiva configuración de una cohesión territorial, manifestada en una serie de espacios supramunicipales que, en ciertos casos, están sirviendo de referencia para distintas necesidades de planificación de actividades y de dotación de servicios o equipamientos públicos.

Sin embargo, y a pesar de sus resultados positivos, aún queda mucho por hacer, ya que las acciones de los Grupos de Acción Local no siempre se han realizado ni con la deseable participación real ni a partir de un verdadero plan estratégico comarcal ni, por tanto, mediante acciones o iniciativas compartidas, integradas o creadoras de sinergias.

Por todo ello, la Iniciativa LEADER y la filosofía ascendente constituyen un ensayo que, aunque ha logrado resultados cualitativos muy importantes, presenta en su balance no haber alcanzado la participación efectiva y generalizada de la población, tal como era deseado.

En consecuencia, el método participativo, ascendente con componente de educación social, debe introducir las modificaciones necesarias para garantizar la participación real de la población, el protagonismo de la sociedad civil, la ausencia de protagonismos externos a los sistemas territoriales y la conexión de las áreas rurales con los sectores productivos y con los espacios urbanos.

Si se llegan a alcanzar estos resultados, entonces será posible plantear la generalización de este método ascendente al paquete completo de medidas y acciones de desarrollo rural, es decir: al conjunto de la política de desarrollo rural.

6. INTERVENCIÓN PÚBLICA Y NUEVA CONSTITUCIONALIDAD

El tantas veces citado “El futuro del mundo rural” puede considerarse, sin duda, como el verdadero punto de partida de la actual política rural europea. Aparte de otros contenidos del documento, que ya se han mencionado en otros apartados de este mismo Libro Blanco, la mención a las posibles evoluciones futuras del sector agrario y el análisis de los problemas del medio rural, constituye por sí mismo, un completo y fundamentado alegato a favor de la intervención del Sector Público en este medio.

Ante los tres tipos de problemas considerados (presión de la evolución moderna, declive rural y marginalidad), se pueden diferenciar y establecer tres “estrategias de base” adaptadas a la naturaleza de cada uno de los problemas identificados. La formulación de medidas concretas enmarcadas en cada una de esas estrategias que solo será eficaz y posible si se aplican a través de múltiples protagonismos compartidos. Es decir, a partir de la construcción de una *nueva institucionalidad*.

La institucionalidad, entendida en su sentido más amplio y actual, comprende las estructuras sociales, instituciones políticas, reglas del juego, organizaciones, intereses y motivaciones de los actores de la realidad económica y política, y constituye la esencia misma del capital social.

Por tanto, en el diseño y evolución de la emergente política rural europea, y una vez asumida la necesidad de que el Sector público ha de apoyar a unos territorios que son esenciales para toda la sociedad, resulta tan importante el método como la creación de esa nueva institucionalidad para aplicarlo.

Los principales cambios que se están produciendo en el ámbito institucional europeo son, por un lado, la emergencia de nuevas formas de interrelación entre distintos niveles administrativos y, por otro, la aparición de nuevos actores. Sin embargo, aún no ha surgido una institucionalidad emanada de la sociedad civil, especialmente a nivel local, que pueda actuar con las necesarias garantías en sustitución del Estado, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

En un contexto en el que la base agraria aún puede ser muy fuerte, y en el que la articulación social suele ser muy débil, la creación de esta nueva institucionalidad puede ser una tarea compleja, pero necesaria.

Para avanzar correctamente en esta dirección, es esencial establecer la naturaleza y balance de protagonismos, así como la estabilidad del marco de actuación.

6.1. LA NATURALEZA DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

De igual forma que hoy se diversifican las demandas de los consumidores y las respuestas de los sectores productivos y sociales, las políticas públicas también deben diversificarse, reformulándose las clásicas políticas agrarias orientadas exclusivamente hacia la regulación de precios y mercados y emergiendo nuevas políticas orientadas a regular y fomentar las múltiples y necesarias funciones de los espacios rurales.

Ante la diversidad de realidades rurales que existen en el espacio europeo, se ha venido planteando desde el inicio de la nueva etapa del desarrollo rural ascendente y participativo, que cada territorio debería dotarse de una visión propia, consensuada y razonablemente diferencia-

dora sobre la que aplicar una estrategia que reforzara su cohesión interna y que la proyectara mejor ante los retos y oportunidades externos.

Los ejemplos de los territorios que han alcanzado y mantienen mejores niveles de desarrollo son aquellos en los que se ha conseguido que el proceso de transformación se proyecte de manera uniforme a todo su ámbito y que se traduzca en una cohesión económica y social. Por ello, cuando la Unión Europea se enfrentó al mercado único y se dio paso a la firma de los Tratados correspondientes, la cohesión económica y social se fijó, por unánime acuerdo político, como uno de los objetivos irrenunciables. Y por esa misma razón, cuando se habla de política rural la integración de las áreas rurales se presenta como el primer objetivo deseable.

Pero la formulación de un objetivo político no basta para alcanzarlo. La dotación de recursos y el método para aplicarlos son la otra cara de la moneda. Y en este plano es en el que surgen muchos de los problemas de tipo práctico a la hora de establecer y consolidar una política rural. La concentración de recursos y de iniciativa en las áreas urbanas contrasta fuertemente con la menor vitalidad social, política y económica que presentan muchas áreas rurales. Y el grado de conexión con los flujos dominantes de los procesos de globalización se encuentra distribuido de una manera muy poco equitativa. Esto conforma un modelo territorial que presenta grandes contrastes y carencias.

En las perspectivas financieras de la Agenda 2000, los créditos comprometidos para el desarrollo rural no representan más que una mínima proporción de las ayudas de la PAC o del presupuesto de la UE. Por ello, en la Agenda 2000, como se expone con más detalle más adelante, no ha sido capaz de ofrecer en presu-

puesto lo que buena parte del mundo rural y del resto de la sociedad europea vienen reclamando y que se presenta como compromiso político con mayor antelación. Así, la política de desarrollo rural ... *ha devenido un elemento clave en la cohesión social y económica, al agrandar la triple función –productiva, social y ambiental– de todas las zonas rurales* (Comisión Europea, 1992).

Sin embargo, de forma más reciente, la noción de *multifuncionalidad* pasa a situarse en el centro del modelo europeo de agricultura, que engloba, según se especifica, tres funciones básicas: «*la económica, la de ocupación y ordenación del territorio, y la de conservación y mantenimiento del medio ambiente y del paisaje*» (Consejo informal de Ministros de Agricultura de la UE, celebrado en Abril de 2003 en Murcia)

6.2. ACTORES Y PROTAGONISMOS



Mientras que los métodos descendentes tradicionales se han dirigido a la provisión de equipamientos y servicios públicos, por parte del Estado, los nuevos métodos ascendentes reclaman la participación social, para garantizar el mayor protagonismo de la población como protagonista de su futuro.

Como en toda reacción de tipo pendular, las críticas a los métodos descendentes han mantenido el apoyo a un método alternativo, durante más de una década. Pero ahora, con información contrastable de las limitaciones de lo meramente ascendente, es tiempo de reflexionar sobre la capacidad de cada uno de ellos y sobre la forma de construir esa nueva institucionalidad.

En lo que se refiere al Estado, su papel tradicional de garante del equilibrio social y terri-

torial viene siendo cuestionado, así como su capacidad para poner en marcha acciones de desarrollo viables en los distintos territorios. Además, y a través de los procesos de descentralización, se están trasladando a los ámbitos locales responsabilidades y competencias crecientes, que provocan la aparición de nuevos actores públicos en la escena de protagonismos, con un resultado desigual. Así, en el centro del debate sobre el papel de la Administración Pública y sobre el alcance deseable de su intervención, aparecen cuestiones como el concepto de *subsidiariedad* y el objetivo *equidad*, sobre los que se hablará más adelante.

En el extremo opuesto, las experiencias de desarrollo rural de escala local y acción colectiva persiguen objetivos que van mucho más allá del mero crecimiento económico, y para las que el método es tan importante como sus objetivos, de cara a dinamizar la iniciativa local y a alcanzar un mayor protagonismo social. Sin embargo, la evaluación de estas experiencias, además de ofrecer resultados positivos, descubre algunas de sus limitaciones, entre las que destacan a) la escasez de recursos para la inversión; b) la dificultad de encontrar alternativas productivas; c) los posibles conflictos entre la sociedad agraria y las nuevas formas productivas de la diversificación; d) la persistencia de autarquías locales; e) la ausencia de núcleos rectores que impulsen espacios articulados amplios; f) las deficiencias en infraestructuras y equipamientos; g) en algunos casos, además, la presión demográfica externa sobre una sociedad y unos recursos frágiles y no preparados para ello. Por todo ello, las principales cuestiones sobre la capacidad y el papel de estos nuevos actores intermedios se centran en cuestiones como la *ordenación del territorio*, y como el objetivo *eficiencia*.

Tras el balance de las limitaciones, resulta adecuado presentar los principales puntos fuertes y, a partir de ellos, analizar la forma de conseguir nuevas formas de protagonismo compartido en el que cada actor desarrolle el papel para el que tenga una mayor capacidad y se abstenga de inhibir o sustituir a aquél a quien, de forma natural, le corresponda cada acción.

Las cuestiones aquí reflejadas son los argumentos que hoy se utilizan para abogar por la construcción de nuevas formas de institucionalidad. En estos modelos de tipo mixto, se persigue que cada actor utilice sus fortalezas y que evite generar las disfunciones que se derivarían de sus debilidades o limitaciones. Para ello, del Estado se espera que actúe facilitando los procesos y garantizando, además, la igualdad en términos de servicios básicos esenciales. En esta visión de protagonismos compartidos, se atribuye a la iniciativa privada la responsabilidad en el rumbo de los procesos y a la Administración Local un papel intermedio entre lo uno y lo otro sin sustituir a nadie y reforzando todo.

A modo de ejemplo, la Administración Pública puede tener una visión más integral y objetiva de los problemas, de su distribución social y territorial y de los recursos para enfrentarse a ellos. Simultáneamente, los actores locales, al acercar los problemas también acercan los intereses y la capacidad de presión, generando un grave peligro de inducir clientelismos, a la vez que pueden identificar mejor los problemas y los grupos sociales implicados en cada uno.

Además, el papel de los municipios en la promoción rural puede y debe evolucionar, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos. Por una parte, el proceso de construcción del Estado viene exigiendo desde hace tiempo

un impulso a la descentralización en beneficio de las Administraciones Locales. Pero, por otra parte, la gestión municipal debe abrir, a su vez, espacios a la participación social real en la toma de sus decisiones. La construcción de espacios de colaboración supramunicipal con clara y verdadera participación de la sociedad civil, se apunta como un reto y un oportunidad para el desarrollo rural.

Los sistemas de articulación y coordinación permiten una mayor eficacia de las acciones y un mayor impacto cuando llegan a ser posibles. Pero el celo de algunos actores por mantener competencias históricas, o por ganar nuevas, o por aparecer como protagonistas indiscutibles dificulta en muy buena medida, la implantación de nuevas formas de colaboración pública-privada y la aplicación de métodos de origen ascendente y complemento descendente.

Por ello, aunque el modelo de articulación deseable es claro, no resulta fácil su aplicación a la realidad de cada territorio dadas las inercias históricas, de tipo administrativo, social y político. Y este es el principal reto al que se enfrenta la construcción de esa nueva institucionalidad.

Sobre la base de crear esas nuevas formas de colaboración y reparto de funciones, pueden explicitarse algunos principios que facilitan un funcionamiento adecuado de esa deseable institucionalidad, y que vienen siendo reclamados por diferentes actores de los medios social e institucional:

- La igualdad de oportunidades para que mejoren todos los grupos sociales debe ser un principio que aseguren las medidas y los instrumentos de desarrollo rural, a través de la metodología de actuación en los territorios.

- Para mejorar la cohesión territorial y social, debe evitarse la concentración de recursos y de actividad en las cabeceras de comarca.
- Un buen programa de desarrollo rural tiene que contener objetivos alcanzables por todos los estratos de agricultores y de población. La metodología que se aplique debe servir para crear e incrementar el stock de emprendedores y de ideas innovadoras.
- Se debe fomentar la búsqueda de emprendedores allá donde no existan o donde no puedan aplicar su iniciativa creando renta y empleo.

6.3. HACIA UNA POLÍTICA RURAL CONSOLIDADA



La acción política es clave para el desarrollo rural, y para analizar el contenido de esa política es conveniente repasar la eficacia de los instrumentos actuales, las lagunas que se observan en ellos y el tipo de efectos positivos y negativos que se producen con su aplicación.

Desde el punto de vista de la gestión de las políticas públicas, el enfoque territorial subraya al menos cuatro elementos:

- a) la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto de las políticas;
- b) la necesidad de desarrollar políticas públicas adaptadas al contexto;
- c) la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión de las políticas;
- d) la importancia de redefinir el papel del Estado, especialmente en lo concerniente

a la provisión de bienes públicos, la dirección y la regulación de la economía y la profundización de la democracia y de la institucionalidad rural.

Aunque más adelante se van a tratar de forma más completa los diferentes programas y medidas que pueden considerarse como instrumentos de desarrollo rural, es útil presentar aquí algunas cuestiones que se vienen observando en su aplicación y en la gestión de los recursos disponibles.

En primer lugar, puede decirse que, hasta el momento, el desarrollo rural representa más un proyecto, y un deseo de aplicarlo, que una realidad, al menos en cuanto a disponibilidad de recursos financieros se refiere. El apoyo al desarrollo rural cristalizado, en las medidas de acompañamiento, en las acciones para la mejora estructural de las explotaciones agrarias, en los programas LEADER, PRODER, etc., representa una pequeña parte del volumen de recursos financieros que llega al campo y de las inversiones que en él se realizan. Por ello, cuanto más se generalizan esas medidas a todo el territorio rural, menos profundidad y capacidad transformadora presentan.

Posiblemente, por esta razón no se ha implantado aún el desarrollo rural, participativo y ascendente, de una manera completa y convincente, entre los propios actores del medio rural. En realidad, hasta el momento actual, no es infrecuente que cuando la población afectada detecta potencialidades viables en su territorio, se moviliza para explotárselas aun en el caso que no existan ayudas, pero cuando las potencialidades no son identificadas o entendidas se inhibe la iniciativa privada; e intentar desarrollarla con inversiones forzadas desde los programas de desarrollo rural, resulta poco eficaz.

En segundo lugar, las medidas de desarrollo rural tienen una incidencia limitada. En parte, porque están cubriendo casi todo el territorio español, y no todo él cuenta con las mismas potencialidades de desarrollo, y porque los empleos realmente creados con capacidad de mantenerse en el futuro son todavía insuficientes.

En tercer lugar, no es infrecuente encontrar casos en los que el enfoque de abajo a arriba que, teóricamente, debiera caracterizarlos, no fue respetado. Cuando esto ocurre, esta inadecuada interpretación metodológica suele guardar relación con las características del Grupo de Acción Local correspondiente y, especialmente, con su génesis, así como con el ámbito geográfico de la zona rural de actuación.

Complementariamente, no es infrecuente que las Entidades públicas promotoras de acciones en el marco de LEADER + encuentran dificultades para cumplir el requisito de que en los Grupos de Acción Local haya responsables de organizaciones no públicas, agentes económicos y sociales, que se responsabilicen de un 50%, como mínimo, del poder en los Órganos de decisión del Grupo. Este problema pone sobre la mesa cuestiones adicionales sobre el conflicto de protagonismos, que tiene que ver con la necesidad de un impulso público cuando no exista iniciativa privada.

En cuarto lugar, el objetivo de lograr el desarrollo de las comarcas en su conjunto (cohesión territorial y cohesión social) ha sido distorsionado hasta cierto punto por la acumulación de inversiones, que han generado aquellos municipios que funcionan como sede de cada Grupo de Acción Local o como pequeñas cabeceras con cierta atracción sobre su entorno.

Las diferencias entre la financiación de las medidas del primero y segundo pilar de la PAC,

ligada a la diversa problemática rural, plantean el problema de la necesidad de cofinanciación nacional de los programas de desarrollo rural. Y la cofinanciación lleva a la exigencia de un mayor protagonismo por parte de los Estados miembros en la definición y gestión de la política rural. Y esta última cuestión, permite abrir una línea de argumentos a favor de la renacionalización y de las diferentes velocidades, que muchos países, entre los que siempre ha destacado la postura española, han rechazado por principio.

Por otra parte, ante la incertidumbre sobre el futuro de los Fondos europeos, es preciso que España formule su propia estrategia para las áreas rurales y la cohesión territorial. Especialmente necesaria en un país con deficiencias y desequilibrios en este aspecto.



6.4. LA DELIMITACIÓN DEL MARCO DE LOS OBJETIVOS

Dentro del ámbito geográfico al que en cada caso se elaboran los programas, éstos deben tener unos objetivos generales y comunes en todos los territorios:

- a) Las zonas rurales han de ser un espacio que facilite la interrelación con la sociedad urbana, adecuadamente dotadas de infraestructuras y de servicios, que posibiliten la diversificación de la actividad económica y que sean atractivas para la población rural y urbana.
- b) La conservación de los patrimonios natural y cultural y, especialmente, la gestión sostenible de los recursos naturales (agua, suelo, biodiversidad ...). La sensibilización creciente de la sociedad ante los problemas medioambientales, traduci-

da, por ejemplo, en el desarrollo de espacios naturales protegidos, lejos de ser percibida de forma negativa, deberá servir para el establecimiento de nuevas alianzas entre los agricultores, ecologistas, educadores, sector de servicios, etc., como fruto del descubrimiento de intereses compatibles y de campos de cooperación, ya constatados a través de experiencias significativas.

- c) La generación de nuevas fuentes de renta y empleo, sea a través del sector agroalimentario, sea mediante una actividad económica diversificada. En todo caso, las actividades económicas serán respetuosas con el medio ambiente, de acuerdo con las normas de la ecocondicionalidad.
- d) La participación activa de la población en el proceso de desarrollo a través de proyectos individuales y colectivos, y una dotación razonable en los ámbitos de la educación, la sanidad, el ocio y demás servicios asistenciales.
- e) Los programas de desarrollo rural, en cuanto a su delimitación geográfica, deben estar más coordinados con los de ordenación del territorio, especialmente en el caso de LEADER y PRODER, cuyas comarcas de aplicación se han modificado a veces entre períodos de programación, no siempre por razones objetivas, con lo cual, puede perderse la complementariedad de los proyectos y realizaciones.

6.5. DIFICULTADES Y DESVIACIONES

La idoneidad del marco teórico del proceso, la conveniencia de un ámbito geográfico cohe-



rente con la ordenación del territorio y el enfoque integrado, con participación de la población, son criterios aceptados como básicos para aplicar con éxito los programas de desarrollo rural.

Sin embargo, tal como se señalaba en el punto anterior, el 89% del gasto público presupuestado para el desarrollo rural (período 2000-2006) corresponde a grandes programas de nivel nacional o autonómico, sin implicación ni compromisos específicos, salvo casos excepcionales, de nivel territorial inferior.

Es cierto que en la mayor parte de las regiones, las Administraciones Autonómicas, valorando positivamente las experiencias del modelo LEADER en periodos anteriores, optaron por ampliar o complementar la experiencia, destinando fondos adicionales a programas de zona (PRODER), cuya metodología es similar a la de la Iniciativa LEADER.

Además, en determinadas CC.AA. se está avanzando un paso más, llegando a articular parcialmente programas LEADER-PRODER, con el Programa Integrado Regional, para la aplicación de determinadas medidas.

Sin embargo, dado que las programaciones de ámbito nacional y autonómico se basan en diagnósticos de niveles inevitablemente generales, con objetivos y medidas igualmente generales y lógicamente con unos niveles de participación territorial insuficiente, se producen algunas disfunciones:

- a) **Los ámbitos geográficos de amplitud excesiva**, con zonas rurales heterogéneas en sus características naturales, estructurales y socioeconómicas, presentan riesgos de absorción de fondos por las zonas más dinámicas, mejor dotadas de

equipamientos y servicios, riesgo acentuado si no se prevén tratamientos específicos, prioritarios, a favor de las zonas más deprimidas.

- b) **La desarticulación entre los diferentes sectores y ámbitos territoriales de las Administraciones Públicas** no facilita una acción coordinada en ámbitos tan diversos como las infraestructuras, los servicios básicos, la formación permanente, el apoyo al empleo, etc., sobre todo, cuando se abordan desde grandes ejes de desarrollo no específicamente rurales sin una suficiente implicación formal y concertada de todos los niveles administrativos competentes
- c) **Dificultades de participación de la población.**

Los niveles geográficos plurirregionales y regionales dificultan la participación activa de la población, no sólo de los ciudadanos, sino también de sus representantes elegidos, sea en el ámbito municipal, sea en el de sus organizaciones sindicales, profesionales, empresariales o cooperativas. Dificulta, asimismo, el desarrollo de deseables relaciones contractuales entre las Administraciones de nivel superior (Autonómica/Nacional) y la Local (municipios, mancomunidades), así como con las entidades asociativas privadas que deben de integrarse en Grupos de Acción Local, de naturaleza público-privada.

Las desviaciones reseñadas debieran conducir a que, en el próximo período de programación, los resultados de las evaluaciones de la actual programación y el diagnóstico de la situación de las comarcas agrarias, configuradas como ámbitos socioeconómicos dotados de cier-

ta homogeneidad, a lo largo del tiempo, permitan abordar su desarrollo futuro mediante programas específicos en los que participaran muy activamente la población rural, a través de Asociaciones y Agrupaciones que están hoy implementando los programas de diversificación económica en sus ámbitos respectivos.



7. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Los cambios que han vivido la agricultura y el medio rural en el último medio siglo y la forma en que tales cambios se han relacionado con los procesos generales de desarrollo, así como las más recientes orientaciones para las políticas agrarias y rurales y los actuales escenarios de competitividad, multifuncionalidad y sostenibilidad han dado lugar a un amplio debate sobre el desarrollo rural, cuyos elementos esenciales se han querido describir y analizar en este capítulo del Libro Blanco.

En términos generales, el debate presenta múltiples perspectivas teóricas, metodológicas o de intereses en juego y se centra en cuestiones que van desde cuáles son o deben ser las relaciones entre la agricultura y el medio rural, hasta qué equilibrio debe existir entre los dos pilares de la PAC, o cómo se debe concretar sectorial y territorialmente la multifuncionalidad, pasando por las nuevas instituciones rurales descentralizadas, por cómo se pueden compatibilizar los intereses a veces contrapuestos, del sector agrario y los de otros actores rurales emergentes o de qué forma se articulan los procesos de gestión del desarrollo entre el sector público y las iniciativas privadas.

En este momento, el debate todavía está en curso en los foros europeos y nacionales, si

bien, las aportaciones teóricas y la experiencia práctica de los últimos años permiten formular las siguientes conclusiones:

- a) La diversidad de las comarcas rurales en lo que atañe a condiciones naturales, estructurales y socioeconómicas hace aconsejable la utilización de un **modelo de diagnóstico** de situación de las comarcas rurales, basado en criterios homogéneos de medición (indicadores de ruralidad) que permitan conocer su situación y su evolución.

Los marcos territoriales de aplicación de las medidas de desarrollo rural, así como sus análisis, diagnóstico y evaluación de las situaciones, deben ser coherentes con la comarcalización, realizada con fines de Ordenación Territorial, instrumento utilizable (deseablemente, de modo vinculante) en la programación del desarrollo y, de modo especial, en el establecimiento de prioridades que neutralicen el riesgo de tratamientos horizontales, perjudiciales para las comarcas de ruralidad más acusada y peor dotadas en equipamientos y servicios.

- b) **La evaluación de los programas** de desarrollo rural en sus distintos niveles territoriales (plurirregionales, regionales, zonales) es un instrumento valioso con vista a la posible reorientación de la programación. Las evaluaciones no deben limitarse a cuantificar los grados de ejecución financieras o físicas, deben extenderse a todas las fases del proceso de desarrollo: (diagnóstico-necesidades-objetivo-medidas-recursos-evaluación). Con ello se evitarían diagnósticos incompletos y poco participativos, objetivos que no afrontan

las necesidades prioritarias y medidas poco realistas con los recursos disponibles.

La evaluación no debe ser considerada únicamente como un requisito reglamentario y ha de ser utilizada como instrumento para la mejora de la programación, así como para la legitimación del gasto público ante las administraciones públicas y el conjunto de la sociedad.

- c) Para analizar los efectos e impactos de las políticas y programas de desarrollo rural a distintos niveles políticos y territoriales y formular las recomendaciones pertinentes, es conveniente institucionalizar una Agencia independiente para el seguimiento de las zonas rurales, cuyos informes periódicos y propuestas serán públicos y, en su caso, debatidos en las correspondientes Corporaciones y Cámaras legislativas.
- d) **El modelo de desarrollo rural** participativo debe aplicarse en un ámbito territorial comarcal (coincidente, en su caso, con la Ordenación del Territorio) que facilite la concertación público-privada (Municipios-Agentes Económicos) dentro de los Grupos de Acción Local en los que debe asegurarse la integración de los diversos sectores económico sociales de la comarca.
- e) Dentro de la metodología LEADER y PRODER, la estructura y funcionamiento de los Grupos de Acción Local deberían ser regulados de modo que se garanticen suficientemente la capacidad profesional de sus equipos, la representación de los distintos grupos socioeconómicos y, especialmente, **la articulación** con las

Administraciones gestoras de los grandes programas de nivel nacional y autonómico (plurirregionales y regionales). A tal fin, la participación de los Grupos de Acción Local o de sus representantes en los Comités de seguimiento de los referidos Programas, así como en la evaluación de los mismos, debería ser reforzada.

- f) La importancia de la cooperación pública-privada sólo es posible a través de **una participación** de la población organizada a distintos niveles (sociales, económicos, de poblamiento...) e implica la necesidad de **servicios de animación, promoción, formación y asesoramiento técnico**, adecuadamente regulados y sometidos al control de los órganos de gestión. Considerando las limitaciones de ciertas zonas con riesgo de despoblamiento, población envejecida, aislamiento y carencias de servicios, en las que la participación organizada de la población resulta especialmente difícil, se deberá reconocer la importancia de los Organismos e Instituciones Públicas, facultando y apoyando su intervención directa, al menos en las primeras fases del proceso, dedicada al desarrollo de capacidades.
- g) El desarrollo rural, especialmente en las zonas de ruralidad más acusada, exige la promoción de mejoras interrelacionadas (turismo-telecomunicaciones-medio natural..., por ejemplo) que corresponden a ámbitos sectoriales de Administraciones diferentes. Por ello, la programación del desarrollo de un área rural necesitará del establecimiento de compromisos entre distintas Consejerías y/o Ministerios y las Administraciones Locales correspondientes. De hecho el programa de una comar-

ca rural que es la expresión de un proyecto común de desarrollo, concebido por el sector público local y las organizaciones sociales representativas, constituye el marco idóneo para **articular contractualmente** las políticas sectoriales autonómicas y/o nacionales, con la política local.

- h) **La cooperación intermunicipal**, dentro de la comarca de programación, debe ser estimulada de modo que facilite el establecimiento de acuerdos sobre el desarrollo de proyectos colectivos.
- i) El desarrollo rural necesita la fácil circulación de personas, mercancías e información. Por ello, las **necesidades infraestructurales** en materia de vías de comunicación y telecomunicaciones deberán

ser evaluadas en cada caso, analizando las posibilidades de cooperación de la Administraciones competentes.

- j) **El desarrollo agrario y forestal** constituye una parte fundamental de la gestión del territorio y del desarrollo rural. Por ello, es necesario promover la aplicación de las medidas de desarrollo agrario, sin descuidar el apoyo a los agricultores que necesitan complementar sus ingresos agrarios diversificando su actividad con tareas complementarias, para lo cual frecuentemente necesitarán una atención especial de animación, formación y fomento asociativo, así como un tratamiento adecuado de la pluriactividad desde las perspectivas de la seguridad social y de la fiscalidad.

2. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA

1. INTRODUCCIÓN

Como se ha indicado en el epígrafe anterior, por medidas de desarrollo rural deben entenderse todas aquellas actuaciones o mecanismos de intervención del Sector Público que incidan o puedan incidir en el desarrollo de las áreas rurales.

De igual forma, el análisis de las actuales políticas públicas para el medio rural no puede hacerse sin tener en cuenta el pasado y sin considerar la experiencia que en España se ha acumulado en esta materia, durante décadas.

Las diferentes medidas y programas de desarrollo rural han evolucionado con los cambios de escenarios interno y externo que tienen lugar en los últimos tiempos en materia de agricultura, mundo rural y comercio internacional de productos agrarios que configuran espacios de oportunidad para nuevas políticas, que respondan adecuadamente a las actuales demandas sociales sobre el sector público.

1.1. LAS NUEVAS NECESIDADES DEL MEDIO RURAL

Tradicionalmente, las actividades agrarias han sido el centro de la vida económica y social de las zonas rurales, pero en las últimas décadas se han producido cambios socioeconómicos y

políticos profundos y, hoy día, la agricultura ya no es la principal fuente de rentas y empleo en el medio rural y, en muchas zonas, comparte con otros sectores el protagonismo de los procesos de desarrollo.

Esta realidad, no significa discutir el papel de los agricultores en el desarrollo del mundo rural, ya que *un medio rural sin agricultores ni es deseable ni sería posible*. La importancia de la agricultura europea va mucho más allá de su condición de mero sector productivo. La agricultura es, además, un *instrumento de conexión* entre el hombre y el territorio que ha contribuido a modelar la diversidad de paisajes existente en el medio rural y a modelar tradiciones y culturas locales.

Por ello, la política rural debe incluir inexcusablemente a la agricultura, máxime si se tiene en cuenta que para muchos municipios rurales menores de 2.000 habitantes es el único sector productivo capaz de garantizar la permanencia y el dinamismo productivo de su economía. Ello no exime de abordar la política rural con un enfoque amplio y diverso, que supere visiones reduccionistas y que permita recoger la diversidad de realidades y actores presentes en el medio rural.

Una política rural adaptada a las necesidades actuales debe incluir elementos destinados a conseguir:

- Áreas rurales atractivas y articuladas territorialmente, a través de una adecuada dotación de infraestructuras y servicios.
- Actividad económica suficiente y diversificada.
- Entornos naturales conservados, con un manejo sostenible de los recursos naturales, con paisajes tradicionales bien cuidados y con una adecuada preservación de la biodiversidad.
- Población capacitada, activa y dinámica.

Específicamente, la política de desarrollo rural, como una aplicación específica de la política regional a las áreas rurales, debe integrar acciones públicas en diversas materias:

- Infraestructuras de transporte, de comunicaciones, de agua y energía.
- Servicios sanitarios, educativos, culturales, financieros, de apoyo a empresas.
- Modernización de la agricultura y del sistema agroalimentario (mejora de las estructuras productivas, transformación y comercialización ...).
- Diversificación de actividades (PYME industriales y de servicios, artesanía, turismo, productos de calidad ...).
- Conservación y preservación del medio natural y el paisaje, recuperación de zonas abandonadas, integración entre prácticas agrícolas y ambientales ...
- Formación, difusión y promoción agrarias, profesionalización del medio rural, introducción de nuevas tecnologías, identificación de emprendedores ...

La planificación del desarrollo debe asegurar que todas estas acciones estén debidamente

coordinadas y concertadas entre las Administraciones tanto sectoriales como territoriales.

En el pasado, la planificación rural ha sido básicamente descendente, con políticas diseñadas centralizadamente (en Bruselas, Madrid o la CC.AA. respectiva) y con poco protagonismo de los actores locales. El actual contexto institucional, caracterizado por la emergencia de procesos de subsidiariedad, descentralización, aparición de nuevos actores, etc., abre un nuevo espacio de oportunidades para que los territorios adopten un papel mucho más activo, y no sólo sean co-partícipes, sino co-responsables de su desarrollo.

1.2. LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA RURAL



La política rural tiene como objetivo básico lograr que las áreas rurales sean capaces de ofrecer a sus habitantes unas condiciones de vida al menos equiparables a las de las áreas urbanas de forma competitiva y sostenible en términos económicos, sociales y ambientales.

Para conseguir la competitividad económica es necesario una agricultura competitiva, pero también una diversificación económica. Sin embargo, tanto la agricultura de muchas zonas rurales españolas como el tejido socioeconómico, tienen problemas de modernización y competitividad.

La diversidad geográfica, climática y edáfica de las distintas zonas del territorio nacional determina características específicas para su agricultura y especializaciones productivas muy diferentes. Sin embargo, es posible encontrar rasgos comunes en todas ellas que dificultan su competitividad, como la deficiente estructura de las explotaciones o el envejecimiento de la

población, que dificultan la adopción de nuevas tecnologías.

Como consecuencia de ello, la agricultura española, tuvo que hacer frente al difícil reto de la integración en la UE y al consiguiente proceso de reestructuración, en unas circunstancias poco favorables. Este proceso aún no se ha completado, lo que justifica el apoyo a estrategias de adaptación y modernización que permitan superar las deficiencias estructurales, que limitan las posibilidades de competir de muchas explotaciones agrarias.

La exigencia de una mayor rentabilidad de las explotaciones agrarias, utilizando tecnología moderna y adaptándose a las necesidades de los mercados, justifica la puesta en marcha de instrumentos de política estructural encaminados a conseguir estos fines. Estas actuaciones se han intensificado en los últimos años, y en la actualidad es una prioridad de la política agraria nacional apoyar y consolidar explotaciones viables, eficaces y competitivas.

Sin embargo, el medio rural necesita que la mejora de las estructuras de producción agraria no se haga al margen del contexto económico y social de las zonas rurales. Las áreas rurales necesitan políticas con visión territorial, integrada e integradora, que reconozcan la pluralidad de sectores y de actores presentes en el medio rural y propongan estrategias para todos ellos. A la justificación y análisis de la evolución histórica de estas estrategias, se dedican los siguientes epígrafes de este capítulo.



2. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL ANTES DE LA ADHESIÓN A LA UE

La preocupación por las áreas rurales españolas y el propósito de integrarlas en los proce-

sos de desarrollo, vienen de mucho antes de la entrada de España en la UE. Tradicionalmente ha habido distintas medidas destinadas a mejorar el nivel de vida y bienestar de estas zonas, que, en función de la situación general del país y de la problemática específica de cada momento, han sido implementadas con distinto enfoque e intensidad.

A partir de la adhesión de la UE, las actuaciones públicas contaron con un volumen considerable de recursos financieros y fueron programadas con un enfoque más integrado, que es el que se dio en llamar política de desarrollo rural.

2.1. LA ETAPA ANTERIOR A 1975



La agricultura española de la posguerra se caracterizó por un descenso de las producciones, de las superficies cultivadas y de los rendimientos, que junto al hundimiento de los intercambios exteriores, se tradujo en un descenso de las disponibilidades alimentarias. El abastecimiento alimentario fue el objetivo básico de todas las medidas e instrumentos de la política agraria.

Se promovió una agricultura autárquica, basada en la utilización intensiva de la tierra y el trabajo, que aumentase la oferta de productos agrarios. Las principales políticas fueron: 1) una *política de racionamiento de los alimentos* no por la vía del precio, sino por la vía de la cantidad y 2) una *política de cultivo de tierras*, para incrementar la producción.

Esta política agraria sustituyó los mecanismos del mercado por un sistema de producción, comercialización y precios basado en la vigilancia y control por las autoridades del Estado, derivando en una total desconexión entre los instru-

mentos utilizados y el contexto económico externo e interno, y originando múltiples problemas y disfunciones.

La preocupación por el mundo rural se articuló en torno a su función de producir alimentos e incrementar la producción, y las políticas estructurales tuvieron una importancia marginal. Consideraciones como creación de empleo, mantenimiento de la población rural o potenciación de cultivos de mayor valor añadido, fueron poco relevantes en estos momentos.

Una vez superado este momento inicial, en la década de los cincuenta se aprobaron medidas de política estructural. Así, el Estado puso en marcha un proceso de reformas técnicas cuyo objetivo era esencialmente productivista, aunque tenía un cierto componente colateral de reforma social. Sus ejes prioritarios fueron, entre otros:

1. La política de regadíos, a través de la realización de grandes obras hidráulicas y del Instituto Nacional de Colonización (INC). El objetivo del INC era establecer colonos en las tierras que se transformaban en regadío. Esta política aunque planteó problemas por su limitada visión global y de eficiencia (*), en general dejó una profunda huella en la agricultura española al incrementar enormemente los rendimientos en las superficies irrigadas.

(*) La mayor parte de las tierras transformadas siguieron en manos de sus propietarios del INC y sólo un pequeño porcentaje fue cedido a los colonos. El número de colonos asentados fue pequeño (menos de 50.000 en 25 años de funcionamiento) y la dimensión de las parcelas escasa (lo que motivó que muchos de los colonos tuvieran que emigrar). Otros problemas derivaron de la no consideración de criterios de rentabilidad de la inversión pública, o de su excesivo carácter descendente que no tuvo en cuenta la necesidad de una "cultura de regadío" entre los agricultores y llevó a que, en ocasiones, persistiesen cultivos cerealistas de secano después de las grandes inversiones realizadas.

2. La política de concentración parcelaria, realizada a través del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria (SNCP), que buscó resolver los graves problemas de minifundio existentes, sobre todo, en la mitad norte de España. A pesar de los múltiples problemas con los que se encontró, en las zonas en las que se realizó estableció una base racional para la mecanización y permitió un cierto grado de dinamismo social entre los agricultores.
3. La política de reforestación que consiguió repoblar en torno a 1,2 millones de hectáreas y generar empleo y renta en las zonas en las que se aplicó, aunque también tuvo efectos negativos como la poca adecuada elección de las especies utilizadas y las tensiones, en algunas regiones, con el desarrollo de la ganadería al entrar en competencia con las zonas de pastizales.
4. La introducción de mejoras técnicas y productivas que aumentasen los rendimientos unitarios, a través de la creación del Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA), del Servicio de Extensión Agraria (SEA) y de otros servicios públicos de carácter técnico.
5. El desarrollo local y comercial que con un enfoque territorial se aplicó en las zonas de Ordenación Rural (Ley de Reforma y Desarrollo Agrario) y en las actuaciones del Servicio de Extensión.

Al final de los años cincuenta, la agricultura española inició su proceso de modernización y desarrollo tecnológico. El sector transfirió ahorro y mano de obra a otros sectores, especialmente al industrial, iniciándose así los procesos de éxodo rural y de sustitución de mano de obra por capital. Entre 1960 y 1975, este proceso se

intensificó y, como consecuencia de ello, la agricultura se tecnificó e incrementó sus relaciones con el resto de la economía, haciéndose cada vez más interdependiente de los demás sectores de la cadena.



2.2. LA TRANSICIÓN Y LA INCORPORACIÓN A LA CEE (1976-1986)

En 1975 se abrió un nuevo periodo que culminó con el ingreso de España en la CEE en 1986. En esta etapa, a los profundos cambios originados por la transición política se unió la difícil situación económica (inflación, desempleo o crisis energética, etc.). Las dificultades inherentes a este contexto originaron que las decisiones de índole económica no introdujesen grandes cambios con respecto a la etapa anterior, siendo en los aspectos sociales donde se apreciaron las mayores transformaciones.

Los principales problemas de la agricultura de la época eran: a) falta de movilidad de las tierras agrícolas; b) inadecuación e inmovilismo del sistema agroalimentario; c) ausencia de mecanismos financieros específicos y adaptados al sector; d) desertización, erosión y abandono de grandes zonas del país, que ponía en peligro la conservación de estos espacios y disminuía las oportunidades productivas.

El cambio más importante, con respecto a las estrategias implementadas para mejorar este contexto agrario, fue la actualización del sistema legislativo, aunque también se implementaron actuaciones de política estructural (incremento de la superficie de regadío, incorporación de jóvenes agricultores y protección de las explotaciones familiares; concentración parcelaria; aprobación de denominaciones de origen; introduc-

ción de nuevas tecnologías o conservación de recursos naturales).

La situación de libertad legislativa e institucional de la transición marcaron una serie de debates relativos a la política agraria cuyos resultados fueron en el ámbito social, una nueva vertebración sindical de la agricultura caracterizada por la libertad plena de asociación; y, en el ámbito legislativo, la aprobación de una serie de leyes que cambiaron completamente el panorama de la agricultura. Entre ellas destacan: la Ley de Seguros Agrarios de 1978; la de Fincas Manifiestamente Mejorables de 1979; la de Arrendamientos Rústicos de 1980; la que regula el Estatuto de la Explotación Familiar y de los Jóvenes Agricultores de 1981; la de Agricultura de Montaña o la de Contratación de Productos Agrarios, ambas de 1982.

Estas modificaciones pretendieron adaptar la situación de la agricultura al nuevo escenario caracterizado por: a) *cambios políticos* marcados por la transferencia de competencias en materia agraria desde el nivel central a las Autonomías; b) *cambios económicos* derivados del gran incremento del precio de los factores ocasionado por la crisis del petróleo; c) *cambios sociales* ocasionados por la situación de conflicto latente que ocasionaba el alto paro agrario y la escasez de servicios existentes en el medio rural, y d) *cambios internacionales* auspiciados por la favorable evolución de las negociaciones que se estaban llevando a cabo para ingresar en la CEE.

El cambio más importante del periodo lo marcó la adhesión de España a la CEE en 1986, con la consiguiente transferencia de poder y desplazamiento de la capacidad de decisión desde la administración nacional a la comunitaria. España tuvo que adaptarse a la nueva situación adoptando todo el acervo comunitario exis-

tente en materia de política agraria. Así, la política agraria nacional empezó a operar bajo las normas comunitarias, principalmente bajo las OCM que regulaban los mercados de los distintos productos agrarios. En materia de estructuras agrarias y desarrollo rural hubo pocas actuaciones específicas, la mayoría de las energías se centraron en la adaptación de la normativa y los procedimientos nacionales a las reglas dictadas por la UE.

El nuevo escenario internacional que se abría exigió buscar nuevas salidas a los problemas existentes y motivó que por primera vez se plantearan soluciones alternativas, a las basadas exclusivamente en el sector agrario, para el mundo rural. La plena integración en la UE y la adopción del acervo comunitario abrieron nuevas oportunidades para las zonas rurales españolas.

3. EL DESARROLLO RURAL DESPUÉS DE LA ADHESIÓN A LA UE

La entrada de España en la UE coincidió con un periodo de grandes cambios, tanto en la concepción política de Europa como en el desarrollo de sus procedimientos normativos y legislativos. En 1986 se firmó el Acta Única Europea (AUE) que estableció las bases para la creación del Mercado Único Europeo, condicionando su realización a la consecución de la *cohesión económica y social* de la Comunidad, es decir, a la reducción de las disparidades regionales.

Este nuevo escenario condujo a que en 1988 se realizase una reforma en profundidad de los tres Fondos Estructurales para adaptar su funcionamiento a las nuevas directrices marcadas por el Acta, especialmente la necesidad de

avanzar en el objetivo de *cohesión económica y social*. La reforma produjo un cambio de orientación, desde el tradicional enfoque sectorial hacia una nueva forma de actuar que concentraba las intervenciones en territorios con desventajas socioeconómicas.

La reforma abarcó el periodo 1989-1993 y duplicó los recursos financieros destinados a este tipo de actuaciones. Entre sus objetivos fueron considerados como prioritarios la promoción del *desarrollo agrario* (dentro de la ya latente perspectiva de reforma de la PAC), y el *desarrollo de las regiones y zonas rurales* con una concepción menos sectorial y más global.

El nuevo marco de referencia significó un cambio absoluto, tanto en los objetivos como en el método de gestionar las políticas regional y estructural. Se trataba de evitar incongruencias anteriores, como la dispersión de acciones por todo el territorio, su falta de continuidad o la utilización de los fondos europeos para sustituir a políticas de competencia de las autoridades nacionales o regionales. El principio de subsidiariedad indujo a los gobiernos nacionales o regionales a elaborar sus propias políticas de desarrollo. A partir de este momento, recayó bajo la responsabilidad de cada Estado miembro el identificar las zonas o regiones incluidas dentro de cada uno de los objetivos y el definir las actuaciones que pueden llevarse a cabo en cada una de ellas.

La planificación del desarrollo, establecida como uno de los principios directores de la reforma, se materializó en periodos de programación plurianual en los cuales se establecían tanto los objetivos, como las prioridades o las dotaciones financieras para los distintos Estados miembros. Así, el primer periodo de programación fue de 1989 a 1993, el segundo de 1994 a

1999, y el actual periodo comprende de 2000 a 2006.

Desde la adhesión a la UE, las políticas destinadas al desarrollo de áreas rurales por parte del Estado español han consistido en la transposición y aplicación a la realidad y a la problemática española de las directrices marcadas por la política comunitaria. En este sentido, han sido los Fondos Estructurales los principales impulsores y financiadores de las políticas implementadas, aunque ello no ha obviado una importante cofinanciación nacional y una constante preocupación por el futuro de estas zonas.

Las dificultades, tanto por el cambio de enfoque de la política agraria como por la necesidad de adaptar la legislación y la normativa a los procedimientos comunitarios, hicieron que hasta 1992 no se realizase un análisis completo y estructurado a nivel nacional sobre la situación y los problemas de las áreas rurales españolas. El mismo se recogió en el informe del MAPA “*El desarrollo del mundo rural en España: informe preliminar*”. Este informe, además del análisis de problemas horizontales, hizo un análisis por grandes áreas geográficas, en un intento de identificar sus problemas específicos. Y que, a grandes rasgos resultaron:

1. *Problemas de índole demográfica*, derivados de las emigraciones de los años sesenta y setenta y que originaron el despoblamiento de amplias zonas rurales (con las consecuencias intrínsecas de desaparición de muchos núcleos rurales en Castilla y León, Castilla La Mancha o Extremadura; disminución de población joven y pérdida de capacidad productiva).
2. *Problemas de infraestructuras*, ocasionados por la migración selectiva de esta población hacia los núcleos urbanos e industriales de Madrid, Cataluña y País Vasco, que llevó a una concentración de las políticas inversoras en materia de infraestructuras y servicios en estas zonas.
3. *Problemas culturales*, propiciados por la creciente diferenciación cultural entre lo rural y lo urbano, asociada al proceso de modernización social que se inició en estas décadas y que consideraba a la cultura urbana como el modelo a seguir, mientras que la cultura rural representaba algo denostado y anticuado y que, como tal, había que abandonar.
4. *Problemas económicos*, motivados por la dependencia básica del sector agrario, que se convirtió en una rémora para el mundo rural, al perder su capacidad para generar empleo y riqueza.

Junto a estos problemas se identificaron otros intrínsecos del sector agrario, como el hecho de que más de la mitad de la población agraria ocupada tuviese una edad superior a 45 años y una formación básica notablemente inferior a la existente en el resto de los sectores productivos, la incapacidad del sector para generar empleo o su pérdida de importancia económica relativa.

Otros factores, cuya negativa incidencia en el mundo rural dificultó la implantación de actuaciones destinadas a su desarrollo, fueron el distanciamiento de los centros de decisión; la dificultad de acceso a los recursos económicos; la escasa cualificación de la mano de obra; la ausencia de tejido socioeconómico o las deficiencias y carencias en materia de infraestructuras.

Finalmente, el informe puso un especial énfasis en resaltar que, a pesar de las dificultades existentes en el sector agrario, no era posible establecer un marco para el desarrollo del

mundo rural al margen de la agricultura, y que la viabilidad del sector agrario únicamente podría establecerse en función de su capacidad para adecuarse a las nuevas situaciones demandadas por el mercado, tanto dentro como fuera de la agricultura. Para ello se hacía necesario incorporar cambios en:

- a) La dimensión de las explotaciones y su capacidad para incorporar nuevas tecnologías y orientar la producción hacia la calidad y el consumo.
- b) La formación empresarial de los agricultores y su incorporación a la cadena de transformación y comercialización.
- c) El cambio de orientación del sector a través de la puesta en marcha de procesos de diversificación económica capaces de dar respuesta a las nuevas demandas de ocio y protección ambiental de la sociedad actual.

El informe inició un debate sobre el mundo rural español y sobre la importancia de que las estrategias que se implementaran estuviesen imbricadas e interrelacionadas con el sector agrario.

A ese primer informe, le siguió un segundo análisis *Informe sobre el desarrollo del mundo rural* realizado por el MAPA en 1995, en el que se destacó que, a pesar de los programas e instrumentos de apoyo que habían venido poniéndose a disposición de las políticas de desarrollo regional en general, y de desarrollo rural en particular, existían múltiples indicios de profundización en el proceso de despoblamiento y abandono del territorio continuaba en una parte considerable del país. El Informe también llamó la atención sobre el hecho de que el mayor problema no era haber llegado a la situación actual

de despoblamiento, sino la constatación de que la dinámica que lo había provocado seguiría actuando con intensidad reforzada, si no se frenaba con una adecuada política de ordenación territorial y desarrollo rural.

Después de analizar los condicionantes de tipo físico e histórico y las acciones de política económica y socioestructural implantadas, identificó 3 tipos de zonas rurales, que venían a coincidir con las identificadas por la Comisión en el documento *El Futuro del Mundo Rural*:

1. *Áreas rurales integradas*: con una población en aumento, un empleo basado en los sectores secundario y terciario, aunque también en una agricultura periurbana intensiva y con problemas ambientales, sociales y culturales.
2. *Áreas rurales intermedias*: relativamente distantes de los centros urbanos, en las que conviven los sectores primario y secundario, pero con una economía relativamente equilibrada y una dotación de equipamientos y servicios aceptable.
3. *Áreas rurales alejadas*: con bajas densidades de población, bajos ingresos y una población envejecida que depende, en gran medida, de la agricultura. A ello se une una oferta de servicios e infraestructuras a menudo escasa.

El Informe propuso una serie de estrategias a desarrollar en cada una de ellas, basándose siempre en el objetivo general de “asegurar la presencia humana en todo el territorio como condición necesaria para el desarrollo económico y la preservación de los valores ambientales y del patrimonio rural”, y para conseguirlo consideró los distintos instrumentos comunitarios de los que en ese momento se disponía (intervenciones

estructurales en las regiones Objetivo 1 y 5b, programas de actuación horizontal en todo el territorio nacional, programas de desarrollo endógeno o medidas de acompañamiento de la PAC).

De estos análisis se deduce que se ha producido un cambio de percepción sobre la realidad del mundo rural. La intensificación de sus problemas, junto con su importancia en la preservación de los equilibrios territoriales y socioeconómicos, están en el origen de que el interés por sus problemas se haga más manifiesto. La no plena identificación actual entre agricultura y medio rural ha puesto de manifiesto la necesidad de establecer instrumentos específicos y diferenciados, para dar respuesta a la problemática de cada una de estas realidades.

En los años siguientes, las preocupaciones señaladas no han dejado de acrecentarse. El declive de las oportunidades de empleo en agricultura, los niveles de renta de los agricultores, la ausencia de capital humano cualificado, y la escasa viabilidad de las actividades no agrarias en muchas zonas rurales, son el origen de la progresiva y continua desactivación económica de estos espacios.

Sin embargo, como se aprecia en el esquema adjunto, la evolución de la percepción de los problemas rurales en una década ha sido más que notable. Se ha pasado de una etapa en la que todas las percepciones eran negativas, a una etapa en la que existe una cierta recuperación socioeconómica y una creciente valoración

EVOLUCIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE LOS PROBLEMAS RURALES

Problema áreas rurales	1992	1995	2003
Problemas demográficos	<ul style="list-style-type: none"> • Despoblamiento zonas rurales. • Envejecimiento en núcleos pequeños de población. 	<ul style="list-style-type: none"> • Profundización de la dinámica de despoblación y abandono. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cierta recuperación o estabilización demográfica en las áreas rurales más desarrolladas. Las de ruralidad profunda continúan perdiendo población.
Problemas de infraestructuras	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficientes estructuras en los núcleos rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de una política de ordenación rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dualidad de situaciones: Profundización de los problemas en áreas rurales profundas, frente a mejora en el resto de áreas rurales.
Problemas culturales	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración negativa de los aspectos socioculturales del mundo rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de preservar los valores culturales y del patrimonio rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Demanda creciente de consumo de valores asociados al mundo rural.
Problemas económicos	<ul style="list-style-type: none"> • Dependencia de la economía rural del sector agrario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de políticas específicas para el medio rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de cultura empresarial. • Escasa competitividad.
Problemas de descoordinación institucional	–	<ul style="list-style-type: none"> • Importancia de la coordinación entre distintos estamentos. • Necesidad de crear un Observatorio del Mundo Rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tensiones reivindicativas entre distintas administraciones. • Trato diferencial a los ciudadanos en función de la CC.AA. a la que pertenezcan.
Problemas medioambientales	–	<ul style="list-style-type: none"> • Entorno natural preservado como factor de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de la demanda y valoración de entornos naturales preservados y protegidos.

Fuente: Elaboración propia.

de *lo rural*. Esta nueva situación no es generalizada ni generalizable a todas las áreas rurales, aunque sí introduce una nueva dimensión de revalorización de estas áreas y de incremento del interés por sus riquezas naturales y patrimoniales.

Los retos actuales de la UE, junto con la evolución de la situación internacional, no dejan lugar a dudas sobre la necesidad de contar con áreas rurales dinámicas e insertas en los flujos de competitividad global. Sin embargo, las condiciones de partida, en la mayoría de los casos no son las más idóneas para enfrentarse a estos desafíos.

Las distintas administraciones son plenamente conscientes de esta situación y están poniendo en marcha instrumentos específicos destinados a estos territorios. Desde la reforma de los Fondos Estructurales del 88 y de forma creciente, más de 1/3 del presupuesto europeo se viene dedicando a incrementar la cohesión económica y social, a través de las distintas medidas de política regional.

Así, se han puesto en marcha estrategias de desarrollo general, aunque con clara incidencia en el desarrollo de áreas rurales, como son las inversiones en capital físico (infraestructuras, nuevas tecnologías, ...) y en capital humano (formación y reciclaje de trabajadores, inversiones en I+D, ...), cuyo objetivo es incrementar el nivel de competitividad de las áreas más atrasadas y facilitar su convergencia con las zonas más desarrolladas. Junto a ellas, conviven otras estrategias más específicas para el medio rural, como son la política estructural con un claro enfoque hacia el sector agrario y las estrategias de desarrollo local con enfoque territorial y participativo. Ambos tipos de estrategias están siendo de gran importancia para las áreas rurales españolas, como se verá en los siguientes epígrafes que

analizan las estrategias implementadas y sus efectos, en los distintos periodos de programación establecidos por la UE.

Dada la naturaleza de este Libro Blanco, en lo que sigue se va a centrar la atención en la política de desarrollo rural que, como se ha comentado, forma un subconjunto de la política regional, y que como tal está inserta en las mismas dinámicas administrativas y financieras. A pesar de que el análisis se centrará en las intervenciones destinadas al desarrollo rural, la importancia cualitativa y cuantitativa de las restantes acciones de política regional en estas zonas hará inevitable la referencia a sus objetivos y sus efectos.

Con objeto de abordar la política rural desde una visión amplia, después de exponer una panorámica de la situación de las áreas rurales españolas, se van a analizar los principales objetivos y recursos puestos a su disposición, los efectos que los diferentes programas y medidas han venido generando, así como las asignaturas pendientes que, configurarán los retos de futuro para esta política.

Se va a realizar un análisis cronológico coincidente con los periodos de programación de la UE (1989-93, 1994-99 y 2000-06), ya que desde la adhesión, no ha habido políticas propias sino que los objetivos y las prioridades de la política regional europea han sido asumidos por la política nacional.

Al analizar los efectos, se han seleccionado únicamente los efectos directos de cada uno de los instrumentos, ya que los efectos globales y agregados de las distintas políticas sobre la agricultura y las áreas rurales españolas han sido abordados en el Capítulo de Análisis Económico de este Libro Blanco.

La diversidad de situaciones y la necesidad de establecer pautas comunes han dado lugar a que en la UE se pongan en marcha una serie de instrumentos y procedimientos diferentes, en función de la realidad de cada una de las zonas y de los problemas específicos a abordar. Como consecuencia de esta situación, hay toda una compleja maraña de posibles actuaciones en el territorio, cuyo objetivo último es incrementar las posibilidades de desarrollo de las áreas rurales.



3.1. EL PRIMER PERIODO DE PROGRAMACIÓN (1989-1993)

La reforma de 1988 propició la concentración de Fondos Estructurales en las zonas más desfavorecidas. En concreto, la mayor parte de éstos se destinaron a las zonas Objetivo 1 (aquellas cuyo PIB es inferior al 75% de la media comunitaria). Dada la situación relativa de España con respecto al resto de Europa, un elevado porcentaje de su territorio está dentro del Objetivo 1 y, por ello, desde su ingreso, España ha sido un país receptor neto de financiación procedente de la UE.

Los fondos aportados por la UE han de ser complementados por la administraciones nacionales y por la iniciativa privada (en aquellos casos en los que procediera), y por ello en el caso español se ha establecido un sistema en el que la cofinanciación nacional de la mayoría de las actuaciones es compartida por la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas.

En este período, la parte más importante de los fondos para el desarrollo rural que ha percibido España proviene de los Marcos Comu-

nitarios de Apoyo (*) (MCA) para las regiones Objetivo 1. Otros fondos, como los destinados a las zonas Objetivo 2 u Objetivo 5b, tienen una menor relevancia como se aprecia en la Tabla 1.

Los MCA son programas de desarrollo regional, articulados alrededor de distintos ejes que buscan incidir en las diferentes limitaciones para

Cuadro 1. APORTACIÓN FINAL DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES A ESPAÑA. PERÍODO 1989-1993 (MILLONES DE ECUS)

	Volumen de fondos	Porcentaje
Objetivo 1	10.171	67,4%
Objetivo 2	1.505	10,0%
Objetivo 5b	265	1,8%
Objetivos Horizontales (3, 4, 5a)	1.158	7,7%
Fondo de Cohesión	859	5,7%
Iniciativas Comunitarias	1.128	7,5%
Total fondos comunitarios	15.087	100%
Total inversión elegible	31.679	

Fuente: Comisión Europea, 1997.

(*) La relación contractual entre la Comisión y los Estados miembros se articuló a partir de la reforma de los Fondos Estructurales de 1988, en torno a los denominados Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA). El procedimiento para llegar a estos documentos es el siguiente: se elaboran unos Planes de Desarrollo Nacionales o Regionales por parte del Estadomembro. Los mismos son documentos analíticos y de planteamiento general de la estrategia de desarrollo que se pretende realizar. En ellos se definen a través de una serie de ejes de desarrollo estratégicos (basados en los objetivos estructurales previamente fijados por la UE) las actuaciones prioritarias del período. Estos planes se negocian con la Comisión y al documento resultante (que además de los ejes prioritarios de actuación incluye los cuadros financieros para cada eje y las modalidades de seguimiento, evaluación y verificación del principio de adicionalidad) se le denomina MCA. Dichos marcos se desarrollan a través de uno o varios Programas Operativos, que incluyen un conjunto coherente de medidas plurianuales para desarrollar las acciones previstas. En aquellos casos en los que el presupuesto total no es muy elevado (en general inferior a 1.000 Meuros) se puede utilizar una vía simplificada, consistente en realizar Documentos Únicos de Programación (DOCUP), que contemplan en un solo documento los elementos anteriormente indicados y que tienen una tramitación más sencilla.

la competitividad y el desarrollo existentes en las zonas con problemas estructurales. Dentro de estos marcos siempre ha habido un eje específicamente destinado a la agricultura y el desarrollo rural.

En este periodo también se introdujeron por primera vez las Iniciativas Comunitarias. Por su importancia en la definición de un nuevo enfoque para el mundo rural basado en el territorio como factor de desarrollo, en el carácter integrado de las acciones, en la participación de los actores locales y en el fomento de estrategias sostenibles, se va a analizar también la Iniciativa LEADER.

3.1.1. El MCA de las regiones Objetivo 1 (1989-1993)

Las regiones españolas incluidas en el Objetivo 1, a pesar de presentar rasgos específicos marcadamente diferenciados entre sí (características demográficas, modelo territorial, especialización productiva, cualificación de la fuerza de trabajo, problemática de empleo, etc.), tienen en común un nivel de desarrollo socioeconómico más bajo que el de la media europea. Comparten así mismo la característica de presentar en términos comparativos un importante déficit en dotaciones de infraestructura económica y equipamientos sociales básicos.

De acuerdo con la Comisión Europea (1995), algunas características definitorias de estas regiones durante este periodo fueron:

- Representaban el 77% de la superficie nacional y el 59% de la población española, lo que pone de manifiesto su baja densidad demográfica.
- En 1990 generaban el 51% del VAB nacional, cifra claramente inferior a la cuota que les correspondería por habitante y territorio.
- En términos de renta, en 1990 el PIB por habitante de estas regiones representaba el 85% de la media nacional y el 64% de la media europea.
- Son regiones que, en conjunto, presentan un índice de especialización en el sector primario muy superior al existente a nivel nacional, y obviamente al comunitario, siendo este hecho especialmente significativo en términos de empleo.
- Existe una tendencia de pérdida de peso relativo del sector industrial y de profundización del proceso de terciarización.
- Su productividad media durante el período 1985-1990 fue un 10% inferior a la media nacional.
- Aunque entre 1985 y 1992 presentaron una evolución del empleo favorable (12,1%), este incremento es claramente inferior al registrado en el mismo periodo a nivel nacional (16,2%). Además, su tasa de paro en 1992 era del 21,5%, por encima de la media nacional y muy alejada de la media europea.
- Tienen un bajo nivel de infraestructuras que, junto a su carácter periférico con respecto a las zonas europeas que concentran la actividad y la riqueza, dificultan su competitividad.
- Los niveles de cualificación son comparativamente bajos con respecto a los niveles medios europeos y nacionales.

- Las actividades de I+D presentan un escaso desarrollo.

La situación descrita justificó sobradamente la concentración de los fondos durante este periodo en el MCA de las regiones Objetivo 1. Este MCA tuvo como objetivos principales la preparación de estas regiones al mercado único y la reducción de diferencias (en términos de desarrollo económico y social) respecto de los niveles comunitarios y del conjunto nacional.

España recibió en este período una cantidad global superior a 10.000 millones de ecus de 1989, lo que representó el 27% del total de los Fondos Estructurales para las regiones Objetivo 1. Si a esta cifra se le añade la cofinanciación nacional y la inversión general en el sector privado, el montante se multiplica por más de dos (Comisión Europea, 1995).

Las actuaciones se establecieron alrededor de los 7 ejes siguientes:

1. Integración y articulación territorial.
2. Industria, artesanía y servicios a las empresas.
3. Turismo.
4. Agricultura y desarrollo rural.
5. Infraestructura de apoyo a las actividades económicas.
6. Valorización de los recursos humanos.
7. Asistencia técnica, acompañamiento e información.

En este período 1989-1993, el MCA se dividió en un Programa Plurirregional gestionado por la Administración General del Estado, y de aplicación horizontal en todas las regiones Objetivo 1, y 9 Programas Operativos regionales en los que cada CC.AA. distribuyó los fondos que le correspondían entre los distintos ejes, subprogramas y medidas en función de sus problemas y de sus prioridades.

Aunque todos los ejes tienen influencias, más o menos directas, en el desarrollo de áreas rurales, las medidas específicamente destinadas a estas zonas son aquellas financiadas por el FEOGA-O y se concentraron en el Eje 2.1: *Ayudas a la industria y a la artesanía* y en el Eje 4: *Agricultura y desarrollo rural*.

El Eje 4 se dividió en 4 subprogramas y cada uno de ellos, en diferentes medidas:

- Subprograma 1: Mejora de las condiciones de producción.
- Subprograma 2: Protección del medio y conservación de los recursos naturales.
- Subprograma 3: Mejora de la eficacia de las estructuras agrícolas y de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrarios.
- Subprograma 4: Reorientación de las producciones y mejora de la calidad.

La Tabla adjunta recoge los importes destinados a cada uno de estos subprogramas.

Cuadro 2. DISTRIBUCIÓN FINANCIERA DEL EJE DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. PERÍODO 1989-1993
(MILLONES DE PESETAS A PRECIOS DE 1989)

Subejos	Inversión elegible	Aportación comunitaria		
		Feoga-O	FEDER	Total
1. Mejora de las condiciones naturales y estructurales de la producción	195.070	76.050	27.040	103.000
2. Protección del medio y conservación de los recursos naturales	26.000	13.000	–	13.000
3. Mejora de la eficacia de las estructuras agrícolas y de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrarios	129.073	62.010	–	62.010
4. Reorientación de las producciones y mejora de la calidad	16.510	9.100	–	9.100
Total	374.891	160.160	27.040	187.200

Fuente: MAPA.

Las diferentes medidas incluidas en cada uno de estos subprogramas son de gran importancia para el desarrollo de las condiciones socioeconómicas del mundo rural. La flexibilidad del MCA, junto con la aplicación del principio de subsidiariedad, permitieron que cada CC.AA. aplicase las medidas que considerase más oportunas, así como que ponderase el peso financiero de cada una de ellas.

La Tabla siguiente recoge las medidas más importantes para cada una de las CC.AA. y permite extraer conclusiones sobre los objetivos prioritarios en cuanto al desarrollo de sus áreas rurales, de cada una de ellas. En este periodo lo único que tenía una denominación común eran los subprogramas, por lo que cada Comunidad Autónoma numeró y denominó las medidas de forma diferente.

En la Tabla se aprecia cómo la mayoría de las CC.AA. han concentrado los recursos en las medidas del Subprograma 1, más relevantes para su agricultura. Así, Asturias y Galicia, y en menor medida Extremadura, dedicaron una parte

importante del total a la concentración parcelaria y caminos rurales. Andalucía dedica casi la mitad de su presupuesto a mejorar las estructuras de producción agrarias. Murcia y la Comunidad Valenciana se centran en la mejora de regadíos y en el acondicionamiento de infraestructuras agrarias.

La puesta en marcha de este MCA tuvo problemas derivados de la novedad de programar por períodos plurianuales y de la falta de una cultura administrativa adaptada a los métodos de gestión comunitarios. Sin embargo, se considera que su aplicación ha sido muy positiva para estas zonas.

Una aproximación a lo que esta financiación supuso para estas zonas, se puede deducir de su comparación con otras macromagnitudes económicas. La inversión ligada al MCA fue equivalente al 1,4% del VAB de las regiones Objetivo 1 o al 0,7% del total nacional. Además, en promedio anual, fue equivalente al 5,7% de la formación bruta de capital fijo, a precios constantes, de la economía española en 1987. En términos gene-

rales se ha estimado que el MCA ha supuesto una variación de empleo acumulada durante este periodo de unos 115.000 puestos de trabajo

y que el PIB español ha experimentado un incremento adicional medio anual de 0,25% (Comisión Europea, 1995).

Cuadro 3. MEDIDAS FINANCIERAS MÁS IMPORTANTES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL OBJETIVO 1. PERÍODO 1989-1993

PO	Subprograma 1			Subprograma 2		Subprograma 4	
	Medida 1.1	Medida 1.2	Medida 1.3	Medida 2.1	Medida 2.2	Medida 4.1	Medida 4.2
Andalucía %			Mejora estructuras de producción en fincas agrícolas 42,71%	Mejora condiciones producción en medio forestal 17,50%	Protección medio ambiente 14,49%		
Asturias %	Concentración parcelaria 37,16%	Caminos rurales 32,76%		Mejora forestal 13,03%	Delimitación espacios naturales 13,03%		
Canarias (*) %	Mejora regadíos	Reutilización aguas depuradas	Caminos rurales	Creación infraestructuras uso social medio natural	Protección vida silvestre	Fomento producciones agrícolas e innovación tecnológica	Mejora producciones ganaderas
Castilla-La Mancha %		Regadíos 16,14%		Conservación espacio natural 20,20%		Mejora producciones ganaderas extensivas 17,11%	
Castilla y León %	Concentración parcelaria 22,56%			Lucha contra erosión 33,26%		Mejora sistemas de producción 19,71%	
Extremadura %	Construcción y mejora de caminos rurales 24,51%		Concentración parcelaria 27,05%	Mejora forestal 23,12%			
Galicia %	Concentración parcelaria 46,98%			Prevención incendios forestales 15,33%	Tratamientos selvícolas y repoblaciones 15,33%		
Murcia %	Infraestructura y equipamientos 27,33%	Mejora regadíos 44,45%			Obras corrección hidrológica 15,10%		
C. Valenciana %		Infraestructura agraria 26,11%	Regadíos 21,91%	Conservación y mejora espacio rural 15,33%			

(*) No existe desglose de los porcentajes de gasto para cada una de las medidas de Canarias.

Fuente: MAPA, 1994. Evaluación del Marco Comunitario de Apoyo 1989-93. Madrid.

3.1.2. LEADER I (1989-1993)

Las actividades de desarrollo rural recogidas en los Ejes 2.1 y 4 del MCA tienen un marcado carácter sectorial y están destinadas a la agricultura y a los agricultores. Como complemento a estas medidas, en 1991 surgió la Iniciativa Comunitaria LEADER destinada específicamente al desarrollo de áreas rurales, con carácter de proyecto piloto y basada en un enfoque integrado, ascendente y endógeno.

Su ámbito de aplicación fueron las regiones Objetivos 1 y 5b. Así, en cumplimiento de esta disposición, en España fueron seleccionadas 52 comarcas rurales con un total de 81.855 km² de superficie y 1.854.000 habitantes. La mayoría de ellas estaban situadas en zonas desfavorecidas y con importantes problemas de desarrollo socioeconómico, como altas tasas de población activa agraria (para las zonas Objetivo 1, variaba desde el 26,2% de Canarias al 65% en Extremadura, Galicia y Asturias y en las zonas Objetivo 5b, desde el 6,4% en Baleares hasta el 52,6% en Cantabria) o elevada tasa de desempleo (más acentuada en las regiones de tradición agraria como Andalucía o Extremadura, donde las posibilidades de empleo en otros sectores eran menores).

La inversión inicialmente prevista fue de 43.767 millones de pesetas, aunque finalmente, esta cantidad se incrementó en un 45,25%, consiguiéndose una inversión final de 63.575 millones de pesetas (AEIDL, 1994). La mayor parte de este incremento se debió al notable aumento de la inversión privada.

En general, en el balance sobre el funcionamiento de LEADER I destaca como principal logro la puesta en marcha de una nueva forma de impulsar y promover el desarrollo de los territorios rurales, gestionados por asociaciones

de composición mixta público-privadas (Grupos de Acción Local). El enfoque LEADER ha permitido la emergencia de estos nuevos actores que han podido realizar, dentro de unas medidas comunes, las actividades y proyectos más convenientes para potenciar el desarrollo de su zona, disfrutando además de un considerable margen de maniobra y pudiendo decidir y actuar a nivel local.

Otros aspectos positivos han sido la aceptación por parte de las zonas rurales de este tipo de iniciativas y la generación de un sentimiento de confianza, tanto ante el futuro de las zonas como ante sus posibilidades de influir de alguna manera sobre este futuro. Esta actitud viene avallada por el efecto multiplicador de la inversión conseguido.

Sin embargo, la evaluación final de la iniciativa LEADER I (CEMAC, 1999) también ha puesto de manifiesto que algunos objetivos como la movilización de la población local, la innovación de los proyectos seleccionados o los efectos demostrativos que se pretendían, no se han conseguido plenamente. En buena medida ello ha sido debido a que, en muchos casos, no se ha prestado atención suficiente a la participación de la población en el diseño de los programas y a la falta de experiencia y tradición en el sector público para compartir responsabilidades con el sector privado lo que, en ocasiones, ha provocado que los Grupos de Acción Local hayan estado excesivamente politizados.

Los principales problemas operativos detectados en la implantación de LEADER I fueron: 1) la concentración territorial de los proyectos en los municipios más dinámicos; 2) la excesiva polarización hacia el turismo rural de la mayoría de las comarcas; 3) el escaso tiempo de funcionamiento que tuvieron los grupos; y 4) las difi-

cultades de tipo administrativo de gestionar una iniciativa novedosa respecto de la tradicional gestión de las Administraciones públicas.

Además, LEADER I se enfrentó a la dificultad de no poder incluir en sus proyectos al sector agrario. La imposibilidad administrativa de subvencionar proyectos relacionados con la agricultura hizo que los agricultores (muchas veces líderes natos de la comunidad) percibiesen la iniciativa como algo que les resultaba ajeno y en la que no se involucraron plenamente.



3.2. EL SEGUNDO PERÍODO DE PROGRAMACIÓN (1994- 1999)

El período 94-99 significó una consolidación de las actuaciones puestas en marcha en el anterior periodo. Tanto el número de actuaciones como los fondos destinados a este periodo aumentaron considerablemente, como se aprecia en los distintos programas que conformaron el marco financiero del desarrollo rural para este periodo:

- Marco Comunitario de Apoyo para las regiones Objetivo 1, compuesto por:
 - 10 Programas Operativos Regionales (*), uno para cada Comunidad Autónoma de este objetivo, además de los correspondientes a Ceuta y Melilla.
 - 1 Programa Operativo Horizontal para las intervenciones del Objetivo 5a (*acelerar la adaptación de las estructuras agrarias*).

- 1 Programa Operativo Horizontal de desarrollo y diversificación económica de las zonas rurales.

- Programación en las regiones del Objetivo 5b, compuesto por:

- 7 Documentos Únicos de Programación, uno para cada una de las Comunidades Autónomas Objetivo 5b.
- 3 Programas Horizontales para la implantación de las Medidas de Acompañamiento de la PAC (excepto País Vasco y Navarra).
- 4 Programas regionales: 3 en el País Vasco, uno para cada medida, y 1 en Navarra para el cese anticipado.

- El Reglamento 950/97 relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias que se aplicó de forma horizontal fuera de Objetivo 1 y como parte del Programa Operativo Horizontal 5a en las regiones Objetivo 1.

- La Iniciativa Comunitaria LEADER II y otras iniciativas.

3.2.1. El MCA de las regiones Objetivo 1 (1994-1999)

Los cambios socioeconómicos de las regiones Objetivo 1 con respecto al periodo anterior fueron poco significativos. Aunque el anterior MCA supuso un avance en el proceso de convergencia, no cambió mucho la situación. Las características definitorias de estas zonas al inicio de este periodo eran:

- Una acusada ruralidad en la mayor parte de sus territorios, con un sector agrario que

(*) En este periodo, Cantabria fue incluida dentro del Objetivo 1.

juega un importante papel en términos económicos y de empleo, y con bajas densidades de población (especialmente en Castilla-León, Galicia y Castilla-La Mancha).

- Una baja productividad (VAB por trabajador) de la población ocupada en la agricultura (67,8% de la media comunitaria y 53,6% de la productividad total de estas regiones), existiendo regiones como Galicia y Asturias en las que este indicador es inferior al 30% de la media de la UE (Comisión Europea, 1995). Esta baja productividad se asocia en muchos casos a la debilidad de las estructuras agrarias y al bajo nivel de tecnificación.
- En grandes áreas, las condiciones naturales desfavorables (climáticas, edafológicas y orográficas) determinan que más del 80% de la superficie de estas regiones esté calificada como zona desfavorecida por sus dificultades naturales para la producción agraria. Una parte de la superfi-

cie de estas zonas está sometida a procesos de erosión superiores a los límites tolerables, siendo particularmente preocupantes en amplias zona de la Comunidad Valenciana, Murcia y Andalucía. Situación que se ve agravada, en unos casos, por la incidencia de los incendios forestales, y en otros, por el despoblamiento de los núcleos rurales.

Esta problemática determinó que las grandes prioridades, en términos de volumen de recursos financieros destinados, para este periodo fueran:

- El desarrollo de las infraestructuras
- La mejora de los recursos humanos
- El apoyo a la investigación, desarrollo e innovación
- La modernización del sector productivo (en especial de las PYMES)

El incremento de los recursos financieros con respecto al periodo anterior y su distribución entre los objetivos del programa fue la siguiente:

Cuadro 4. DISTRIBUCIÓN FINAL DE LOS RECURSOS FINANCIEROS POR OBJETIVOS GLOBALES EN LOS PERÍODOS 1989-1993 Y 1994-1999 EN LAS REGIONES DE OBJETIVO 1

Objetivos globales	MCA 89-93 (%)	MCA 94-99 (%)
1. Mejora del sistema productivo (industria, turismo, agricultura, pesca, I+D, asistencia técnica)	25,4	34,5
2. Recursos humanos y mejora de la calidad de vida (valorización recursos humanos, medio ambiente, educación, sanidad)	33,8	33,4
3. Infraestructuras de comunicación (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones)	33,0	24,8
4. Equipamientos de base (agua, energía)	7,8	7,3

Fuente: Comisión Europea, 2002.

Esta distribución muestra cómo el MCA 1994-99 puso un mayor énfasis en la mejora del siste-

ma productivo en aras del crecimiento económico y la creación de empleo. En el mismo orden

de importancia situó la cualificación de los recursos humanos, que en sinergia con lo anterior constituyen elementos esenciales en la lucha contra el paro, uno de los problemas más acuciantes en este período. La calidad de vida también fue objeto de intervenciones importantes, ya que las carencias en estos ámbitos frenan los procesos de desarrollo en las zonas más sensibles. A su vez, se disminuyeron sensiblemente las intervenciones destinadas a infraestructuras de comunicación, habida cuenta de la prioridad otorgada a este problema en el MCA 1989-93 y, como consecuencia de ello, las mejoras llevadas a cabo.

Las intervenciones en agricultura y desarrollo rural se concentraron en los siguientes ejes:

- Subeje 2.1 a: *Industria agroalimentaria y medidas estructurales*. Objetivo 5a. Este subeje se concretó en un submarco plurirregional recogido en un programa operativo.
- Eje 4: *Agricultura y desarrollo rural*. Este eje es desarrollado en los diferentes submarcos regionales, a través del programa operativo de cada una de las regiones Objetivo 1.

Los objetivos prioritarios del Programa Operativo **Plurirregional de Industria Agroalimentaria y medidas estructurales** fueron:

- Mejorar y modernizar las estructuras agrarias y compensar a los agricultores por la pérdida de rentas.
- Mejorar la competitividad del sector, incluyendo el refuerzo de la innovación tecnológica y del marketing en la industria agroalimentaria.

Para ello se establecieron una serie de objetivos específicos, como la mejora y moderniza-

ción de las estructuras agrarias, la compensación por la pérdida de rentas a los agricultores de zonas desfavorecidas a través de planes de mejora, la potenciación de actividades colectivas (asociaciones de productores), el incremento de la concentración de la oferta, el incremento de la competitividad de la empresa agraria, la mejora de la calidad de los productos, la potenciación de la innovación tecnológica, la mejora de los recursos humanos en agricultura y el fortalecimiento de las actividades de marketing.

Determinadas actuaciones de este Programa Operativo se regularon a través del Reglamento 950/97 y serán analizadas de forma específica en un epígrafe posterior dadas sus repercusiones en la modernización de las estructuras agrarias españolas y su aplicación en todo el territorio nacional.

La evaluación final de este Programa Operativo pone de manifiesto una buena ejecución financiera: 101% de los gastos públicos revisados (2.027,96 Meuros) y 98% de los gastos del FEOGA-O revisados (1.426,95 Meuros). Conviene destacar que, ante los resultados positivos obtenidos, una importante cantidad de fondos adicionales (alrededor de 235 Meuros) fue añadida al programa durante los últimos años del periodo y que, a pesar de ello, quedó una demanda no atendida por el programa de unos 360 Meuros.

Otra consideración importante con respecto a la utilidad y aceptación del programa viene marcada por el notable incremento de la contribución privada (inicialmente prevista en el 46,63%) y que, concretamente en la medida de *transformación y comercialización de productos agrarios* alcanzó el 64% de la inversión neta elegible.

Con respecto a los **Programas Operativos regionales**, sus objetivos fueron:

- Mejora de las infraestructuras básicas de la producción agraria.
- Protección y conservación de los recursos naturales.
- Reestructuración y mejora de la calidad agrícola y diversificación de actividades.

Cada uno de estos objetivos, se plasmó en un subprograma, y estos subprogramas, a su vez, se dividieron en una serie de medidas. Cada CC.AA., previo acuerdo y consenso con la Administración General del Estado y con la Comisión, decidió tanto las medidas a implementar de entre todas las posibles, como el montante destinado a cada una de ellas. La Tabla 5 recoge las medidas más importantes para cada una de las CC.AA. son las siguientes:

Cuadro 5. MEDIDAS FINANCIERAS MÁS IMPORTANTES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL OBJETIVO 1. PERÍODO 1994-1999

	Andalucía	Asturias	Canarias	Cantabria	Cast-La Mancha	Castilla y León	Extremadura	Galicia	Murcia	C. Valenciana
1.1. Mejoras de las infraestructuras productivas										
Concentración parcelaria, red viaria e infraestructuras	15%	24%		33%	17%	21%	19%	31%		
Regadíos	19%		19%						30%	20%
Servicios técnicos de apoyo a las explotaciones							19%		17%	
1.2. Mejora de la estructura productiva agraria										
Modernización de las explotaciones		25%	31%	30%		26%		23%		
Instalación de jóvenes										11%
Cese anticipado		14%								
1.3. Mejora de las estructuras de comercialización y transformación										
Fomento del asociacionismo y de los acuerdos interprofesionales										
Fomento de la calidad y denominaciones de origen					16%					
Apoyo a inversiones de mejora de la comercialización de productos agrarios	34%		31%	23%	30%	24%	29%	21%	29%	32%

Como se puede observar no ha habido grandes cambios en la distribución porcentual por medidas, con respecto al periodo anterior. La mayoría de las CC.AA. han focalizado las inversiones en aquellos aspectos en los que muestran más carencias. Así, Cantabria, Galicia, Asturias y Castilla y León continúan dando un elevado

peso a las medidas de concentración parcelaria y de modernización de explotaciones; Murcia y la Comunidad Valenciana siguen concentrándose en el tema de regadíos y de mejora de la comercialización de productos agrarios. Este último aspecto ha sido uno de los prioritarios para prácticamente todas las CC.AA., respon-

diendo a a los problemas de una comercialización deficiente en los productos agrarios, con la consecuente pérdida de valor añadido.

El análisis de la implantación de este MCA permite establecer que algo más de la décima parte de los recursos totales de los Fondos Estructurales fueron dedicados a la agricultura y el desarrollo rural. La mayor parte de esta financiación correspondió al FEOGA-O. Ello ha supuesto que haya una serie de intervenciones, no exclusivas de este fondo, con notable impacto sobre el desarrollo de zonas rurales:

- Desarrollo de infraestructuras básicas y de transporte.
- Políticas de apoyo a las PYME.
- Inversión en investigación agraria.
- Desarrollo de infraestructura agraria y rural.
- Apoyo al turismo rural.
- Formación.

La evaluación final pone de manifiesto que el MCA ha tenido impacto en la reducción de las disparidades regionales y ha contribuido a fijar población, sobre todo jóvenes, en las áreas rurales. Las intervenciones han mejorado la accesibilidad de las áreas rurales, han contribuido a la mejora y desarrollo de infraestructura básica (agua, energía, telecomunicaciones) y equipamientos sociales, han incrementado la productividad del sector agrario y han estimulado el turismo rural. Las inversiones en infraestructuras de abastecimiento de aguas han tenido una importante repercusión en la calidad de vida de la población de muchos pueblos que aún no contaban con estas infraestructuras. Además, el apoyo al turismo ha permitido una diversifica-

ción de actividades y la incorporación de muchas mujeres rurales al mundo laboral.

El análisis del **Eje 4** (agricultura y desarrollo rural) destaca una serie de resultados relevantes como:

- Una mejora de las actividades agrícolas a través de las inversiones realizadas en regadíos y en infraestructuras rurales de transporte y un incremento de competitividad derivado de la corrección de desequilibrios ambientales causados por la ineficiencia de los sistemas de riego tradicionales.
- Un uso más racional de los recursos, especialmente de los forestales.
- Un incremento de la renta de los agricultores gracias al desarrollo de una estructura rural más competitiva.
- Una mejora en la calidad de los productos agrarios y ganaderos.
- Un avance en la diversificación de la producción agraria.

En términos más tangibles, se ha financiado la creación de más de 20.000 ha de regadío y la mejora de 140.000 más. Se han concentrado más de 230.000 ha, se han apoyado más de 40.000 proyectos de modernización estructural, se han establecido más de 17.000 jóvenes agricultores y se han apoyado más de 3.000 proyectos de mejora de la transformación y comercialización de productos agrarios.

Durante este período el VAB en la agricultura se incrementó en un 23,2% y, como el empleo agrario disminuyó en un 3,59% en la productividad de la agricultura en las regiones Objetivo 1, se ha incrementado en un 27,79% frente a un 17,7% de la economía total, lo que ha contribui-

do a reducir las disparidades de ingresos con las áreas urbanas. La productividad del sector agrario ha pasado de ser el 53,63% con respecto a la media de la economía en 1995 a un 70,66% en el 2000 (CEET-ECOTECH, 2002). Sin embargo, es prácticamente imposible establecer que porcentaje de estos cambios es atribuible a cada una de las políticas implementadas.

3.2.2. Programación en las regiones Objetivo 5b (1994-1999)

Las zonas del Objetivo 5b son zonas rurales con un menor grado de desarrollo relativo que la media de las regiones a las que pertenecen. Estas zonas plantean una problemática similar a la de las áreas rurales de regiones Objetivo 1: baja densidad de población, predominio del sector agrario, despoblación y tendencias demográficas regresivas (especialmente evidente en Aragón), aunque se enmarcan dentro de regiones más prósperas.

Por ello, y con el objetivo de reforzar la cohesión económica y social de esas regiones, en el periodo 94-99 se aprobaron una serie de programas destinados al desarrollo de las zonas rurales de cada una de las 7 Comunidades Autónomas españolas incluidas dentro de este objetivo. La cuantía financiera de estos programas permitió que se articularan a través de Documentos Únicos de Programación, con objeto de simplificar los trámites administrativos asociados.

Aunque cada CC.AA. presentó unos objetivos específicos, en general estos programas pretendieron:

- La revitalización económica de las comarcas rurales, a través de la dinamización y diversificación de la actividad económica

- El freno a los procesos de despoblación, a través la creación de empleo y la mejora de la habitabilidad y calidad de vida de los núcleos rurales.
- La conservación del medio natural y la preservación de los equilibrios ambientales.
- El incremento de la renta rural.

Para lograr el cumplimiento de estos objetivos, los programas se dividieron en 4 subprogramas:

- Subprograma I: FEOGA-O.
- Subprograma II: FEDER.
- Subprograma III: FSE.
- Subprograma IV: Asistencia técnica.

Estos subprogramas, a su vez, se estructuraron en 5 ejes prioritarios:

1. Infraestructuras de base necesarias para el desarrollo económico.
2. Diversificación de la actividad y creación de empleo.
3. Protección y conservación de los recursos naturales.
4. Mejora de hábitat rural.
5. Recursos humanos.

Más de la mitad de los fondos se destinaron al Subprograma I en todas las CC.AA. Esta concentración del gasto en actuaciones relativas al sector agrario se justifica por la importancia económica y social de este sector en las zonas Objetivo 5b, y en cierta manera, ha conseguido frenar los procesos de descapitalización del sector. La distribución de estos fondos se distribuyó en medidas similares a las existentes en las regiones Objetivo 1.

Cuadro 6. MEDIDAS FINANCIERAS MÁS IMPORTANTES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL OBJETIVO 5b.
PERÍODO 1994-1999

	Andalucía	Baleares	Cataluña	Madrid	Navarra	La Rioja	País Vasco
1.1. Mejoras de las infraestructuras productivas							
Concentración parcelaria, red viaria e infraestructuras	32%	18%		17%	16%	18%	
Regadíos	17%		19%				
Servicios técnicos de apoyo a las explotaciones							
1.2. Mejora de la estructura productiva agraria							
Modernización de las explotaciones					29%	13%	38%
Instalación de jóvenes				4%			
Cese anticipado							
1.3. Mejora de las estructuras de comercialización y transformación							
Fomento del asociacionismo y de los acuerdos interprofesionales		14%	13%				8%
Fomento de la calidad y denominaciones de origen							
Apoyo a inversiones de mejora de la comercialización de productos agrarios	27%	46%	39%	75%	34%	40%	42%

La priorización por medidas realizada por las CC.AA. presenta una gran heterogeneidad, aunque todas las regiones Objetivo 5b han priorizado la medida de *mejora de la comercialización de productos agrarios*. Otros datos relevantes son la importancia de la *mejora de las infraestructuras productivas* en Aragón o la *modernización de explotaciones* en Navarra y País Vasco. Las actuaciones de apoyo a la diversificación agraria no relacionadas con las infraestructuras han quedado en un segundo plano.

El grado de innovación de los programas no ha sido significativo, ya que buena parte de las actuaciones financiadas han sido las que tradicionalmente han venido llevando a cabo las diferentes administraciones públicas: caminos rurales, concentración parcelaria, transformación en regadío, infraestructuras en núcleos rurales, tratamientos forestales, protección contra incen-

dios, etc. Las medidas más innovadoras han sido las acciones de fomento de I+D local, las relacionadas con la sensibilización y divulgación ambiental o las relativas a formación, aunque su peso en el conjunto de los programas ha sido pequeño. La diversificación de actividades se ha producido únicamente a través de un incipiente turismo en algunas zonas de baja tradición en esta actividad.

No obstante, ello no resta validez a la programación, ya que muchas de las actuaciones no sólo son necesarias sino que resultan imprescindibles para el medio rural de estas CC.AA., aunque pone de manifiesto las dificultades reales para acometer acciones de diversificación en un sector tan tradicional como el agrario.

El nivel de ejecución global de los programas, en general, ha cumplido sus objetivos,

estando todas las CC.AA. en torno al 100%, aunque este porcentaje varía mucho según las medidas. Así, las medidas relacionadas con inversiones productivas tienen un grado de ejecución mayor que las relacionadas con formación, asistencia técnica, etc.

Aunque los impactos a nivel general (especialmente desde una perspectiva económica) son limitados como consecuencia de la escasa dotación financiera asociada a estos programas, la valoración global de las actuaciones llevadas a cabo en las zonas rurales Objetivo 5b es positiva. La incidencia de estos programas sobre la acumulación de capital público y privado, la productividad media en términos de VAB y la productividad aparente del trabajo se espera que tenga impactos muy positivos en el medio plazo.

De manera más inmediata, los programas han generado un incremento del grado de inversión en estos territorios, además de ayudar a mejorar las condiciones de vida y la rentabilidad y competitividad de las empresas y de las explotaciones agrarias. De esta manera están contribuyendo al mantenimiento de la población y compensando las tendencias de despoblación (aunque la atracción de jóvenes tiene una incidencia menor). En Aragón no se ha compensado la tendencia a la despoblación (la población ha descendido en la zona 5b, incluso más acusadamente en los dos últimos años, mientras que en el resto de la CC.AA. se ha mantenido). Sin embargo, la tendencia es la opuesta en el País Vasco, donde durante el periodo 1993-1998 la población Objetivo 5b se ha incrementado moderadamente (1,6%), invirtiéndose así la tendencia negativa de periodos anteriores.

Otro efecto derivado de estas actuaciones es el mayor grado de profesionalización que, paulatinamente, van adquiriendo las explotaciones

agrarias de las comarcas rurales. Las acciones de formación y ayuda al empleo están fomentando el autoempleo y la diversificación. Sin embargo, algunas características de estas zonas, como la falta de cultura empresarial, la falta de estructuras de apoyo y seguimiento, o la complejidad administrativa, desmotivan y frenan las pocas iniciativas que aparecen.

Con respecto a la distribución territorial de las actuaciones, se aprecia que, en general, los efectos son más favorables en las zonas donde el proceso de terciarización está más avanzado y por tanto, la dependencia del sector agrario es menor. Los efectos son menos palpables en las zonas o sectores más deprimidos y necesitados. También ha habido una mayor concentración de las inversiones en actividades que ya contaban con cierto dinamismo, en industrias con capacidad de inversión o en actividades que se suponen con potencial, como el turismo.

3.2.3. El Reglamento 950/97 (1994-1999)

El Reglamento 950/97 (*) regula las actuaciones destinadas a dar respuesta a algunos de los problemas más acuciantes de la agricultura española, como son el necesario rejuvenecimiento de la población activa agraria incorporando jóvenes agricultores; el mantenimiento de la actividad agraria en las áreas más desfavorecidas o la necesidad de modernizar e incrementar la com-

(*) Este Reglamento fusionó en un único marco normativo tanto el Reglamento (CEE) 2328/91 y sus modificaciones posteriores, como la Directiva 268/75 sobre agricultura de montaña y zonas desfavorecidas. Para ello, estableció una Acción común cuya ejecución corre por cuenta de los Estados miembros. En España, esta normativa es desarrollada por el Real Decreto 1153/97 y su aplicación se desarrolla de forma horizontal en todo el territorio nacional, excepto en Navarra y País Vasco que, por su régimen foral y de financiación, han desarrollado normativa propia.

petitividad de la empresa agraria. La relevancia de estas actuaciones para el desarrollo de áreas rurales motiva que se haya dedicado un epígrafe específico al análisis de este Reglamento.

Sus objetivos en este periodo fueron los siguientes:

- Contribuir a restablecer el equilibrio entre la producción y la capacidad de mercado.
- Contribuir a la mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias.
- Mantener una comunidad agrícola capaz de contribuir al desarrollo del entramado social de las zonas rurales.
- Contribuir a la protección del medio ambiente y al mantenimiento del espacio rural.

Para lograr el cumplimiento de estos objetivos, el FEOGA-O ha cofinanciado los siguientes regímenes de ayuda nacionales:

- Inversión en explotaciones agrarias.
- Primera instalación de jóvenes agricultores.
- Introducción de contabilidad.
- Puesta en marcha de agrupaciones de agricultores.
- Puesta en marcha de servicios de sustitución.
- Servicios de gestión de las explotaciones.
- Indemnización Compensatoria en zonas desfavorecidas.
- Inversiones colectivas en zonas desfavorecidas.
- Adaptación de la Formación Profesional a las necesidades de la agricultura moderna.

Un análisis detallado de la influencia y de la evolución de las ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias, a la instalación de jóvenes agricultores y al cese anticipado en el periodo 1989-2000, se puede encontrar en el Capítulo de Estructuras de este Libro Blanco.

La distribución del gasto final de este periodo en cada una de las líneas de ayuda y para cada una de las CC.AA. se detalla en el siguiente cuadro.

De estos datos se deduce que para este periodo, considerando la aportación del Estado y de las CC.AA., la aplicación de este Reglamento ha supuesto un gasto público de unos 1.460 millones de euros, de los cuales el 79,3% corresponden a regiones Objetivo 1 y el 20,7% a las demás regiones 1. Prácticamente la totalidad de este gasto se concentra en tres líneas de ayuda: Inversión en explotaciones agrarias mediante planes de mejora (36,8%), Indemnizaciones Compensatorias (32,9%) y Primera instalación de jóvenes (23,9%) (MAPA, 2002a).

En las regiones Objetivo 1, el mayor volumen de inversión se ha destinado a la *Inversión en explotaciones agrarias mediante planes de mejora* (34,8%), hecho que se acentúa aún más en las regiones fuera de Objetivo 1, donde se ha invertido en esta medida un 44,5%. Por CC.AA., en las regiones Objetivo 1 destaca Castilla y León, que concentra el 28% aproximadamente del gasto, seguida de Galicia con un 18%. Fuera de Objetivo 1, Aragón y Cataluña presentan valores en torno al 27% del gasto total.

Entre las regiones de Objetivo 1, Galicia es la Comunidad con mayor número de planes aprobados (13.823), seguida muy de cerca por Castilla y León (12.346), siendo Murcia con 853 planes la Comunidad con menor incidencia. Fuera de Objetivo 1, destacan por su mayor incidencia

Cuadro 7. GASTO PÚBLICO FINAL POR LÍNEAS DE AYUDA Y COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL REGLAMENTO 950/97 EN EL PERÍODO 1994-99 (MILES DE EUROS)

	Comunidades Autónomas	Inversión planes de mejora	Adicionales Jóvenes. Ayudas suplementarias	Primera instalación de jóvenes	Contabilidad	Agrupación de productores	Asociaciones de sustitución	Asociación de gestión	Indemnizaciones compensatorias	Inversiones colectivas o individuales	Medidas forestales	Cursos o cursillos de formación	Cobros indebidos	Total R (CE) 950/97
Objetivo 1	Andalucía	53.316,0	3.974,9	44.686,1	192,9	57,8	0,0	82,5	29.979,0	0,0	9,9	0,0	-2.940	129.359,6
	Asturias	33.190,8	1.421,1	20.383,7	233,1	17,1	28,6	234,2	42.107,0	11.980,4	233,5	0,0	-1.662	108.167,8
	Canarias	18.333,9	944,6	1.408,5	0,0	0,0	0,0	0,0	4.163,5	5.051,0	0,0	0,0	-105	29.796,1
	Cantabria	12.342,1	660,3	5.818,9	183,9	74,0	0,0	0,0	15.218,9	4.658,6	0,0	0,0	-646	38.311,2
	Castilla-La Mancha	20.785,4	893,3	34.720,4	760,3	281,3	0,0	32,5	78.311,9	194,5	12,9	227,2	-309	135.910,3
	Castilla y León	118.136,0	4.502,7	58.606,1	1.274,9	141,2	0,0	0,0	139.460,6	4.624,2	4,1	0,0	-1.850	324.899,6
	Extremadura	19.418,6	837,3	33.085,1	468,3	684,0	0,0	138,5	27.800,8	81,4	1,1	0,0	-246	82.269,3
	Galicia	95.843,1	5.123,1	42.939,3	3.279,9	0,0	2,2	3.237,2	58.372,1	5.248,6	284,0	0,0	-765	213.564,2
	Murcia	11.641,9	754,9	10.752,0	41,4	59,5	0,0	29,4	5.099,8	0,0	0,0	762,9	-230	28.912,2
	Com. Valenciana	18.890,3	1.357,5	31.014,0	600,0	463,9	0,0	501,9	10.965,2	62,7	0,0	762,5	-482	64.135,9
	Subtotal	401.898,2	20.469,6	283.413,9	7.034,7	1.778,9	30,8	4.256,3	411.478,7	31.901,5	545,5	1.752,6	-9.235	1.155.326,1
Fuera Objetivo 1	Aragón	24.978,1	759,7	20.533,7	52,1	0,9	0,0	472,8	30.705,3	5.075,1	0,0	72,8	-913	81.737,6
	Baleares	2.770,2	151,6	3.659,5	11,7	7,3	0,0	0,0	329,7	30,4	0,0	0,0	-20	6.940,0
	Cataluña	33.522,0	1.728,8	22.004,2	459,5	667,5	23,3	353,9	18.567,4	3.824,3	0,0	809,7	-1.238	80.722,6
	Madrid	755,9	15,0	1.970,3	42,0	0,0	0,0	0,0	1.466,8	0,0	0,0	322,2	-157	4.415,5
	La Rioja	6.299,3	150,2	4.285,7	1,8	0,0	0,0	130,0	1.965,0	0,0	0,0	32,6	-19	12.845,4
	País Vasco	33.588,9	1.294,9	356,3	153,0	9,8	70,9	107,6	17.309,9	6.566,6	0,0	0,0	-2	59.456,2
	Navarra	32.595,6	2.990,7	12.485,2	335,2	427,6	0,0	0,0	9.915,3	210,6	0,0	985,4	-3.972	55.973,7
Subtotal	134.510,0	7.090,7	65.295,0	1.055,3	1.113,2	94,2	1.064,2	80.259,4	15.707,0	0,0	2.222,7	-6.321	302.091,0	
TOTAL	536.408,3	27.560,3	348.708,8	8.090,1	2.892,1	125,0	5.320,4	491.738,2	47.608,4	545,5	3.975,3	-15.555	1.457.417,1	

Fuente: MAPA, 2002a.

Cataluña (5.572), País Vasco (4.130) y Aragón (3.906), y por su menor repercusión, la Comunidad de Madrid, con 94 planes.

La inversión media en este periodo ha sido de 31.850 euros, lo que representa aproximadamente la mitad de la media de inversión comunitaria. Por encima de la media de inversión se sitúan Andalucía, Canarias, Murcia y Madrid, que superan por término medio los 42.000 euros, y

por debajo La Rioja y Cantabria, que no llegan a los 27.000. Las mayores inversiones se producen en las CC.AA. con predominio hortofrutícola, que es el tipo de agricultura más competitiva y con mejor posicionamiento en el mercado, además de la más intensiva en el uso de inputs externos y de capital.

Las medidas específicas a favor de los jóvenes agricultores contempladas en este Reglamento

son de dos tipos: 1) ayudas para la primera instalación de jóvenes, y 2) ayuda suplementaria a planes de mejora de jóvenes agricultores.

El número total de ayudas para la primera instalación de jóvenes fue de 33.800 en este periodo. De ellas, 27.911 correspondieron a regiones Objetivo 1 y 5.889 a regiones fuera de Objetivo 1. En valores absolutos, la CC.AA. con mayor número de solicitudes aprobadas es Andalucía, con una importante evolución ascendente, seguida de Castilla y León y Galicia. Estas 3 Comunidades Autónomas concentran el 50% del total de jóvenes instalados a través de estas ayudas. En las zonas fuera de Objetivo 1, la mayor incidencia se aprecia en Cataluña y Aragón. Como contrapunto, en el País Vasco la aplicación de esta medida ha sido prácticamente nula.

La cuantía media de la inversión auxiliabile ha sido para el periodo 1996-1999 de 36.600 euros, de los cuales se ha subvencionado la tercera parte. El montante total de inversiones es mayor cuanto menor es la edad de los beneficiarios. Estas ayudas han permitido que los jóvenes se decidan a iniciar la actividad como titulares, aunque en las nuevas instalaciones no han tenido influencias considerables las ayudas a la jubilación anticipada, como inicialmente se pretendía.

La instalación de jóvenes agricultores está contribuyendo al mantenimiento de comunidades rurales vivas, Sin embargo, de nuevo los efectos son menores en las zonas con mayores problemas. El número de instalaciones es mucho menor en zonas de secano con reducido tamaño de las explotaciones y en zonas con limitaciones estructurales, en las que la actividad agraria pierde continuamente rentabilidad.

El análisis específico de los planes de mejora presentados por agricultores menores de 40 años presenta un número de 16.853 beneficiados y una evolución ascendente entre 1996 y 1999. Las CC.AA. Objetivo 1 han concentrado la mayor parte de estas ayudas (85%), correspondiendo el mayor número de beneficiarios a Galicia (25%) y Andalucía (24%), seguidas por Castilla y León (13%).

La medida de *Indemnización compensatoria* es la única que no ha conseguido alcanzar los valores inicialmente previstos, aunque tampoco se aleja excesivamente de ellos. El número de agricultores beneficiarios para el total de zonas desfavorecidas (zonas de montaña, zonas con riesgo de despoblamiento y zonas especiales) ha sido de 1.308.156, con un descenso anual progresivo.

Por CC.AA. el mayor número de beneficiarios se concentra en Castilla y León con 305.479 en todo el periodo, cifra que prácticamente duplica a la de las CC.AA. que le siguen, Galicia y Castilla-La Mancha. En las zonas 5b, destaca Aragón con 71.452 beneficiarios. En las restantes Comunidades Autónomas el número de beneficiarios es casi testimonial.

El importe medio, aunque ha ido incrementándose desde los 383,58 euros de media en 1994 hasta los 419,59 de 1999, sigue siendo absolutamente insuficiente para compensar la pérdida de renta asociada al mantenimiento de la actividad agraria o de la población en estas zonas. Además, estas cuantías varían bastante entre CC.AA., como se aprecia en el cuadro siguiente que recoge las indemnización compensatoria básica y la complementaria que algunas CC.AA. añaden de sus propios presupuestos, para hacer más efectiva la ayuda y más atractiva la permanencia en estos territorios.

Cuadro 8. IMPORTES DE LA INDEMNIZACIÓN COMPENSATORIA BÁSICA Y COMPLEMENTARIA POR CC.AA. EN 1994 (EUROS)

	Indemnización compensatoria básica media	Indemnización compensatoria complementaria media
Andalucía	378,10	
Asturias	413,21	240,60
Canarias	367,25	173,63
Cantabria	498,20	
Castilla-La Mancha	386,97	198,70
Castilla y León	392,99	162,47
Extremadura	358,02	57,18
Galicia	301,81	
Murcia	388,31	368,74
C. Valenciana	309,24	
Media Objetivo 1	379,41	
Aragón	411,60	
Baleares	420,73	
Cataluña	386,61	
Madrid	491,67	
La Rioja	387,26	44,46
País Vasco	485,89	
Navarra	444,97	
Media Objetivo 5b	436,82	

Fuente: MAPA, 2002.

Dada la baja cuantía de las ayudas, su incidencia sobre el nivel de renta es escasa (normalmente representan entre el 2 y el 3% de la renta de referencia de estas explotaciones) y su contribución a mantener la actividad mínima. Como consecuencia de ello, no es definitiva para fijar población ni para evitar el abandono de tierras (alguien que se plantea abandonar la actividad, no dejara de hacerlo por 240-360 euros/año). En zonas de montaña con dedica-

ción ganadera, tienen una influencia un poco mayor, sobre todo en las CC.AA. que complementan la ayuda básica.

De forma general, los efectos que la aplicación de este Reglamento ha tenido en el marco de las políticas globales ha sido su contribución en los siguientes aspectos:

1. La profesionalización del sector que incide en la viabilidad de las explotaciones a más largo plazo.
2. Una mejora de las condiciones de trabajo de los agricultores.
3. El aumento de la productividad de la mano de obra.
4. Un incremento de la renta, (aunque en ello el papel más relevante lo ha tenido la política de precios y mercados).
5. El rejuvenecimiento de los agricultores.
6. La incorporación de la mujer a la actividad agraria a través de los planes de mejora o a través de nuevas actividades, como el turismo rural, que está significando una importante vía de integración, al compatibilizar ambos tipos de actividades.

Con respecto a los efectos positivos de las inversiones sobre el medioambiente, los mayores logros se han conseguido en las explotaciones ganaderas, donde en el 80% de los casos las actuaciones han tenido que ver con mejoras en la gestión de los residuos producidos. También ha habido efectos positivos en las explotaciones agrícolas, sobre todo en la racionalización de los regadíos y en la reducción del uso de productos químicos por unidad de producción.

3.2.4. Las medidas de acompañamiento de la PAC (1994-1999)

El establecimiento de las llamadas *medidas de acompañamiento* tuvo una gran importancia financiera, ya que, por primera vez, el FEOGA-Garantía financió medidas de política estructural. Los Reglamentos 2078/92, 2079/92 y 2080/92 establecieron unas medidas destinadas a fomentar:

- Métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente y la protección del espacio natural (medidas agroambientales).
- El cese anticipado en la actividad agraria.
- La forestación de tierras agrarias.

Este conjunto de medidas se ha aplicado en España mediante los Reales Decretos 152/1996 de forestación de tierras agrarias, 1695/93 y 2286/98, para el cese anticipado de la actividad agraria y 51/1995, 632/1995 y 928/1995 para medidas agroambientales. Para ello, se ha establecido un modelo de gestión basado en convenios de colaboración entre las CC.AA. y la Administración Central, financiándose al 50% las actuaciones realizadas.

Cese anticipado (*)

La respuesta de los agricultores ante esta línea de ayuda ha sido muy irregular, dependiendo de las regiones y de las características estructurales de las explotaciones agrarias. Las mayores incidencias se han dado en las CC.AA.

(*) En el capítulo de Estructura Agrarias de este Libro Blanco se hace un análisis más detallado de la evolución de esta medida y de sus repercusiones en cuanto al volumen de superficie movilizada.

en las que el tamaño de las explotaciones y el trabajo asalariado es menor, como Asturias, Castilla y León y Galicia. En el otro extremo, se sitúan Andalucía y Extremadura en las que, por un lado, existen explotaciones de mayor dimensión, y, por otro, explotaciones pequeñas y poco viables, cuyos titulares complementan la renta con trabajos eventuales en otras explotaciones. Además, la existencia de mano de obra asalariada y temporal hace que estas actuaciones no hayan tenido demasiada incidencia. En las regiones fuera de Objetivo 1, es de destacar la importancia relativa del programa en Aragón, Cataluña y La Rioja, todas ellas con un sector agrario muy importante en fase de reestructuración.

El número de beneficiarios acogidos al programa durante este periodo ha sido de 8.318 (bastante inferior a las previsiones) y la cuantía media de la ayuda por beneficiario y año ha sido de 4.975 euros.

En los últimos tres años ha habido un incremento de beneficiarios, a medida que el programa se ha ido conociendo y consolidando. En este sentido, también ha sido importante la modificación del programa que se hizo en 1998 para favorecer el abandono de la producción lechera, de significativa incidencia en Galicia.

Medidas agroambientales

Las medidas agroambientales surgen como consecuencia de la creciente preocupación por el medioambiente en la UE y del convencimiento de que una PAC orientada a la producción pone en riesgo una gestión sostenible de los recursos naturales. Su objetivo es promover métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente.

La aplicación de este programa en España se ha articulado alrededor de dos tipos de medidas: *medidas horizontales*, aplicables en todo el territorio nacional, y *medidas de zonas seleccionadas*, aplicables exclusivamente en ciertas áreas sensibles desde el punto de vista medioambiental. En este último epígrafe se incluyen el entorno de los Parques Nacionales, los humedales incluidos en el Convenio RAMSAR, las zonas ZEPAS y otras zonas específicas seleccionadas por las CC.AA., en las que se presenta una problemática en la interacción entre agricultura y medio ambiente.

La aplicación práctica de este instrumento se materializa a través de contratos entre la Administración y los beneficiarios que recogen compromisos con una duración mínima de 5 años, para que los efectos beneficiosos sobre el medio ambiente puedan ser percibidos.

La puesta en marcha del programa ha conllevado un considerable retraso, ya que aunque el Reglamento 2078/92 comenzó a aplicarse en España en 1993, hasta enero de 1995 no fue adoptada la Decisión de la Comisión que determinaba las condiciones de su aplicación y la financiación comunitaria. Otras causas del retraso están relacionadas con las dificultades que presentó su preparación ante la novedad de su concepción, la diversidad de ecosistemas agrarios existente en España o la organización administrativa española.

El proceso de implantación ha sido lento y se ha llevado a cabo de una manera bastante heterogénea. Las primeras actuaciones se realizaron en el P.N. de las Tablas de Daimiel (Castilla-La Mancha) en 1993, en el programa de avutardas de la zona de Hábitat de Aves Esteparias de Castilla y León en 1994 y en el P.N. de la Montaña de Covadonga en 1995.

Una vez en vigor la normativa de aplicación, los agricultores se han mostrado reacios a introducir este tipo de medidas en sus explotaciones, aunque en los últimos años, y una vez superadas las dificultades iniciales, ha habido un incremento espectacular de beneficiarios y hectáreas acogidos al programa. Así, desde el año 1993 hasta el 1999, el programa ha pasado de tener 1.335 beneficiarios a tener 70.568. Así mismo, el número de hectáreas afectadas ha pasado de 28.376 a 1.740.064, con 39.832 UGM censadas acogidas al programa en 1998 y más de 5.500 alumnos dentro de la medida de formación (MAPA, 2003b).

Forestación de tierras agrícolas

El *Programa de forestación de tierras agrícolas* tiene como objetivo disminuir los excedentes agrarios de la UE, a través de la reconversión de parte de las tierras agrarias a terrenos forestales.

La aprobación de este programa supuso una oportunidad de recuperar parte de la masa forestal, que ha sufrido una pérdida constante en las últimas décadas tanto por la deforestación como, sobre todo, por los numerosos incendios forestales.

Las previsiones iniciales para el periodo 1994-99 eran forestar 806.593 hectáreas en tierras agrícolas y mejorar 200.000 hectáreas de superficies forestales en explotaciones agrícolas. Sin embargo, sólo se han forestado 430.000 hectáreas (sin incluir País Vasco y Navarra) y mejorado 173.000 hectáreas. El número de beneficiarios ha sido de unos 33.000.

Las principales razones para esta escasa respuesta se han debido a dificultades financieras y a la fuerte y prolongada sequía que

asoló a la Península Ibérica entre 1993 y 1995. Otras dificultades de índole operativa han tenido que ver con la insuficiente estructura técnica existente para realizar las implantaciones programadas y su mantenimiento; con la escasa experiencia de los agricultores en cuestiones forestales; con las dificultades de supervivencia de determinadas especies forestales en los terrenos agrícolas o con las citadas condiciones climáticas desfavorables, que ocasionaron gran número de reposiciones en los primeros años. A pesar de ello, se considera que es una medida muy importante dada la necesidad de incrementar la masa forestal tan perjudicada en las últimas décadas.

De forma general, la aplicación en España de las medidas de acompañamiento de la PAC no ha tenido una gran relevancia en este periodo de programación, consiguiendo despegar sólo en los últimos años. En ello ha tenido influencia el carácter innovador de estas medidas (no son las actuaciones tradicionales del sector agrario español), la aversión al cambio de los agricultores españoles, las comentadas dificultades de tipo técnico y administrativo. A pesar de ello se considera de gran importancia seguir avanzando en este tipo de actuaciones.

3.2.5. LEADER II y PRODER (1994-1999)

La iniciativa LEADER I tuvo un alto grado de aceptación en España, y ello aconsejó su continuidad y ampliación en el territorio. Esta iniciativa permitió materializar la importancia de considerar los problemas del mundo rural de forma global e integrada y dejando a un lado la tradicional concepción sectorial. La Comunicación a los Estados miembros de LEADER II representó

una nueva posibilidad de abordar algunos de los problemas detectados en el medio rural español.

El cambio más sustantivo introducido por LEADER II, a nivel nacional, fue la asunción del papel de Organismo Intermediario por parte de las Comunidades Autónomas, en aplicación de los principios de subsidiariedad y descentralización. Como consecuencia de ello, el funcionamiento del programa se ha articulado en torno a un marco nacional y a 17 programas regionales, a través de los cuales fueron aprobados 133 programas comarcales.

Entre los aspectos más valorados de LEADER II destacan:

1. El acceso de las zonas rurales a recursos financieros y experiencia técnica de una manera desconocida anteriormente.
2. El desarrollo de nuevas formas de partenariado entre los sectores público, económico y social a nivel local.
3. El enfoque integrado que ha permitido abordar el futuro de las áreas rurales desde una perspectiva multisectorial.
4. El partenariado, la activa participación de las mujeres rurales, la animación de las colectividades, la incorporación de estrategias medioambientales, etc.
5. Su influencia en el diseño y gestión de otras políticas y programas de desarrollo.
6. La promoción de la dimensión transnacional de Europa.

Entre los principales problemas y retos pendientes están:

1. La novedad del programa y sus dificultades de inserción a nivel local.

2. La ausencia de una verdadera sociedad civil en el medio rural, organizada y con los grados de madurez y reflexión necesarios para participar activamente en el diseño y gestión del futuro de su territorio.
3. La politización de los programas.
4. La insuficiencia de los flujos de información entre los estamentos local, nacional y europeo.
5. Los problemas de coordinación entre las administraciones nacional y regional, que muchas veces han derivado más de divergencias de tipo político que de dificultades reales.

Los fondos que la iniciativa LEADER II asignó a España fueron insuficientes para satisfacer todas las expectativas generadas en las comarcas rurales y ello aconsejó que el MAPA y las CC.AA. de Objetivo 1 decidieran dedicar parte de los recursos presupuestarios contemplados en el Marco Comunitario de Apoyo (concretamente en la parte de los ejes prioritarios n.º 2: *Desarrollo Local* y n.º 4: *Agricultura y Desarrollo Rural* destinada al *Desarrollo del Tejido Económico*) a un Programa Plurirregional de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales (PRODER) cuyo enfoque fue similar en muchos de sus aspectos a la de LEADER, aunque con una operativa diferente. Su aplicación se desarrolló entre 1996 y 1999 y su ámbito de aplicación fueron las 10 Comunidades Autónomas españolas del Objetivo 1, donde se seleccionaron comarcas rurales no beneficiarias de la Iniciativa Comunitaria LEADER (salvo en Canarias, donde necesariamente ha habido solapamiento, dado que todo el territorio estaba cubierto ya por LEADER II). A la convocatoria se presentaron 152 GAL de los que fueron seleccionados 97, más las 3 oficinas comarcales de Asturias y la gestión de los Cabildos Insulares de Canarias.

Los objetivos de este programa han sido similares a los de LEADER: *“Impulsar el desarrollo endógeno y sostenido de las zonas de aplicación, a través de la diversificación de la economía rural, persiguiendo el mantenimiento de la población, frenando la regresión demográfica y elevando las rentas y el bienestar social de sus habitantes a niveles más próximos o equiparables a otras zonas más desarrolladas, asegurando la conservación del espacio y de los recursos naturales”*.

Para dar respuesta a estos objetivos, el programa se articuló en 8 medidas. Sin embargo, se diseñó con la flexibilidad suficiente como para poder adaptarse a la diversidad de situaciones de las distintas CC.AA. Así, cada CC.AA. ha elegido las medidas que quería aplicar, el porcentaje de financiación dedicado a cada una de ellas y sus mecanismos de ejecución.

PRODER puede ser considerada la primera política española de desarrollo de áreas rurales con enfoque territorial e integrado, aunque al igual que ocurre en la UE, con las limitaciones presupuestarias, la dotación financiera inicialmente aprobada para PRODER es aproximadamente la mitad de la de LEADER (que ya era considerada insuficiente), aunque también es cierto que hay menos grupos y que, en general, las áreas sobre las que actúa LEADER son más deprimidas que las de PRODER.

Las medidas que más efectos positivos han generado han sido las de tipo productivo, orientadas a la diversificación de rentas y a potenciar los sectores secundario y terciario (turismo, fomento de pequeñas empresas y artesanía, ...). La revalorización del patrimonio también ha sido importante, permitiendo que muchas administraciones y colectivos locales destinen parte de su presupuesto a estas acciones. La incidencia de la

Cuadro 9. DISTRIBUCIÓN INICIALMENTE APROBADA DEL GASTO EN LEADER II Y PRODER

	LEADER II		PRODER	
	Meuros	%	Meuros	%
Administración Comunitaria	41,47	37,7	279,7	45,2
Administración Central	47,3	4,5	16	2,6
Administración Autonómica	11,80	10,7	59	9,5
Administración Local	44,3	4,0	49,9	8,0
Sector Privado	477,2	43,3	214,5	34,7
Total	1.101,5	100,0	619,1	100,0

medida de mejora de la extensión agraria y forestal ha sido poco significativa.

El gasto total del programa ha evolucionado positivamente, incrementándose un 49% sobre la programación inicial. Esta variación se debe principalmente a la financiación privada, que finalmente ha aportado unos 400 Meuros (aproximadamente la mitad del gasto total del programa). Este incremento ha sido generalizado en todas las CC.AA. excepto en Canarias, por su especial aplicación del programa. Los mayores niveles en el incremento de financiación privada se han dado en Cantabria, Andalucía y la Comunidad Valenciana, donde la ejecución ha superado el 160% de las previsiones iniciales.

De forma más concreta se han creado 1.560 empresas y 12.313 nuevos empleos, además de consolidar 13.435 puestos de trabajo. Estos resultados son positivos y alentadores y permiten afirmar que el programa está contribuyendo al asentamiento de la población, la mejora de rentas y el nivel de bienestar social. A ello se añade el incremento en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo, lo que contribuye a una reducción global del grado de masculinización en el empleo. También ha habido un impacto positivo sobre la conservación

del espacio y los recursos naturales, ya que se han realizado más de 2.800 proyectos destinados a valorizar el patrimonio rural y natural (25% del total de proyectos), y se han introducido criterios ambientales en el conjunto de proyectos. En definitiva, es posible afirmar que todos los objetivos inicialmente planteados se han cumplido ampliamente en términos de eficacia. Además destaca la importantísima movilización de recursos privados que ha pasado de 139 Meuros iniciales a 397 Meuros finales (MAPA, 2003a).

3.3. EL ACTUAL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN (2000-2006)

La aprobación de la Agenda 2000 en marzo de 1999 estableció las bases de actuación de la UE para el periodo 2000-2006. Los cambios introducidos por este documento en los planteamientos de la UE sobre el futuro de la agricultura y el medio rural pretenden evitar que la PAC aparezca como la yuxtaposición de una política de precios y mercados, una política de estructuras y una política ambiental, implementada a través de instrumentos bastante complejos y sin homogeneidad global.

Los cambios más importantes que establece con respecto al desarrollo de áreas rurales son:

- El reconocimiento del desarrollo rural como segundo pilar de la PAC y la aprobación del Reglamento 1257/99 sobre Ayudas al Desarrollo Rural, que sienta las bases para una política de desarrollo rural en Europa.
- Una nueva reforma de los Fondos Estructurales, cuyos mayores efectos sobre las áreas rurales son la concentración y simplificación y una mayor flexibilidad para la aplicación de las medidas y del principio de subsidiariedad en los Estados miembros.
- Un mayor énfasis en las Medidas de Acompañamiento de la PAC, sobre todo en las medidas Agroambientales que pasan a ser el único elemento obligatorio en la nueva generación de programas de desarrollo rural. Así como la inclusión de la Indemnización Compensatoria dentro de estas medidas.

El Reglamento 1257/99 trata de integrar una serie de medidas de desarrollo rural en un plan único y coherente capaz de ofrecer apoyo a todas las zonas rurales a través de: a) la creación de unos sectores agrícola y forestal más fuertes; b) la mejora de la competitividad de las zonas rurales y c) el mantenimiento del medio ambiente y la preservación del patrimonio rural de Europa.

Para ello, aglutina el conjunto de disposiciones existentes relativas a la política de desarrollo rural en dos tipos de medidas: 1) *medidas de acompañamiento*, donde se incluyen las planteadas en la Reforma de 1.992 completadas con el régimen relativo a las zonas menos favorecidas y

a las zonas con limitaciones medioambientales específicas y 2) *medidas de modernización y diversificación*, que incluyen las siguientes medidas: a) ayudas a la inversión en explotaciones agrarias; b) estímulo a la instalación de jóvenes agricultores; c) ayudas a la formación profesional; d) incentivos a la mejora y canalización de las actividades de transformación y comercialización de productos agroalimentarios, y e) ayudas para el fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales.

El primer tipo de medidas se aplica horizontalmente en todas las regiones de la UE y su cofinanciación comunitaria corresponde a la sección Garantía del FEOGA. Sin embargo, la financiación del segundo tipo de medidas corresponde al FEOGA-G en las regiones fuera de Objetivo 1, y al FEOGA-O en las regiones Objetivo 1. Esta ampliación del ámbito de intervención de la sección Garantía del FEOGA, que comienza a financiar una parte importante de las medidas de desarrollo rural, ha sido interpretado como un indicio de la creciente importancia de la política de desarrollo rural.

Sin embargo, el planteamiento propuesto de que Secciones diferentes del FEOGA financien a zonas distintas plantea interrogantes, ya que el FEOGA-G (fondo mejor dotado) va a financiar a las zonas más ricas, mientras que el FEOGA-O lo va a hacer a las zonas rurales más atrasadas, lo que podría incrementar las disparidades. El cuadro siguiente recoge esta nueva forma de funcionamiento.

La búsqueda de una simplificación en los mecanismos de apoyo de la UE al desarrollo rural ha llevado a que las medidas de desarrollo rural se articulen a través de Programas Operativos en las regiones Objetivo 1 y de Programas de Desarrollo Rural en el resto del territorio.

**Cuadro 10. RESUMEN: APOYO DEL FEOGA
AL DESARROLLO RURAL**

	Financiación	Aplicación
Medidas de Acompañamiento	FEOGA-G	Todo el territorio
Otras medidas y medidas desarrollo rural	FEOGA-O	Objetivo 1
Otras medidas y medidas desarrollo rural	FEOGA-G	Fuera del Objetivo 1

Como consecuencia de ello, el marco financiero se estructura como sigue:

- Marco Comunitario de Apoyo para las regiones Objetivo 1, compuesto por:
 - 10 Programas Operativos Regionales Integrados con financiación plurifondo incluyendo FEOGA-O. El Programa Operativo Regional de Cantabria presenta algunas particularidades dada su situación de región en transición de Objetivo 1 a fuera de Objetivo 1.
 - 1 Programa Operativo Horizontal de Agricultura y Desarrollo Rural para la mejora de estructuras y sistemas de producción agrarios con financiación monofondo FEOGA-O.
- Programación del desarrollo rural en las regiones situadas fuera del Objetivo 1, compuesto por:
 - 7 Programas de Desarrollo Rural con financiación monofondo FEOGA-G.
 - 1 Programa de Desarrollo Rural para la mejora de estructuras y sistemas de producción agrarios en las regiones situadas fuera de Objetivo 1, con financiación monofondo FEOGA-G (excepto País Vasco y Navarra).

- 1 Programa Horizontal de Medidas de Acompañamiento con financiación monofondo FEOGA-G para todas las regiones, excepto para el País Vasco y Navarra, que por su especial régimen fiscal, tienen incluidas estas medidas en sus programas regionales de Desarrollo Rural.
- La Iniciativa Comunitaria LEADER + con financiación monofondo FEOGA-O.

Obviamente, de este periodo sólo se pueden analizar las propuestas aprobadas por la Comisión y dar algunos avances sobre cómo se están desarrollando los programas, aunque esta información debe considerarse con reservas, ya que además de los retrasos en la puesta en marcha de muchos programas, es un hecho constatado que la mayor parte de las actuaciones se realizan en los últimos años de funcionamiento.

3.3.1. El MCA de las regiones Objetivo 1 (2000-2006)

A pesar de los logros conseguidos en cuanto a la convergencia de las regiones Objetivo 1 españolas hacia la media de la UE, es indudable que en estas regiones aún persisten algunos problemas que había en los periodos anteriores. En conjunto, siguen perdiendo peso en la economía española, habiendo pasando de representar el 49,8% del VAB en 1987, a representar el 48,6% en 1997. Su ritmo de crecimiento ha venido siendo algo menor que la media española entre 1986 y 1996. Siguen teniendo una elevada componente agraria: representan casi el 80% del VAB agrario español y las aportaciones del sector agrario al PIB de estas regiones es más de dos veces superior a la media europea (5,6% en

1996, frente a un 3,5% para España y un 2,6% para toda la Unión Europea).

En este periodo de programación, Cantabria ha salido del Objetivo 1 (como ocurría en el periodo 1989-1993) y en estos momentos está sometida al régimen transitorio establecido por la Agenda 2000 para las zonas que dejan de pertenecer a algunos de los Objetivos de desarrollo de los Fondos Estructurales. Por ejemplo, regiones de Objetivo 1 suponen el 77% de la superficie y el 58,7% de la población nacional (MAPA, 2002b).

Entre los ejes del MCA 1989-1993 y 1994-1999 hubo bastante continuidad. Sin embargo, en el período 2000-2006 se aprecian algunos cambios, en consonancia con la evolución de la problemática y de las nuevas tendencias internacionales. La mayoría de las prioridades siguen siendo similares, aunque algunas cobran un especial protagonismo.

Así, se crean tres ejes de desarrollo nuevos: *Sociedad del conocimiento*, recogiendo una de las prioridades de la sociedad actual; *Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos*, que pasa a ser una de las grandes prioridades de la UE, y *Desarrollo local y URBAN*. Además se le da mucha más importancia a la necesidad de incrementar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las actuaciones de la Unión Europea.

En este período de programación, las actuaciones se articulan alrededor de los siguientes ejes:

1. Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo.
2. Sociedad del conocimiento (innovación, I+D, sociedad de la información).
3. Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos.

4. Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades.
5. Desarrollo local y URBAN.
6. Redes de transporte y energía.
7. Agricultura y desarrollo rural.
8. Estructuras pesqueras y acuicultura.
9. Asistencia técnica.

Las actuaciones prioritarias a desarrollar en el Eje de *Agricultura y Desarrollo Rural* tienen como objetivos promover un desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural introduciendo la componente de sostenibilidad, dar respuesta a las posibilidades de nuevos mercados de trabajo incluyendo la creación y mantenimiento de empleo, y profundizar en los procesos de igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres del medio rural.

Para ello, se definen como sus objetivos:

- Conseguir un sistema agroalimentario más eficaz y competitivo, a la vez que respetuoso con el medio ambiente.
- Promover un desarrollo rural integrado, que promueva la diversificación de la economía y que incorpore la componente territorial y las nuevas funciones sociales del mundo rural. Este planteamiento abre posibilidades de incidir sobre:
 - El territorio.
 - Las explotaciones agrarias.
 - Los sectores productivos.
 - La transformación e industrialización de productos agrarios.
 - El desarrollo socioeconómico de áreas rurales.

La estructura de medidas propuesta tiene una elevada componente agraria, acorde con el relevante papel que la agricultura sigue desempeñando en estas zonas, aunque también introduce oportunidades para el desarrollo de un enfoque multisectorial e integrado. Estas medidas son:

- 7.1. Gestión de recursos hídricos.
- 7.2. Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo, mejora de tierras y concentración parcelaria.
- 7.3. Inversiones en explotaciones agrarias.
- 7.4. Instalación de jóvenes agricultores.
- 7.5. Desarrollo endógeno de zonas rurales en el ámbito agrario: diversificación agraria y reconversión.
- 7.6. Recuperación de la capacidad de producción agraria dañada por desastres naturales y establecimiento de medios de prevención adecuados.
- 7.7. Formación agraria en territorios, colectivos y contenidos que no queden cubiertos por programas del FSE.
- 7.8. Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería financiera.
- 7.9. Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias.

Todas las medidas son financiadas por el FEOGA-O en estas regiones, excepto la 7.9 que lo es por el FEDER.

El MCA se divide en dos tipos de programas, los Programas Operativos Regionales y el Programa Horizontal de Mejora de Estructuras Agrarias. Este último tiene los mismos objetivos y medidas tanto dentro como fuera de Objetivo 1,

lo único que varía es el porcentaje de cofinanciación comunitaria en unas y otras zonas (*). Por ello, se va a analizar conjuntamente en un único epígrafe.

Cada Comunidad Autónoma del Objetivo 1 cuenta con un Programa Operativo integrado que incluye las medidas del eje 7 (Agricultura y Desarrollo Rural), excepto las relativas a recursos hídricos, inversiones en explotaciones e instalación de jóvenes que se recogen en los correspondientes Programas Horizontales; del eje 1 (mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo) que incluye, dentro de la medida de mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrarios, el apoyo a la industria agroalimentaria; del eje 3 en cuanto a las medidas relativas a la silvicultura y del eje 9 (asistencia técnica). El cuadro siguiente recoge las medidas a las que se han destinado mayores recursos financieros dentro del eje 7.

La principal diferencia que presenta esta distribución con respecto al periodo anterior es la inclusión de las partidas que se van a destinar a PRODER (medidas 7.5 y 7.9) dentro de estas medidas, así se aprecia cómo Andalucía, Asturias o la Comunidad Valenciana destinan una buena parte de su presupuesto a estas medidas.

También destacan las cantidades asignadas a la medida 7.8 que persiguen modernizar las explotaciones y adaptarlas a los requisitos de competitividad internacional, introduciendo tecnologías y métodos que hasta ahora han estado bastante ausentes del sector agrario.

(*) La reforma de los Fondos Estructurales establecida por la Agenda 2000 establece los límites máximos subvencionables de las actuaciones al 75% del coste total y el 50% del gasto público en las regiones Objetivo 1, y al 50% y el 25% respectivamente, en las regiones Objetivo 2 y 3. Además, introduce limitaciones en el porcentaje subvencionable de las infraestructuras generadoras de ingresos y de las inversiones en empresas.

Cuadro 11. DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS POR MEDIDAS DEL EJE 7 EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL OBJETIVO 1. PERÍODO 2000-2006

	Andalucía	Asturias	Canarias	Cantabria	Cast-La Mancha	Castilla y León	Extremadura	Galicia	Murcia	C. Valenciana
7.1. Gestión recursos hídricos										
7.2. Desarrollo y mejora infraestructuras de apoyo	21,02%	36%	5,50%	41,34%	16,97%	38,30%	46,56%	30,34%	80%	
7.3. Inversiones en explotaciones agrarias		1%	47,11%	23,39%		1,25%				32,95%
7.4. Instalación de jóvenes agricultores				11,49%						
7.5. Desarrollo endógeno de zonas rurales, ámbito agrario	41,20%	44%	15,42%	13,30%	27,06%	22,37%	24,55%	10,25%		30,48%
7.6. Recuperación capacidad producción agraria dañada por desastres naturales y medios preventivos	6,72%	1%		0,64%	0,48%	0,92%				
7.7. Formación agraria no incluida en programas del FSE				1,30%	2%			1,91%		
7.8. Prestación servicios a las explotaciones agrarias de calidad e ingeniería financiera	24,82%	16%	24,33%	8,54%	39,89%	29,72%	27,34%	57,50%	20%	35,96%
7.9. Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a actividades no agrarias	5,26%	2%	7,64%		13,60%	7,44%	1,54%			0,61%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, 2000.

En los restantes aspectos, en muchas de las CC.AA. hay una cierta continuidad con respecto al tipo de medidas que han priorizado en los periodos anteriores.

3.3.2. Programación en las regiones situadas fuera de Objetivo 1 (2000-2006)

Los Programas de Desarrollo Rural de las regiones fuera de Objetivo 1 presentan una gran diversidad en función de la heterogeneidad de problemas específicos que afectan a estas zonas. Estos Programas recogen las medidas que antes recogían los programas de Objetivo

5b, excepto en Navarra y País Vasco, donde por su especial régimen fiscal, los PDR recogen además de estas medidas, las medidas de acompañamiento.

Las prioridades de actuación recogidas en las decisiones aprobatorias de los Programas de Desarrollo Rural de las regiones españolas fuera de Objetivo 1, así como el coste total previsto para estos programas, son los del cuadro 12.

En general, existe una continuidad con las estrategias propuestas en el anterior periodo de programación, siendo la mayoría de las medidas de enfoque claramente agrario. Sin embargo, también es cierto que algunas de las CC.AA. están planteando un enfoque más integrado y potenciando las nuevas funciones del medio rural.

Cuadro 12. PRIORIDADES DE ACTUACIÓN EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL DE LAS REGIONES FUERA DE OBJETIVO 1. PERÍODO 2000-2006 (MILLONES DE EUROS)

	Andalucía	Baleares	Cataluña	Madrid	Navarra	La Rioja	País Vasco
Prioridad 1	Aumento competitividad	Modernización y adaptación explotaciones agrarias 13,028	Mejora estructuras, producción y mantenimiento actividades agrarias 40,12	Mejora estructuras agrarias y sistemas de producción 4,124	Infraestructuras rurales 29,134	Eficacia explotaciones agrarias 52,396	Inversiones explotaciones agrarias 31,639
Prioridad 2	Diversificación actividad agraria	Infraestructuras 3,921	Mejora industria agroalimentaria y comercialización 172,16	Mejora infraestructuras agrarias 17,309	Diversificación económica y dinamización zonas rurales 25,238	Industria agroalimentaria 49,596	Instalación jóvenes agricultores 1,915
Prioridad 3	Protección medio natural	Transformación y comercialización productos agrarios 21,048	Mejora recursos humanos 3,81	Mejora transformación y comercialización productos 31,184	Transformación y comercialización 37,154	Infraestructuras agrarias 52,174	Formación 2,455
Prioridad 4	Calidad de vida	Potenciación y protección recursos naturales 9,727	Mejora infraestructuras y servicios rurales 84,23	Medio ambiente y recursos naturales 29,930	Silvicultura y recursos naturales 47,515	Medidas complementarias 83,895	Jubilación anticipada 5,232
Prioridad 5	Formación	Catástrofes naturales 0,07	Apoyo economía rural y diversas actividades 35,12			Silvicultura, medio natural y paisaje 36,892	Indemnización compensatoria 18,900
Prioridad 6			Mantenimiento y mejora recursos forestales 56,49				Programas agroambientales 30,548
Prioridad 7			Mantenimiento y mejora medio ambiente 8,85				Transformación y comercialización productos agrarios 56,352
Prioridad 8							Silvicultura, forest. y func. ecológ. bosque 38,575
Prioridad 9							Medidas desarrollo local integrado 48,607

Cuadro 12. PRIORIDADES DE ACTUACIÓN EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL DE LAS REGIONES FUERA DE OBJETIVO 1. PERÍODO 2000-2006 (MILLONES DE EUROS) (Continuación)

	Andalucía	Baleares	Cataluña	Madrid	Navarra	La Rioja	País Vasco
Otros						Medidas compensatorias anteriores y transitorias 10,566	
Coste total (*)	471,358	48,042	400,98	82,547	139,042	285,519	235,76
Fondos UE	257,695	21,619	206,95	39,941	69,526	143,871	121,199
% financiación comunitaria	54,67%	45,00%	51,61%	48,39%	50,00%	50,39%	51,41%

(*) Incluidas la continuación de las medidas actuales y la evaluación.
Fuente: Comisión Europea, 2000.

3.3.3. El Programa Horizontal de Mejora de Estructuras (2000-2006)

Este programa horizontal se basa en la persistencia de muchos de los problemas estructurales agrarios, como el gran número de explotaciones de escasa dimensión física y económica y en la necesidad de adaptar el sector a los nuevos escenarios y fomentar una agricultura más multifuncional. Por otra parte, la elevada edad de muchos titulares de explotación y la baja densidad de población en gran parte de las zonas rurales, justifican que la instalación de jóvenes dedicados a la agricultura continúe siendo una medida prioritaria de ámbito nacional.

El hecho de que estos problemas estén presentes en todo el territorio español, junto con la importancia de que todos los agricultores españoles tengan igualdad de oportunidades de acceso a las medidas de inversión en explotaciones, hace que estas acciones se hayan agrupado bajo una planificación común de escala nacional. En el caso de la gestión de recursos hídricos estas razones son especialmente válidas

ante la imposibilidad de identificar cuencas hidrográficas con delimitaciones político-administrativas. A ello se une el carácter del Plan Nacional de Regadíos como elemento integrado en el Plan Hidrológico Nacional.

Siguiendo la normativa propuesta por la Comisión en la Agenda 2000, en las regiones Objetivo 1 se gestiona como un Programa Operativo y en las demás como un Programa de Desarrollo Rural. Los objetivos y medidas son similares, aunque los porcentajes de cofinanciación comunitaria varían de unas a otras regiones.

Su objetivo general es *eleva los niveles de bienestar económico y social de la población rural a través de una actividad económica agraria, efectiva, eficiente y respetuosa con el medio natural, ejercida en un espacio rural atractivo.*

Para conseguirlo se establecen las siguientes 4 áreas prioritarias:

- Racionalización del uso de recursos hídricos.
- Mejora de la estructura de las explotaciones y rejuvenecimiento de los titulares.

- Reordenación de los sectores productivos.
- Mejora de la calidad de vida y protección del medio natural.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el programa se articula fundamentalmente en torno a las siguientes medidas:

- Gestión de recursos hídricos agrícolas.
- Inversiones en las explotaciones agrarias.
- Instalación de jóvenes agricultores.
- Evaluación, seguimiento, control, información y publicidad.

Las actuaciones que está previsto desarrollar en la medida de gestión de recursos hídricos son las de consolidación y mejora de regadíos exis-

tentes y nuevos regadíos enmarcados en el Plan Nacional de Regadíos.

Las inversiones en explotaciones van dirigidas a mejorar y reorientar la producción, incrementar la calidad, proteger y mejorar el medio natural y las condiciones de bienestar e higiene de los animales, impulsar la diversificación de actividades agrarias para complementar la renta de los agricultores, así como reducir costes de producción y, en determinados casos, adecuar la estructura productiva de las explotaciones.

La instalación de jóvenes pretende incorporarlos a las explotaciones agrarias como titulares o cotitulares.

Las inversiones previstas por medidas para el total del periodo tanto fuera como dentro de Objetivo 1 son:

Cuadro 13. FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA OPERATIVO PLURIRREGIONAL DENTRO Y FUERA DE OBJETIVO 1. PERÍODO 2000-2006 (MILLONES DE EUROS)

	Objetivo 1		Fuera Objetivo 1	
	Gasto público total	Contrib. UE	Gasto público total	Contrib. UE
Regadíos PNR	1.292,9832	775,074	383,587	180,2
Otros regadíos	7,14	5	142,278	46,164
Inversiones	732,5566	428,734	224,52	101,035
Otras Inversiones			21,513	9,68
Jóvenes	467,2165	273,13	120,529	60,265
Asistencia técnica FEOGA-O	9,6427	7,232		
Total programa	2.509,5391	1.489,17	892,427	397,343

Fuente: MAPA, 2002b, 2002.

Más de la mitad de las inversiones de este programa se van a dedicar a la inversión en regadíos, principalmente a las actuaciones previstas en el Plan Nacional de Regadíos, ya que la

variabilidad de la climatología española y su escasez de precipitaciones en muchas zonas, son factores que limitan en gran medida la competitividad de las explotaciones.

Las CCAA con una mayor inversión dentro del programa son:

- En Objetivo 1, Castilla y León ,Andalucía, Murcia, Valencia y Castilla-La Mancha
- Fuera de Objetivo 1, Aragón y Cataluña (35%).

3.3.4. Programa Horizontal de medidas de acompañamiento (2000-2006)

Las medidas de acompañamiento en el periodo de programación 2000-2006, al igual que en el anterior, son financiadas por el FEOGA-G y vienen recogidas en el Programa Operativo *horizontal para las medidas de acompañamiento de*

la PAC. La problemática respecto de estas medidas es similar en todas las regiones españolas, tanto en relación con las áreas desfavorecidas y de montaña como en cuanto a la elevada edad de muchos titulares de explotación y la baja densidad de población, la existencia de problemas agroambientales o la necesidad de incrementar la masa forestal. Así, todas las CC.AA. excepto País Vasco y Navarra, tienen un régimen análogo de actuaciones y financiación.

En este periodo, se ha ampliado tanto el número de medidas, que ahora pasan a ser cuatro (cese anticipado, indemnización compensatoria, forestación de tierras agrarias y medidas agroambientales), como el volumen de fondos destinados a las mismas como se aprecia en el cuadro siguiente:

Cuadro 14. IMPORTE DESTINADO A LAS MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO DE LA PAC EN LOS PERÍODOS 1994-1999 Y 2000-2006 (EUROS)

	Período 1994-1999		Período 2000-2006		% variación periodos	
	Fondos UE	Gasto público total	Fondos UE	Gasto público total	Fondos UE	Gasto público total
Agroambientales	276.565.331,9	382.251.495,3	903.008.691,5	1.318.650.569,3	326,5%	345,0%
Cese anticipado	68.361.673,9	96.328.727,4	288.979.400,2	458.765.374,5	422,7%	476,2%
Forestación	568.275.454,7	769.509.161,1	718.954.726,8	1.078.856.664,0	126,5%	140,2%
Indemniz. compensatoria	314.567.022,8	486.988.514,4	385.959.181,5	563.436.979,6	122,7%	115,7%
Total	1.227.769.483,3	1.735.077.898,2	2.296.902.000,0	3.419.709.587,4	187,1%	197,1%

La importancia cuantitativa y cualitativa que las Administraciones concede a estas medidas en el periodo de programación actual es considerablemente superior a la del periodo anterior. El importe del gasto público total prácticamente se ha duplicado, aunque las variaciones entre medidas son muy considerables. Así, los importes destinados a medidas agroambientales se han

multiplicado por 3,5 y los de cese anticipado casi por 5. Los incrementos para las otras dos medidas son más moderados. También es destacable que en todos los casos el incremento del gasto público ha sido superior al incremento de los fondos comunitarios, lo que es fiel reflejo de la firme apuesta de las distintas administraciones nacionales por este tipo de medidas.

Medidas Agroambientales

La problemática agroambiental viene afectando en mayor o menor medida, al conjunto de las regiones españolas, independientemente de su grado de desarrollo económico y tecnológico. En las zonas más desarrolladas, la presión demográfica, el desarrollo industrial e incluso la intensificación de la agricultura y la ganadería son factores que determinan la sostenibilidad del uso de los recursos naturales. En las regiones de mayor retraso estructural, factores como el envejecimiento de su población, la desertificación demográfica o la intensificación de la agricultura dan lugar a una serie de situaciones negativas como el abandono de cultivos, pastos y bosques y el desarrollo de vegetación espontánea incontrolada, que acentúan el riesgo de incendios, de sobreexplotación, de erosión, de entarquinado de los pantanos o de inundaciones.

A estas causas hay que añadir factores climáticos y geológicos que contribuyen decisivamente a la desertificación. La sequía es un proceso que periódicamente afecta a la península ibérica ocasionando tanto daños medioambientales como socioeconómicos. En 22 millones de hectáreas (cerca del 50% del territorio) la intensidad de proceso erosivo supera lo tolerable. De ellas, 9 millones de hectáreas están sometidas a procesos de erosión muy graves. A su vez, los incendios forestales afectan a una media anual de 105.000 hectáreas.

A lo anterior, se unen las externalidades desfavorables de la agricultura y la ganadería, por el uso inadecuado de fertilizantes y fitosanitarios, la concentración de explotaciones ganaderas en determinadas comarcas y la inadecuada gestión de residuos ganaderos; el deterioro y empobre-

cimiento de los paisajes rurales ante las exigencias de la mecanización; la sobreexplotación de acuíferos, etc. Todo ello, con la creciente importancia de la integración de aspectos medioambientales en la agricultura, justifican que las medidas agroambientales sean prioritarias de este programa en este periodo. Así, las prioridades establecidas son:

1. Racionalización del uso de inputs.
2. Mejora de la viabilidad de las explotaciones.
3. Reordenación de los sectores productivos.
4. Mejora de la calidad de vida y de la protección del medio natural.

Actuaciones, todas ellas encaminadas a conseguir sistemas de producción adaptados a las necesidades de conservación del medio y, por tanto, a hacer compatibles la gestión económica con la permanencia o renovación de los recursos naturales.

Además del volumen financiero, también se han ampliado las medidas de actuación, constituyendo un elenco que pretende incidir sobre los elementos naturales más relevantes como son el agua, los suelos, la biodiversidad, el paisaje y los riesgos naturales. Así, las principales medidas son:

1. Extensificación de la producción agraria.
2. Variedades autóctonas vegetales en riesgo de erosión genética.
3. Técnicas ambientales de racionalización en el uso de productos químicos.
4. Lucha contra la erosión en medios frágiles.
5. Protección de flora y fauna en humedales.
6. Sistemas especiales de explotación con alto interés medioambiental.

7. Ahorro de agua de riego y fomento de la extensificación en la producción.
8. Protección del paisaje y prácticas de prevención contra incendios.
9. Gestión integrada de las explotaciones.

Al igual que ocurre con el resto de los programas, las CC.AA. han seleccionado de entre todas las medidas existentes aquellas que mejor se adaptan a sus necesidades y objetivos. Como consecuencia de ello, hay bastante diversidad en las medidas propuestas, aunque algunas, como la agricultura ecológica, se están implementando prácticamente en todas las CC.AA.

Las primas correspondientes a cada medida se han calculado para que el apoyo sea suficiente para compensar a los agricultores de los costes que supone la incorporación de modelos de producción compatibles con los valores ambientales, pero sin dar lugar a una sobrecompensación. El principio básico que rige estas ayudas es retribuir a los agricultores por las mejoras medioambientales a que se comprometen, que van más allá del cumplimiento de las obligaciones y normas.

Con respecto a las previsiones del programa, se espera elevar la cifra de beneficiarios, desde los 70.000 del año 1999 a 179.000 en el 2006. Así mismo, la superficie afectada pasará de las aproximadamente 1.700.000 hectáreas en el período anterior a 2.900.000 hectáreas. Respecto a la ganadería, se espera que el programa repercuta, directa o indirectamente, en 40.000 UGM más que en el período anterior (MAPA, 2003b).

En el nuevo período no sólo se continúa con las actuaciones de protección de los elementos naturales suelo, agua y paisaje, sino que se refuerzan las acciones dirigidas a preservar la biodiversidad y la riqueza genética, junto con la

prevención de riesgos derivados de las condiciones naturales como la climatología, orografía, etc. Se da continuidad a las actuaciones en zonas RAMSAR, ZEPA, Parques Nacionales, y se da cabida al resto de espacios naturales contenidos en la Red NATURA 2000. Con estas nuevas actuaciones se amplían considerablemente los espacios protegidos de potencial aplicación de las medidas agroambientales.

Cese anticipado de la actividad agraria

El envejecimiento de la población agraria y, en especial, de los responsables de la gestión técnica y económica de las explotaciones agrarias, constituye un serio obstáculo tanto para avanzar por la vía de la competitividad como para garantizar el mantenimiento de la actividad económica en el medio rural.

Esta medida ha experimentado un incremento de fondos del 476% con respecto al período precedente, demostrando que ante los graves problemas de envejecimiento que afectan a la agricultura española, ésta es una de las mayores prioridades del momento.

El objetivo general es fomentar la existencia de explotaciones agrarias viables a través del rejuvenecimiento del colectivo de agricultores, consolidando agricultores con suficiente formación y apoyando explotaciones de tamaño suficiente.

Se trata además de una medida que busca sinergias con la medida de *Instalación de jóvenes agricultores*, al ofrecer a éstos la posibilidad de acceder a explotaciones agrarias viables como cesionarios, aunque, como se ha comentado, en el período anterior no se dieron estas interrelaciones. También está contribuyendo a la

reordenación del sector lechero, ya que contempla de manera especial el abandono de estos productores.

El objetivo para este periodo es conseguir que 14.570 agricultores se acojan a este programa, con lo que se espera ayudar a consolidar un número de 3.000 jóvenes que pasarán a gestionar la explotación familiar (MAPA, 2003b).

Otros beneficios derivados de esta medida son mejorar la calidad de vida y la renta de los agricultores de mayor edad, incrementar la dimensión de las explotaciones de los cesionarios o consolidar el empleo agrario, ya que se estima que se podrían establecer unas 8.000 nuevas explotaciones de mayor viabilidad económica que ayudarían a mantener unos 16.000 puestos de trabajo en el medio rural.

Indemnización compensatoria

La persistencia de muchos de los problemas de las zonas desfavorecidas, entre las que se encuentran gran cantidad de explotaciones, ya sean zonas de montaña, zonas con graves problemas de despoblamiento o con dificultades especiales, requiere una estrategia común para todo el territorio.

En este sentido, las indemnizaciones compensatorias buscan el mantenimiento de la actividad agraria y el fomento de sistemas agrarios sostenibles en las zonas más desfavorecidas. Dentro de los criterios para percibir estas primas se establece un compromiso formal de ejercer una agricultura sostenible, empleando códigos de buenas prácticas agrícolas, adecuadas a las características agrarias de la zona en la que se ubique, compatibles con el medio ambiente y de mantenimiento del campo y del paisaje. Tam-

bién contribuyen a la viabilidad de las explotaciones agrarias, gracias a la compensación de las desventajas naturales de las explotaciones agrarias en estas zonas, caracterizadas por tener costes más altos y rendimientos más bajos y a la viabilidad de las comunidades rurales (los perceptores de la ayuda deben residir en las zonas calificadas como desfavorecidas).

El número medio de beneficiarios para el periodo se estima en unos 145.000, cuyas explotaciones integrarán una superficie total de unos 12 millones de hectáreas (de las cuales el 52% corresponden a zonas de despoblamiento, el 47% a zonas de montaña y el 1% a zonas con dificultades especiales). Con el incremento previsto de las cuantías a percibir dentro de este concepto, se espera que la renta agraria de referencia de los agricultores beneficiarios mejore, aproximadamente, en un 10% (MAPA, 2003b).

Otros efectos que se esperan de estas medidas son la mejora de la calidad de vida del medio rural, el incremento de los ingresos de los agricultores o la disminución de las pérdidas de empleo por abandono del sector.

Forestación de tierras agrarias

La estrategia nacional forestal, basada en la necesidad común de incrementar la masa forestal de todas las CC.AA. incluidas en el programa, se ha visto reforzada por el incremento de fondos. Con esta medida se busca la ampliación de las zonas arboladas, tanto desde el punto de vista productivo como medioambiental y la recuperación para uso forestal de una parte del suelo agrícola. Con ello se conseguirá diversificar la producción de las explotaciones y racionalizarla

evitando producciones excedentarias y subvencionadas.

Los objetivos para este periodo son forestar unas 150.000 ha, con un coste medio de 2.882 euros/ha (incluyendo los costes de forestación, los acumulados de mantenimiento y prima de compensación por pérdida de rentas y la parte proporcional de obras complementarias a la plantación) y con unos 14.700 beneficiarios. Como consecuencia adicional de esta medida, se generarán un buen número de empleos (aproximadamente 1.530.000 jornales en forestación y una cantidad equivalente en mantenimiento, durante los 5 años), aunque es un empleo estacional, concentrado de noviembre a marzo.

El número de hectáreas que se prevé mantener es de unas 930.000, lo que supondrá aproximadamente 1.860.000 jornales.

3.3.6. LEADER + y PRODER-2 (2000-2006)

A pesar de la reducción en el número de Iniciativas Comunitarias, la continuidad de la Iniciativa LEADER indica la importancia que se concede en este nuevo período a las actuaciones en materia de desarrollo rural, dado los buenos resultados obtenidos en las dos ediciones anteriores de LEADER.

LEADER+ se presenta como un instrumento complementario de la política rural, que pretende recuperar el carácter de *laboratorio de experiencias con que nació* LEADER I, experimentando nuevos enfoques de desarrollo que orienten, completen o refuercen la política de desarrollo rural. Además, se ha pretendido aplicarlo sólo en aquellas áreas con voluntad y capacidad real para implementar métodos innovadores y de calidad de desarrollo territorial.

El objetivo de la nueva Iniciativa LEADER+ es *incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre el potencial de su territorio, desde una perspectiva de más largo plazo, y fomentar la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible originales, integradas, de calidad y destinadas a la experimentación de nuevas formas de valorización del patrimonio natural y cultural; de mejora del entorno económico, a fin de contribuir a la creación de empleo y de mejora de la capacidad de organización de las respectivas comunidades*. Para ello, se articula en torno a tres capítulos:

1. Apoyo de las estrategias de desarrollo rural territoriales, integradas y piloto, basadas en el enfoque ascendente y en la cooperación horizontal.
2. Apoyo de la cooperación interterritorial y transnacional.
3. Integración en una red de todos los territorios rurales de la Comunidad, tengan o no acceso a LEADER+, así como de todos los agentes de desarrollo rural.

El reconocimiento de que los problemas de las áreas rurales no se limitan a territorios específicos ha llevado a que la nueva Iniciativa sea de aplicación general en todas las áreas rurales de la UE.

Otras novedades que presenta LEADER+ son: 1) la gran importancia que se le da a la *cooperación* y las nuevas posibilidades que se abren al permitir que esta cooperación pueda ser *interterritorial* o *transnacional*; 2) la obligatoriedad de que el Grupo gestor esté compuesto por un conjunto representativo y equilibrado de interlocutores de los diferentes sectores socioeconómicos del territorio, debiendo representar los agentes económicos y las asociacio-

nes como mínimo el 50% en los órganos de decisión; 3) la necesidad de articular la estrategia de desarrollo en función de un aspecto dominante representativo de la identidad, los recursos o los conocimientos técnicos específicos del territorio en cuestión y capaz de aglutinar a todos los operadores y proyectos presentes; 4) la definición de una serie de prioridades a la hora de diseñar la estrategia o 5) la asunción de la cofinanciación comunitaria por parte del FEOGA-O para evitar los problemas acaecidos en LEADER I y II, derivados de la dificultad de compatibilizar las financiaciones procedentes de los tres Fondos Estructurales. Para ello se le permitirá a este fondo cubrir ámbitos de financiación que anteriormente estaban reservados a los otros fondos.

La puesta en práctica de LEADER+ en España se hace a través de 17 programas regionales (coordinados por las 17 Comunidades Autónomas, al igual que en el periodo anterior) y de un Programa horizontal coordinado y gestionado por el MAPA. Este último programa incluye la integración en red de todos los GAL españoles (a través de la Célula de Promoción y Animación de Desarrollo Rural) y la aplicación de LEADER+ para aquellos casos en los que el ámbito territorial del GAL abarca más de una Comunidad Autónoma. En concreto, se han aprobado 145 grupos, de los que 5 son interautonómicos (1) y los 140 restantes se distribuyen entre los 17 programas regionales.

PRODER-2 presenta cambios con respecto al período anterior. La principal diferencia es su

propia naturaleza, ya que en este periodo no es un Programa Operativo, sino un paquete de medidas de desarrollo endógeno incluidas en los Programas Operativos Integrados de Objetivo 1 y en los Programas de Desarrollo Rural de fuera de Objetivo 1. Estas medidas se corresponden con las incluidas en los Reglamentos (CE) 1257/99 (relativo al FEOGA-O) y 1261/99 (relativo al FEDER).

Otra novedad importante es el ámbito de aplicación. Mientras que en el anterior periodo estaba limitado a regiones Objetivo 1, en este periodo no existe esta limitación. De ahí, que su implantación dependa de la voluntad de las CC.AA. y no de una restricción administrativa. Concretamente, se está aplicando en todas las CC.AA. excepto Navarra, La Rioja, País Vasco, Baleares y Murcia. Además, en los territorios de Andalucía, Madrid y Canarias pueden existir Grupos que al mismo tiempo desarrollen PRODER-2 y LEADER+.

Los fondos europeos financiadores de PRODER-2 son el FEOGA-O y el FEDER en Objetivo 1 y el FEOGA-G fuera de Objetivo 1. Sin embargo, no todas las CC.AA. Objetivo 1 han incluido el FEDER en su planteamiento de programación, y en otras la relación FEOGA/FEDER es muy favorable al primero (en las CC.AA. de Andalucía, Asturias, Extremadura, Galicia y Valenciana menos del 10% del gasto público del programa corresponde al FEDER).

Como consecuencia más inmediata de ello, el nuevo PRODER tiene una componente mucho más agraria que el anterior. Pero lo más importante es que muchas CC.AA. pueden no estar haciendo uso de las posibilidades derivadas de combinar ambos fondos. Así, y al contrario de lo que ocurría en el periodo anterior, en el que el FEOGA-O financiaba actuaciones

(1) Los grupos interautonómicos son: Puente de los Santos (Asturias y Galicia), Peña Trevinca (Galicia y Castilla y León), ADESNAR-Prepirineo (Navarra y Aragón), País Románico (Cantabria y Castilla y León), Os Ancares (Galicia y Castilla y León).

en los municipios más agrarios, y el FEDER lo hacía en los municipios no agrarios. Ahora, el FEOGA-O puede financiar todas estas medidas en cualquier municipio y el FEDER se puede reservar para otro tipo de actuaciones como PYME, nuevas tecnologías ..., de considerable influencia en el incremento del grado de innovación y de la competitividad de las zonas rurales.

El gasto programado para PRODER-2 ha crecido considerablemente, duplicándose el gasto público y con un fuerte incremento de los fondos de la Administración Central. Así en este periodo, casi dos tercios del gasto público corresponden a financiación comunitaria, casi una cuarta parte a las Administraciones autonómicas y locales y en torno a un 13% a la Administración Central.

Cuadro 15. GASTO PÚBLICO PROGRAMADO EN PRODER Y PRODER-2
(MILLONES DE EUROS)

	PRODER	PRODER-2	% incremento
Unión Europea	279,8 (69%)	515,2 (63%)	84%
Administración Central	16,0 (4%)	104,0 (13%)	550%
Administración Autonómica + Local	108,9 (27%)	194,4 (24%)	79%
Total Gasto Público	404,7 (100%)	813,6 (100%)	101%

El número de grupos ha pasado de 97 en el periodo anterior a 162 (en este gran aumento influye considerablemente el hecho de que los 50 grupos de desarrollo rural andaluces estén acogidos al programa PRODER). Así, entre PRODER-2 y LEADER+ está prácticamente cubierta la totalidad de los espacios rurales españoles.

La gestión en este periodo se realiza a través de una subvención global en Andalucía y como medidas dentro de los respectivos Programas Operativos y de Desarrollo Rural en el resto de las CC.AA. Otro gran cambio consiste en que en esta edición no existe un único régimen de ayudas, cada CC.AA., además de elegir los fondos a aplicar, las medidas y acciones a desarrollar y los métodos de gestión a implantar, también ha planteado condiciones específicas para la concesión de ayudas.

Gracias a estas peculiaridades, PRODER-2 se convierte en un tipo de experiencia sobre desarrollo rural sin equiparación en cuanto a su método y programación financiera en ningún otro país de la UE.

4. REFLEXIONES FINALES



La preocupación por el desarrollo de áreas rurales ha estado presente en las agendas políticas de todos los periodos analizados, aunque es a partir de la adhesión a la Unión Europea cuando se hace más manifiesta, tanto por la diversidad de medidas y actuaciones existentes como por la disponibilidad de recursos financieros para acometerlas.

La política de desarrollo rural llevada a cabo en España desde 1986 ha tenido una concepción

dual, basada en un enfoque sectorial y en otro enfoque territorial. Así, por un lado, propone unas medidas destinadas exclusivamente a los agricultores, que pretenden modernizar el sector agrario y diversificar sus actividades, y, por otro, defiende un enfoque territorial ascendente y participativo (materializado en la filosofía y en el método de la Iniciativa LEADER) que busca dinamizar los territorios rurales a través de una visión proactiva, que potencie inversiones destinadas a la puesta en valor de recursos endógenos.

Hasta ahora, ambos enfoques han evolucionado en planos paralelos, sin que se hayan producido suficientes puntos de contacto reales. Sin embargo, esta situación difícilmente va a poder ser mantenida en el futuro, ya que la necesidad de dar respuestas a los problemas de las áreas rurales hace necesaria una redefinición de las políticas. La revitalización del medio rural implica superar las lógicas sectoriales; potenciar los nuevos enfoques territoriales y redefinir las relaciones entre agricultura y sociedad de manera que deriven en beneficios mutuos.

El análisis de los diferentes periodos de programación pone de manifiesto una evolución en cuanto a los objetivos de esta política. Así, mientras que en los dos primeros periodos se dio la primacía a la eficiencia y la competitividad, en el último periodo se le da una mayor importancia a la sostenibilidad en sus distintas vertientes. La Agenda 2000, además de profundizar en la necesidad de incrementar la competitividad y de adaptarse a la sociedad del conocimiento introduce la obligatoriedad en el cumplimiento de requisitos medioambientales, hace más hincapié en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y pone énfasis en la necesidad de incrementar la calidad de los productos y de los procesos.

El impacto de las actuaciones llevadas a cabo en el ámbito del territorio español desde 1989 ha permitido avanzar en la convergencia de las zonas más atrasadas, el PIB de las regiones Objetivo 1 ha pasado de representar el 63,96% de la media comunitaria en 1990 a ser el 68,7% en 2000 (aunque esta evolución ha sido similar a la seguida por el conjunto de las regiones españolas). Sin embargo, la productividad de estas regiones (medida en términos de valor añadido por trabajador) no ha seguido la dinámica de crecimiento nacional, ya que ha pasado de ser un 89,59% de la productividad media de España, a ser un 88,74%. Esta situación es más evidente en las zonas de ruralidad más profunda, que siguen teniendo graves problemas para adaptarse a los flujos de competitividad.

La continuidad de las medidas estructurales ha permitido incrementar su eficiencia, el grado de confianza y, por tanto, de aceptación de las mismas, por parte de los agricultores y el número de beneficiarios incluidos en los distintos programas propuestos. Como consecuencia de ello, además de avanzar en la modernización y reestructuración de las explotaciones, se están produciendo otros efectos, como un mayor incremento de las inversiones en las explotaciones, una mayor profesionalización del sector o una modernización del sector agroalimentario. Además se han reducido las disparidades de ingresos entre las áreas rurales y las urbanas, ya que entre 1995 y 2000 la productividad de la agricultura se ha incrementado en un 27,79%.

También existen algunas limitaciones de estos programas como: 1) el bajo nivel de difusión, información y conocimiento de los programas por parte de los agentes locales y de la población en general; 2) la insuficiente participación de los agentes socioeconómicos en las

distintas fases del programa, que ocasiona una disminución del nivel de eficacia en determinadas actuaciones y del grado de implicación local; 3) la menor importancia asignada a la formación o 4) la persistencia de importantes carencias de infraestructuras en algunas zonas rurales derivadas de su baja densidad de población, su carácter periférico, su reducida accesibilidad y la escasez de núcleos urbanos importantes, que hacen que, a pesar de las importantes inversiones realizadas, sea necesario seguir realizando estas actuaciones.

A continuación se exponen de forma más detallada, los efectos y repercusiones más destacables de cada periodo.

- El periodo de programación 1989-1993 significó un profundo cambio, a la vez que una indudable oportunidad, en cuanto a las formas de intervención y desarrollo en las zonas más retrasadas. La mayor disponibilidad de fondos, aunque llevó aparejada una considerable complejidad burocrática y administrativa, abrió la posibilidad de numerosas actuaciones destinadas a aumentar la competitividad y la inserción de estos territorios en los flujos globales de desarrollo. España en general, y sus zonas rurales en particular, se han beneficiado considerablemente de estas oportunidades.

En este primer periodo la falta de experiencia en el manejo de los procedimientos y de la cultura administrativa europea, junto con el proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, plantearon algunas dificultades que se han ido eliminando en los siguientes periodos de programación.

Las prioridades de inversión del MCA 1989-1993 para las regiones Objetivo 1 se

concentraron en las infraestructuras de transporte y comunicaciones (Eje 1), que recibieron más de la mitad de la inversión, seguidas del desarrollo del tejido económico y de la valoración de los recursos humanos. Las medidas de agricultura y desarrollo rural (Eje 4) tuvieron una relevancia menor (ya que la magnitud de los fondos destinados al FEOGA-O es mucho menor que la del FEDER o el FSE), aunque introdujeron un considerable volumen de fondos en la agricultura y en las zonas rurales españolas. Las principales actuaciones se concentraron en el MCA de las regiones Objetivo 1, aunque también hubo iniciativas para las regiones Objetivos 5a y 5b.

La puesta en marcha de estas medidas significó una disponibilidad de recursos específicos para la mejora estructural de la agricultura y para el desarrollo de áreas rurales. Ello se ha traducido en un importante apoyo a la competitividad de la agricultura, al incremento de la calidad y transformación de los productos y a la mejora del entorno natural.

- El periodo de programación 1994-1999 representó, tanto en la Unión Europea como en España, la consolidación de la forma de actuar de la política regional, en general, y de la política de desarrollo rural, en particular. El incremento de la dotación de fondos, la continuidad de las medidas y la mejora en el diseño y gestión de los programas, así lo avalan.

La experiencia previa de las Administraciones en cuanto a su participación en los distintos marcos de referencia, ha servido de base para la elaboración de los pro-

gramas de los periodos siguientes, potenciando las actuaciones que resultaron eficaces durante el período anterior, eliminando o reduciendo aquellas que no tuvieron tanto éxito e incluyendo otras nuevas con posibilidades de éxito.

Además, tanto la responsabilidad compartida entre las Administraciones Central y Autonómicas como el hecho de que los programas eran plurifondo, obligaron a establecer cauces de comunicación y coordinación (entre administraciones de distinto nivel y entre diferentes departamentos dentro de una misma administración) para la gestión de los programas. Como consecuencia de ello, se ha creado una cultura de trabajo en común que ha permitido una visión más integral de las intervenciones y una cierta ruptura de la estanciedad administrativa. Esta situación, además de incidir en el funcionamiento de los programas, ha generado impactos positivos dentro del propio funcionamiento de las administraciones.

A pesar de lo anterior, esta forma de proceder también incrementó la complejidad de los procedimientos burocráticos, ante la necesidad de compatibilizar diferentes métodos de trabajo. En el actual periodo de programación se han propuesto programas monofondo para las regiones fuera de Objetivo 1 y para las Iniciativas Comunitarias. Ello supone una simplificación en la gestión, pero también puede derivar en una visión más sectorial y menos integrada, eliminando algunos de los logros de coordinación conseguidos en el anterior período.

El cambio más relevante de este periodo fue la introducción de las medidas de acompañamiento de la PAC, que ha permitido que el FEOGA-Garantía financie actuaciones de política estructural. Estas medidas no tuvieron gran repercusión en este periodo. La novedad de las medidas, la falta de tradición de los agricultores españoles en este tipo de actuaciones y su natural rechazo a los cambios, unidos a una mentalidad forjada en el productivismo que entiende con dificultad aspectos como cuidar el entorno natural, cambiar las prácticas tradicionales o forestar tierras agrarias, están en el origen de la relativa de aceptación de estas medidas.

- En el periodo 2000-2006 se han incrementado notablemente los fondos disponibles para estas medidas, sobre todo para las agroambientales. A pesar de las dificultades de arranque que están teniendo, este programa puede tener una gran relevancia para gran parte del territorio nacional, ya que puede ayudar a corregir los problemas que en algunas zonas están causando las ayudas sectoriales (basadas en la producción y diseñadas para zonas con altos rendimientos productivos) y, además, pueden ser una solución para muchas zonas rurales, en las que sus condiciones naturales y de producción son incapaces de garantizar su competitividad en el actual entorno internacional.

Una novedad del periodo actual que está creando inquietud es el hecho de que fondos estructurales distintos financien políticas semejantes en territorios diferentes, y que sea precisamente el fondo

mejor dotado (el FEOGA-Garantía) el que financie a las zonas más desarrolladas. La razón para ello está en el principio de austeridad presupuestaria que en estos momentos rige el funcionamiento de la Unión Europea. Sin embargo, en algunos círculos despierta reservas ante la sensación de que las políticas que financian el FEOGA-Garantía funcionan mejor que las que financian el FEOGA-Orientación. En ello influyen factores como la mejor dotación tanto en recursos humanos como financieros del primero o sus procedimientos burocrático-financieros que permiten una mayor agilidad.

- Por lo que se refiere al enfoque territorial del desarrollo rural, LEADER I lo introdujo de forma tímida en el periodo 1989-1993. La apuesta por un enfoque de desarrollo rural que superase las actuaciones en agricultura abrió la posibilidad de diversificar actividades y de implicar a otros actores del medio rural en la solución de los problemas de estas zonas. En este primer momento, las actuaciones se limitaron a facilitar la implementación de la política europea, pero sin tomar decisiones propias que la potenciaran o que extendieran sus actuaciones para incidir de forma más significativa en la problemática de las zonas rurales. A pesar de ello y de su escasa dotación financiera, LEADER despertó unas enormes expectativas e hizo que su filosofía se extendiera a más territorios y políticas en los periodos posteriores.

La aceptación de este enfoque por parte de las zonas rurales viene avalada por la gran cantidad de territorios que presenta-

ron su candidatura a LEADER II y que, ante la imposibilidad de dar respuesta a todos ellos, obligó a proponer el programa PRODER y a incrementar considerablemente el número de territorios en los que se ha implementado esta forma de trabajar en desarrollo rural.

La aprobación de LEADER+ y la decisión de las Comunidades Autónomas de proponer PRODER-2 han permitido la continuidad de las estrategias con enfoque ascendente y participativo iniciadas por los Grupos de Acción Local. Así, el enfoque territorial se ha seguido afianzando y, a pesar de los recursos limitados con que cuentan estos programas, está permitiendo actuaciones efectivas en los territorios rurales.

El análisis de los resultados de estos programas presenta rasgos muy positivos para las áreas rurales, sobre todo desde el punto de vista cualitativo. Sin embargo, no conviene olvidar dos grandes restricciones a las que se enfrentan estos programas, y que son: 1) su limitada dotación financiera que les impide acometer actuaciones de mayor envergadura, y 2) el que los ambiciosos cambios que proponen difícilmente pueden ser conseguidos dentro de los cuatro o seis años de vigencia del programa (especialmente aquellos relacionados con el cambio de mentalidad de la población). Los territorios necesitan un periodo de maduración para que estas ideas se asienten. Por ello, se espera que las repercusiones más importantes de estos programas se hagan patentes no de forma inmediata, sino en el medio-largo plazo.



5. CONCLUSIONES

Tradicionalmente, los problemas de las áreas rurales han sido asociados con los de la agricultura, de manera que la existencia de una política de protección al sector implicaba la protección del territorio, actualmente esta relación ya no es tan directa y se necesitan políticas diferenciadas.

Para conseguir un desarrollo sostenible de la agricultura y de los territorios rurales es necesario apoyar simultáneamente la competitividad, ayudar a la sostenibilidad y favorecer la diversificación agraria. Y para ello, la política de desarrollo rural ha de orientarse como una verdadera política horizontal y territorial dirigida al conjunto de las zonas rurales, y desde un enfoque de política multisectorial en el que primen la importancia y el papel del sector agrario.

Pero esa política rural sólo tendrá viabilidad si se logra la implicación real de la población en los procesos de formulación, inversión, gestión, evaluación y seguimiento. Lo que manifiesta la necesidad de la formación responsable de la sociedad vinculada al proceso, la construcción de verdaderos partenariados y una co-responsabilidad social e institucional real.

La ampliamente compartida actitud europea en favor de una agricultura sostenible, que preserve un medio rural vivo, que sea respetuosa del medio ambiente y del bienestar de los animales, y que garantice la salubridad y la calidad de los alimentos, puede garantizar el futuro de una nueva política que se apoye en estos principios.

La función sectorial y la función territorial cobran una relevancia y pueden reforzar su legitimidad, actuando como componentes claves y esenciales del segundo pilar. Pero cada una de estas dos funciones debe ser atendida de forma

explícita y diferenciada, sin competencia ni coincidencias entre ellas.

Mientras que la función sectorial debe ser orientada hacia el enfoque de la producción de alimentos, la función territorial debe ser definida considerando la importancia de la viabilidad rural a través de la diferenciación. Y para ello, es necesario establecer que la viabilidad de las áreas rurales no se asegura sólo con la agricultura sino con la diversificación. Es necesario superar el enfoque de atender a las economías de escala por el concepto de economías de diversificación entendidas como políticas económicas, y no como meramente asistenciales. Estas políticas no sólo deben considerarse como de diversificación de la economía (en su sentido más restrictivo), sino que deben incorporar medidas que faciliten la integración externa (propiciando la conexión de las áreas rurales entre sí y con las áreas urbanas), la existencia de servicios (tanto los de proximidad, educación, salud, cultura; como servicios avanzados a empresas que hagan del medio rural un entorno de ubicación atractivo) y la sostenibilidad (para la población rural en general).

La adopción de un enfoque territorial imbricado en el sectorial tiene repercusiones importantes en la definición de políticas públicas de desarrollo rural y de gestión del medio ambiente. En particular, este enfoque presupone:

- a) Reconocer que en los territorios rurales existe una dimensión urbana que debe integrarse sinérgicamente al medio rural y, por tanto, no puede ser ignorada. El grado de influencia de la dimensión urbana varía de acuerdo con las especificidades de cada territorio.
- b) Admitir que “lo rural” deja de ser sinónimo de “lo agrícola”, en la medida en que

las sociedades progresan y los territorios diversifican su estructura y sus actividades socioeconómicas.

- c) Considerar la diversidad de funciones (económicas, sociales, culturales) que cumple un sistema natural y su impacto sobre los sistemas sociales y económicos.
- d) Destacar la relevancia de los factores históricos, culturales e institucionales, los cuales contribuyen a la creación de las especificidades territoriales y se manifiestan en las diferentes formas de apropiación de los recursos naturales y en los productos y paisajes propios de cada localidad.
- e) Destacar la importancia del manejo sostenible del ambiente y los recursos naturales como elemento central de las estrategias de reducción de las desigualdades.

Para alcanzar ambos objetivos, se hace necesario un conjunto coherente de medidas que lo hagan posible y una nueva organización institucional, que permita la aplicación eficiente y eficaz de la nueva política.

En la reflexión que es necesario llevar a cabo sobre estas trascendentes cuestiones, es importante llegar a consensos sólidos en el presente pero, especialmente, que presenten visos de viabilidad también a medio plazo, por encima de los intereses coyunturales de unos u otros sectores o territorios.

6. PROPUESTAS

A pesar de los avances que se han conseguido en más de una década de política de desarrollo rural, aún quedan un buen número de

retos a los que hacer frente. Para abordarlos, se hacen las siguientes propuestas.

- Es prioritario articular los enfoques sectorial y territorial, y agrupar las medidas en marcos más genéricos y capaces de asociar ambos enfoques.
- Los agentes sociales y económicos deben ser partícipes en las fases de diseño y seguimiento de los programas. Sólo así se contribuirá a la divulgación y mejora de la percepción del programa, a una mayor adaptación de las acciones a las necesidades de desarrollo y a una mejora de la eficacia.
- La incorporación de objetivos medioambientales a la agricultura no tiene un grado de aceptación generalizada. Los agricultores tienen problemas para adaptarse a los nuevos requerimientos y en aceptar y comprender la necesidad de estos cambios. De ahí la necesidad de incrementar la sensibilización sobre estos aspectos, a través de la formación medioambiental.
- La formación debe tener un mayor y especial protagonismo, integrándose en el resto de las acciones desarrolladas. Además es importante poner el acento en formación en ámbitos de vanguardia (diseño, cultura empresarial, visión estratégica, medio ambiente, comercialización, I+D adaptado a la escala local ...).
- Es necesario profundizar en el asociacionismo y en la articulación de la población, como elementos imprescindibles para dinamizar el territorio y favorecer la integración sectorial. La implicación de asociaciones y colectivos sociales relevan-

tes, como las mujeres y los jóvenes, cobra una especial relevancia en el desarrollo de estos territorios.

- Los programas deben incrementar su nivel de innovación, buscando nuevas vías de intervención y evitando una excesiva concentración en infraestructuras o en actividades muy concretas.
- Las políticas de calidad deben estar presentes en todas las estrategias que se pongan en marcha en el medio rural como forma de diferenciar los productos y de incrementar el valor añadido.
- La conexión de los territorios rurales, tanto física como a través de la creación de redes y de iniciativas de cooperación, es imprescindible para aumentar su masa crítica y su capacidad de decisión.
- Es necesario incrementar la coordinación e intercambio de información entre las distintas Administraciones que participan en la cofinanciación del gasto público y en el seguimiento, para unificar criterios en la selección y clasificación de los distintos proyectos a las diferentes acciones.

