

Esparcia, J. (2012): "Evolución reciente, situación actual y perspectivas futuras en el desarrollo rural en España y en la UE", *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement* (REMALD), Núm. 79, pp. 53-84.

## Publications de la REMALD

Collection « Thèmes actuels »

---

**Le développement de la femme en milieu rural**  
Expérience comparée maroco-espagnole  
*El desarrollo de la mujer en el ámbito rural*  
*La experiencia comparada maroco-española*

### Sommaire

❑ <b>Présentation de l'ouvrage</b>	
Fatiha Sahli et Abdelmalek El Ouazzani .....	9
❑ <b>Ruralité, genre et développement : définition et délimitation de concepts ...</b>	13
• <b>Tratamiento académico institucional del concepto de ruralidad y su delimitación geográfica</b>	
José Miguel Romera Orrico .....	15
• <b>Politiques et stratégies d'intervention participative dans le développement de la femme rurale</b>	
Joaquín Martín Cubas .....	35
❑ <b>Développement rural : analyse socio-historique .....</b>	51
• <b>Evolución reciente, situación actual y perspectivas futuras en el desarrollo rural en España y la UE</b>	
Javier Esparcia .....	53
• <b>¿Desarrollo, mujer y rural?</b>	
Josep Pérez i Soriano .....	85
• <b>Evolution socio-historique de la situation de la femme marocaine</b>	
Abdelmalek El Ouazzani .....	101
• <b>La femme rurale marocaine, vecteur du développement économique et humain</b>	
Mohammed Nachtaoui et Omar Essardi .....	111



## EVOLUCIÓN RECIENTE, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS FUTURAS EN EL DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA Y LA UE

Javier ESPARCIA(1)

*Instituto de Desarrollo Local / Dpto. de Geografía,  
Universidad de Valencia*

**Resumen :** Las áreas rurales constituyen, en la mayor parte de los casos, un paradigma de los desequilibrios sociales y económicos entre territorios. Estos desequilibrios son más intensos en zonas más atrasadas. En España, como en otros países mediterráneos, esos desequilibrios se incrementaron con la crisis de la agricultura y la sociedad agraria tradicional, en torno a los años 60. El declive y la pérdida de recursos físicos, humanos y económicos fue la consecuencia de esa crisis.

Las primeras respuestas con un cierto nivel de eficacia llegan a las zonas rurales desfavorecidas españolas a principios de los años 90, casi 30 años después, de la mano de la Iniciativa Comunitaria LEADER. Este nuevo enfoque se centra en el territorio, en sus recursos, y tiene a sus habitantes como protagonistas principales de los procesos de desarrollo. En este trabajo hacemos un repaso a los 20 años de políticas y programas de desarrollo rural, con especial referencia a España. Pero además, planteamos las principales perspectivas para el periodo 2014-2020, y esto es especialmente importante porque también estamos sumidos en una etapa en la que el enfoque territorial del desarrollo rural se ha visto, cuando menos, estancado. Se destacan las nuevas y esperanzadoras posibilidades de profundización y desarrollo rural, destacando la cooperación de los Grupos de Acción Local de nuestras zonas rurales con otras asociaciones, rurales o no, incluso de otros países, y toda el área del Magreb tiene una posición privilegiada y estratégica para establecer y desarrollar estos vínculos de cooperación entre zonas rurales.

---

(1) Correspondencia a la dirección Dpto. de Geografía, Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Valencia, Avd. Blasco Ibañez, núm. 28, 46010 Valencia-España, Javier.esparcia@uv.es

**Abstract:** Rural areas are, in most cases, a paradigm of social and economic imbalances between areas. These imbalances are more intense in more backward areas. In Spain, as in other Mediterranean countries, such imbalances increased with the crisis in agriculture and traditional agrarian society, around the 60's. The decline and loss of physical, human and economic was the result of this crisis.

The first answers with a relative level of effectiveness reach Spanish disadvantaged rural areas in the early 90's, almost 30 years later, with the help of the European LEADER Initiative. This new approach focuses on the territory, its resources and its inhabitants have as main protagonists of the development processes. In this paper we review the 20 years of policy and rural development programmes, with particular reference to Spain.

In addition, we analyze the main prospects for the period 2014-2020, and this is especially important because we are now involved in a period in which the territorial approach to rural development has been, at least, stalled. It is highlighted new and hopeful possibilities of deepening of rural development processes, highlighting the wide options for cooperation between rural Local Action Groups and other similar public-private associations, rural or not, even in other countries. The Maghreb has a privileged position to establish and develop strategic partnerships with Spanish rural areas.

## **1. Un elemento previo : la definición y delimitación de los espacios rurales**

La dificultad para definir y caracterizar conceptualmente lo que se considera "rural", así como la estrecha relación de este concepto con el territorio, imprimen a la delimitación geográfica de los espacios rurales cierta complejidad y un cierto grado de subjetividad. Tradicionalmente se ha relacionado lo "rural" con el predominio de las actividades primarias (agricultura, ganadería, etc.). Esta concepción eminentemente productivista ha perdurado hasta bien entrada la década de los años 80 debido, fundamentalmente, a la consideración generalizada del "campo" como soporte y fuente de recursos físicos y humanos (alimentos y mano de obra), en función de las necesidades del medio urbano. No hay una definición de "rural" válida para todas las áreas y contextos, pero lo que es evidente es que no ha de identificarse exclusivamente con el sector agropecuario; algunos autores lo definen como "áreas dominadas por los espacios abiertos, usos extensivos de la tierra y bajas densidades de población" (Johnston, 1987). La identificación con lo agropecuario, o con estas últimas características podría ser perfectamente aplicable a países en desarrollo. Pero si pensamos en países desarrollados occidentales ni la identificación con lo agropecuario ni la definición son suficientes, puesto que en lo que genéricamente se entiende por áreas rurales, también está presente (refiriéndonos a los países desarrollados occidentales), cada vez más, una

multiplicidad de actividades y usos tradicionalmente considerados urbanos, y de la misma manera se han extendido a estas áreas pautas de comportamiento y modos de vida urbanos. Es cierto que los límites entre rural y urbano pueden ser difusos, máxime en un contexto como el actual presidido por procesos de globalización y homogeneización, al menos en los modos de vida.

Diferentes organismos han planteado propuestas de clasificación a partir de criterios estadísticos poblacionales y de poblamiento, si bien su adecuación es limitada debido a los diferentes modos en los que se desarrollan y consolidan los sistemas y jerarquías urbanas, así como los sistemas de poblamiento resultantes (OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –, EUROSTAT – Oficina de Estadísticas Oficiales de la Unión Europea –, INE – Instituto Nacional de Estadística –, etc.). El INE español considera municipios “rurales” todos los que están por debajo de los 2000 habitantes, municipios “intermedios” los que se sitúan entre este límite y los 10000 habitantes, y “urbanos” los que superan este último. Es evidente que el umbral de los 2000 habitantes no permite delimitar con fidelidad muchos espacios rurales. Un criterio más utilizado, y también más adecuado, es la intensidad de ocupación del territorio (densidad poblacional). Las delimitaciones tanto de la OCDE como la de EUROSTAT están precisamente basadas en la densidad, fijando los límites en 150 habitantes por km<sup>2</sup> en el primer caso, y 100 en el segundo. Pero desde nuestro punto de vista tampoco es suficiente el criterio único de la densidad. Para tener una aproximación más adecuada a la realidad de los espacios rurales deberíamos tener en cuenta otras variables.

Nosotros hemos trabajado con un indicador sencillo de ruralidad basado la combinación de varios aspectos (Esparcia y Noguera, 2001): densidades inferiores a 20 hb./Km<sup>2</sup>, tamaño demográfico del municipio inferior a 2000 habitantes; porcentaje de envejecimiento poblacional superior al 25 % de la población total; pérdidas de población superiores al 5 % entre 1960 y el año 2000; y por último un porcentaje de población activa agraria superior al 20 %. Obviamente estos umbrales estaban adaptados a la situación de española en general, y valenciana en particular, y no puede hacerse una traslación mimética a otros ámbitos. En todo caso, la metodología nos permite definir diferentes niveles de ruralidad, en función del número de criterios que se cumplen para cada municipio. Así, los municipios o áreas con un nivel de ruralidad muy elevado se corresponderían con los que cumplen 4 o 5 de los criterios establecidos, y en el lado opuesto tendrían un nivel de ruralidad muy baja aquellos que cumplen uno solo de los cinco criterios.

La puesta en marcha a principios de los años 90 de la Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural LEADER aumentó la preocupación por la delimitación de lo que debía considerarse como áreas rurales, a los efectos de definir el área de intervención y por tanto los municipios susceptibles de beneficiarse de las ayudas. En principio la Comunicación de la Comisión Europea mencionaba “territorios rurales” de dimensión local, y ésta se fijó en una población total entre los 10000 y los 100000 habitantes. En general la consideración de un territorio

como zona LEADER debía cumplir con una cierta homogeneidad físico-geográfica, social (identidad propia y vínculos sociales, históricos o culturales entre los habitantes del territorio) y económica (por ejemplo a partir de un sector productivo común o con estrechas conexiones). Y a partir de estas consideraciones generales cada Comunidad Autónoma ha ido adaptando un conjunto de criterios específicos para definir qué municipios o partes de municipios podían ser considerados susceptibles de integrarse en una zona LEADER. Por poner un ejemplo, podemos señalar que en el Documento de Trabajo sobre LEADER Plus (para el periodo 2000-2006), el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación plantea tres grandes grupos de criterios para seleccionar las zonas a las que se les concedían constituirse como zona LEADER. Estos criterios hacían referencia a la calidad del Grupo de Acción Local (actores públicos y privados que componen la asociación), la calidad de la estrategia de desarrollo propuesta, y por último las características del territorio. Estas últimas eran las que obviamente definían el grado de ruralidad, mientras que los dos primeros grupos de criterios tenían una relación más directa con los “méritos” de un territorio para ser albergar un programa LEADER en su territorio (MAPA, 2000).

Las características del territorio eran por tanto los criterios aparentemente más objetivos y básicos, porque determinaban el grado de ruralidad y por tanto la mayor o menor idoneidad a convertirse en zona LEADER. Sin señalar límites precisos porque estamos ante una gran diversidad en cuanto a características geográficas y socioeconómicas, las Comunidades Autónomas habían de tener en cuenta criterios como la densidad de población, el potencial de consumo, la tasa de dependencia y coeficientes de sustitución, el porcentaje de población en ciudades mayores de 10000 habitantes, el promedio de la distancia comarcal a la capital provincial (es decir, un índice de perifricidad o accesibilidad), y un índice de ruralidad basado en la población residente (que a su vez era variable según una tipología definida). En ocasiones las Comunidades Autónomas completaban o modificaban estos criterios para adaptarse bien a sus características específicas o bien a la disponibilidad de información.

De esta forma desde 1991 hasta la actualidad, se han venido aplicando criterios relativamente objetivos, pero adaptados en ocasiones a otro tipo de criterios de tipo socioeconómico, histórico, cultural, lingüístico, e incluso político. En todo caso tanto a nivel de científicos sociales como incluso administrativo, estas delimitaciones tienden a ser bien aceptadas en tanto que suelen representar las zonas más desfavorecidas en los espacios rurales en la Unión Europea (lo cual no evita que las delimitaciones del periodo 2007-2013 sean comparativamente menos coherentes que las precedentes, en muchas Comunidades Autónomas, debido en parte a que los gobiernos regionales han reducido el número de áreas, con el consiguiente aumento de tamaño, más allá de lo que se considera delimitaciones razonables y manejables).

## 2. De los espacios rurales a las zonas rurales desfavorecidas en España y en la UE

Hasta aproximadamente los años 60-70 en la mayor parte de áreas rurales en España en las que predominaba la agricultura familiar, como en los países mediterráneos de industrialización tardía, continuábamos ante el predominio de una situación caracterizada por la presencia de un sistema integrado tradicional en el que la agricultura es no solo el sector económico fundamental sino el elemento articulador de la sociedad rural y, con ello, también de los espacios rurales. Las innovaciones tecnológicas habían introducido algunos cambios significativos, especialmente en áreas rurales más modernizadas, pero en la mayor parte de los espacios rurales, y sobre todo en los secanos peninsulares, esas innovaciones tecnológicas llegaron con mucho retraso y ya bien entrado el siglo XX (y si pensamos en los países mediterráneos del Norte de África, con frecuencia tales innovaciones apenas si se han introducido en las zonas rurales con carácter marginal).

Es precisamente la combinación de la introducción creciente de nuevas técnicas y tecnologías, por un lado, y de los cambios en los mercados nacionales e internacionales y en las demandas de los consumidores, por otro, la que provoca en España, sobre todo durante los años 70, un doble proceso en las agriculturas familiares. En primer lugar, un proceso de especialización de determinadas agriculturas como respuesta a las nuevas demandas y nuevos contextos. De esta forma se van consolidando agriculturas – y espacios rurales – dinámicas y relativamente competitivas, en las que los agricultores y sus familias mantienen unos niveles de ingresos y empleo que cuando menos les permiten vivir de la agricultura y en las zonas rurales. Pero este proceso de especialización e inserción de una parte de la agricultura en los circuitos comerciales, y en definitiva, la modernización agraria, tiene costes y consecuencias tanto para los agricultores como para el sector agrario en general, y de ahí el creciente endeudamiento en el que se ve sumido el sector y de la paulatina proletarianización de los agricultores.

En segundo lugar, en el otro extremo, las agriculturas familiares de una gran parte de los espacios rurales, con un sector agrario (y pecuario) más tradicional, no pueden hacer frente las necesidades de modernización para alcanzar unos niveles suficientes de competitividad. Son espacios y agriculturas que ante las dificultades de insertarse en el nuevo contexto acaban teniendo un carácter cada vez más marginal, en los que la función agrícola entra en un claro declive y está cada vez menos presente. Ante estas dificultades, buena parte de la población rural o bien pasa a engrosar la emigración a las áreas urbanas (dentro o fuera del país), o bien se mantiene, pero en unas condiciones en las que la actividad agraria o ganadera depende cada vez más del sistema de ayudas públicas.

Pero las consecuencias no se limitan al declive de los principales sectores económicos, la agricultura y/o la ganadería, sino que van mucho más allá. Afectan, y esto es tanto más

grave que el declive económico, a la desarticulación de la sociedad local. Efectivamente, la emigración de los elementos más dinámicos junto al deterioro de la base económica tiene como consecuencia el debilitamiento y, con frecuencia, la desarticulación, de las estructuras que habían dado estabilidad, incluso durante siglos, a las sociedades locales de estos espacios rurales. Y a diferencia de otras áreas, en las que las estructuras sociales tradicionales fueron modernizándose y adaptándose a los nuevos tiempos, en estos espacios rurales el impacto del declive económico fue mucho más drástico, dificultando cualquier proceso de adaptación al desaparecer tanto la base económica sobre la que se sustentaba como la base demográfica y los elementos más dinámicos de la estructura social.

Es por tanto en esta década de los años 70 cuando se consolida esta estructura dual, con unos espacios rurales relativamente dinámicos, adaptados a los cambios en los mercados y, en general, al proceso de modernización social y económica, y otros espacios que son incapaces de adaptarse a esos cambios, con una base económica incapaz de competir en ese nuevo contexto, y con unos impactos muy negativos en sus dinámicas demográficas y en sus estructuras sociales. Obviamente, este dualismo en las agriculturas familiares en los espacios rurales no oculta multitud de situaciones intermedias, especialmente de aquellos espacios rurales que o bien tienen producciones que permiten, no sin dificultades, una cierta supervivencia, o bien espacios rurales que pese a producciones poco competitivas mantienen una cierta accesibilidad, lo que les permitirá avanzar hacia procesos de reconversión y adaptación con menores dificultades que en zonas con muy baja accesibilidad.

No es hasta finales de los años 70 y primeros años 80 cuando en España se empieza a tomar parte conciencia de la grave problemática asociada a estos espacios rurales en declive y con grandes dificultades para adaptarse a los cambios y a los nuevos contextos, que empiezan a denominarse “zonas desfavorecidas”. Esta toma de conciencia lo es tanto a nivel social, como institucional y científico. Y así es cómo los científicos sociales van diseñando y formulando las bases del “desarrollo rural” (Etxezarreta, 1988), como respuesta a esa situación de declive económico y desarticulación social que aquejaba a tantos espacios rurales en toda la Europa mediterránea (y obviamente también en la mayor parte del Norte de África). El desarrollo rural se concebía como la puesta en marcha de estrategias basadas en el fomento de actividades complementarias a las tradicionales agricultura y ganadería, con frecuencia sin salirse del sector agrario o pecuario pero sí avanzando en el proceso de integración de diferentes fases en el proceso de producción (por ejemplo con mejoras en la calidad o en el grado de transformación de los productos, a fin de asegurar un mayor valor añadido). Y a la vez que se fomentan actividades complementarias se persigue que éstas mantengan un elevado grado de articulación entre sí y, en la medida en la que puedan tener una base agraria o ganadera, obviamente una articulación con el propio sector agrario y/o pecuario.

Pero el desarrollo rural no se detiene en el fomento de actividades complementarias a la agricultura o la ganadería, siempre buscando un mayor valor añadido a través de la

modernización, la mejora de la calidad y los procesos de integración. El elemento definitorio del desarrollo rural es precisamente la diversificación productiva, y aquí tienen cabida tanto las actividades complementarias a estos sectores tradicionales, como otro tipo de actividades nuevas e innovadoras en los espacios rurales. Y es así cómo en todo el proceso de conceptualización del desarrollo rural se habla de la necesidad de fomentar actividades como el turismo rural y las pequeñas empresas en general (que permitiesen por ejemplo un mayor grado de transformación de la producción agropecuaria). Pero también se habla de la necesidad de prestar una especial atención a sectores estratégicos como la formación o el medio ambiente, atendiendo igualmente a la recuperación del amplio patrimonio cultural presente en los espacios rurales, entendido éste (al igual que el medio ambiente), como recursos estratégicos para las estrategias de desarrollo de estas áreas. Al basar la diversificación en esos recursos productivos locales, e insistir en la importancia de valorizar elementos locales, el concepto de “endógeno” se situaba así en la base de lo que habrían o deberían ser las estrategias de desarrollo para estos espacios rurales.

Pero el desarrollo rural tenía, junto a la diversificación productiva, un segundo eje de actuación, al menos en su concepción teórico-conceptual, la revitalización y/o dinamización de la sociedad local. Efectivamente, no se concebía que en las zonas rurales pudiesen diseñarse estrategias de diversificación productiva, basadas en recursos locales, sin que paralela (o previamente) se produjese un proceso de articulación (mejor deberíamos decir re-articulación) de las sociedades locales. Es decir, si en los años 60 y 70 habíamos asistido a un intenso proceso de desarticulación de las estructuras sociales y de pérdida de recursos humanos, el diseño y puesta en marcha de estrategias de desarrollo, basadas en la diversificación productiva, requería armar de nuevo las estructuras sociales, fomentar la participación de la población local en la toma de decisiones estratégicas, y mejorar el capital humano llamado a conducir todo ese proceso. Por tanto, el desarrollo rural (identificado durante muchos años con el desarrollo endógeno), tenía así una doble dimensión, la productiva, basada en la diversificación e integración de actividades, y la social, basada en la articulación de la sociedad local y en la implicación de ésta en el proceso de desarrollo. La formación para el desarrollo adquiriría igualmente una evidente importancia estratégica, y si bien ésta se concebía como necesaria para avanzar en la diversificación y puesta en marcha de actividades productivas, lo era también, aunque a un nivel diferente, para implicarse y asumir un mayor protagonismo de la población local y de sus actores fundamentales en el diseño del futuro de los espacios rurales.

Y esto era especialmente importante, porque estábamos ante una aproximación al desarrollo radicalmente diferente de las que se habían planteado hasta esos momentos. Efectivamente, frente a las aproximaciones clásicas (políticas concebidas en las instancias administrativas de los gobiernos centrales), el desarrollo rural, desarrollo endógeno o desarrollo local en zonas rurales, constituía una aproximación desde abajo, que en todo caso concedía un gran

**protagonismo a los actores locales**, que eran los llamados a concebir y diseñar las estrategias de desarrollo más acordes a sus necesidades, potencialidades y limitaciones. Nació así lo que posteriormente también se ha denominado como desarrollo territorial o enfoque territorial del desarrollo, como contraposición a los tradicionales enfoques sectoriales, no basados en el territorio sino en una concepción de arriba a abajo de las políticas y de los impulsos para el desarrollo. En el enfoque territorial del desarrollo – o desarrollo rural – el territorio es obviamente el soporte en el que se localizan las actividades económicas y población, pero se concibe también como un recurso; es decir, tiene un valor en tanto que alberga desde un determinado paisaje, unos recursos ambientales, determinados recursos productivos, hasta una población que probablemente tiene un “savoir-faire” particular y que es susceptible de valorizarse (por ejemplo, respecto de productos y/o procesos locales). Pero en el enfoque territorial, y teniendo en cuenta la importancia estratégica que tiene la sociedad local, el territorio tiene también un valor fundamental en tanto que identidad de esa población con el territorio en el que vive, un aspecto aparentemente sin importancia pero que contribuye de manera clara al mayor o menor arraigo de la población con su territorio, y de ahí se deriva también la mayor o menor predisposición a abandonar la zona rural (obviamente, sin olvidar ni negar la importancia fundamental de la disponibilidad de trabajo e ingresos, que está siempre en la base de las decisiones migratorias desde zonas rurales). Uno de los documentos que probablemente recogen con mayor precisión este armazón teórico conceptual de lo que habría de ser este enfoque territorial del desarrollo en zonas rurales es el Informe Brundtland (1982), que, junto a otros, pasarán a ser referencia obligada tanto para científicos sociales como para algunos responsables en las administraciones públicas que poco a poco fueron vinculándose a la traslación al ámbito de las políticas públicas de este enfoque (Etxezarreta, 1988; Ramos, 1995).

Efectivamente, como hemos podido ver, desde fines de los años 70 y durante la década de los 80 se va construyendo el armazón teórico del enfoque territorial del desarrollo rural, en torno a esa doble dimensión y elementos clave, productiva (diversificación) y social (articulación-participación). Pero durante estos años también tenemos avances en el terreno de las políticas. En el marco de la actual Unión Europea el antecedente más claro está constituido por la Directiva 268/75, sobre Agricultura de Montaña y determinadas Zonas Desfavorecidas, en la que se planteaban ya algunas medidas para paliar la situación de las zonas rurales que habían de afrontar handicaps específicos. Esta Directiva recoge la problemática de estas áreas y la necesidad de determinadas medidas, en la línea de lo que luego será el desarrollo rural territorial, pero no puede considerarse como un documento que plantee ya este enfoque.

En una línea parecida a la Directiva, en España tenemos un antecedente muy claro, la Ley de Agricultura de Montaña (25/1982). Este instrumento legislativo tenía varios objetivos, pero entre ellos, al igual que había hecho la Directiva 268 e inspirándose parcialmente en

ella, reconoce la situación de declive de las zonas rurales desfavorecidas en nuestro país, y plantea toda una serie de mecanismos para frenar esos procesos. Ha de señalarse que esta Ley constituía un compromiso entre enfoques y sectores más tradicionales (centrados en la dimensión sectorial) con enfoques y sectores más progresistas, y de ahí que pese a tener una denominación sectorial (“Ley de Agricultura”) incorpore en sus contenidos algunos de los elementos clave de lo que será el desarrollo rural territorial, al menos en su formulación, como es el caso de la atención a los recursos endógenos y el planteamiento de estrategias de desarrollo basadas en la diversificación e integración de actividades, así como la participación de actores locales (aunque básicamente institucionales).

Efectivamente, la Ley de Agricultura de Montaña de 1982 contempla dos instrumentos que responden claramente a una aproximación más integrada y local al desarrollo de las zonas rurales, las Gerencias de Montaña y los programas de desarrollo (denominados Programas de Ordenación y Promoción de Recursos de Montaña o tradicionalmente conocidos como PROPROMs). El primero se concibe como el instrumento responsable del diseño y aplicación de los programas de desarrollo, y está compuesto por actores del territorio (y aunque en teoría tienen cabida actores no institucionales, son los vinculados a las administraciones locales los que en la práctica asumieron todo el protagonismo), con equipos técnicos de apoyo. La misión de las Gerencias de Montaña era doble. Por un lado, definir el perímetro de lo que habían de ser las Zonas de Montaña, es decir, un territorio de ámbito supramunicipal con una cierta coherencia geográfica, socioeconómica e incluso, de ser posible, cultural e histórica, que habría de constituir la referencia para la aplicación de los programas de desarrollo. Por otro lado, la misión de estas Gerencias de Montaña era precisamente diseñar y aplicar estos programas de desarrollo, atendiendo a los recursos endógenos y potencialidades locales.

Varios elementos impidieron que la Ley de Agricultura de Montaña se convirtiera en un verdadero instrumento de desarrollo con enfoque territorial y en una referencia para las políticas de desarrollo en España. En primer lugar, que todo el proceso de constitución, aprobación y puesta a punto de las Gerencias de Montaña fue muy lento y no exento de dificultades incluso entre los propios actores del territorio, a veces no superadas adecuadamente. En segundo lugar, que el diseño y elaboración de los programas de desarrollo no respondía, salvo excepciones, a un verdadero proceso de reflexión por parte de los actores locales en torno a las alternativas de desarrollo y un planteamiento serio y riguroso de las posibles estrategias desde el punto de vista metodológico de lo que había de ser un programa de desarrollo. Con frecuencia los programas que se diseñaron constituían más un listado de actuaciones ya previstas por parte de las administraciones públicas (principalmente gobiernos regionales, y en menor medida diputaciones), es decir, que no estábamos ni ante compromisos ni apenas recursos adicionales en vistas a unos programas que habían de suponer, en teoría, estrategias de desarrollo para las zonas rurales

desfavorecidas. Y en este contexto, un tercer elemento hizo que las gerencias de montaña y sus programas quedasen prácticamente en suspenso *de facto*, la inminente entrada de España en la Comunidad Europea (1986) y el consiguiente proceso de adaptación de la normativa comunitaria. Además, todos los avances teórico-conceptuales de los años 80, y el disponer ya de una base para el diseño de intervenciones públicas en el marco del enfoque territorial del desarrollo rural, estaban trasladándose al ámbito de políticas públicas a nivel de la Comunidad Europea. Y de hecho tales debates cristalizaron en 1988, con motivo de la Reforma de los Fondos Estructurales (Pardo García, 2003), en el diseño de la Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural que se denominó LEADER(2), y que suponía la proyección de ese enfoque en un instrumento de intervención para el desarrollo de las áreas rurales. Por tanto, en este contexto de adaptación al ámbito comunitario, es comprensible que en España los avances fuesen reducidos durante los años 80, aunque sin duda también tuvieron efectos negativos tanto la escasa experiencia que se tenía en España en este enfoque, como las consiguientes dificultades en la puesta en marcha de los instrumentos de intervención y gestión que contemplaba la Ley de Agricultura de Montaña de 1982. En todo caso, a esta Ley hay que reconocerle el haberse adelantado, en algunos de sus preceptos, a lo que posteriormente fue la Iniciativa Comunitaria LEADER, en torno a la cual ha girado desde entonces el enfoque territorial del desarrollo en las áreas rurales desfavorecidas.

### 3. El surgimiento de la política de desarrollo rural en el marco de la UE

En el ámbito europeo el enfoque territorial del desarrollo en áreas rurales ni ha sido ni es predominante en la actualidad. Baste recordar que en términos presupuestarios viene absorbiendo entre el 5 y el 15 % de los recursos públicos comunitarios destinados al desarrollo rural, según los diferentes periodos de programación comunitaria desde los primeros años 90. Pero aunque la importancia en términos presupuestarios es comparativamente reducida, desde un punto de vista cualitativo obviamente no cabe duda que este enfoque sigue siendo una aproximación innovadora a planteamientos de desarrollo muy eficaces en las zonas rurales desfavorecidas, y ahí estriba precisamente su interés en tanto que método de intervención y gestión de los procesos de desarrollo desde las propias zonas rurales.

En todo caso, el enfoque del desarrollo territorial en zonas rurales surge en un contexto en el que en el ámbito europeo las políticas públicas están dominadas por la Política Agraria Común. Pero la incorporación del enfoque territorial no viene tanto de la PAC, que continúa estando centrada en la producción y los mercados, sino de la política regional, que desde el análisis de los graves desequilibrios territoriales (económicos y sociales) que aquejaban a los espacios rurales europeos, concibe un conjunto de reformas e instrumentos para abordar,

(2) Acrónimo de *Liaisons entre Activités de Développement de l'Economie Rurale*.

en una estrategia casi de choque, las diferentes dimensiones que empezaban a alcanzar los desequilibrios regionales en los países miembros de la entonces Comunidad Europea, con el objetivo básico de avanzar en la cohesión económica y social. Y para reforzar la cohesión eran necesarias políticas específicas con especial atención a las regiones menos desarrolladas y, es en este contexto en el que se concibe el instrumento de intervención en las zonas rurales, la Iniciativa Comunitaria LEADER (3).

LEADER es la plasmación práctica de todo el diseño teórico-conceptual del enfoque territorial del desarrollo en áreas rurales. Es un instrumento que responde a dos objetivos básicos, la diversificación productiva y la gestión local. Y para ello LEADER presenta desde sus inicios siete características clave, que son las que hacen de él un método potente y enfoque innovador para el desarrollo de los territorios rurales europeos.

– Grupo de Acción Local es uno de los más destacados, en tanto que asociación formal de actores público-institucionales, sociales y económicos del territorio, que tienen la responsabilidad de diseñar y gestionar la aplicación de una estrategia de desarrollo para el territorio. Es por tanto un instrumento de cooperación entre los actores del territorio (4).

– Enfoque local, que implica que es a partir de la población local y de los actores más representativos desde donde surgen tanto estos actores locales como las ideas que dan lugar a la definición de esa estrategia de desarrollo para el territorio.

– Enfoque territorial, en tanto que la estrategia de desarrollo se basa en los recursos del territorio, y de ahí que se haya venido hablando de desarrollo endógeno para referirse a esta aproximación.

– Enfoque multisectorial, en tanto que las estrategias de desarrollo han de basarse no solo en la diversificación sino en la complementariedad y establecimiento de vínculos entre sectores (y actividades).

– Innovación, entendida esta como la introducción no solo (ni necesariamente) de innovaciones tecnológicas, sino de todos aquellos cambios y mecanismos de adaptación de productos y servicios; pero tan importante como las innovaciones en productos y servicios lo es en los procesos, por ejemplo los propios mecanismos de gestión de los propios procesos de desarrollo (y en este sentido la creación y puesta en marcha y funcionamiento de los

---

(3) Hay que recordar que las Iniciativas Comunitarias constituyeron instrumentos diseñados y conducidos desde la Comisión Europea, a diferencia de lo que constituía el grueso de la financiación comunitaria, tanto si se trataba de una política común (PAC) como del resto de intervenciones, que estaba básicamente en manos de los estados. Las Iniciativas Comunitarias se conciben como instrumentos diseñados y –co-financiados por y desde la Comisión, lo que les permitía un margen de actuación cuando menos más amplio e intervenciones más homogéneas y directas, manteniendo planteamientos globales en todo el territorio de la Unión Europea.

(4) En ocasiones los Grupos de Acción Local, aunque llamados a ser instrumentos de desarrollo a través de la cooperación y los procesos de aprendizaje, se han convertido en verdaderas estructuras de poder local (Esparcia *et al.*, 2001)

Grupos de Acción Local constituye probablemente una de las innovaciones más importante en los procedimientos de gestión y toma de decisiones en la escala local).

– Financiación, en tanto que son los GAL los que tienen la capacidad para gestionar los fondos disponibles, en su mayor parte bajo la forma de ayudas a los beneficiarios de las diferentes iniciativas presentadas y aprobadas por el propio GAL. Aunque en una primera etapa el GAL tenía control directo de los fondos, posteriormente los fondos pasaron a la supervisión de un responsable administrativo y/o financiero, vinculado a una institución pública local (y ello sin menoscabo de la capacidad de decisión del GAL sobre los fondos).

Trabajo en red y cooperación, entendida esta entre dos o más Grupos de Acción Local en torno a temáticas u objetivos comunes, sean grupos del mismo país (cooperación territorial) o de países distintos (cooperación transnacional).

Aunque manteniendo estas características básicas, en los diferentes periodos de programación ha habido algunos cambios en algunos planteamientos (Esparcia y Noguera, 1999). Así por ejemplo, LEADER I y LEADER II (1991-1994 y 1995-1999) se basaban en un conjunto de medidas que cada uno de los GAL había de combinar en función de las necesidades y potencialidades de sus respectivos territorios (formación, artesanía y pequeñas y medianas empresas, turismo rural, comercialización de productos agrícolas, y conservación y mejora del medio ambiente y del patrimonio). Las estrategias se diferenciaban básicamente por el énfasis de los diferentes territorios en las diferentes medidas, que obviamente ofrecían diferentes oportunidades de articulación entre actividades. En LEADER Plus (2000-2006) se pasó de este esquema a definir uno o varios temas aglutinantes representativos de los recursos y características del territorio. En concreto la Comisión Europea planteó cuatro grandes temas, uno o varios de los cuales habría de constituir el eje articulador de las diferentes estrategias de desarrollo: utilización de nuevos conocimientos y tecnologías con el objetivo de mejorar la competitividad de los productos y servicios; mejora de la calidad de vida en las zonas rurales; valorización de productos locales (especialmente a través de acciones que faciliten el acceso al mercado de pequeñas estructuras de producción, sobre todo mediante acciones colectivas); y valorización del patrimonio natural y cultural.

Pero el enfoque o método LEADER es solo una parte de todo el armazón normativo del desarrollo rural. Mientras se planteó como Iniciativa Comunitaria (LEADER I, LEADER II, LEADER Plus) había un tratamiento muy diferenciado y, podríamos decir, hasta incluso aislado, del resto del desarrollo rural. Sin embargo, el periodo 2007-2013 se caracteriza por un esfuerzo de integración y articulación entre varios aspectos del entramado normativo del desarrollo rural. Ello se produce paralelamente a un reforzamiento del desarrollo rural en el marco de las políticas comunitarias, que se había iniciado ya en el periodo 2000-2006, en el marco de la reforma conocida como Agenda 2000. Las políticas estructurales relacionadas con el desarrollo rural se consolidan como Segundo Pilar de la PAC, frente a la tradicional

política de rentas y mercados (Primer Pilar). El reforzamiento del Segundo Pilar de la PAC se pone de relieve si pensamos que entre el periodo 2000-2006 y 2007-2013 pasa de suponer un 11 % a un 19 % del presupuesto de toda la PAC, y ello es tanto más relevante si se tiene en cuenta que la PAC redujo, en este mismo periodo, un 2 % su participación en el presupuesto comunitario (situándose en el 22 % en el periodo 2007-2013). Este reforzamiento progresivo del Segundo Pilar se explica parcialmente por las cada vez mayores restricciones que los acuerdos internacionales ponen a la política de mercados en el marco del Primer Pilar de la PAC y a la necesidad de acompañar, desde las políticas estructurales (Segundo Pilar) los procesos de ajuste en las políticas de mercados, de producciones y de rentas (recordemos también que la década de los años 2000 se caracteriza por la ampliación de la Unión Europea hacia Europa del Este, con países con una importante base agraria). En todo caso, el Segundo Pilar además de centrarse en el desarrollo rural, estaba asumiendo el grueso de las funciones ambientales de la PAC, a diferencia del Primer Pilar que se centraba básicamente en todo lo referido con mercados y rentas de la producción alimentaria, y abordaba de manera muy reducida funciones ambientales. De esta forma, en los años 2000 el Segundo Pilar se ha ido especializando, por un lado, en una concepción amplia del desarrollo rural entendido como política estructural (y de apoyo a ajustes en la política comercial y de rentas), y por otro, en la función ambiental. Y todo ello cristaliza en el periodo 2007-2013 en una estructura novedosa que persigue como objetivo una cierta articulación e integración de las diferentes dimensiones del desarrollo rural.

Pero antes de entrar en esta estructura del desarrollo rural conviene volver sobre el papel y situación de LEADER en el marco del Segundo Pilar. Se ha señalado que la Iniciativa Comunitaria era solo una parte del desarrollo rural, y en todo caso la única que se concebía con un enfoque territorial; el resto del desarrollo rural seguía unas pautas de políticas más tradicionales, de arriba abajo y basada en programas definidos y diseñados desde el gobierno central y desde los gobiernos regionales (Figura 1). Para que podamos contextualizar adecuadamente cada una de estas dos aproximaciones al desarrollo rural ha de decirse que LEADER Plus, en el periodo 2000-2006, supone en España apenas un 6 % de los fondos públicos de la Unión Europea para el desarrollo rural (en torno a 9000 millones de Euros). La mayor parte del resto de fondos se gestionan bajo el Reglamento de Desarrollo Rural (1257/99) (DOCE, 1999a) así como del Reglamento de medidas horizontales (1259/99) (DOCE, 1999b), de aplicación en ambos casos a todos los territorios rurales europeos. En el caso español, un 45 % de los recursos se destinan a programas de tipo estructural como la mejora de estructuras y los sistemas de producción agrarios (casi un 22 %) y a las medidas de acompañamiento (cese anticipado de la actividad agraria, forestación de tierras agrícolas, Indemnización Compensatoria de Montaña, medidas agroambientales, etc.), con casi un 25 % del presupuesto. Y el casi 50 % restante del presupuesto que la Unión Europea asigna a España durante este periodo 2000-2006, se destina a los programas regionales, es decir, los programas de desarrollo rural de cada una de las 17 Comunidades Autónomas.

Estos programas regionales están centrados en medidas como la transformación y comercialización de productos agrícolas, la formación y capacitación profesional, y un tercer grupo de medidas en torno al fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales. Y es precisamente en este tercer grupo de medidas donde España, a diferencia del resto de países de la Unión Europea, incorpora el programa PRODER(5), una versión del enfoque territorial del desarrollo rural, a imagen y semejanza de LEADER, aplicada principalmente a zonas rurales intermedias (aunque en el periodo 2000-2006 en Comunidades Autónomas como Andalucía éste ha tenido un carácter complementario de LEADER en muchos territorios rurales, en los que ambos programas se han aplicado de manera simultánea).

Por tanto en España, por razones diversas, el enfoque territorial del desarrollo rural ha tenido una doble referencia, la Iniciativa LEADER propiamente dicha, como en el resto de la Unión Europea, y desde 1996 hasta 2006 también el programa gemelo PRODER. Y es así como se llega al periodo de programación 2007-2013, que presenta algunas características diferenciadoras respecto de lo que había sido el desarrollo rural en los periodos precedentes.

---

(5) PRODER (Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales). Es un programa nacional, aunque con financiación comunitaria, que se inició en el periodo 1996-1999 (PRODER 1), y continuó después en el periodo 2000-2006 (PRODER 2).

Figura 1

**Estructura de la programación del desarrollo rural en España  
2000-2006 (a)**

	Aragón	Baleares	Cataluña	Madrid	La Rioja	Galicia	Asturias	Castilla y León	Castilla - La Mancha	Extremadura	C. Valenciana	Andalucía	Murcia	Canarias	Cantabria	Navarra	País Vasco (zona Objetivo 2)	País Vasco (fuera Objetivo 2)			
	Fuera de Objetivo 1					Objetivo 1										(b)	(b)				
<b>MEDIDAS CONTEMPLADAS EN LOS PROGRAMAS:</b>																					
<b>MEJORA DE ESTRUCT. Y SISTEMAS AGRARIOS</b>	<b>1: Mejora de estructuras de producción (342 Meuros, 3,8%)</b>					<b>2: Mejora de Estructuras y Sistemas de Producción Agrarios (1593 Meuros, 17,8%)</b>										7		9		10	
- Gestión de recursos hídricos agrícolas																					
- Inversiones en explotaciones agrarias																					
- Instalación de jóvenes agricultores																					
- Asistencia técnica, seguimiento, evaluación, etc.																					
<b>MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO</b>	<b>3: Medidas de Acompañamiento (2223 Meuros, 24,8%)</b>																8		10		
a) Cese Anticipado de la Actividad Agraria																					
b) Medidas Agroambientales																					
c) Forestación de Tierras Agrarias																					
d) Indemnización Compensatoria																					
<b>DESARROLLO RURAL</b>	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	6		9	10			
- Transformación y comerc. de productos agrícolas	270	31	240	70	40	676	200	616	401	280	208	733	101	136	65	144	45	76			
- Formación y capacitación profesional	Me	Me	Me	Me	Me	Me	Me	Me	Me	Me	Me	Me	Me	Me	Me	Me	Me	Me			
- Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rur. (excepto gestión de recursos hídricos).	0,0%	0,2%	2,7%	0,8%	0,4%	7,6%	2,2%	6,9%	4,5%	2,8%	2,9%	6,2%	1,3%	1,5%	0,7%	1,6%	0,8%	0,8%			
<b>INICIATIVA COMUNITARIA LEADER Plus</b>	<b>(497 Meuros, 5,5%)</b>																				

(a): Para cada programa se consigna la asignación del FEOGA durante todo el periodo, en millones de euros, en precios corrientes (Total: 8999,487 Meuros).

(b): Navarra y el País Vasco, en virtud de sus regímenes económico y fiscal, tienen una programación del desarrollo rural con estructura propia.

Fuente: Esparcia, J., (2000).

#### 4. La actual estructura de la política europea de desarrollo rural

El periodo 2007-2013 se caracteriza, como se ha señalado, por un intento desde la Comisión Europea por integrar y articular de manera más eficaz las diferentes dimensiones del desarrollo rural. La estructura del desarrollo rural en este periodo empieza a debatirse en la 2ª Conferencia de Desarrollo Rural, celebrada en Salzburgo en 2003 (Delgado, 2005). Aquí se plantea el papel esencial que la agricultura y la silvicultura tiene en los paisajes y en el mantenimiento de unas comunidades rurales viables; en este contexto el desarrollo rural ha de contribuir a la reestructuración agrícola. Esa viabilidad y sostenibilidad de las

comunidades rurales depende también, en segundo lugar, de la diversificación interna al sector agrario e interna en las zonas rurales, y aquí el desarrollo rural tiene también un papel fundamental. En tercer lugar, en la Conferencia se plantean otros aspectos importantes a los que el desarrollo rural puede contribuir de manera más o menos directa, como son los avances en la calidad y seguridad alimentaria (como respuesta a las fuertes demandas sociales), y la mejora del acceso a los servicios públicos en aquellas zonas con menor potencial de desarrollo y con menores standards de calidad de vida.

Las Directrices Estratégicas comunitarias recogen lo esencial de la Conferencia de Salzburgo. Pretenden mantener el esfuerzo de articulación y la coherencia de la política de desarrollo rural con otras políticas europeas, sobre todo la de cohesión y de medio ambiente, acompañando a la vez la aplicación de la nueva PAC y la reestructuración que esta había de suponer en los países de la Unión Europea. Planteada así, y teniendo en cuenta que habría de ser de aplicación en todos los territorios rurales de la UE, la política de Desarrollo Rural (2º Pilar de la PAC) habría de ser un instrumento para la cohesión social y territorial (Comisión Europea, 2008). En su definición se mantiene la participación y asociación de actores público-privados como instrumento de cooperación territorial, con particular atención al método LEADER, y todo ello contando con un instrumento único de financiación y control, el FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural).

El Reglamento 1698/2005 (DOCE, 2005), de ayuda al Desarrollo Rural a través del FEADER, había abierto ya la vía de lo que habría de ser esa nueva estructura de la política de desarrollo rural para el periodo 2007-2013, constituyéndose en el principal instrumento para el desarrollo rural en este periodo. En líneas generales, además de un instrumento único (superando la dispersión en varios instrumentos de periodos precedentes), el Reglamento va en la dirección de una aproximación más estratégica e independiente del Desarrollo Rural, pero manteniendo la perspectiva, al menos a nivel teórico, de los objetivos de crecimiento y empleo (Consejo Europeo de Lisboa de 2000) y de desarrollo sostenible (Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001).

Básicamente el Reglamento plantea una gestión integrada del 2º Pilar. En este sentido pretendía ser una oportunidad para integrar la dimensión agraria por un lado, y la territorial por otro, es decir, superar la tradicional tendencia a la disociación entre agricultores y resto de la población rural. Es evidente que esa disociación era y es un obstáculo para una gestión más eficaz de los territorios rurales. Más allá de las cantidades y los presupuestos (un crecimiento de más de 60000 millones de euros respecto del periodo 2000-2006), en el periodo 2007-2013 la programación comunitaria plantea una estructura parcialmente diferente, con programas de desarrollo rural que han de incorporar las directrices comunitarias, convertidas en ejes prioritarios. En particular interesa destacar la estructura en cuatro grandes ejes (DOCE, 2006).

a) Eje 1, referido a la competitividad del sector agrícola y forestal, en el que los esfuerzos se centran en aspectos como la reestructuración y modernización del sector agrario, las mejoras en la integración en la cadena agroalimentaria, la innovación y el acceso a la investigación y desarrollo, la adopción y difusión de tecnologías de información y comunicaciones (principalmente en las pequeñas empresas vinculados a las actividades agrarias y agroalimentarias), los avances hacia nuevas utilidades de producciones agrarias y/o silvícolas (como los biocombustibles), y en general, la adopción de pautas ambientales en la gestión de las explotaciones.

b) Eje 2, sobre de mejora del medio ambiente y del entorno natural, destinado a medidas para la protección y mejora de los recursos naturales y la preservación de sistemas agrarios y forestales de especial valor ambiental, así como los paisajes culturales europeos. Se incluyen también medidas referidas a la gestión de los recursos hídricos y, en general, de lucha contra el cambio climático. Para ello se contemplan medidas específicas de fomento de servicios ambientales, de protección de los paisajes, de estímulo a la agricultura ecológica, y también el fomento de iniciativas económico-ambientales vinculadas con el desarrollo sostenible.

c) Eje 3, referido a la calidad de vida en las zonas rurales y la diversificación de la economía rural, es decir, el fomento de elementos estratégicos para el desarrollo rural como son los servicios a la población y a las microempresas, el turismo rural, la valorización del patrimonio cultural y natural, y todo ello con especial atención a su dimensión productiva sostenible. Este es un eje que claramente identificamos con el enfoque territorial del desarrollo rural comentado anteriormente, y de ahí que contemple todo tipo de medidas orientadas a mejorar la actividad económica y el empleo en sentido amplio, teniendo en cuenta la necesidad de fomentar y facilitar la incorporación de mujeres y jóvenes en el mercado laboral, el papel estratégico de las microempresas, la introducción y adaptación de tecnologías de la información y comunicación, el fomento del uso de fuentes de energía renovables, el fomento del turismo rural sostenible y, en general, la modernización de las infraestructuras locales allí donde sean necesarias.

d) Eje 4 o LEADER, con el objetivo básico de consolidar y ampliar las fórmulas de cooperación y gobernanza que se derivan de la cooperación público privada y de la participación de la sociedad local (enfoque ascendente). El Eje LEADER responde a la cuarta prioridad comunitaria, centrada en el desarrollo de las capacidades locales de creación de empleo y de diversificación y, en general, de gestión de estrategias de desarrollo. Es decir, se pretenden con él avances en fórmulas integradas y participadas por los actores del mundo rural, incluidos también los agricultores, ganaderos y silvicultores (que no estaban prácticamente contemplados en la Iniciativa Comunitaria LEADER). El Eje número 4 es una invitación, y un reto, de la Comisión Europea a los actores del mundo rural a trabajar de manera articulada, a partir de la metodología y la experiencia de LEADER, con el objetivo en cuatro tipos de actuaciones básicas: el desarrollo de capacidades locales de cooperación

y animación de cara a una movilización más eficaz de las potencialidades locales; el estímulo a una cooperación más eficaz entre sectores públicos y privados; el fomento de la cooperación y la innovación, con particular atención al espíritu de empresa y la prestación de servicios; y por último actuaciones orientadas a la mejora de la gobernanza local, con una participación efectiva de los actores agrarios, ganaderos y silvícolas en las estructuras de cooperación territorial (Grupos de Acción Local), junto al resto de actores del territorio.

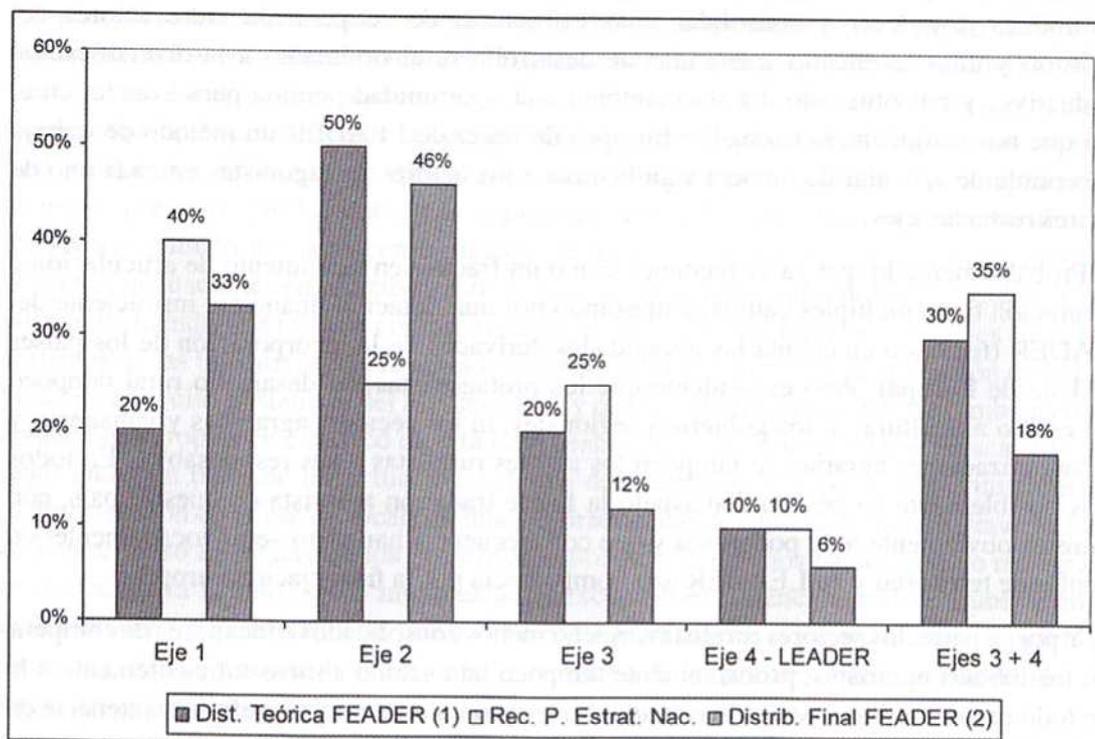
En esta estructura los dos primeros ejes tienen un carácter más sectorial, dirigido principalmente a agricultores, ganaderos y silvicultores; el tercero tiene un carácter territorial, y está dirigido al resto de sectores económicos del mundo rural, de ahí que sea la referencia para las estrategias de diversificación productiva; y el cuarto eje tiene un carácter metodológico, al tener como objetivo la integración y articulación de los tres restantes ejes.

La importancia real de cada uno de los ejes viene marcada por los presupuestos. La Comisión Europea planteó una elevada flexibilidad pero condicionando la distribución de las ayudas, con un porcentaje mínimo del 10 % en el eje de competitividad, un 25 % en el eje de medio ambiente y entorno rural, un 10 % en el eje de calidad de vida y diversificación, y un 5 % en el Eje LEADER. Quedaba patente el carácter ambientalista que se pretendía dar al desarrollo rural en este periodo de programación, aunque en todo caso un mínimo del 15 % de las ayudas del FEADER iría destinadas a la aproximación territorial del desarrollo rural y al funcionamiento de las estructuras de cooperación y sus actividades de dinamización (Fig. 1). El Plan Estratégico nacional recomendaba no obstante una distribución parcialmente diferente, con una fuerte concentración de inversiones públicas en el Eje 1, en competitividad agrícola-forestal (40 %), una cuarta parte en cada uno de los ejes 2 y 3, sobre medio ambiente y de calidad de vida y diversificación, y un 10 % en el Eje LEADER. Es decir, frente a la orientación más ambientalista que inicialmente se deduce de los planteamientos de la Comisión, el estado español, haciendo uso del amplio margen de maniobra que le permite la normativa, plantea unas recomendaciones con énfasis en las vertientes agraristas y territorial del desarrollo rural, en detrimento de la vertiente ambiental, que quedaría en el mínimo que planteaba la Comisión Europea.

Podemos llevar a cabo una aproximación a las tendencias principales si comparamos la distribución final de la ayuda pública del FEADER con la distribución teórica inicial (esta última se correspondería con una distribución sobre 100 de los porcentajes mínimos, que como recordaremos sumaban solo 50 % del total). Los resultados, que podemos ver en la Figura 2, son esclarecedores: el Eje 1 tiene una atención claramente preferente; el Eje 2 tiene una atención financiera muy elevada, pero por debajo de lo que sería el modelo teórico que plantea la Comisión Europea, y los Ejes 3 y 4 quedan, también claramente, muy por debajo de ese modelo teórico, y apenas superan el límite mínimo establecido.

Figura 2

Distribución de la ayuda pública por ejes



(1) La distribución teórica de la ayuda del FEADER se ha calculado proyectando los porcentajes mínimos que establece el propio FEADER; dado que estos suman 50 % de la ayuda total, hemos supuesto que el 100 % de su ayuda sigue el mismo modelo de distribución (por tanto, es la multiplicación por 2 de la ayuda mínima en cada eje).

(2) Distribución Final prevista según ajustes realizados a fecha de principios de 2011.

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (varios años) y Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino (varios años).

Y podemos abundar aún más en estas conclusiones a partir del análisis de los Planes de Desarrollo Rural regionales. Así por ejemplo, teniendo en cuenta las previsiones de distribución de inversión pública total (es decir, la ayuda de la UE más la cofinanciación pública sobre todo de los gobiernos regionales), la media de todos los planes regionales de desarrollo rural se situaba en el 52 % en el Eje 1, en el 25 % en el Eje 2 (obviamente no podría estar por debajo del mínimo que plantea la Comisión Europea), y del 15 % en los ejes 3 y 4 (los asociados al enfoque territorial del desarrollo rural), es decir, muy por debajo del 35 % que sumaban ambos ejes en las recomendaciones nacionales.

Por tanto, como resultado puede decirse que las regiones españolas, manteniendo la dedicación mínima obligatoria para el eje de carácter ambiental, han centrado sus esfuerzos en desarrollo rural principalmente en la vertiente agrarista, en detrimento claramente de

la vertiente territorial. Por tanto, también podemos decir que, al menos en términos de inversiones, el periodo 2007-2011 ha sido una oportunidad perdida, por un lado, para profundizar, fortalecer y consolidar unas estructuras de cooperación entre actores del territorio y unas estrategias integradas de desarrollo rural orientadas a la diversificación productiva; y por otro lado, ha sido también una oportunidad perdida para avanzar en el reto que nos trasladaba la Comisión Europea de hacer de LEADER un método de trabajo susceptible de articular de manera significativa a los actores protagonistas en cada uno de los tres restantes ejes.

Probablemente lo que ya se reconoce como un fracaso en este intento de articulación e integración tiene múltiples causas, empezando por una dotación financiera insuficiente del FEADER (teniendo en cuenta las necesidades derivadas de la incorporación de los países del Este de Europa). Pero es evidente que los protagonistas del desarrollo rural tampoco han estado a la altura, ni los gobiernos regionales, ni los sectores agraristas y ganaderos y sus organizaciones agrarias, ni tampoco los actores ruralistas y sus responsables. En todos ellos posiblemente ha pesado demasiado la fuerte tradición agrarista de nuestro país, con intereses obviamente muy poderosos y que con frecuencia han visto –equivocadamente– en el enfoque territorial y en LEADER una competencia por la financiación europea.

Y por su parte, los sectores ruralistas, mucho menos consolidados e incapaces de competir con los lobbies agraristas, probablemente tampoco han sabido abrirse suficientemente a la –en todo caso difícil– cooperación con aquellos, y pronto optaron por preferir mantenerse en lo que hasta esos momentos había su ámbito de trabajo tradicional. Así, en el periodo 2007-2011, pese a los nuevos retos y a las importantes posibilidades de avanzar en la articulación de actores, el método LEADER ha continuado reducido a los Grupos de Acción Local, y estos han seguido centrando sus esfuerzos en el estímulo de iniciativas individuales y en todo caso articuladas en el seno de estrategias en teoría ambiciosas, pero en la práctica muy modestas por la falta de recursos y por el hecho de que sectores estratégicos para el desarrollo rural como la agricultura y el medio ambiente quedaban en gran parte al margen del enfoque territorial. Quedaban también al margen otros elementos básicos para el desarrollo rural, como la vertiente de los equipamientos y servicios públicos.

En definitiva, pese al interés y las grandes posibilidades de la estructura de cuatro ejes para el desarrollo rural en el periodo 2007-2013, la realidad pone de relieve el fracaso de este planteamiento, y está demostrando que en la mayor parte de los casos los actores del mundo rural no han sido capaces (o no han tenido la intención real) de trabajar en esa dirección, y de ahí que el resultado final sea la continuidad de la disociación entre los sectores agraristas por un lado y los sectores ruralistas por otro.

Con relación a estos otros elementos básicos para el desarrollo rural hay que hacerse eco del importante esfuerzo que la administración española ha hecho con la puesta a punto de la

Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (Ley 45/2007), que, con una perspectiva territorial, constituye un instrumento de intervención adecuado para abordar las problemáticas y especificidades del medio rural. Son varias las virtudes tanto de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural como del Programa para el Desarrollo Rural Sostenible en el que se basan las diferentes iniciativas de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, baste señalar aquí que, por un lado, la concertación con las Comunidades Autónomas ha sido muy compleja y no exenta de dificultades, derivadas, en gran parte, de las competencias de estas; por otro, que los gobiernos regionales apenas han adoptado la concertación con los actores público-privados como método de trabajo y, en todo caso, han mantenido las diferentes actuaciones en el ámbito estricto de las administraciones públicas locales. Y por último, ha habido una falta de compromiso financiero de los gobiernos regionales (más allá al menos de las iniciativas ya previstas o contempladas al margen de la aplicación de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, y que han pretendido venderse también como actuaciones propias en el marco de esta Ley); esta falta de compromiso real ha acabado por dejar una gran parte de las actuaciones de los denominados Planes de Zona (instrumento de intervención en la escala local) en una vía prácticamente muerta. Y siendo grave la falta de compromiso financiero de los gobiernos regionales, lo que nos parece tanto o más grave es que no haya habido, salvo muy contadas excepciones, intención real de trabajar en la dirección del enfoque territorial, que no es sino un paso más en la incorporación de prácticas de buen gobierno y de nueva gobernanza a la gestión de las políticas públicas con incidencia en las áreas rurales.

## **5. La reforma de la Política Agraria Común y perspectivas para el periodo 2014-2020**

Desde que prácticamente se pone en marcha un periodo de programación, paralelamente empiezan los debates que habrán de desembocar en el diseño del periodo siguiente, y por ello disponemos desde hace ya un tiempo de un marco de referencia, el denominado Horizonte 2020 (Comisión Europea 2010a). En el caso del desarrollo rural fue ya en 2008 cuando la 3ª Conferencia de Desarrollo Rural, celebrada en Limasol (Chipre) empezó a plantear los temas centrales para el diseño de la política de desarrollo rural del periodo 2014-2020 (European Commission, 2008). Las reflexiones se centraron en cinco grandes ámbitos. En primer lugar, sobre la necesidad de adecuar la agricultura europea al marco de competencia global (con la vista puesta en la innovación y la creación de empresas, las energías renovables, etc.). En segundo lugar, sobre la adaptación de la agricultura y las actividades forestales al cambio climático (y la necesidad de valorar los impactos regionales así como el análisis de potenciales respuestas). En tercer lugar, sobre la gestión de la tierra en las zonas rurales y la oferta de bienes públicos (con especial referencia a servicios ambientales en la perspectiva del desarrollo sostenible). En cuarto lugar, sobre

la diversidad de las áreas rurales y las estrategias para su desarrollo socioeconómico, con especial atención a los vínculos entre áreas rurales y urbanas y siempre en la perspectiva de la cohesión territorial y de la contribución del desarrollo de las áreas rurales a la cohesión económica y social. Y por último, sobre la gestión del desarrollo rural, la mejora de los instrumentos de gobernanza y de la cooperación en red.

Los debates en torno a la programación del desarrollo rural en el periodo 2014-2020 continuaron posteriormente con la consulta pública del comisario D. Ciolos a todos los agentes del mundo rural sobre el futuro de la PAC (European Commission, 2011a). Se pretendía que este debate público se centrara en las razones que justifican la PAC, los objetivos que tiene la sociedad europea respecto de la agricultura –y los espacios rurales–, el por qué reformar la PAC, y en qué medida ésta puede dar respuesta más adecuada a las expectativas que tiene la sociedad y qué instrumentos necesitamos para la futura PAC (European Commission, 2011b).

Los resultados de ese amplio debate pone de relieve que no se plantean posturas rupturistas, sino que se sitúan en una línea que podríamos calificar como reformista moderada, en la medida en la que todos los actores coinciden en la necesidad de introducir mejoras, pero sin cuestionar el modelo actual de PAC y de dos pilares, con las funciones específicas que se señalaron en párrafos anteriores. Las posturas más avanzadas planteaban la posibilidad de un tercer pilar en el que, sin perder los vínculos con la PAC, pudieran tener cabida los fondos estructurales, aplicados con el objetivo común del desarrollo rural. Un paso más, aunque planteado de manera tímida y por un reducido número de actores, era el cambio de perspectiva a la hora de diseñar estrategias de desarrollo, que deberían ir más allá de la escala local o del estricto ámbito rural, para pasar a considerar estrategias de carácter regional. Pero no había en todas aquellas aportaciones un planteamiento claro que defienda la vinculación del desarrollo rural a estrategias de desarrollo regional y ordenación territorial, con una mayor conexión entre áreas rurales y urbanas, y éste es precisamente un aspecto que en nuestro país sí ha tenido un cierto eco, siguiendo los planteamientos del Libro Verde sobre la Cohesión Territorial.

Por su parte, los actores más vinculados al modelo LEADER, en una actitud que podríamos calificar también como conservadora (a la vez que, probablemente, realista), no plantean grandes cambios sino principalmente algunos ajustes, en lo que se considera una profundización del método, señalando la necesidad de ampliar su ámbito de aplicación en cuanto a actividades.

Utilizando buena parte de estas contribuciones, la Comisión elaboró su Comunicación sobre la PAC en el Horizonte 2020 (Comisión Europea, 2010b; Esparcia y Escribano, 2011). En la misma se plantean tres grandes objetivos estratégicos: centrar esfuerzos en torno a una producción alimentaria viable (abordando aspectos como la renta agrícola, competitividad, cadena alimentaria, etc.); la gestión sostenible de los recursos naturales

y acciones de mitigación del cambio climático (prácticas de producción sostenible, bienes públicos medioambientales, crecimiento verde con una elevada componente de innovación); y el desarrollo territorial equilibrado de las zonas rurales. Este último objetivo es el que está más vinculado al desarrollo rural, con tres subobjetivos o aspectos clave: en primer lugar, el apoyo al empleo rural y el mantenimiento del tejido social en las zonas rurales; en segundo lugar, la mejora de la economía rural y la diversificación, contando para ello con los agentes locales y la utilización de otros recursos locales. Y en tercer lugar, el apoyo a la diversidad estructural de los sistemas agrícolas (lo que en gran parte puede interpretarse como apoyo a la agricultura familiar), con mejoras en las condiciones de las pequeñas explotaciones y el desarrollo de los mercados locales.

Como se observa, el desarrollo rural se sigue concibiendo en gran parte como un elemento cuya proyección operativa está en contribuir a la sostenibilidad del sector agrícola, continuando con la integración de las cuestiones ambientales (y posiblemente un mayor énfasis en medidas contra los efectos del cambio climático). Pero en líneas generales estamos ante unos planteamientos continuistas respecto de la orientación que está teniendo el desarrollo rural en el periodo 2007-2012.

Efectivamente, en el periodo 2013-2020 el desarrollo rural está llamado a continuar jugando un papel clave en tres grandes ámbitos:

- a) la competitividad de la agricultura, a través de la innovación y los esfuerzos de reestructuración en el sector (que se correspondería con el Eje 1 del periodo 2007-2013);
- b) la gestión sostenible de los recursos naturales, con medidas para la protección del medio ambiente y de los espacios naturales, el mantenimiento de la capacidad productiva de la tierra, fomento de ecosistemas más adaptados al cambio climático, etc. (que se correspondería con el Eje 2 del periodo 2007-2013);
- c) y el desarrollo territorial equilibrado, potenciando las capacidades locales y mejorando sus condiciones (aspecto que se correspondería con los Ejes 3 y 4 del periodo 2007-2013).

Se reconoce igualmente la importancia estratégica que han de tener la innovación (presente en la programación previa), que en el caso de las zonas rurales tiene una proyección preferente en las actividades empresariales, y la gobernanza local (que no en vano constituía uno de los elementos básicos en los Ejes 3 y 4). Como podemos ver, hasta aquí no hay grandes cambios, a falta de que estos planteamientos generales se trasladen a instrumentos operativos más concretos. Tal vez podemos destacar como pequeñas novedades, por un lado, ese énfasis en la innovación, que pese a estar presente en los periodos de programación precedentes, está ahora muy en línea con uno de los objetivos centrales de la Estrategia 2020. Y por otro lado tenemos otro aspecto en el que ahora se insiste más, el apoyo a estrategias de desarrollo local que contemplan o centran en el valor añadido a la producción

y comercialización, o la exploración de canales de comercialización alternativos, ventas directas y desarrollo de los mercados locales (recordemos que estos eran aspectos recogidos en la consulta pública que planteó el Comisario Ciolos en 2010).

Pero en este contexto marcadamente continuista, podemos destacar no obstante dos novedades. En primer lugar la consideración de las relaciones entre áreas urbanas y rurales como una vía para avanzar en el desarrollo territorial equilibrado. Efectivamente, este – tímido– enunciado abriría la puerta a la posibilidad de plantear mecanismos de cooperación territorial que vaya más allá de los límites geográficos de las zonas rurales. Siendo optimistas, cabría pensar que en el momento en el que se desarrollen los instrumentos operativos los estados y/o regiones van a tener incluso la posibilidad de integrar estrategias de ordenación territorial que contemplen las relaciones funcionales entre las áreas rurales y las zonas o centros urbanos a los cuáles están vinculadas.

La segunda novedad hace referencia a los mecanismos de ejecución, que estarían más basados en criterios de eficacia (al margen de que obviamente se persiga la eficiencia, más aún en un contexto de crisis y limitación de recursos como la que estamos viviendo). Es decir, se va a insistir mucho más en los resultados, y para ello se prevén objetivos cuantificados tanto a nivel de UE como, sobre todo, de programa. Y lo que parece más importante, se está estudiando que estos objetivos estén acompañados por un sistema de incentivos, bautizado como “reserva de eficacia”, que implicaría que una parte de las ayudas estarían en función de los resultados obtenidos, es decir, de la eficacia en la consecución de los objetivos previstos.

En cuanto a la estructura prevista la Comunicación plantea que se debería continuar con los dos pilares, pese a que en la consulta pública fueron muchas las voces que planteaban la posibilidad de tres pilares (obviamente no se ha querido abrir la posibilidad de un tercer pilar, ni tampoco que el desarrollo rural pudiese gestionarse, ni siquiera parcialmente, desde otra Dirección General diferente a la de Agricultura). En esta estructura continuista han coincidido no obstante el Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones. Las funciones de cada uno de los dos pilares sería similar a la actual, con un carácter plurianual, programado y contractual en el caso del segundo pilar. Esta estructura en dos pilares previsiblemente no va a sufrir cambios significativos, porque está también presente en los tres escenarios posibles que se contemplan desde la Comisión, si bien el equilibrio entre los dos pilares varía en cada uno de los tres escenarios (que son los que se plantearon para su debate) (Tabla 2). El escenario que a priori resultaría más “beneficioso” para el desarrollo rural es también el más ambicioso y el que implicaría una reforma más en profundidad de la PAC, con recortes importantes en el apoyo a la renta (aunque graduales) y muy importantes en el caso de las medidas de mercado. Pero hay que tener claro que esta inclinación de la balanza hacia el segundo pilar estaría centrada más en los objetivos ambientales y los relacionados con el cambio climático (para entendernos, básicamente el Eje 2 del periodo 2007-2012), y no tanto con el desarrollo local territorial (Ejes 3 y 4).

Este escenario tiene enfrente a los grandes lobbies de productores agrarios, que abogan por un escenario diferente, que sea mucho más continuista y que implique solo adaptaciones parciales pero con el objetivo claro de asegurar la continuidad y estabilidad de la PAC tal como está concebida en la actualidad; el segundo pilar tendría aquí cabida para albergar todas las ayudas de tipo ambiental, y posiblemente con menor énfasis las referidas a la innovación.

Tabla 2

Opciones de actuación en cada uno de los escenarios y ámbitos

	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3
PAGOS DIRECTOS	Distribución más equitativa entre los Estados miembros y entre los agricultores	Reparto más equitativo entre países y agricultores Orientación medioambiental de los pagos directos Limitación de los pagos Apoyo a los pequeños agricultores	Eliminación progresiva de los pagos directos
MEDIDAS DE MERCADO	Racionalización y simplificación de medidas existentes	Racionalización y simplificación de medidas existentes	Eliminación progresiva de la mayor parte de las medidas Mantenimiento de la cláusula de perturbación del mercado para crisis graves
DESARROLLO RURAL	Mantener el énfasis en el cambio climático, la biodiversidad, la bioenergía y la innovación	Mayor enfoque hacia el medio ambiente, la reestructuración e innovación, iniciativas locales Herramientas de gestión del riesgo e instrumento de estabilización de la renta Nuevos criterios de distribución	Centrarse ante todo en las medidas ligadas al medio ambiente y al suministro de bienes públicos

Fuente: (Comisión Europea, 2010b, 2011).

Pero para los agentes vinculados al desarrollo rural territorial (Ejes 3 y 4 en el periodo 2007-2013), posiblemente ninguno de esos escenarios sea el más favorable. Habría que ir a lo que la propia Comunicación considera como escenario de tipo intermedio o de integración(6), que implicaría reajustes importantes en el primer pilar a través de medidas específicas, pero también un planteamiento más claro de cómo las zonas rurales pueden contribuir a los objetivos de la Estrategia 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo. En particular, y además de la importancia que tendrían las ayudas al medio ambiente y las destinadas a paliar los efectos del cambio climático, en este escenario se contemplarían actuaciones decididas en dos grandes ámbitos, la reestructuración productiva y apoyo a la innovación, por un lado, y la promoción de iniciativas regionales y locales, por otro.

(6) La Comisión Europea ha llevado a cabo una detallada evaluación del impacto que tendrían cada uno de estos tres escenarios, llegando a la conclusión que es el escenario intermedio o de integración es el que claramente responde mejor a todos y cada uno de los grandes objetivos: producción viable de alimentos, gestión sostenible de los recursos naturales, valor añadido comunitario, relación coste-eficacia y, por último, de especial interés para nosotros, el desarrollo territorial equilibrado. European Commission (2011c).

## 6. El desarrollo rural en la Perspectiva 2020: hacia la sostenibilidad del enfoque LEADER

Aunque los diferentes documentos sobre la reforma de la PAC dan la sensación de que estamos ante un giro agrarista-productivista-ambientalista, durante el año 2011 la Comisión Europea ha estado también trabajando en la propuesta para el nuevo Reglamento del FEADER, sobre la Ayuda al Desarrollo Rural. El borrador de este Reglamento (Comisión Europea, 2011) pone de manifiesto la importancia de la aproximación LEADER y la necesidad de continuidad de este enfoque. Hay varios aspectos que conviene destacar en lo que será, previsiblemente con muy pocas modificaciones, el Reglamento del FEADER para el periodo 2014-2020.

El primero de ellos es obviamente la desaparición de la aproximación por ejes, que fue una apuesta de integración entre aproximaciones y actores muy diversos en el medio rural, pero que puede decirse que en gran parte ha constituido un fracaso, al menos en tanto que aproximación entre sectores y actores (ejes). También puede considerarse prácticamente como fracaso el intento de que los Ejes 1 y 2 se impregnasen parcialmente de la filosofía LEADER. En algunos casos, como es sabido, esa posibilidad y reto que la Comisión Europea puso sobre la mesa de los actores rurales no solo no fue aprovechada, sino que ha generado más de un enfrentamiento y tensiones latentes entre diferentes colectivos. Por tanto, parece lógico que en este nuevo Reglamento se vuelva a una estructura más simple (sectorial-territorial) y en todo caso menos ambicioso y a la vez posiblemente más eficaz en su aplicación.

Las directrices estratégicas se sustituyen ahora por un marco estratégico común, que tendrá su continuidad en los marcos nacionales, con los Contratos de Inversión y Cooperación (7). Como complemento tendríamos los programas operativos, que constituyen las principales herramientas de gestión en la medida en la que transforman los documentos estratégicos en prioridades concretas de cara a la inversión, con objetivos claros y cuantificables.

Una novedad importante es la reserva de eficacia, también planteada en el marco de la política de cohesión pero adoptada en la política de desarrollo rural (entre otras), como estímulo para avanzar en los objetivos establecidos (tanto los más generales de Europa 2020 como, en su caso, los de carácter nacional relacionados con ellos). A falta de una definición más precisa, la reserva de eficacia consistirá en un pequeño porcentaje del presupuesto que se asignaría en función de la consecución de los objetivos previstos (y por tanto a partir principalmente de las revisiones intermedias). Esta asignación se realizaría a los estados

(7) Recordemos que estas novedades en la programación se sugerían ya en el Quinto Informe sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial (European Commission, 2010) y que serán incorporados a la nueva Política de Cohesión, pero también se sugerían como adecuados para incorporarse a otras políticas, para responder así a los objetivos de cohesión de manera coherente e integrada.

y/o regiones que hubiesen contribuido en mayor medida a tales objetivos, en función a su punto de partida. La reserva de eficacia es una idea novedosa y sobre todo aparentemente muy interesante, pero obviamente su importancia real radicará, por un lado, en el porcentaje del presupuesto que se reserve y el montante total que suponga, y por otro en el rigor de los mecanismos de valoración y distribución, en su caso, de los logros alcanzados por los diferentes programas, y estos son aspectos que a fecha de hoy no están aún suficientemente claros.

El nuevo Reglamento sustituye los ejes por el énfasis en las medidas. Contempla dos grandes tipos de medidas, las de carácter específico y LEADER. Bajo el epígrafe de “medidas específicas” el nuevo Reglamento reúne prácticamente todo lo que hasta ahora teníamos en los ejes 1, 2 y parte del eje 3 (sobre todo las medidas más orientadas a los actores públicos): transferencia de conocimiento e información; asesoramiento y servicios a las explotaciones; productos agrícolas de calidad; inversiones físicas; recuperación del potencial agrícola o forestal afectado por desastres naturales y medidas de prevención; desarrollo de explotaciones –jóvenes agricultores, pequeñas explotaciones, etc.- y apoyo a actividades no agrarias –empresas- en áreas rurales; servicios básicos y renovación de pueblos en áreas rurales; viabilidad de áreas forestales y forestación de tierras, establecimiento de sistemas agroforestales y valorización ambiental de ecosistemas forestales; inversiones en tecnologías forestales y comercialización de productos forestales; servicios ambientales forestales y conservación forestal; puesta en marcha de agrupaciones de productores; medidas agro-ambientales; agricultura ecológica; Natura 2000 y Directiva Marco del Agua; medidas en áreas con handicaps naturales o específicos; bienestar animal. Y destacan también un conjunto de medidas novedosas orientadas por un lado a la cooperación (por ejemplo entre agentes de la cadena agroalimentaria y el sector forestal por un lado, y las organizaciones interprofesionales por otro, con la creación de redes de innovación o la realización de proyectos piloto. Y por otro lado, destacan las medidas orientadas a la gestión más eficaz de los riesgos, caso de los sistemas de seguro en cultivos y animales, infecciones o incidentes ambientales; y aquí merece especial mención, por su novedad y adecuación, el instrumento dedicado a la estabilización de los ingresos, es decir, orientado a la prevención de los efectos de la elevada volatilidad de los precios y mercados.

Por su parte, el segundo gran tipo de medidas está constituido por LEADER. Se reconoce la utilidad de esta aproximación, y se insiste en la importancia que tienen las estrategias de desarrollo local. Los dos aspectos centrales en LEADER son las estrategias –integradas- de desarrollo local y los Grupos de Acción Local. Por esta razón las estrategias han de estar definidas y seleccionadas de acuerdo con criterios adecuados, atendiendo a las necesidades locales del territorio en cuestión. No hay variaciones significativas en lo que se refiere a los territorios rurales susceptibles de ser considerados como LEADER (cuya definición queda en manos de los estados) y la escala de trabajo, ni tampoco en la concepción de los GAL.

El enfoque LEADER se mantiene en los mismos términos, con atención a las estrategias de desarrollo local, los partenariados público-privados, la aproximación bottom-up y capacidad de decisión en manos de los GAL en lo que respecta a la elaboración e implementación de las estrategias, el diseño multisectorial y la interacción entre actores y proyectos de los diferentes sectores de la economía local, la incorporación de aspectos innovadores en el contexto local, el trabajo en red entre los partenariados, y la cooperación con otros territorios rurales. Es decir, estamos ante el mantenimiento en todos sus términos de la concepción que se había ido planteando en periodos precedentes, pero ahora sin las referencias a la posibilidad de estrategias de desarrollo local orientadas a los objetivos de los Ejes 1 y 2 del periodo 2007-2013 (puesto que obviamente el Eje 3 tenía un carácter territorial y estaba prevista su gestión a través del método LEADER).

En una primera redacción del Reglamento, y a diferencia del de 2005 y de la redacción última disponible (Octubre de 2011), se especificaban los elementos mínimos que ha de contener la estrategia de desarrollo local. Los mencionamos aquí por su interés y porque en todo caso son aspectos implícitos, pese a que finalmente no se incorporen de manera explícita en el Reglamento que pueda aprobarse en un futuro próximo. Se trata de aspectos básicos, como la definición del área y población; las fortalezas y debilidades; objetivos claros y medibles y jerarquía de prioridades; la contribución de la innovación y, en su caso, la cooperación, a los objetivos de la estrategia; el carácter integrado de la misma; el plan de acción que incluya la traslación de prioridades en acciones; y la estructura del GAL, su organización y reglas internas y procedimientos, así como los principios para la selección de proyectos y el sistema y mecanismos de seguimiento y evaluación. Sin embargo, no se establece el tipo de estrategias de desarrollo, pero sí se incluyen un listado indicativo de medidas que pueden estar presente en subprogramas temáticos (una novedad que incorporarán los programas de desarrollo rural). Así por ejemplo, la medida “LEADER” (entre otras) aparece contemplada en subprogramas temáticos sobre pequeñas explotaciones, zonas de montaña y cadenas de distribución cortas. En todo caso la medida “LEADER” es considerada como de especial relevancia para diferentes prioridades de la Unión Europea, y entre ellas para la referida al fomento de la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Al margen de las indicaciones anteriores, parece que van a ser los propios Grupos de Acción Local los que han de definir, en un marco de gran flexibilidad, los contenidos específicos de sus estrategias en cuanto a objetivos, acciones y la priorización entre éstas (por tanto, ya no se habla de turismo rural, pymes, calidad de vida, patrimonio cultural, patrimonio natural y medio ambiente, etc., sino que cada territorio ha de definir su propia estrategia atendiendo a los objetivos y acciones que considere más adecuadas para su consecución). Ello supone un margen de maniobra muy importante en manos de los actores locales (GAL) a la hora de diseñar y poner en marcha tales estrategias.

De la misma manera, en la primera redacción del borrador del Reglamento (European Commission, 2011d) se insistía en las tareas mínimas que ha de desarrollar el GAL (que previsiblemente van a plantearse en algún documento oficial), que en líneas generales son las relacionadas con el diseño y aplicación de la estrategia de desarrollo local. Se hacía mención especialmente de todo el sistema de selección de proyectos (criterios, convocatoria, evaluación y priorización y propuesta a la autoridad de gestión de los proyectos y cantidades a financiar), su seguimiento y la evaluación del conjunto de la estrategia, así como la selección de los proyectos de cooperación.

Además de lo anterior, y esto es una novedad importante, se indica que los GAL podrán asumir aquellas tareas delegadas que la autoridad de gestión considere oportunas, siempre asegurando la coherencia entre proyectos y necesidades plasmadas en la estrategia y la transparencia en el proceso de selección. Como es bien sabido, la transparencia en los procesos de selección no siempre ha sido la deseable, y por ello era acertado insistir (como se hacía en la primera redacción del borrador) en que el procedimiento ha de permitir y asegurar que al menos la mitad de los miembros en los comités de decisión y selección provienen de sectores no públicos, y todo ello por escrito.

La cooperación es otro ámbito que ofrece alguna novedad interesante. Se mantienen los dos tipos de cooperación, inter-territorial y transnacional, además de la posibilidad de cooperar con otros territorios rurales de fuera de la UE que trabajen con aproximaciones similares a LEADER y con partenariados público-privados. Pero adicionalmente, ahora se contempla también la posibilidad de que los territorios LEADER cooperen con territorios no rurales dentro de la UE pero que apliquen estrategias de desarrollo local con la presencia de partenariados público-privados. Esto último abre la puerta a la tan reclamada cooperación territorial rural-urbana, siempre que las áreas no rurales sean capaces de diseñar un sistema de gobernanza al estilo LEADER, con la participación de actores públicos y privados, y que apliquen estrategias de desarrollo local. Sin duda aquí los actores territoriales tienen un reto importante, porque lo que parece evidente es que esta posibilidad está abierta, y ahora será el momento de establecer los mecanismos para diseñar esa cooperación rural-urbana tan necesaria, tal vez incluso en el marco de estrategias de desarrollo local parcialmente compartidas. Y esto es especialmente importante e interesante para áreas rurales desfavorecidas próximas a zonas rurales intermedias más desarrolladas e incluso a zonas urbanas. Y pensando en los GAL españoles, este nuevo marco abre dos grandes vías de cooperación que pueden resultar muy fructíferas y que los diferentes GAL deberán explorar, la cooperación con las zonas urbanas próximas, a fin de establecer alianzas estratégicas con su entorno territorial y socioeconómico inmediato; y la cooperación con otras zonas rurales, por ejemplo de nuestros vecinos del Norte de África, porque también aquí empiezan a ponerse en marcha experiencias interesantes de desarrollo rural, con algunos ejemplos en Túnez y Marruecos.

Por tanto, estamos ante un nuevo Reglamento que, además de algunas novedades en cuanto a su estructura, simplifica la aplicación de LEADER, abandonando también experimentos fallidos como el de su concepción como eje transversal en toda la política de desarrollo rural durante el periodo 2007-2013. Con este nuevo Reglamento, LEADER parece un instrumento más independiente, más flexible y a la vez más ágil, más centrado en las estrategias – integradas – de desarrollo local, y también hay una clara preocupación, en primer lugar, porque los GAL sean instrumentos que respondan claramente a la filosofía de partenariados público-privados, sin la mediatización a que en algunos casos han estado sometidos por parte de las autoridades; y en segundo lugar hay una preocupación porque prime la transparencia en todos los procesos y procedimientos relacionados con la selección de los proyectos.

Las perspectivas que se abren para el próximo periodo de programación son en gran parte prometedoras. En las áreas rurales los GAL van a tener una mayor flexibilidad a la hora de diseñar y aplicar estrategias amplias de desarrollo local en el marco de LEADER, que podrá consolidarse aún más como un potente instrumento para el desarrollo territorial. Ello dependerá no obstante, en gran parte, del compromiso de las autoridades a la hora de financiar estas estrategias y de poner en manos de los GAL los recursos necesarios para que, con la autonomía propia del método LEADER, sean los verdaderos protagonistas de su propio desarrollo. Pero a su vez, las áreas rurales van a tener la posibilidad de colaborar con su entorno territorial inmediato, es decir, áreas no LEADER que trabajen con partenariados público-privados en la puesta en marcha e implementación de estrategias de desarrollo local. En este sentido hay que recordar que la reforma de la política de cohesión también contempla estrategias de desarrollo local bajo fórmulas de nueva gobernanza con partenariados público-privados, y ello abre posibilidades de cooperación territorial muy importantes. La materialización eficaz de tales posibilidades dependerá en parte de las disponibilidades presupuestarias finales, pero también del interés real y capacidad de las autoridades regionales para, con los recursos disponibles, diseñar y poner en marcha este desarrollo territorial inteligente.

## Referencias

- Bruntlad G. (1982), *Informe Bruntland: Nuestro Futuro Común*. Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Naciones Unidas.
- Comisión Europea (2008), *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. SEC (2008) 2550, Bruselas, 14 p.
- Comisión Europea (2010a), *Europa 2020: Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM (2010) 2020, Bruselas, 42 p.
- Comisión Europea (2010b), *La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Brussels, COM (2010) 672/5, 17 p.
- Comisión Europea (2011), *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*, COM (2011) 627/3 (12 Oct. 2011).
- Delgado M. M. (2005), "La política rural europea: de Cork a Salzburgo", *Agricultura Familiar en España*. UPA, p. 56-65. en [www.upa.es/anuario\\_2005/pag\\_056-065\\_delgado.pdf](http://www.upa.es/anuario_2005/pag_056-065_delgado.pdf).
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) (1999a): Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), Diario Oficial n° L 160 de 26.6.1999.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) (1999b): Reglamento (CE) n° 1259/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común, Diario Oficial n° L 160 de 26.6.1999.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) (2005): Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), Diario Oficial n° L 277 de 21.10.2005.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) (2006). Decisión 2006/144/CE del Consejo de 20 de febrero de 2006. Diario Oficial n° L 55 de 25.02.2006.
- Esparcia J. (2000), «La programación del Desarrollo Rural en España (2000-2006). Diversificación y competitividad», *Actualidad LEADER-Revista de Desarrollo Rural*, núm. 13, pp. 15-19.

- Esparcia J., Escribano J. (2011), "Desarrollo territorial y reforma de la PAC". En *Agricultura Familiar en España 2011*. Fundación de Estudios Rurales. Anuario 2011, pp. 142-149. [http://www.upa.es/anuario\\_2011/index\\_anuario\\_2011.php](http://www.upa.es/anuario_2011/index_anuario_2011.php)
- Esparcia J., Noguera J. (1999), "Y llegó la hora de los territorios. Reflexiones en torno al territorio y el desarrollo rural". En Ramos, E. (Ed.), *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Serie Estudios. Pp. 1-34.
- Esparcia J., Noguera J. (2001), "Los espacios rurales en transición". En Romero *et al.* (coord.): *La periferia emergente (Geografía de la Comunidad Valenciana)*, Ariel, pp. 343-372.
- Esparcia J., Noguera J., Pitarch M.D. (2001), "LEADER en España. Desarrollo rural, Poder, Legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, núm. 37, p. 95-113.
- Etxezarreta M. (Comp.) (1988), *Desarrollo Rural Integrado*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- European Commission (2008), "Europe's rural areas in action. Facing the challenges of tomorrow". *3<sup>rd</sup> Conference on Rural Development*. Limasol, Chipre, 16-17 octubre 2008.
- European Commission (2010), *Investing in Europe's future. Fifth Report on the economic, social and territorial cohesion*. 262 p.
- European Commission (2011a) (Agriculture and Rural Development), *The Common Agricultural Policy after 2013. Public Debate*. Summary Report. 37 p.
- European Commission (2011b), "Commission Communication on the CAP towards 2020. The Common Agricultural Policy after 2013". [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index_en.htm) (09-03-2011)
- European Commission (2011c), Commission Staff Working Paper. *Common Agricultural Policy towards 2020. Impact Assessment*, SEC (2011) 1153 final/2, 85 p., (12 Oct. 2011).
- European Commission (2011d), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*. Non official draft document. 100 p.
- MAPA (2000), "Documento de Trabajo sobre LEADER Plus". Secretaría General Técnica de Agricultura y Alimentación. 12 p. [redrural.tragsatec.es/redrural/download/leaderplus\\_MAPA.PDF](http://redrural.tragsatec.es/redrural/download/leaderplus_MAPA.PDF)
- Pardo García I. (2003), "La reforma de los Fondos Estructurales y la cohesión económica y social. Una evaluación crítica". *VII Jornadas de Economía Crítica*. Universidad Complutense de Madrid.
- Ramos E. (1995), *Hacia un nuevo sistema rural*, ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

## Le développement de la femme en milieu rural

*Expérience comparée maroco-espagnole*

## El desarrollo de la mujer en el ámbito rural

*La experiencia comparada maroco-española*

*Actes des séminaires internationaux organisés par le Laboratoire de  
recherche sur la coopération internationale pour le développement  
(URAC 59) de l'Université Cadi Ayyad, Faculté de droit de Marrakech,  
le 6 décembre 2011 et l'Université de Valencia les 2 et 3 octobre 2011.*

### Coordination scientifique

*Said Aghrib • Abdelmalek El Ouazzani • Joaquín Martín Cubas • Fatiha Sahli  
Julia Sevilla • Margarita Soler Sanchez • Asunción Ventura Franch*

79

2012

