

LA NUEVA ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA EUROPEA DE DESARROLLO RURAL 2007-2013. INNOVACIONES Y RETOS¹

Javier Esparcia Pérez
Catedrático de Análisis
Geográfico Regional

Dpto. de Geografía
Universidad de Valencia
Javier.esparcia@uv.es

Introducción

El desarrollo rural puede abordarse desde perspectivas diferentes, económica, social, territorial, de políticas o intervenciones de carácter público, etc. La concepción del desarrollo rural desde una perspectiva territorial es la que aquí más nos interesa. No vamos a hacer un repaso a la gran cantidad de contribuciones que han ido perfilando y definiendo esta perspectiva territorial del desarrollo rural, pero baste señalar que es la que cristalizó a finales de los años 80 y principios de los 90 del pasado siglo en lo que ha sido desde entonces la Iniciativa Comunitaria LEADER. Al análisis de los cambios recientes vamos a dedicar buena parte del presente trabajo.

Podemos hablar de cuatro grandes fases:

- Desde la creación de la PAC hasta la Agenda 2000;
- dentro de la anterior, a su vez, podemos diferenciar otra fase paralela, desde la reforma de los Fondos Estructurales hasta la Agenda 2000.
- Desde la Agenda 2000 hasta la finalización del periodo de programación comunitaria (2000-2006);
- La fase actual, con algunos cambios significativos en el diseño y aplicación de políticas de desarrollo rural, que iría hasta la finalización del actual periodo de programación (2007-2013).

Se está no obstante trabajando ya en el diseño de lo que será la política de desarrollo rural a partir del 2013, si bien hasta el momento solo se dispone de documentos de reflexión (Conferencia de Chipre, 2008), que contribuirán en su caso a diseñar en los próximos meses y años lo que será la estructura o armazón definitivo de esta política a partir de esa fecha. En todo caso, lo que sí parece cierto es que se van a producir cambios importantes, y que el desarrollo rural va a insertarse en el marco de esfuerzos y actuaciones más claras y decididas a favor de la cohesión territorial (puede verse a este respecto los planteamientos del Libro Verde sobre Cohesión Territorial).

1) El “desarrollo rural” en la PAC hasta la Agenda 2000

Aunque no podríamos hablar aún de antecedentes de esta concepción territorial del desarrollo rural, la creación de la Política Agraria Común marca el punto de partida de

¹ En Gómez Espín, J.M., y Martínez Medina, R., (Eds.): Desarrollo Rural en el Siglo XXI: Nuevas orientaciones y territorios, XIV Coloquio de Geografía Rural (Murcia, 2008), Univ. de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2009, pp. 167-202.

lo que posteriormente va a ser el desarrollo rural en Europa (Esparcia y Noguera, 1999; Comisión Europea, 2009). Es conocido que los primeros años de la PAC estuvieron marcados por la respuesta a las necesidades, retos y problemas derivados de la demanda de productos alimenticios de la posguerra europea. La necesidad de garantizar el abastecimiento de productos agrarios en cantidad suficiente, primero, y en diversidad de productos, después, constituyó el eje sobre el que giraba la PAC de aquellos años. Por tanto, estábamos ante políticas centradas en la mejora de la productividad agraria, y de ahí que se hiciese un esfuerzo muy importante en aspectos como la capitalización general del sector agrario, la modernización tecnológica, o la mejora de las estructuras de comercialización, entre otros. El objetivo era garantizar un suministro estable de alimentos a precios asequibles, y que todo ello fuese compatible con una agricultura viable. El sector agrario tenía un claro carácter estratégico y hasta geopolítico, y de ahí que se instrumentalizase un sistema de ayudas, subvenciones e incentivos para el crecimiento de la producción. Y en este contexto, se contempló una intervención creciente y decidida en la propia modernización de las estructuras agrarias, abordando aspectos que iban desde la racionalización del tamaño de las explotaciones, a la jubilación anticipada o la formación profesional. De manera muy tímida, durante las décadas de los 60 y 70 se empieza a plantear la situación diferencial de las zonas de montaña, que no participaban, por los evidentes handicaps específicos que tenían, de todo aquel proceso de modernización y de mejora de la productividad y del sector agrario.

El autoabastecimiento alimentario estaba ya alcanzado en la década de los 70, y empezaban a generarse una serie de problemas nuevos que no habían sido previstos, o no en la dimensión o con las características que éstos tomaban. Entre tales problemas, destacaban especialmente los derivados de los excedentes agrarios (para lo cual se instrumentalizaron mecanismos de ayuda para la exportación o, en su caso, el almacenamiento e incluso la destrucción, con todo lo que ello suponía de absorción del presupuesto comunitario); estos problemas se fueron agravando durante los años 80. Estos sistemas de ayudas tuvieron pronto efectos “perversos”, algunos muy importantes, como distorsiones en mercados mundiales, y sobre todo fueron de una impopularidad creciente por el elevado coste que suponían para el presupuesto comunitario. Y paralelamente, también durante esos años empieza a desarrollarse y consolidarse entre los consumidores, y parcialmente también en una parte de los productores, una mayor concienciación sobre aspectos relacionados con la sostenibilidad y el medio ambiente, lo que supuso un creciente cuestionamiento de los planteamientos previos y una reformulación creciente de la PAC, tal como se había ido configurando hasta aquellas fechas.

Los 90 son una década de cambios importantes, que se plasman primero en la denominada reforma McSharry de 1992, y luego en 1999 con la Agenda 2000: límites a la producción y reducción de excedentes, agricultura más respetuosa con el medio ambiente, ayudas directas a las rentas, más atención a los mercados, nuevas prioridades y exigencias de los consumidores, etc. En definitiva, estos cambios iban orientados en la línea de introducir una competitividad creciente en las producciones agrarias europeas, a la vez que se iba desmantelando la estructura de protección, al menos para buena parte de los productos y en diferentes ámbitos.

El desarrollo rural en este periodo tiene, como cabe deducir de todo lo anterior, una concepción ligada principalmente a los problemas estructurales del sector agrario. El “desarrollo rural” se concibe por tanto como aquellas medidas orientadas no tanto a abordar los problemas de los territorios rurales sino, de manera más específica, los que

afectan a la agricultura. En este sentido, las actuaciones que se contemplan son principalmente de tres tipos.

- En primer lugar, las relacionadas con el capital físico, es decir, básicamente actuaciones centradas en la capitalización del sector agrario, con dos grandes objetivos, la mejora de las estructuras agrarias, y la mejora de la competitividad. Y para ello se trabaja en la mejora de la productividad de las explotaciones a través de las medidas clásicas, y en la transformación y comercialización de los productos agrarios (y, obviamente, aunque en menor medida, también pecuarios y forestales), a través principalmente de una mayor integración de las producciones básicas en la cadena alimentaria.
- El segundo tipo de actuaciones están centradas en la mejora del capital humano, sobre todo las referidas por un lado a la jubilación anticipada; por otro, a la paralela incorporación de jóvenes; y finalmente actuaciones de formación profesional, todo ello con el objetivo de mejorar la profesionalización y capacitación de los agricultores, elemento clave para lo que se consideraba que era el reto de mejora de la productividad y competitividad del sector.
- Pero si los dos grandes tipos de actuaciones anteriores estaban orientadas a la modernización y mejora de la competitividad del sector agrario, el tercero pretendía dar respuesta a un problema emergente y de creciente importancia, el declive socioeconómico y deterioro del entorno en determinados territorios rurales, y especialmente en las zonas de montaña consideradas desde mediados los años 70 como “desfavorecidas”. Estas fueron, en esencia, las únicas actuaciones que respondían a lo que hoy entendemos por “desarrollo rural”, y de ahí que en gran parte tuviesen como primer objetivo el freno al fuerte éxodo rural que aquejaba a las zonas rurales con actividades cada vez menos competitivas. Y en gran parte como consecuencia de este éxodo rural y del abandono de aquellas actividades agropecuarias que habían dejado de ser competitivas (y por tanto, de los suelos y, en general, del territorio rural), en tales áreas se aceleran los procesos de degradación del entorno (en este caso, con relación a los aspectos agrobiológicos y ambientales); el freno a estos procesos de degradación del entorno constituyó el segundo objetivo en este tipo de actuaciones.

2) La reforma de los Fondos Estructurales de 1988 como marco para un desarrollo rural con enfoque territorial

En conjunto, estas últimas actuaciones se conciben a mediados de los años 70, y constituyen el primer antecedente claro de lo que años después va a ser la política de desarrollo rural propiamente dicha. Efectivamente, la modesta política de zonas de montaña que se consagra con la Directiva 268/75 fue la base para que durante la década de los años 80 se fuese gestando y consolidando esa concepción más moderna del desarrollo rural, entendido éste desde la perspectiva territorial.

Efectivamente, la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 consagra la por todos conocida Iniciativa Comunitaria LEADER, que más allá de que haya tenido y tenga una proyección aplicada más o menos limitada en relación a las necesidades, no deja de ser la consagración de una concepción territorial del desarrollo rural. La reforma de los Fondos Estructurales, en la que se enmarca esta nueva concepción del desarrollo rural, supone el reforzamiento de la política regional comunitaria, principalmente a través de la que se pretendió que fuese una progresiva política de cohesión económica y social, que tenía, además, una dimensión política.

Efectivamente la Reforma tenía una triple dimensión, política, económica y social. Desde el punto de vista político la Reforma supone un avance en la integración supranacional y un reforzamiento de los mecanismos de cooperación institucional a diferentes niveles, sobre todo con el desarrollo del principio de subsidiariedad. Desde el punto de vista económico se avanzaba en una doble dirección: por un lado en el marco competitivo del mercado único, y por otro en la corrección de los desequilibrios regionales en los niveles de desarrollo. Por último, desde el punto de vista social, la Reforma supone la puesta en marcha y reforzamiento de mecanismos orientados a avanzar tanto en la igualdad de oportunidades (en diferentes ámbitos) como en la atenuación del impacto que sobre las desigualdades sociales podían tener o estaban teniendo otros procesos (como la incorporación a los mercados laborales de la Unión Europea de trabajadores de otros países, entre otros).

Es así cómo desde la triple dimensión política, económica y social se pretende contribuir al objetivo de reforzamiento de la cohesión, territorial (políticas de desarrollo regional, principalmente en regiones desfavorecidas), económica y social, teniendo en cuenta igualmente una mayor coordinación en la planificación y puesta en marcha de intervenciones. Y es en este contexto en el que, además de los cambios que se introducen en la política regional, surgen las Iniciativas Comunitarias, y entre ellas la Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural, LEADER, que empieza su andadura en 1991, y que, pese a algunas modificaciones llega hasta nuestros días (aunque habría que hablar principalmente de adaptaciones operativas que, en ningún caso, han afectado a sus fundamentos).

3) La Agenda 2000 y la concepción del desarrollo rural como Segundo Pilar de la PAC

En esencia, la Agenda 2000 constituyó un marco legal y operativo para las políticas estructurales², además de materializar un cambio de orientación, con mayores limitaciones a los excedentes y el fomento de una agricultura más respetuosa desde el punto de vista ambiental. Pero el aspecto que aquí más nos interesa destacar es que pretendió ser un reforzamiento de la vertiente estructural de las políticas comunitarias en general, y en el ámbito que nos concierne supuso la revalorización del desarrollo rural. La Agenda 2000 se completó, en diferentes aspectos (especialmente en el ámbito agrario, con otra importante reforma en 2003, pero que podemos considerar vinculada a la Agenda 2000 y prácticamente formando parte de ésta).

La Agenda 2000 constituye un armazón normativo y de medidas con tres grandes objetivos.

El primero de ellos estaba orientado a la necesaria reestructuración agraria, que ya se había puesto en marcha en los primeros años 90, pero que no había finalizado, y de ahí las sucesivas reformas de que estaba siendo objeto la PAC; la Agenda 2000 (y con ella la reforma de 2003) canalizaba una serie de medidas en la dirección del ajuste del sector agrario, avanzando en las orientaciones que se habían planteado años antes, con una reducción de la protección a las producciones agrarias, una mayor ayuda directa a las rentas y, en conjunto, una mayor competitividad en el marco de la creciente apertura en el contexto internacional.

Efectivamente, estas reformas suponían ayudas a los agricultores para reestructurar sus explotaciones, diversificar su producción y mejorar la comercialización de su

² Acuerdo de los Jefes de Estado en el Consejo Europeo de Berlín (mayo de 1999) por el que se establecen las Perspectivas Financieras para el periodo 2000 – 2006, junto a otras reformas de las políticas de la UE, incluidas las de la agricultura.

producción. Pero supuso también establecer límites al presupuesto destinado a la PAC, que amenazaba con frenar e incluso impedir avances en otros ámbitos de las políticas comunitarias. Los agricultores dejaron progresivamente de recibir ayudas por el simple hecho de producir alimentos o productos agrarios; la PAC les garantiza unas ayudas directas básicas a la renta, para mantener la estabilidad de sus ingresos, pero tales ayudas ya no están vinculadas a la cantidad producida (mecanismo conocido como “disociación”). Para obtener ingresos adicionales los agricultores han de producir en función de las necesidades del mercado, teniendo en cuenta sus inquietudes y las nuevas pautas de consumo (respeto ambiental, calidad de los productos, etc.). Este nuevo sistema suponía un importante cambio de mentalidad en una gran parte de los agricultores europeos, acostumbrados durante décadas tanto a un verdadero proteccionismo como a unos mecanismos cada vez más injustos e insolidarios (en tanto que fomentaban el enriquecimiento de los más ricos) y cada vez más alejados de las necesidades reales de la economía y sociedad europea.

El segundo objetivo de la Agenda 2000 estaba centrado en el desarrollo territorial con enfoque local y, en este contexto, el desarrollo de los territorios rurales. La Agenda 2000 supone la revalorización de la perspectiva territorial e integrada para el desarrollo rural, y lo plantea como Segundo Pilar de la Política Agraria Común (si bien este Segundo Pilar no es sino la integración de una concepción agraria y otra territorial a partir de la política de estructuras agrarias). Este hecho fue interpretado negativamente por algunos sectores, ligados a la concepción territorial del desarrollo rural, en la medida en la que se situaba en función del Primer Pilar (es decir, la vertiente comercial o de mercados de la PAC).

En lo que respecta a este segundo objetivo su plasmación práctica y operativa fue el Reglamento Único de Desarrollo Rural (1257/99), que incluye un conjunto de 22 medidas, a modo de menú, a partir de las cuales los países y/o las regiones debían elaborar sus propios Programas de Desarrollo Rural. Este Reglamento constituyó la referencia de cómo se concebía el Desarrollo Rural desde la Unión Europea. Aunque no vamos a entrar en un análisis detallado del mismo y de su significado, valga destacar que las diferentes medidas dan una idea clara de esa concepción, relativamente más amplia del desarrollo rural, al menos respecto a normativa precedente, y de cómo éste se integra con el Primer Pilar de la PAC e incorpora paralelamente la dimensión ambiental en las actividades agrarias. Pese a todo ello el Reglamento fue también criticado desde la perspectiva territorial del desarrollo rural por su continuismo en la concepción del desarrollo rural a partir mucho más de la agricultura (y de ahí el énfasis en las estructuras agrarias) que del resto de actividades. Así por ejemplo, frente a la multifuncionalidad de los territorios rurales, el Reglamento insiste en la idea de la multifuncionalidad de la agricultura como base para ese desarrollo de las áreas rurales.

En este marco y con esta orientación, el Reglamento recoge los siguientes tipos de medidas: inversiones en explotaciones agrarias; instalación de jóvenes agricultores; formación profesional, cese anticipado de la actividad agraria, ayudas a zonas de montaña y otras con limitaciones medioambientales específicas, medidas agroambientales propiamente dichas (especialmente las ayudas a los métodos de producción agropecuaria respetuosos con el medio ambiente, que constituían una novedad en el marco del desarrollo rural), mejora de la transformación y comercialización de productos agrarios, y ayudas específicas a la silvicultura, fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales.

Por último, el tercero de los objetivos de la Agenda 2000 era el de avanzar en una mayor integración ambiental (a partir también de la reforma de 1992, que ya había introducido consideraciones ambientales en la agricultura y la ganadería europeas), es decir, profundizar en la sensibilidad ambiental de las diferentes políticas relacionadas directa o indirectamente con los valores ambientales, integrar los objetivos ambientales en tales políticas y con todo ello incorporar también una perspectiva más integrada desde el punto de vista ambiental. Pero también los agricultores habían de participar directamente en esta mayor sensibilidad ambiental. Así, la creciente introducción de estas consideraciones ambientales en las políticas y en las prácticas agrarias, junto a las crecientes exigencias sanidad vegetal y de bienestar de los animales, condujeron a la “condicionalidad”³, por la que las ayudas directas a los agricultores y ganaderos están condicionadas a este tipo de consideraciones y prácticas respetuosas con el medio ambiente, pudiendo obviamente reducirse o eliminarse en caso de que éstos no las tengan en cuenta.

Ese carácter complementario que el Segundo Pilar (desarrollo rural entendido a partir de actuaciones en estructuras agrarias y, en menor medida, la perspectiva propiamente territorial del desarrollo) tenía cada vez con mayor claridad respecto del Primer Pilar (política de mercado) se acentúa con la reforma de 2003, en la que continúa la transferencia de fondos desde el Primer hacia el Segundo Pilar para apoyar esos dos mecanismos básicos que se han mencionado, la disociación y la condicionalidad, a los que habría que añadir la modulación (relacionada el mantenimiento de mayores precios de garantía a pequeños agricultores y paralela reducción de pagos directos a las grandes explotaciones, con lo que la modulación se convertía en una transferencia directa del Primer al Segundo Pilar). La complementariedad se traduce en las funciones y objetivos de cada uno de los dos pilares. Así, el Primer Pilar tiene como objetivo principal mantener una ayuda directa de base a la renta de los agricultores (permitiendo y fomentando que estos pudieran producir libremente en función de las necesidades del mercado), mientras que el Segundo Pilar presta apoyo, por un lado, a la agricultura en la medida en la que ésta tiene una creciente función ambiental y social (en tanto que se concibe cada vez más como un bien público) y, por otro, articula un conjunto de medidas e instrumentos para el desarrollo general de las zonas rurales.

4) Hacia una aproximación más estratégica del desarrollo rural (2007-2013)

El antecedente inmediato de lo que fue el diseño de la política europea de desarrollo rural para el periodo 2007-2013 lo tenemos en la segunda conferencia sobre desarrollo rural (recordemos que la primera fue la de Cork, en 1996), la denominada Conferencia de Salzburgo (Comisión Europea, 2003; Delgado, 2005); a partir de ahí, el nuevo Reglamento de Ayuda al Desarrollo Rural a través del FEADER (1698/2005) (Consejo de la Unión Europea, 2005) constituye el primer documento normativo que fija este nuevo marco para la actual política europea de desarrollo rural; y de aquí surge una estructura para el desarrollo rural que se completa con las denominadas directrices estratégicas comunitarias, por los planes estratégico nacionales, y por los programas de desarrollo rural nacional y/o regionales.

³ http://www.mapa.es/app/condicional/modulos/intros.aspx?lng=es&tg=intro_des. En esta página el antiguo Ministerio de Agricultura recoge información detallada sobre la aplicación de los dos pilares básicos de la condicionalidad en la agricultura y en la actividad ganadera, las medidas propiamente dichas referidas a las condiciones agro-ganaderas por un lado, y los requisitos legales de gestión, por otro.

4.1) El antecedente inmediato: Conferencia de Salzburgo (2003)

La Conferencia de Salzburgo tiene lugar en 2003, justo tras la aprobación de la reforma de la PAC de ese mismo año, y supuso fijar al menos ocho grandes orientaciones para el desarrollo rural en Europa, que posteriormente serían muy tenidas en cuenta en ese diseño de la política de desarrollo rural para el periodo 2007-2013. La Conferencia fija posición y establece recomendaciones sobre aspectos importantes, algunos de los cuales venían debatiéndose en los últimos años, mientras otros estaban ya bastante asumidos desde la reforma de los Fondos Estructurales de 1998:

- 1) La agricultura y la silvicultura europea tienen un papel esencial tanto en el mantenimiento de los paisajes rurales como en la existencia y viabilidad de las comunidades rurales; en este contexto, se concibe la política de desarrollo rural como un instrumento que ha de contribuir a la reestructuración agrícola y al desarrollo sostenible (recordemos que este planteamiento tenía sus raíces en la polémica entre posturas extremas que defendían por un lado un desarrollo rural prácticamente al margen de la agricultura, y otros que seguían entendiendo el desarrollo rural casi exclusivamente como desarrollo agrario).
- 2) Para que esas comunidades rurales puedan ser efectivamente viables y sostenibles ha de promoverse la diversificación productiva en las zonas rurales, pero también la diversificación interna en el sector agrario.
- 3) La agricultura y ganadería en particular, y las zonas rurales en general, deben responder a las demandas sociales, tanto en lo que respecta a calidad y seguridad alimentaria como a la consideración de bien público que las zonas rurales han de tener.
- 4) Otro elemento importante de la viabilidad de las comunidades rurales estriba en el acceso a los servicios públicos, y por tanto debe avanzarse en una mayor y mejor dotación de tales servicios a la población rural, tanto desde la perspectiva social, de la mejora de la calidad de vida, como desde la vertiente económico-productiva, favoreciendo un mayor potencial de desarrollo a través de tales servicios.
- 5) A diferencia de los planteamientos vigentes hasta la fecha, que limitaban una buena parte de las medidas de desarrollo rural a determinados territorios, se plantea la necesidad de no establecer límites a la cobertura territorial de tales medidas, y esto teniendo en cuenta también que estábamos ya en una UE ampliada, con nuevos miembros en los que el peso de las áreas rurales era comparativamente mayor. De esta forma, los agricultores y otros actores del mundo rural podrían hacer frente, en mejores condiciones, a los retos de la reestructuración agraria, a los diferentes impactos de las reformas de la PAC y a los cambios en la comercialización de productos agrarios. En todo caso, y pese a la eliminación de los límites territoriales, posteriormente los estados han establecido mecanismos que han supuesto una delimitación geográfica de hecho de las áreas susceptibles de ser beneficiarias por cada tipo de medidas de desarrollo rural; en el caso español, y si nos referimos a las áreas LEADER, las inercias y algunas perversiones heredadas de los periodos anteriores han supuesto que se continuaran definiendo “mapas” de áreas LEADER, incluso desde gobiernos regionales, obviando por tanto no solo el espíritu de la Conferencia de Salzburgo, sino también las esencias del desarrollo rural desde abajo, “bordeando” incluso la propia normativa comunitaria.

- 6) La cohesión es otro objetivo importante para el desarrollo rural, y por ello ha de formar parte también del conjunto de instrumentos de cohesión social y económica en el territorio europeo. En este sentido, se indica que la política de desarrollo rural debe responder a las necesidades de la sociedad rural en general, y por tanto el fortalecimiento de las comunidades rurales ha de ser uno de los objetivos centrales, en tanto que se constituye en un elemento de sostenibilidad y, por tanto, de cohesión.
- 7) La experiencia acumulada en la UE pone de relieve que la participación y cooperación local, de actores público-privados, en el marco de la nueva gobernanza local a escala local y de acuerdo con el principio de subsidiariedad, es el enfoque más adecuado para una política de desarrollo rural eficaz. Efectivamente, esta aproximación público-privada en la escala local, basada en la asociación de actores, se concibe como un instrumento básico, y por tanto se hace necesario su fortalecimiento, especialmente de cara a la formulación y diseño de programas y estrategias, así como su aplicación, seguimiento y evaluación, en los diferentes territorios rurales y por parte de los actores implicados. La transparencia en el diseño y aplicación de los programas, así como la mayor responsabilidad de los actores, precisa de un esfuerzo en la línea de mejorar y potenciar las capacidades individuales y colectivas de los diferentes territorios rurales (para lo cual la participación en redes puede ser también un instrumento importante).
- 8) Por último, se ha de avanzar en la simplificación burocrática y administrativa, y para ello en 2005 se creó un fondo único de financiación y control, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER, creado mediante el Reglamento 1290/2005), en el que se agrupaban diferentes instrumentos de la política de desarrollo rural, dispersos entre varios fondos en etapas precedentes.

4.2) La base para la política europea de desarrollo rural: el nuevo Reglamento de Ayuda al Desarrollo Rural a través del FEADER (1698/2005)

Como se ha señalado, otra de las referencias básicas de la política de desarrollo rural entre el 2007 y el 2013 es el nuevo Reglamento de Ayuda al Desarrollo Rural a través del FEADER (1698/2005), que en gran parte recoge las conclusiones y orientaciones de la Conferencia de Salzburgo (2003) y que tuvo como base el detallado análisis de la política de desarrollo rural que se realizó desde la propia Comisión europea, que incluía la denominada Evaluación de Impacto Ampliada (Commission of the European Communities, 2005); está igualmente impregnado de los objetivos definidos por la estrategia marcada por el Consejo de Lisboa del año 2000 (competitividad y empleo) y de Gotemburgo de 2001 (protección del medio ambiente y fomento del desarrollo sostenible).

Sobre su significado se ha escrito mucho, pero al menos aquí podemos destacar cuatro aspectos importantes:

- a) Por un lado, constituye un instrumento que permite una gestión integrada del Segundo Pilar de la PAC, aspecto en el que ya se venía avanzando desde la Agenda 2000 y el Reglamento 1257/99, pero que hasta la implantación del nuevo Reglamento (1698/2005) se caracterizaba aún por la participación de diferentes fondos estructurales.
- b) En segundo lugar, este nuevo Reglamento constituye una oportunidad para la tan reclamada integración de la dimensión agraria y la dimensión territorial, y evitar con ello la tendencia a la disociación entre los agricultores y el resto

de la población rural (al entender que esa disociación suponía un obstáculo para una gestión más eficaz e los territorios rurales). Efectivamente, hasta la aparición de este Reglamento, en las normativas anteriores, de manera más o menos explícita, se venía manteniendo, cuando no fomentando, la separación entre la vertiente agraria y la territorial del desarrollo en las áreas rurales. Así por ejemplo el Reglamento de Desarrollo Rural 1257/99 pese a la inclusión de los programas agroambientales como novedad, continuó siendo un marco principalmente para la política de estructuras agrarias; como tal, la concepción dominante es la del desarrollo rural entendido básica y principalmente como desarrollo agrario, y no tanto una concepción integrada del desarrollo rural, en la que tuviesen cabida (o al menos un mayor protagonismo) el resto de actividades de la economía y sociedad rural. El nuevo Reglamento 1698/2005 supone un cambio en tanto que (sin renunciar a que una parte muy importante del desarrollo rural se continúe concibiendo a partir de la política de estructuras agrarias) plantea la oportunidad de avanzar en una perspectiva territorial del desarrollo rural, a partir de una articulación más clara, eficaz y operativa de los diferentes ejes de la sociedad y economía rural. Desde este punto de vista, el Reglamento 1698/2005 es un intento de superar la perspectiva más agrarista del anterior Reglamento (1257/99), apostando por una perspectiva agro-territorial (Moyano, 2005?). Una cuestión diferente, como veremos más adelante, es cómo cada uno de los territorios, regiones o países aprovechan la oportunidad que ha supuesto este nuevo Reglamento.

- c) En tercer lugar, como puede deducirse de lo señalado anteriormente, el nuevo Reglamento ha devuelto una mayor margen de maniobra en la política de desarrollo rural a los gobiernos nacionales y, en su caso, también a los gobiernos regionales (como ocurre en España). Pero hay que resaltar que el disponer de mayor margen de maniobra no significa que todos los países, territorios o actores del mundo rural estén aprovechando por igual las oportunidades que permite el Reglamento, ni que todos los actores estén manteniendo un mismo nivel de compromiso de cara a la consecución de los objetivos, en el marco de lo que plantea el Reglamento como una visión más integrada y de mayor articulación del sistema de actores y actividades.
- d) Por último, como se deduce también de lo señalado hasta aquí, la aparición y aplicación del Reglamento ha permitido trasladar los temas agro-rurales a la agenda política de los diferentes actores del mundo rural, desde los gobiernos, a las organizaciones profesionales, pasando por las redes de desarrollo rural o el resto de grupos de actores sociales y económicos del mundo rural. Otra cuestión diferente es cómo cada uno de estos actores del mundo rural han reaccionado ante los planteamientos y las oportunidades de este nuevo instrumento de intervención para el desarrollo de los territorios rurales, con marcadas diferencias entre unos y otros, especialmente por lo que respecta a la perspectiva agrarista frente a la perspectiva territorial, además de la plena entrada en escena de las consideraciones ambiental-sostenibles del desarrollo.

El Reglamento de Ayuda al Desarrollo Rural a través del FEADER (1698/2005) parte de una consideración más estratégica e integrada, y establece las orientaciones básicas que posteriormente habrían de tener las directrices estratégicas comunitarias así como los planes estratégicos nacionales (Comisión Europea, 2006). Constituye

por tanto un documento cuya importancia va mucho más allá de las meras normas reguladoras de las ayudas comunitarias al desarrollo rural financiadas a través del FEADER, al establecer buena parte de las orientaciones que después constituirían las directrices estratégicas comunitarias, que a su vez fueron el marco tanto para los planes estratégicos nacionales como de los programas de desarrollo rural nacional y/o regionales, que constituyen en última instancia el instrumento de intervención más importante en el desarrollo rural.

4.3) Estructura y marco de la programación del desarrollo rural: Directrices Estratégicas Comunitarias (2006) y Plan Estratégico Nacional (2007)⁴

Efectivamente, el Reglamento ya había establecido que la política europea de desarrollo rural había de instrumentalizarse a través de una estructura en tres grandes niveles, empezando por la definición de unas Directrices Estratégicas comunes para toda la Unión Europea; éstas constituirían a su vez el marco para los planes estratégicos nacionales de cada país, para finalizar, por último, con los programas de desarrollo rural de ámbito nacional y/o regional.

Las Directrices Estratégicas Comunitarias se sitúan en la misma línea de avances desde la perspectiva más centrada en las estructuras agrarias (y de ahí, por ejemplo, que se destaque el “papel multifuncional que desempeña la actividad agraria”), hacia una perspectiva más territorial en el desarrollo rural europeo, en lo que Moyano denomina concepción agro-territorial del desarrollo rural, en la que se inserta toda esta nueva estructura del desarrollo rural del periodo 2007-2013. Las Directrices persiguen cuatro grandes objetivos (Consejo de la Unión Europea, 2006):

- a) Identificar y acordar ámbitos en los que la ayuda comunitaria al DR supone un elevado valor añadido en la escala UE;
- b) Trasladar e incorporar a la política de desarrollo rural las grandes prioridades de la UE de competitividad y empleo por un lado (Estrategia de Lisboa) y de protección ambiental y desarrollo sostenible por otro (Consejo de Gotemburgo);
- c) Asegurar coherencia con otras políticas de la UE (especialmente las de cohesión y medio ambiente);
- d) Acompañar la aplicación de la nueva PAC (orientada al mercado) y la reestructuración que ésta supondrá en todos los países de la UE.

Las Directrices se basan en una serie de principios rectores, que ponen de manifiesto la combinación de una cierta continuidad, con el mantenimiento de elementos ya tradicionales de la política de desarrollo rural, como el importante papel de la agricultura, con otros más novedosos, como es todo lo referido a la vertiente territorial del desarrollo rural. Entre estos principios rectores está el reconocimiento de que el rendimiento y competitividad de las actividades, particularmente la agricultura, ha de estar ligado a la utilización sostenible de los recursos naturales, al mantenimiento de la diversidad biológica y la conservación de los ecosistemas (contribuyendo así a evitar los procesos de desertización). Precisamente por ello, se recoge que uno de los objetivos de la política agraria común ha de ser un desarrollo sostenible que enfatice el fomento de producciones saludables y de elevada calidad, en métodos y procesos respetuosos con el medio ambiente, en la utilización de materias primas renovables y en la protección de la diversidad. Como podemos ver en estos principios rectores junto a la continuidad del papel de una agricultura competitiva, se integra de manera muy clara, como novedad, la dimensión ambiental

⁴ En España al Plan Estratégico Nacional le sigue el *Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2007, 74 p.

y el desarrollo sostenible en todas las actividades de los territorios rurales, además de la aproximación territorial.

En este contexto, la política de desarrollo rural pretende dar un enfoque más estratégico a la mejora de la competitividad, a la creación de empleo (con especial atención a la mejora de la calidad y a los colectivos de mujeres y jóvenes), a la introducción o generación de innovaciones en las áreas rurales que permitan una diversificación sólida de la economía rural; pero también pretende, y este es uno de los retos más importantes, al menos desde la perspectiva territorial del desarrollo rural, mejorar la gobernanza en la concepción, diseño y, sobre todo, ejecución de los programas. Y para ello, la política de desarrollo rural se centra en tres ámbitos principales, la economía agroalimentaria, el medio ambiente, y la economía y la población rurales; éstos a su vez se articulan en cuatro grandes ejes a modo de prioridades estratégicas, los cuales constituyen la que probablemente es la principal novedad en términos de organización y enfoque de la política de desarrollo rural de este periodo (Tabla 1):

- Eje 1: Competitividad del sector agrícola y forestal y calidad de la producción agroalimentaria;
- Eje 2: Medio ambiente y entorno rural (con la incorporación de todo lo referido a Natura 2000, que hasta entonces había permanecido prácticamente al margen de la política de desarrollo rural);
- Eje 3: Calidad de vida y diversificación económica (con especial atención a la creación de actividades y empleo sostenibles y, por tanto, también a la capacitación de los recursos humanos así como la promoción del espíritu empresarial, de cara a la puesta en marcha de actividades sostenibles en el medio rural); y
- Eje 4: Aplicación de estrategias de desarrollo rural a través de las asociaciones locales de cooperación público-privada (LEADER), contribuyendo igualmente desde estas asociaciones y enfoque a los objetivos prioritarios de los tres ejes anteriores (lo que suponía la extensión del enfoque Leader a estos tres ejes).

Según lo anterior, es evidente que el Eje 4 tiene un carácter transversal, a diferencia de los tres anteriores, con una orientación más específica, bien sea de carácter sectorial (Ejes 1 y 2), o de carácter territorial (Eje 3).

Otras Directrices Estratégicas hacen referencia a la complementariedad entre instrumentos comunitarios y a la coherencia de la programación. Efectivamente, la política de desarrollo rural ha de estar más que nunca articulada con otras políticas estructurales y, especialmente, con la política de empleo. Esto supone una mayor articulación en las actuaciones de los Fondos Estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Pesca, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural) y el Fondo de Cohesión en cada uno de los territorios. Desgraciadamente las estructuras administrativas no son especialmente proclives a establecer mecanismos de complementariedad en las actuaciones de todos estos fondos, pero también es cierto que se están consiguiendo algunos avances significativos.

Y en el marco de la política de desarrollo rural, es de especial interés todo lo referido a la Directriz Estratégica sobre la coherencia de la programación, por cuanto lo que se persigue es, por un lado, que se establezcan las máximas sinergias posibles entre los tres ejes, y por otro, que no surjan contradicciones entre las actuaciones en

cada uno de ellos. Es fácil entender que uno de los riesgos que tenía, y tiene, una estructura como la que definen los tres grandes ejes específicos, es que cada uno de ellos se convirtiera en un compartimento estanco, con intervenciones independientes entre ellos y, por tanto, con el riesgo de que algunas de ellas pudiesen ser incluso contradictorias entre sí. Por ello el Eje 4 tiene un carácter verdaderamente estratégico, en la medida en la que permite (y fomenta) avanzar hacia enfoques integrados, en los que se incorporen los tres ejes anteriores, aprovechando en la medida de lo posible las enseñanzas y experiencia acumulada con la aplicación de la Iniciativa LEADER. Y una mayor incorporación de esta perspectiva territorial es, como veremos con más detalle, uno de los principales retos para los actores del mundo rural.

Tabla 1: Estructura del desarrollo rural 2007-2013, según ejes, objetivos y medidas

EJE 1 : a) Mejora de la competitividad agrícola y forestal; b) Mejora de la calidad de la producción agroalimentaria	<p>1.1. Recursos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Información y formación profesional - Jóvenes agricultores - Jubilación anticipada - Servicios de asesoramiento - Servicios de gestión <p>1.2. Capital físico</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modernización de explotaciones (Inversiones en agricultura y silvicultura) - Valorización de productos agrícolas y forestales (transformación y comercialización) - Cooperación para la innovación - Infraestructuras para el desarrollo y adaptación de la agricultura y silvicultura - Recuperación del potencial de producción agrícola (dañado por catástrofes naturales) y medidas preventivas <p>1.3. Calidad de la producción y productos agrícolas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ayuda temporal al cumplimiento de normativa - Mejora de calidad de los alimentos - Información y promoción de la calidad (agrupaciones de productores) <p>1.4. Medidas transitorias (nuevos miembros de la UE)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a explotaciones de semisubsistencia en proceso de reestructuración - Creación de agrupaciones de productores 	EJE 4: Enfoque LEADER para territorios seleccionados en virtud de los ejes 1, 2 ó 3. 4.1) Aplicación de estrategias de desarrollo local (mejora de la gobernanza y gobierno de los territorios rurales); 4.2) Ejecución de proyectos de cooperación transnacional e interterritorial; 4.3) Funcionamiento del grupo de acción local, adquisición de capacidades y promoción territorial
EJE 2: Mejora del medio ambiente y del entorno rural	<p>2.1. Utilización sostenible de tierras agrícolas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indemnización a agricultores en Zonas Menos Favorecidas de montaña - Indemnización en otras zonas con desventajas - Ayudas Zonas agrícolas Natura 2000 - Ayudas agroambientales - Ayudas al bienestar animal - Ayudas a inversiones no productivas (agroambientales, Natura 2000) <p>2.2. Utilización sostenible de tierras forestales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Primera forestación de tierras (agrícolas y no agrícolas) - Agrosilvicultura - Zonas forestales Natura 2000 - Medio ambiente forestal - Recuperación de potencial forestal (dañado por catástrofes naturales) y medidas preventivas - Ayuda a inversiones no productivas (reforzar utilidad pública y objetivos ambientales) 	
Eje 3: a) Calidad de vida en zonas rurales; b) diversificación economía rural	<p>3.1. Calidad de vida</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servicios básicos para la economía y población rural - Renovación y desarrollo de poblaciones rurales - Protección y conservación y mejora del patrimonio rural <p>3.2. Diversificación económica</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diversificación hacia actividades no agrícolas - Creación y desarrollo de microempresas, mejora espíritu empresarial y de la estructura económica - Promoción de actividades turísticas <p>3.3. Formación, adquisición de capacidades y promoción</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formación e información - Adquisición de capacidades para la elaboración y aplicación de estrategias de desarrollo local 	

Fuente: elaborado a partir del Reglamento 1698/2005 y de las Directrices Comunitarias de Desarrollo Rural (2006), y Comisión Europea (2006).

Por su parte, el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013 (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2007,1) es un documento en el que, además de un diagnóstico de las áreas rurales en España y de sus principales retos, lleva a cabo la transposición de las prioridades comunitarias y establece las prioridades nacionales. Básicamente, toma como punto de partida los objetivos ya repetidos de la Estrategia de Lisboa (mejora de la competitividad y del empleo) y de Gotemburgo (desarrollo

sostenible e integración del medio ambiente en el desarrollo rural). Es significativo que señale claramente que *“en la consecución de estos objetivos el sector agrario será el principal elemento en el que incidirá la programación de desarrollo rural en España.. Se concederá especial importancia al aumento de la competitividad de la agricultura y ganadería, al desarrollo del sector de la industria agroalimentaria...”*. Es decir, estaríamos ante el predominio de lo que anteriormente se ha definido como estrategia agrarista, al ser el sector agrario el principal instrumento desde el cual se enfoca el desarrollo rural, e incluso algunos de los planteamientos de carácter ambientalista o referidos al segundo eje están en gran parte en relación o vinculados con el sector agrario (por ejemplo la necesidad de una estrategia de optimización del uso del agua). En todo caso, no están exentos los elementos territoriales: *“Se concederá especial importancia ... a la diversificación económica de las zonas rurales ... El apoyo al aumento del valor añadido de los productos agrarios priorizará también a las cooperativas, reconociendo las ventajas económicas del asociacionismo y su papel en la vertebración del territorio”* (MAPA, 2007,1, p. 21). Y por ello, se parte del hecho de que *“la agricultura y ganadería son sin duda la actividad económica preferente del medio rural, [pero] no son suficientes para garantizar su desarrollo económico y hacer frente a los retos del futuro”* (MAPA, 2007,1, p. 23). El propio Marco Nacional de Desarrollo Rural (MAPA, 2007, 2) establece las prioridades en cuatro medidas horizontales (que estarán por tanto presentes en toda la programación regional): gestión de los recursos hídricos; aumento del valor añadido de las producciones agrícolas y forestales; puesta en marcha de servicios de asesoramiento a las explotaciones agrarias; y la instalación de jóvenes agricultores.

Cuando se hace referencia al segundo Eje, referido a cuestiones ambientales, además del ya clásico fomento de prácticas agrícolas y forestales respetuosas con el medio ambiente, el Plan recoge dos medidas horizontales para todos los programas regionales, la aplicación de la red Natura 2000 y la prevención de incendios forestales (dejando a los programas regionales la posibilidad de aplicación de otras medidas, siempre en el marco del Reglamento 1698/2005).

Por su parte, el tercer y cuarto ejes, que constituyen la vertiente territorial propiamente dicha, son, sobre el papel al menos, también de gran importancia, y en el Plan Estratégico se trasladan los planteamientos de las directrices comunitarias en este sentido.

Aunque tenemos ya una muestra de la vocación del desarrollo rural (con un cierto predominio de la concepción agrarista), la verdadera medida de la importancia que tiene cada uno de los ejes, y lo que realmente demuestra la concepción y orientación tanto del Plan Estratégico como después el Marco Nacional, es la distribución de fondos que plantea. El hecho de que en nuestro país tengamos una programación regionalizada hacía complejo precisar la distribución final, pero aún así se plantean unas horquillas estimativas, que son muy significativas de esta orientación⁵.

Tabla 2: Distribución de la financiación pública

⁵ Además de las diferencias en el porcentaje de fondos FEADER por ejes, se establecen diferentes porcentajes de cofinanciación según el tipo de región de que se trate, con un mínimo del 20 % en todos los ejes y tipos de regiones, y un máximo del 75 % para los ejes 1 y 3, y del 80 % en los ejes 2 y 4, para las regiones de convergencia (las antiguas regiones objetivo 1), y del 50 % para los ejes 1 y 3, y del 55 % en los ejes 2 y 4, para el resto de regiones (competitividad y empleo).

	FEADER (% mínimo)	Plan Estratégico Nacional	
		% mínimo	% máximo
% Eje 1	10%	50%	55%
% Eje 2	25%	35%	40%
% Eje 3	10%	10%	15%
% LEADER	5%	10%	

Fuente: Reglamento 1698/2005 (Consejo de la Unión Europea, 2005) y Plan Estratégico Nacional (MAPA, 2006).

Queda claro que, a tenor de las estimaciones recogidas en la Tabla 2, estábamos ante una orientación claramente agrarista, que difería sensiblemente de la orientación ambientalista y territorial que, inicialmente, se planteaba en la distribución de porcentajes mínimos del FEADER.

Pese a ello, es cierto también que desde la administración central se recomendaban unas cifras que ponían de relieve un interés centrado en la vertiente agrarista y paralelamente un esfuerzo importante en la vertiente territorial, con un 40 % para el eje 1 (muy superior al mínimo del FEADER, pero que se veía ya superado con creces por las primeras estimaciones), un 25 para el eje 2 (coincidiendo con el mínimo del FEADER), y un 35 % en total para los ejes 3 y 4 (que vienen a corresponderse con las políticas de carácter más territorial, y en un % muy superior al que plantea el mínimo del FEADER). A continuación veremos cómo estas orientaciones se han trasladado a los diferentes Programas regionales.

4.4) Los instrumentos de intervención: la nueva generación de Programas de Desarrollo Rural (2008)

Siguiendo la programación en cascada que se había iniciado en el ámbito europeo con las Directrices comunitarias de Desarrollo Rural (2006), y continuado en el ámbito o escala nacional con el Plan Estratégico y el Marco Nacional de Desarrollo Rural (2007), desde finales de 2007 y principios de 2008 se han ido presentando y aprobando las diferentes propuestas de Programas de Desarrollo Rural de ámbito regional. Los 17 Programas de Desarrollo Rural contaban por tanto con un marco de referencia, pero también con un margen relativamente amplio para priorizar un tipo u otro de actuaciones, centrando más o menos su atención en cada uno de los diferentes ejes. Del análisis de los datos disponibles podemos destacar dos hechos, la orientación predominante de los Programas de Desarrollo Rural, y los factores explicativos.

En primer lugar, la distribución global (Tabla 3) se aproxima, en lo que se refiere a los ejes 1 y 2, a los porcentajes mínimos estimados en el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural; sin embargo, los ejes 3 y 4 están sensiblemente por debajo de las recomendaciones (se estimaba un mínimo del 20% y, al menos a tenor de las propuestas aprobadas, la realidad es que las Comunidades Autónomas españolas solo destinan, globalmente, apenas un 15 % de los fondos públicos para la vertiente más territorial del desarrollo rural, frente al 85 % de las vertientes “sectoriales”, agrarista y ambientalista).

Tabla 3: Distribución del gasto público previsto por ejes en cada Programa de Desarrollo Rural (2007-2013)

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	C. Valenc.	Canarias	Cantabria	Cast. Y León	Cast.La Mancha	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	Murcia	Madrid	Navarra	Pais Vasco	ESPAÑA
% Eje 1	43%	53%	55%	60%	53%	63%	37%	46%	41%	50%	49%	46%	54%	55%	43%	68%	63%	48%
% Eje 2	44%	29%	33%	31%	34%	19%	48%	40%	48%	32%	39%	33%	33%	37%	29%	20%	19%	37%
% Eje 3	2%	7%	10%	0%	10%	11%	2%	2%	1%	6%	3%	10%	4%	0%	17%	5%	6%	4%
% LEADER	10%	11%	1%	9%	2%	6%	12%	12%	9%	10%	10%	10%	9%	7%	10%	7%	12%	10%
Asist. Técnica	0,8%	0,2%	0,5%	0,0%	0,4%	1,2%	1,0%	0,2%	0,3%	1,5%	0,2%	0,6%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,1%	0,5%
Gasto Púb. Tot. (M €)	2564,8	1094,4	413,6	126,4	486,4	330,7	151,5	1838,1	1641,3	1016,7	1188,3	1488,0	201,0	441,2	231,9	325,4	206,3	13746

Fuente: Comisión Europea (2007-08): Plan de Desarrollo Rural de España. Memorias de aprobación de los Programas de Desarrollo Rural de las regiones españolas. 2007-2008. Comisión Europea.

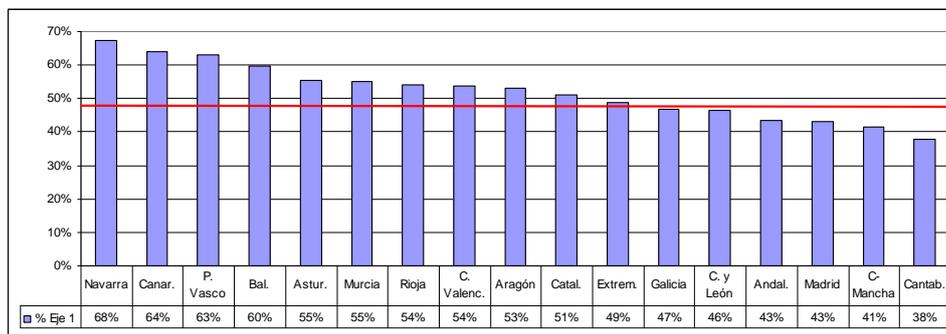
En segundo lugar, a la hora de interpretar estos resultados, hay tres variables a tener en cuenta. Por un lado, las características socioeconómicas de las áreas rurales, así como sus potencialidades y sus limitaciones, marcan una determinada “vocación”, agrarista, ambientalista o territorial, o un determinado balance entre estas tres grandes orientaciones. Los resultados ponen de relieve un predominio claro de la primera vocación, como veremos a continuación. Por otro lado, una segunda variable a tener en cuenta son las decisiones políticas que toman cada una de las administraciones regionales, sobre la orientación que quieren dar al desarrollo de sus áreas rurales (partiendo como es lógico del diagnóstico y situación previa); y en este sentido es evidente que no estamos ante unas decisiones de tipo técnico, y que no solo hay una alternativa posible, sino que, en función en gran parte de criterios políticos, se puede hacer una mayor o menor apuesta por cada una de las tres grandes orientaciones que hemos señalado.

Por último, la tercera variable es el juego de relaciones entre los grandes grupos de actores que inciden en el mundo rural, en particular los agraristas (propietarios, sindicatos agrarios y ganaderos, estructuras administrativas tradicionales vinculadas al sector agrario y ganadero, etc.), ambientalistas (algunos sectores de propietarios del suelo agrícola y forestal, sectores relativamente reducidos de las administraciones públicas, y sobre todo grupos ecologistas), y los grupos vinculados a la visión territorial del desarrollo rural (grupos de acción local –con agentes públicos y privados locales-, sectores reducidos del resto de administraciones públicas, etc.).

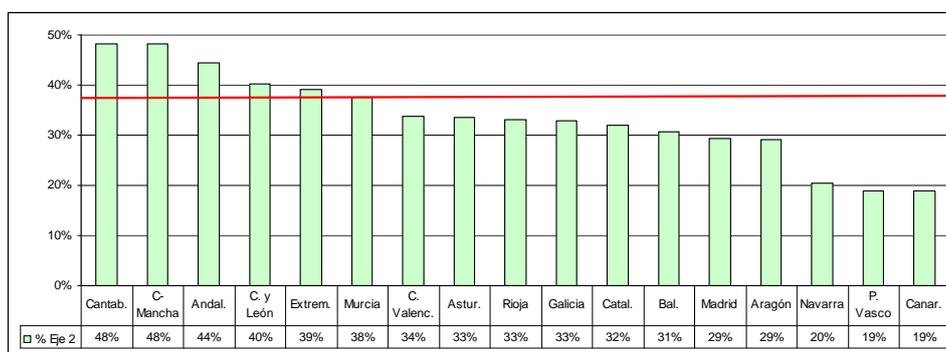
Y en esa importante orientación agrarista predominante en nuestra política de desarrollo rural actual obviamente tienen una importancia fundamental la primera variable (la situación socioeconómica previa y las características de las áreas rurales en cada Comunidad Autónoma, con un sector agro-pecuario tradicionalmente muy fuerte), pero también es importante destacar que, en ese juego de fuerzas entre grupos de actores, los agraristas han tenido una significativamente mayor presencia a la hora de influir en la definición de la política de desarrollo rural; si todo ello se añade a unas administraciones regionales que solo en contadas ocasiones han decidido –o han podido- introducir cambios significativos en las tendencias dominantes (por ejemplo con un impulso especial por la vertiente territorial del desarrollo rural), tenemos los resultados que podemos ver en la Tabla 3 y Figura 1.

Fig. 1: Distribución del gasto público previsto por ejes en cada Programa de Desarrollo Rural (2007-2013)

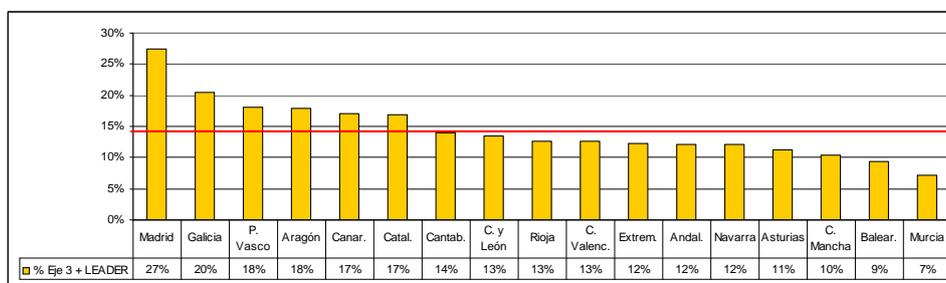
a) Eje 1



b) Eje 2



c) Eje 3 + LEADER



Fuente: Elaboración propia a partir de la distribución del gasto público por ejes. Plan de Desarrollo Rural de España (MAPA, 2007, 1). Memorias de aprobación de los Programas de Desarrollo Rural de las regiones españolas. 2007-2008. Comisión Europea.

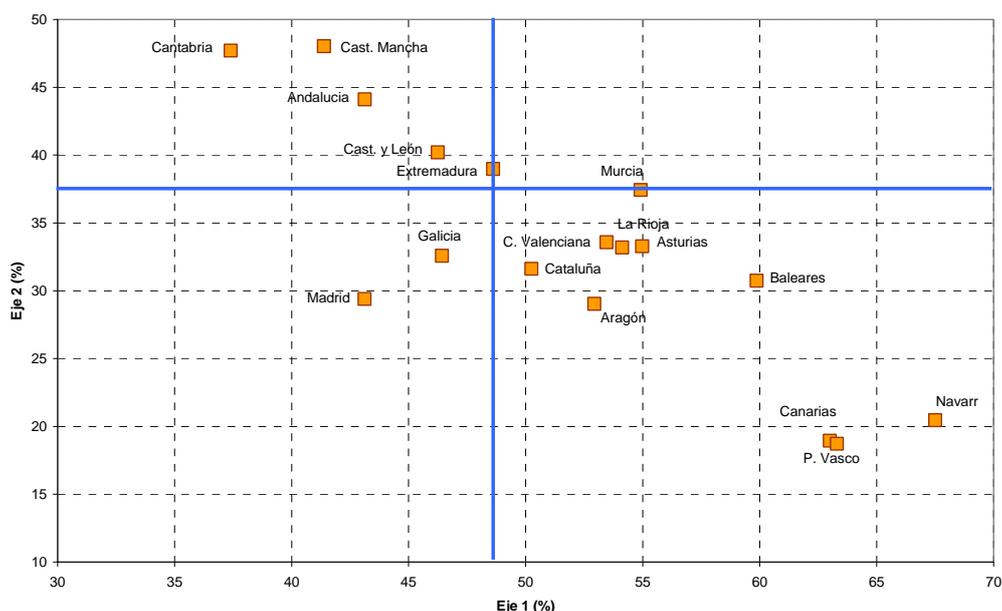
Efectivamente, la Fig. 1 nos permite una visión comparativa de la vocación agrarista (eje 1), ambientalista (eje 2) y/o territorial (eje 3 más LEADER) de las diferentes CCAA, teniendo en cuenta los valores medios del conjunto nacional⁶. Como hemos podido ver hasta aquí, la vocación agrarista está muy presente y consolidada en la mayor parte de CCAA, y no solo prácticamente todas ellas superan el 40 % de los

⁶ En realidad sería incorrecto hablar de vocación ambientalista frente a vocación agrarista, porque ambas tienen, a tenor de las Directrices Estratégicas y demás documentos, una orientación predominantemente agraria. Por ello cuando nos referimos a vocación agrarista (eje 1) hacemos referencia a una perspectiva agraria tradicional, mientras que el término vocación ambientalista (y, en general, todo lo referido al eje 2 sobre prácticas agroambientales) habría que calificarlo de perspectiva agro-ambiental.

fondos públicos, sino que una gran parte supera también la media nacional. La vocación u orientación ambientalista (o agroambiental) también es muy importante en sus valores totales, si bien destaca un reducido grupo de CCAA por encima de los valores medios (Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Murcia). En algunos casos se trata de territorios con evidentes grandes potencialidades en materia agroambiental y ambiental, pero es evidente también que detrás hay una apuesta relativamente importante por la sostenibilidad, en el marco de las medidas incluidas en el eje 2. En lo que respecta a la vocación territorial (eje 3 más LEADER), las CCAA que realizan un mayor esfuerzo comparativo son Madrid, Galicia, País Vasco, Aragón, Canarias y Cataluña. Y también aquí el esfuerzo que se realiza en cada caso es el resultado, por un lado, de la combinación de fuerzas entre los grandes grupos de actores en cada Comunidad Autónoma, y por otro de las decisiones políticas en cuanto a la importancia real que se le otorga a esta vertiente territorial del desarrollo rural.

Es cierto en todo caso que algunas CCAA que políticamente han mostrado un compromiso muy serio con esta vertiente territorial, tienen también un medio rural en el que las actividades agrarias están muy presentes y constituyen una fuente de empleo y rentas muy importante, y precisan de esfuerzos muy importantes en los ámbitos del eje 1 (como Extremadura, Extremadura, Asturias o Castilla y León); de la misma forma, hay CCAA comprometidas con el estímulo de una vocación ambientalista y más sostenible del medio rural, y a ello destinan esfuerzos muy importantes en el marco del eje 2 (como Castilla-La Mancha, Cantabria o Castilla y León).

Fig. 2: Posición de las CCAA según su vocación agrarista (eje 1) y agro-ambientalista (eje 2)



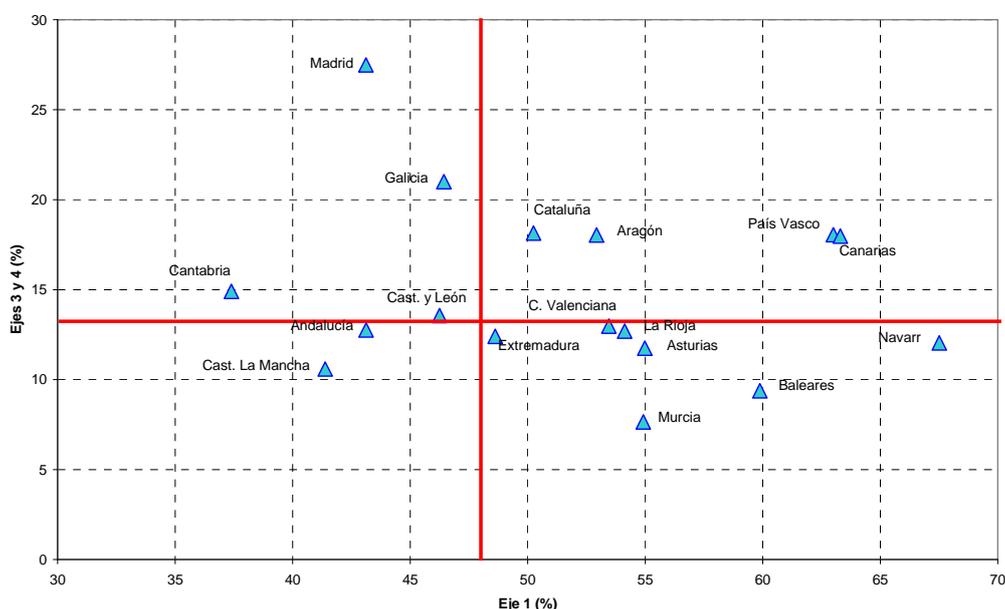
Fuente: Elaboración propia a partir de la distribución del gasto público por ejes. Plan de Desarrollo Rural de España. Memorias de aprobación de los Programas de Desarrollo Rural de las regiones españolas. 2007-2008. Comisión Europea.

Las Figs. 2 y 3 permiten ver también la posición de las diferentes CCAA según su vocación agrarista, ambientalista y territorial. Así, en la Fig. 2 el cuadrante superior izquierdo incluye a las CCAA globalmente más “ambientalistas”, mientras que en el cuadrante inferior derecho tenemos a las que podríamos considerar como más “agraristas”, que como puede observarse no necesariamente son las que tienen un sector agropecuario más potente o importante en términos de empleo y rentas; obviamente hay

decisiones estratégicas, en gran parte de carácter político, que explican estos diferentes posicionamientos.

Y si relacionamos esa vocación agrarista con la vocación territorial (Fig. 3) tenemos también un grupo de CCAA que han dado a su Programa de Desarrollo Rural un peso comparativamente elevado al gasto público en las políticas y acciones de corte territorial, en detrimento en gran parte de posibles acciones en el eje 1 (cuadrante superior izquierdo). En algún caso excepcional, como Madrid, esta orientación se basa en el reducido peso de su sector agropecuario, pero en general, de nuevo aquí estamos ante decisiones estratégicas de carácter político que explican estas posiciones, y probablemente todo ello se apoya en la convicción de que el enfoque territorial del desarrollo rural es una inversión de futuro, tal vez con menor visibilidad a corto plazo, pero que puede contribuir de manera muy significativa a la sostenibilidad socioeconómica de las áreas rurales.

Fig. 3: Posición de las CCAA según su vocación agrarista (eje 1) y territorial (eje 3 + LEADER)



Fuente: Elaboración propia a partir de la distribución del gasto público por ejes. Plan de Desarrollo Rural de España. Memorias de aprobación de los Programas de Desarrollo Rural de las regiones españolas. 2007-2008. Comisión Europea.

A este respecto, vale la pena recordar, para concluir en este punto, que el reto que plantea la Comisión Europea con la estructura de cuatro ejes, y con el carácter horizontal de eje 4 o LEADER, es la posibilidad de gestionar una parte, más o menos importante según los casos, de las acciones de los ejes 1, 2 y 3 con la metodología LEADER. Ha quedado ya de manifiesto que el Eje 3 se corresponde con esta metodología o enfoque territorial; pese a ello no todas las CCAA gestionan la totalidad del eje 3 desde la metodología LEADER (así por ejemplo, Galicia lo hace en un 70%, Navarra algo menos del 80 %, el País Vasco el 90 %, y el resto de CCAA no ofrecen datos claros sobre este aspecto. Pero la verdadera respuesta a ese reto de la Comisión Europea está en la gestión que de los ejes 1 y 2 se aborda desde el eje 4 en cada Programa de Desarrollo Rural regional. Un repaso por la documentación pone de manifiesto que la filosofía LEADER solo impregna el eje 2 en Galicia y Navarra (y con una participación muy reducida, con porcentajes del 5% y 12% respectivamente de los fondos públicos). Por su parte, el eje 1 se gestiona parcialmente con la metodología LEADER en las CCAA de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cataluña, Galicia,

Navarra y País Vasco. Sin embargo, no se ofrece información específica de las cantidades concretas que van a gestionarse por esta vía (salvo en las tres últimas, con porcentajes del 25%, 10% y 3% respectivamente), de manera que podemos encontrarnos con cantidades que, como en el caso del País Vasco, sean puramente testimoniales. Estos datos introducen, cuando menos, dudas razonables en cuanto al acierto que se ha tenido a la hora de abordar el reto lanzado por la Comisión con el Reglamento 1698/2005 y posteriormente con las Directrices Estratégicas.

5) Los actores ante el desarrollo rural en España. Posicionamientos y retos

5.1) El punto de partida y los retos de la Comisión Europea a los actores del mundo rural

En las políticas públicas los actores tienen una importancia fundamental, más aún en el caso de las políticas para el desarrollo de áreas rurales, en las que son muchas las alternativas posibles, en las que confluyen un gran número de actores, y en las que precisamente desde sectores diversos (empezando por la Comisión Europea, y acabando por organizaciones de base en los diferentes municipios) se ha apostado por un enfoque que da a la cooperación entre actores (públicos y privados) un protagonismo esencial. Y es evidente también que el diseño de la política o políticas de desarrollo rural es el resultado de la combinación de esos tres elementos que se han mencionado anteriormente: la situación de partida y los condicionamientos con que cuentan los sectores económicos y los territorios implicados; las administraciones públicas, que a partir a su vez de criterios técnicos y políticos diseñan y ejecutan esas políticas, con un margen de maniobra que en el caso que nos ocupa es relativamente amplio; y los grupos de actores, que cada vez tienen un mayor protagonismo directo e influyen, y hasta condicionan en ocasiones, la toma de decisiones en las administraciones públicas. Podríamos añadir un cuarto elemento, igualmente importante, el entorno o contexto externo, que puede tener influencia a la hora de las grandes decisiones estratégicas en esas políticas, en la medida en la que en este entorno se incluyen las demandas sociales (de bienes y servicios rurales), los propios mercados en los que compiten las áreas rurales, o las tendencias de cambio institucional (avances hacia una mayor gobernanza multinivel), por citar algunos ejemplos.

Aquí vamos a ceñir este breve análisis a los principales actores relacionados con el diseño de instrumentos para el desarrollo rural, y particularmente aquellos que mayor protagonismo han tenido en ese balance sectorial-territorial, que ha sido sin duda uno de los ejes de discusión más o menos solapados durante la fase de diseño de tales instrumentos.

El punto de partida, o contexto, en el que se sitúa este juego de actores, es el proceso impulsado desde y por la Comisión Europea de acercamiento entre los dos pilares de la PAC, el primero centrado en los mercados, y el segundo centrado en el desarrollo rural. Como es bien sabido, la tradición en España, y en Europa, ha venido caracterizada por el predominio total del primer pilar, y la casi inexistencia del segundo pilar, hasta que, con otros nombres, la Reforma de los Fondos Estructurales de 1988 abre la puerta a la territorialización de políticas de desarrollo, en particular la que se ha pretendido como política de desarrollo rural. Los recelos por parte de los actores clave en el primer pilar, los agricultores y las organizaciones agrarias, han ido creciendo a medida que el segundo pilar, es decir, la concepción territorial del desarrollo rural, ha ido tomando forma. Un momento crítico fue todo el proceso de diseño –y negociación– de la programación comunitaria para el periodo 2007-2013, porque ahí se definían aspectos que afectaban muy directamente al papel y protagonismo que iban a tener en este periodo los sectores agrarios y sus organizaciones.

En esencia, la Comisión Europea, con esta nueva estructura que hemos analizado en páginas anteriores, ha pretendido salvaguardar la importancia de sectores clave en la economía rural, como las actividades agrarias, ganaderas y forestales, pero también abrir la puerta a otras actividades de creciente importancia y que permiten la diversificación de la economía rural (básicamente desde el enfoque territorial). Y todo ello, incorporando un tercer elemento, la dimensión ambiental, emergente, pero que hasta principios del presente siglo había tenido un tratamiento prácticamente aislado de otras políticas (la necesidad de valorizar los recursos paisajísticos y mejorar los mecanismos de protección del paisaje, por ejemplo con Natura 2000), o ligado a aspectos muy concretos de las actividades rurales (avances en la concienciación de los agricultores para introducir prácticas ambientalmente respetuosas).

Por lo tanto, el juego de actores se ha complicado extraordinariamente, porque el carácter bilateral que hasta ahora tenía el tratamiento de los problemas y la negociación de las soluciones, o al menos de los instrumentos, ahora pasa a adquirir un carácter multilateral; y por tanto los problemas se ponen conjuntamente sobre la mesa, y en torno a ella se sientan todos los actores, con un objetivo (o, al menos, con un reto), ser capaces de dar un tratamiento combinado, y de avanzar hacia estrategias y planes de acción conjuntos, buscando una mayor y más eficaz integración y articulación entre todas esas dimensiones, enfoques y sectores (y, por tanto, también actores). El reto que la Comisión Europea ha planteado es evidente, y ya hemos avanzado también que, al menos en España, no puede decirse que éste se haya superado con éxito, sino todo lo contrario, porque no hemos sido capaces de superar las tradicionales barreras y los recelos entre sectores, ni hemos sido capaces de articular las aproximaciones sectoriales con la aproximación territorial en la vía que nos planteaba la Comisión Europea. Pero veamos a continuación cómo se ha gestado lo que para muchos sectores es ya un fracaso, casi anunciado, en el diseño y aplicación de nuestra política de desarrollo rural durante el periodo 2008-2013.

5.2) Los actores agrarios: cuestionamiento de la perspectiva territorial y adaptación a las ventajas de las medidas agroambientales⁷

La Comisión Europa planteaba la necesidad de avanzar en el segundo pilar de la PAC. En un contexto de recursos escasos, esto suponía el trasvase de recursos desde el primer al segundo pilar, a través de instrumentos diversos como los mencionados en las primeras secciones de este trabajo. Desde el punto de vista de los agricultores y sus organizaciones, la estructura de la política de desarrollo rural, y estos mecanismos de trasvase hacia el segundo pilar, tienen una lectura en el sentido de que los protagonistas de ese segundo pilar son los claramente beneficiados, en detrimento de las ayudas que ellos, los agricultores, han venido recibiendo hasta esos momentos. Es decir, para los agricultores ese trasvase va a suponer que habrá menos fondos para las acciones de mejora y modernización de las estructuras agrarias y ganaderas, tan importantes para su supervivencia y la del sector; y esos fondos irían a parar a un conjunto heterogéneo (y, desde el punto de vista de los agricultores, algo confuso) de actores del segundo pilar, que van desde los propietarios forestales hasta emprendedores turísticos, pasando por empresarios dedicados a la transformación y comercialización de productos agrarios. Es decir, la lectura es que fondos detraídos de la agricultura y la ganadería van a reorientarse a la diversificación económica en las áreas rurales.

⁷ Una muy buena reflexión sobre el posicionamiento de los actores del mundo rural ante la aplicación del Reglamento 1698/2005 puede verse en Moyano (2005?), al que seguimos en este punto, así como en las diferentes valoraciones que hacen las propias organizaciones en el XII Informe Socioeconómico de la Agricultura Española, Madrid, Fundación de Estudios Rurales.

De lo anterior se deduce también la posición que los agricultores y ganaderos tenían respecto del eje 4. Plantean que este eje 4 (y, por extensión, LEADER) ya no tiene prácticamente sentido, porque el enfoque territorial del desarrollo rural surgió como experiencia piloto, con el objetivo de generar efectos demostrativos para mostrar a los agentes del mundo rural la vía de la diversificación, y que ese objetivo ya se había cumplido. Por otro lado, los agricultores interpretan como una postura corporativista los intentos de mantener unas parcelas de poder injustificadas (las políticas y acciones de diversificación), dado que éstas deben estar al alcance de todos e incluso gestionarse desde la perspectiva de la multifuncionalidad de la agricultura. Los grupos de acción local y sus redes tienen también posturas partidistas, a juicio de los sectores agrarios, cuando se acogen al planteamiento de la Comisión Europea de gestionar una parte de los ejes 1 y 2 con la perspectiva territorial, es decir, desde los grupos de acción local (que, critican los agricultores, han sido estructuras que les han facilitado muy poco la participación, cuando no obstaculizado o impedido).

Por tanto, quedaba clara la oposición frontal de los sectores agrarios a que el eje 1 se canalice a través de la perspectiva territorial, pero incluso quedaba patente el cuestionamiento de la utilidad y viabilidad del propio eje 4. Pero los agricultores no cuestionan solo el eje 4 y el papel de los grupos de acción local y sus redes en la gestión de la nueva estructura del desarrollo rural; cuestionan también, al menos algunos sectores agrarios, el eje 2. Así por ejemplo, como señala Moyano (2005?), mientras organizaciones agrarias como UPA o COAG admiten parcialmente el eje 2, y ven en él un punto de encuentro entre la concepción agrarista y territorial del desarrollo rural, ASAJA se mantiene en posiciones más agraristas, y cuestiona más claramente el eje 2. En todo caso, lo que también estaba claro es que al eje 2 iban a destinarse una parte muy importante de los fondos, y por tanto la cuestión era cómo participar de su gestión o conseguir que fuesen beneficiosos para los agricultores. Los actores agrarios no veían viable que esa gestión del eje 2 se hiciese a través de los tradicionales grupos de acción local, y por ello se empezaba a admitir más abiertamente la idoneidad de nuevos instrumentos, los Grupos de Desarrollo Rural, que algunas CCAA habían empezado a crear (caso de Andalucía) como fusión de los grupos de acción local y de las tradicionales estructuras de extensión agraria. En todo caso, fuese bajo la fórmula instrumental que fuese, lo importante para los agricultores era estar presentes, a través de sus organizaciones, en la gestión de ese eje 2, en el que también iban a tener una presencia, variable según los casos, grupos ambientalistas y ecologistas (si bien más centrados en todo lo relacionado con la Red Natura 2000, y no tanto en lo referido a los compromisos agroambientales de los agricultores).

Pero la estrategia de las organizaciones agrarias respecto del eje 2 no pasaba solo por participar en su gestión y conseguir un protagonismo relevante, sino que se extendía, y extiende, a la base, a los propios agricultores y a sus prácticas. Efectivamente, las organizaciones agrarias vienen teniendo un papel relevante en el estímulo para que los agricultores se incorporen y hagan uso de las medidas del eje 2, habida cuenta que una buena parte de los recursos se destinan al fomento y mantenimiento de prácticas sostenibles en las tierras agrícolas y forestales.

5.3) Los actores vinculados al desarrollo rural “territorial”: una estrategia de supervivencia

En el lado opuesto a los actores agropecuarios, se sitúan los grupos de acción local y las redes de desarrollo rural (González Cabrera, 2005; González de Canales, 2005). Los recelos de éstos respecto de los agricultores también han ido en aumento, porque desde que se inició LEADER los grupos de acción local han sido los protagonistas casi únicos

(y forjadores, en gran parte) de la perspectiva territorial del desarrollo rural, y como tales han gozado de la protección que se derivaba de una Iniciativa Comunitaria con sus propios fondos (insuficientes en todo caso, pero que han permitido un margen de maniobra) y sus propios mecanismos de gestión, prácticamente al margen de otros actores del mundo rural. Así por ejemplo, el divorcio entre la perspectiva agraria (por ejemplo, las oficinas comarcales agrarias u otros servicios de extensión agraria) y la perspectiva territorial (los grupos de acción local) ha sido evidente y palpable en las áreas rurales, al menos desde los primeros años 90 hasta mediados de la primera década del presente siglo, hasta el punto del casi desconocimiento mutuo y, por supuesto, la ausencia casi total de mecanismos de cooperación (en gran parte porque no había apenas ámbito para la cooperación en lo que se refiere a acciones específicas). Obviamente, para estos actores vinculados al desarrollo territorial el eje 4 en la nueva estructura de programación comunitaria no solo tiene sentido, sino que ha de reforzarse. A las acusaciones de que LEADER era una iniciativa piloto y que ya ha finalizado su objetivo, se responde mostrando la eficacia de LEADER y PRODER en particular, y de la perspectiva territorial en general, en el desarrollo rural, y que por tanto la perspectiva territorial, sin ser la única manera de entender y de abordar el desarrollo rural, es una parte fundamental de éste, y no puede haber desarrollo rural exclusivamente desde una perspectiva agrarista o sectorial. Se señala que los agricultores, y sus organizaciones, han de ver el desarrollo rural “territorial” no como enemigo, sino como aliado, porque se persiguen objetivos comunes, y que en todo caso es necesario instrumentalizar adecuadamente la gestión de los fondos disponibles y las iniciativas a poner en marcha en las áreas rurales, buscando las complementariedades y las sinergias entre ambos enfoques, entre actividades centradas en el sector agrario, y las actividades no agrarias, porque en última instancia la diversificación es, según los actores “territoriales”, probablemente no la solución única, pero sí la condición necesaria para la supervivencia de las áreas rurales, incluida la supervivencia del sector agrario.

Este discurso ha pretendido huir de la confrontación con los sectores agrarios, pero ello no ha evitado ser conscientes de las dificultades y la situación de desventaja frente a los sectores agrarios. Efectivamente, el cambio que supone la nueva estructura de la programación comunitaria para el periodo 2007-2013 también fue inicialmente acogido con recelo por parte de los grupos de acción local, porque les ponía junto a unos actores que, de cara a la negociación, partían con una posición muy ventajosa en la relación de fuerzas, habida cuenta tanto del tradicional peso de las organizaciones agrarias, como de la importancia real de la agricultura en la economía rural, como del hecho de que el proceso de negociación se dirigía desde unas administraciones herederas directas de la aproximación agrarista al desarrollo rural y que, por tanto, no sería (o podría no ser) tan receptiva al enfoque territorial. Esto los situaba, según los grupos de acción local y las redes de desarrollo rural, en una posición de debilidad y de clara desventaja.

Pero los recelos no se derivaban solo del buen posicionamiento y elevada capacidad negociadora comparativa de los sectores agrarios, sino también del hecho que éstos iban a ser protagonistas en la gestión de un Reglamento de “Desarrollo Rural”, es decir, algo que, a juicio de los sectores “territorialistas”, prácticamente los agricultores desconocían. En cualquier caso, se temía que la capacidad negociadora (y de presión) de los agricultores se tradujese en un aumento muy significativo de los recursos mínimos previstos para el eje 1 (como efectivamente así ocurrió, como hemos podido ver), así como que llegasen a concentrar una gran parte de la cofinanciación nacional prevista (en concreto que tanto los fondos derivados de la modulación como los del Artículo 69 de la Reforma de la PAC, que preveía la posibilidad de transferencia de un 10 % del

primer al segundo pilar, volvieran a los agricultores a través del programa agroambiental).

Y había una tercera fuente de recelo por parte de los sectores vinculados al enfoque territorial del desarrollo rural, referida en este caso a la entrada en escena de la Red Natura 2000, cuya financiación se había realizado hasta esos momentos al margen de los instrumentos de desarrollo rural propiamente dichos. Por tanto, no era bien visto que una parte muy significativa de los recursos del FEADER se orientasen al eje 2, teniendo en cuenta que ya las Directrices Comunitarias marcaban que una cuarta parte del presupuesto del FEADER iría destinado a este eje. Y ya hemos visto que aquellos temores no eran infundados, porque finalmente la media de fondos públicos destinados en España al eje 2 se ha situado casi en el 38 %.

No es de extrañar por tanto, que en este contexto, y teniendo en cuenta además lo que se valoraba como escasa e insuficiente dotación del FEADER en la UE-27, que desde amplios sectores de los grupos de acción local y las redes de desarrollo rural se optase por renunciar al reto de la Comisión Europea (de intentar impregnar los ejes 1 y 2 con el enfoque territorial, y avanzar en la gestión de una parte significativa de acciones en esos ejes a través de los grupos de acción local). Por tanto, la opción para estos actores “territoriales” fue la de la mera supervivencia, la de asegurar la “parcela de poder” que se derivaba de obtener fondos suficientes para su funcionamiento (eje 4 o LEADER) y poder gestionar total o parcialmente el eje 3. Y como se está viendo (aunque es materia de otro estudio), el resultado es que efectivamente los grupos de acción local han quedado, en buena parte de las CCAA, más limitados en su capacidad de actuación, con menos fondos, y con territorios con frecuencia diferentes a los previos en LEADER + o PRODER 2, habiéndose perdido por tanto una parte del importante proceso de capitalización territorial que se había alcanzado desde los inicios de la Iniciativa Comunitaria.

Y si nos atenemos a los datos disponibles, la realidad demuestra que si hubiese que hablar de sectores perjudicados, este es el enfoque territorial del desarrollo rural. Los actores vinculados al desarrollo territorial ya planteaban la necesidad de aumentar los porcentajes mínimos, y efectivamente el Plan Estratégico ya establecía un 10 % del los fondos públicos (superior por tanto al 5 % que como mínimo establecían las Directrices Comunitarias en la financiación del FEADER). Pero tenían razón cuando mostraban recelos sobre la insuficiente financiación para la perspectiva territorial, no solo porque esta fuese escasa en términos absolutos, sino también porque finalmente incluso se están incumpliendo los porcentajes mínimos que establece el Plan Estratégico. Efectivamente, se establecían unos mínimos del 10 % para el eje 3 y otro tanto para el eje 4, y la realidad demuestra que las previsiones de los Programas de Desarrollo Rural solo llegan al 14 % entre ambos ejes. Aquí habría que añadir una parte de los fondos para asistencia técnica, así como otras partidas que en los ejes 1 y 2 se gestionan desde el eje 4, pero por otro lado también habría que descontar algunas partidas puesto que no todos los Programas de Desarrollo Rural gestionan la totalidad del eje 3 a través de LEADER.

5.4) Retos de los actores rurales y fracaso en la integración y articulación de las perspectivas agrarista y territorial en el desarrollo rural

Es evidente que la negación o cuestionamiento de la perspectiva territorial por parte de los actores agrarios, o de la perspectiva agrarista e incluso agro-ambientalista por parte de los actores territoriales, no conduce a ninguna salida, y que una falta de diálogo y cooperación es la garantía de una reducida o nula eficacia de las medidas de desarrollo rural, así como de la pérdida de recursos en las áreas rurales.

Los agricultores han de optar por una estrategia centrada exclusivamente en el eje 1 (primer pilar), en el que las dificultades pueden ser crecientes y en el que las ayudas van a ser cada vez más restrictivas; o bien involucrarse en las nuevas dinámicas, que implican, por un lado, prestar cada vez más atención a las medidas agroambientales (eje 2, en lo que hemos definido como perspectiva agro-ambientalista), pero también a formas de gestión diferentes, en las que la perspectiva territorial del desarrollo rural ha de tener cabida. El miedo a la concepción agro-territorial del desarrollo rural, como “tercera vía”, ha de dejar paso a una visión de ésta más como una oportunidad, y no como un obstáculo, tal como ha señalado Moyano (2005?). Y aquí las organizaciones agrarias tienen una responsabilidad importante, al ser creadoras de opinión y de posicionamiento de los agricultores. Y aquí el contrato territorial de explotación, una figura que el Plan Estratégico plantea y que se contempla con instrumento que permite a los agricultores actuaciones integradas desde la perspectiva de los ejes 1 y 2, podría tener un papel importante (insuficientemente explorado en nuestro país, también es cierto que la larga experiencia francesa introduce luces y sombras que habría que valorar de manera cuidadosa).

Es cierto no obstante que ni todos los agricultores van a poder, por desconocimiento, falta de formación, o simplemente porque su actividad y condiciones no se lo permiten, avanzar desde una concepción agrarista tradicional (más centrada, en lo que aquí nos atañe, en la modernización y mejora de las estructuras agrarias), a una concepción agroambiental (más en línea con los nuevos retos y con las nuevas posibilidades que abren las medidas de desarrollo rural, y centrada en la implantación y mantenimiento de prácticas sostenibles ambientalmente). Este reto supone, cuando menos, un cambio de mentalidad en los agricultores que implica un cambio de función, pasando de ser agricultor a ser gestor del paisaje y del territorio rural.

Por su parte, los grupos de acción local y las redes de desarrollo rural habrían de plantearse un cambio de naturaleza, de funciones, de funcionamiento y de composición, incorporando a los actores agrarios y ambientalistas. El temor a quedar diluidos o ser absorbidos por los actores agraristas no es justificación suficiente para no avanzar en esa vía. Pensamos que ha llegado el momento de que esa experiencia acumulada durante estos más de 15 años de perspectiva territorial permita trabajar conjuntamente con esos otros sectores, extender las enseñanzas y ser capaces de establecer mecanismos de cooperación para avanzar en esos retos comunes que nos plantea la Comisión Europea.

Pero las instituciones tienen también algunas responsabilidades y retos en este contexto. En primer lugar, tienen un reto a la hora de conseguir marcos de concertación que sean realmente eficaces, y que permitan superar la lógica de la división tradicional entre agraristas y territorialistas que, desafortunadamente, se ha mantenido en la fase de diseño y puesta en marcha de los Programas de Desarrollo Rural. En segundo lugar, la superación de esta lógica no es solo una cuestión de palabras, documentos, o reuniones, sino que pasa por necesarias innovaciones institucionales que permitan incorporar en mayor medida esa división sectorial y predominio agrarista. Por último, se hace necesario fomentar y avanzar en la incorporación de nuevos perfiles profesionales en la gestión del desarrollo rural, paralelamente y en estrecha colaboración con los perfiles tradicionales ligados al sector agrario, y aquí profesionales como los ambientalistas, economistas, sociólogos, geógrafos, expertos en desarrollo local, etc., pueden tener un papel importante en ese esfuerzo de adaptación y generación de nuevas dinámicas en nuestras áreas rurales.

Y estos tres grandes grupos de actores son responsables ante uno de los principales retos que supone la programación comunitaria del desarrollo rural en el periodo 2007-2013, y en concreto la oportunidad para superar, por un lado, el enfoque sectorial, avanzando en una mayor integración o incorporación del enfoque territorial; y, por otro, del tradicional “divorcio” tanto entre ese enfoque sectorial agrario (e incluso el que hemos denominado agroambiental) y el enfoque territorial. Y precisamente la estructura y concepción de la política europea de desarrollo rural de este periodo constituye(o ha constituido) una oportunidad para superar esos retos y avanzar en lo que sería una perspectiva más integrada, agro-territorial. Como estamos viendo a medida que avanza la aplicación de esta política de desarrollo rural basada en esos cuatro grandes ejes, desgraciadamente los actores del mundo rural no parecen haber estado suficientemente a la altura de las circunstancias, y empieza ya a cundir un cierto acuerdo en que, de nuevo, estamos siendo incapaces de aprovechar la oportunidad que ha supuesto la programación 2007-2013.

Los datos que se han señalado sobre la distribución de fondos públicos en los Programas de Desarrollo Rural en España pueden interpretarse en esta dirección. Primero, no solo los ejes 1 y 2 concentran un porcentaje muy elevado de los fondos públicos (86%), superior a lo que podría esperarse si se hubiese trabajado en una perspectiva más integrada, sino que estos ejes, con un carácter más sectorial, se han impregnado muy poco de la perspectiva territorial, que hubiese supuesto instrumentos de participación y cooperación más potentes, en el marco de una perspectiva agro-territorial. No es extraño por tanto que en muchos ámbitos se hable claramente de fracaso ante lo que hubiesen sido unas estructuras de gestión más potentes, más eficaces y más adaptadas a las necesidades reales de las áreas rurales españolas. Más allá de lo importante o eficaces que puedan ser las medidas concretas que se apliquen en el ámbito de cada uno de los ejes y de cada uno de los territorios rurales, estaríamos ante otra oportunidad perdida durante este periodo 2007-2013, en lo que se refiere a una perspectiva integrada de carácter agro-territorial y a unas estructuras de gestión consecuentes con esa perspectiva. Factores que han influido en todo ello han sido, en primer lugar, los posicionamientos poco o insuficientemente permeables de los grupos de actores agraristas y agro-ambientalistas (que se han trasladado a los marcos de negociación política y técnica); y en segundo lugar, posiblemente también en el miedo, desconocimiento o incapacidad de los responsables públicos para avanzar más en la incorporación de este enfoque a los esquemas y estructuras de carácter más sectorial, en el marco de lo que se ha definido como perspectiva agro-territorial.

6) Después de 2013: Nuevos retos para las áreas y los actores rurales

Mientras una gran parte de los actores rurales están durante estos años implicados directamente en la ejecución de las diferentes medidas, de los diferentes Programas de Desarrollo Rural, en el seguimiento sobre el grado de ejecución y de su eficacia, se está también empezando a reflexionar sobre qué se va a hacer después de que en 2013 finalice el actual periodo de programación comunitaria. La Conferencia de Desarrollo Rural “*Europe’s rural areas in action: Facing the challenges of tomorrow*”⁸ (Comisión

⁸ Aunque la Conferencia de Chipre marca la puesta en marcha de la Red Europea de Desarrollo Rural, puede considerarse como la tercera conferencia de desarrollo rural, y por tanto la continuidad de la que tuvo lugar en Salzburgo en 2003, y cuyas conclusiones han sido expuestas también aquí. Recordemos que tales conclusiones sirvieron de orientación básica para lo que posteriormente fue la estructura del desarrollo rural para el periodo siguiente, 2007-2013. Pero más que constituir una

Europea, 2008), es una muestra de este proceso de reflexión tanto sobre la situación actual de las áreas rurales europeas, los retos que permanecen, como sobre todo los nuevos retos para el desarrollo rural en los próximos años. En la Conferencia se han planteado un gran número de cuestiones, en torno a las cuales giran buena parte de los debates actuales sobre desarrollo rural, especialmente los que están más orientados a empezar a definir prioridades para la que será la política de desarrollo rural después de 2013. Algunas cuestiones clásicas permanecen, no tanto porque no hayan sido resueltas sino más por el gran dinamismo socioeconómico y territorial que nos sitúa ante escenarios cambiantes en periodos de tiempo cada vez más cortos. Así por ejemplo, se señala la necesidad de profundizar en la tipología y especificidades de las áreas rurales, sus dinámicas de cambio demográfico y socioeconómico, sus relaciones territoriales con centros urbanos, entre otros temas abiertos. En este contexto, la Conferencia permitió plantear cinco grandes temas estratégicos para conducir y orientar los debates en torno al desarrollo rural en los próximos años.

El primero de los temas gira en torno a la adecuación de la agricultura europea al contexto de competencia global, y aquí surgen y se plantean diferentes cuestiones:

- ¿qué instrumentos pueden utilizarse para promover la reestructuración e innovación en el sector agroalimentario?;
- Teniendo en cuenta la heterogeneidad de la agricultura europea y los retos que han de abordarse, ¿cómo es posible reconciliar las necesidades de un sector agroalimentario moderno y competitivo con las necesidades de las familias y de las pequeñas explotaciones?;
- ¿cómo pueden mejorarse los objetivos y el funcionamiento de los instrumentos de apoyo, para asegurar una mayor eficacia y eficiencia en la ejecución de las diferentes políticas?.

Un segundo tema estratégico se centra en la necesidad de avanzar, o al menos mejorar, una base común en la gestión del suelo y de los bienes públicos en los ámbitos rurales, y en torno a ello se plantean una serie de cuestiones y elementos de reflexión:

- ¿cómo podemos definir la calidad y cantidad de bienes públicos derivados a través de la gestión del suelo agrario en el marco de las medidas agroambientales?;
- ¿cómo pueden mejorarse los resultados y la eficacia de los instrumentos a través de los cuales se aplican las medidas agroambientales?;
- ¿cómo podemos mejorar el valor añadido y qué balance es el adecuado entre unas bases comunes y la flexibilidad para soluciones a partir de las especificidades regionales?;
- ¿hasta qué punto los bienes públicos que se derivan de la gestión del suelo – medidas agroambientales- constituyen un tema de interés común, y qué implicaciones tienen par el desarrollo rural en general, y en sectores de la economía rural en particular, caso del turismo rural?.

Un tercer tema estratégico es el aprovechamiento del potencial de desarrollo que se deriva de la diversidad de áreas rurales. Algunas de las cuestiones clave que se plantean son las siguientes:

reunión con unos resultados concretos, la Conferencia de Chipre, con la puesta en marcha de la Red Europea de Desarrollo Rural, pone en marcha un mecanismo de reflexión continua, que va a servir sin duda de referencia igualmente básica para el diseño de la política de desarrollo rural para después de 2013.

- Teniendo en cuenta la diversidad de las áreas rurales en la UE-27, ¿qué elementos comunes de ruralidad pueden diferenciarse, de manera que nos permitan centrar más claramente sobre el territorio la política de desarrollo rural?;
- ¿cuáles son las principales fuerzas de cambio y cómo afectan al desarrollo socioeconómico de los diferentes tipos de áreas rurales? ;
- Teniendo en cuenta las diferentes políticas implicadas en el desarrollo de las áreas rurales, ¿cómo puede mejorarse la coherencia entre diferentes políticas así como los mecanismos de intervención?.

La adaptación de la agricultura y silvicultura al cambio climático se retoma de nuevo y adquiere ahora la importancia de un tema estratégico. Se plantean cuestiones tales como:

- Teniendo en cuenta las valoraciones de que disponemos sobre el impacto potencial en las actividades agrarias y ganaderas, y el mayor conocimiento sobre la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, ¿qué tipos de estrategias y acciones son las más adecuadas para mitigar sus efectos?;
- ¿cuál es el papel de las administraciones y políticas públicas en las estrategias de adaptación? ¿cuál es el balance adecuado entre medidas de obligado cumplimiento y acciones voluntarias basadas en incentivos? ¿qué tipo de medidas de apoyo son las más adecuadas?;
- ¿existe margen para una estrategia de adaptación al cambio climática a escala de la UE?; ¿cómo podría afectar a la estructura actual del desarrollo rural?.
- ¿Cómo pueden mejorarse las sinergias con otras políticas (biodiversidad, bioenergía, agua, etc.)?.

Y por último, el tema estratégico que más directamente está relacionado con la aproximación territorial al desarrollo rural, está referido a la mejora de los mecanismos de ejecución de las políticas de desarrollo rural y el papel de la –nueva- gobernanza y el trabajo en red.

- ¿qué estructuras de gobernanza son las más adecuadas para el diseño e implementación de la política de desarrollo rural y cómo se interrelacionan tales estructuras?;
- ¿qué ventajas y desventajas tienen cada uno de los tipos de estructuras?
- ¿Cuál es la potencialidad, utilidad y papel que ha de continuar teniendo el trabajo en red en el desarrollo rural?;
- ¿cómo podemos conseguir estructuras eficaces tanto de gobernanza como de trabajo en red, capaces de superar los obstáculos reales o potenciales en la implementación de la política de desarrollo rural?; ¿qué cambios son necesarios en la estructura actual de la política de desarrollo rural?.

En la Conferencia no se plantearon únicamente preguntas y retos, sino que se avanzó ya en este proceso de reflexión. Una reflexión que está permitiendo perfilar esa política de desarrollo rural para después de 2013, sobre la que, aunque obviamente sin decisiones firmes, también se pronunció la responsable de la Comisión Europea para la agricultura y el desarrollo rural, Mariann Fischer (2008). La responsable europea lanzó varios mensajes que interesan tener en cuenta porque son orientaciones clara para el futuro del desarrollo rural. En primer lugar, señaló la importancia estratégica de la asociación entre “agricultura” y “desarrollo rural”, insistiendo en el éxito y fortaleza creciente del “partenariado” entre el primer y el segundo pilar de la PAC. El primero sigue siendo

dominante, pero el segundo tiene una influencia cada vez mayor en las decisiones globales, y está alcanzando un nivel de madurez que habrá que fortalecer aún más en el futuro. La competitividad del sector agrícola y forestal, la protección del paisaje (teniendo en cuenta las demandas sociales) han de continuar recibiendo atención, como hasta la fecha. Pero la clave aquí está en definir el cuál será el balance entre los dos pilares de la PAC en el futuro, y en este sentido la responsable europea señala que el segundo pilar habrá de incrementar su participación en la PAC, porque responde a las demandas y necesidades de la población europea.

En segundo lugar, para la responsable europea la diversificación económica y la mejora de la calidad de vida en las áreas rurales no ha sido suficientemente abordado en algunos países o con la necesaria eficacia, y requerirá por tanto de esfuerzos renovados en esta línea, porque lo que en principio podría ser una comunidad rural, puede convertirse en un problema si no se es capaz de asegurar esas condiciones de vida para la población rural. Y la importancia de esta diversificación y mejora de la calidad de vida trasciende la del mero mantenimiento de la población en las áreas rurales (que en todo caso es importante), y se sitúa en línea con los objetivos de Lisboa (al contribuir a la creación y mantenimiento de empleo en zonas rurales) y de Gotemburgo (al contribuir a la sostenibilidad económica, social y ambiental de los territorios rurales). Por tanto, la conclusión y el mensaje claro es que el eje 3 continuará siendo importante en el futuro.

Pero la Conferencia ponía de relieve nuevos retos, y la responsable europea se hacía eco de ellos, retos que requerían la atención de los actores rurales ya en el momento actual, y sobre los que habrá que trabajar a la hora de diseñar la nueva política de desarrollo rural: combatir y adaptar las actividades agrícolas y forestales al cambio climático; mejorar los mecanismos de gestión de agua; hacer un mejor uso del potencial de la bioenergía; y mejorar la protección de la biodiversidad. Y la modulación obligatoria se señala como una de las vías para afrontar el coste de estos retos.

Pero más allá de la financiación a través de mecanismos específicos, lo más importante, como reto de todos los actores rurales, es explicar a la ciudadanía por qué es importante una política de desarrollo rural, y en este contexto ha de crearse opinión a favor de una PAC orientada no solo a los agricultores y ganaderos, o a los habitantes de las áreas rurales en su conjunto, sino sobre todo orientada, a través de un desarrollo rural más territorial, al conjunto de la ciudadanía europea, porque las áreas rurales constituyen un patrimonio de todos los europeos.

REFERENCIAS

- Comisión Europea (2003): *Planting seeds for rural futures. Rural policy perspectives for a wider Europe*. European Conference on Rural Development, 12-14 November 2003, Salzburg. http://ec.europa.eu/agriculture/events/salzburg/index_en.htm
- Comisión Europea (2006): *Política de Desarrollo Rural de la UE 2007-2013*. Oficina de Publicaciones. Bruselas, 22 p.
- Comisión Europea (2007-08): *Plan de desarrollo rural en España. Memorias de aprobación de los Programas de Desarrollo Rural en las regiones españolas, 2007-2008*. Memo/07/480, Memo/07/598, Memo/08/105, Memo/08/266, Memo/08/332.
- Comisión Europea (2008): *Europe's rural areas in action: Facing the challenges of tomorrow*. Limasol, Chipre, 16-17 October. http://ec.europa.eu/agriculture/events/cyprus2008/index_en.htm

- Comisión Europea (2009): *La Política Agraria Común en Detalle*. Oficina de Publicaciones, 11 p.
- Commission of the European Communities (2005): *Update to Impact Assessment Report* [SEC 2004/931], que acompañaba la propuesta para el Reglamento del Consejo sobre Ayuda al Desarrollo Rural a través del Fondo Europeo Agrario para el Desarrollo Rural (FEADER) [COM 2004 490 Final]. Annex to the Proposal for a Council Decision on Community Strategic Guidelines for Rural Development, COM 2005/304 Final, 27 p.
- Consejo de la Unión Europea (2005): *Reglamento relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*, 1698/2005, Diario Oficial de la Unión Europea, 21.10.2005, L 277/1, 40 p.
- Consejo de la Unión Europea (2006): *Directrices Estratégicas Comunitarias de Desarrollo Rural (período de programación 2007-2013)*, 2006/144/CE, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 27-02-2006, L55/20, 10 p.
- Delgado, M. (2005): “La política rural europea: de la conferencia de Cork a la conferencia de Salzburgo”, en *XII Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 56-65.
- 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, Madrid. 1999, pp. 1-34.
- Esparcia, J. (2004): “Políticas públicas en el medio rural: desarrollo rural. Contribución de los programas LEADER y PRODER al desarrollo rural en España”, en Molinero, F., Majoral, R., Bartolomé, J.M., García Fernández, G., (Coords.) (2004): *Atlas de la España Rural*, pp. 380 - 384. MAPA.
- Fischer, M. (2008): *Prospects for Rural Development Policy*. Speech/08/533. Limasol, Chipre, 16 de Octubre de 2008.
- González Cabrera, F. (2005): “Desarrollo rural endógeno. Reflexiones ante el nuevo Reglamento europeo de Desarrollo Rural”, en *XII Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 75-83.
- González de Canales, F. (2005): “El enfoque Leader en la nueva política de desarrollo rural de la UE”, en *XII Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 84-93.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2007, 1): *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013*, 41 p.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2007, 2): *Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013*, 74 p.
- Moyano, E. (2005?): *Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural*. Documentos de Trabajo, 514. Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA-CSIC).