

LUIS M.<sup>a</sup> ALCUSA BELSUÉ  
Alcalde Presidente del Excmo. Ayuntamiento de  
La Puebla de San Miguel (Rincón de Ademuz)

JOSÉ M.<sup>a</sup> GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE  
Catedrático de Economía y Ciencias Sociales de la ETSIA de Valencia y  
Presidente de la Asociación Española de Economía Agraria

Mesa redonda sobre  
MODERNIZACIÓN Y  
DESARROLLO EN LAS ZONAS  
DE MONTAÑA  
(Capítulo 1)



2004: AÑO DE GRANULOS



EL DIRECTOR  
DE LA REAL SOCIEDAD ECONÓMICA DE AMIGOS DEL PAIS

2004: AÑO DE GRANULOS

Se cumple en Invitarlo a la Mesa Redonda que dentro del V ciclo sobre: "Los montes valencianos", se celebrará el día 24 de Febrero, a las 19:30 horas en el Centre Cultural de BANCAIXA, Plaza de Tetuán, 23, en la Intervención:

*D. Luis M<sup>o</sup> Alcausa Refraed*, Abogado Presidente del Excmo. Ayuntamiento de La Puebla de San Miguel (Pícnin de Ademuz)  
*D. José M<sup>o</sup> García Alvarrez-Cegua*, Catedrático de Economía y Ciencias Sociales de la ETSIA de Valencia y Presidente de la Asociación Española de Economía Agraria.

Sobre el tema: "Modernización y desarrollo en las zonas de montaña"

Moderado por D. Francisco Candella I Romero, Miembro de la Comisión de Medio Ambiente de la R.S.E.A.P.

Colabora: **BANCAIXA**

Valencia, 24 de Febrero de 2004

## José M.<sup>a</sup> García Álvarez-Coque

Catedrático de Economía y Ciencias Sociales de la ETSIA de Valencia y  
Presidente de la Asociación Española de Economía Agraria

**P**ARTICIPAR en esta mesa redonda organizada por la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia constituye un reto para una persona que, como un servidor, se ha dedicado más tiempo a estudiar la política agraria que la problemática específica de la montaña.

Pero, asumiendo el reto, y como un estudiante de una nueva materia, me formulo las siguientes cuatro preguntas básicas:

1. ¿Cuál es la importancia y características de las áreas de montaña?
2. ¿Es necesaria una política específica de montaña?
3. ¿Tiene la UE una política para zonas de montaña?
4. ¿Cuál es el futuro de esa política para zonas de montaña? De dónde se financiará?

### *1. ¿Cuál es la importancia y características de las áreas de montaña?*

Definir “montaña” no es sencillo. ¿Estamos hablando de características geográficas? ¿Estamos hablando de unas características económicas?

La Directiva 466/1986 definió las áreas de montaña y su aplicación permitió encontrar una definición para España. Así, una zona de montaña en nuestro país quedó definida como un área con una altitud de más de 1000 metros, pendiente de más del 20%, o una altitud mínima de 600 con pendiente mínima de 15%.

Según estos criterios geográficos, en la UE las áreas de montaña cubren el 40% del territorio cultivado y tienen una población de 67 millones. Con este criterio, nos encontramos en la Comunidad Valenciana con 155 municipios con una densidad media de 13 habitantes por km<sup>2</sup>, un porcentaje del 2,4% sobre la población total de nuestra Comunidad y un 33,2% de su superficie total.

La OCDE utiliza un planteamiento más flexible. La OCDE habla de regiones “rurales” y usa como criterio la densidad de población. Así, por ejemplo, la OCDE califica como “rural dominante” aquellas áreas donde el 75% o más de

la población reside en municipios calificados de rurales, es decir, municipios con una densidad inferior a 120 habitantes por Km<sup>2</sup>.

Si seguimos el criterio de la OCDE para identificar zonas del tipo “rural dominante”, entonces apuntamos a 12 de las 34 comarcas valencianas, que representan el 45,8% de la superficie regional, pero sólo el 5,5% de la población.

Podemos, por tanto, concluir, que la montaña en la Comunidad Valenciana es importante en términos de territorio, pero no tanto en términos de población. Ni el 2,4% del criterio de la Directiva comunitaria, ni el 5,5% que resulta de aplicar el criterio de la OCDE, arrojan cifras poblacionales significativas en nuestra Comunidad. Es claro, por tanto, que el “interior” tiene un peso político o electoral escaso y que eso explica una parte de la relativa menor atención que recibe de los poderes públicos.

## 2. ¿Es necesaria una política específica de montaña?

La agricultura es una actividad dominante en las zonas de montaña. Muchos piensan que hace falta una política agraria. Si aceptamos esto, es claro que la montaña debería beneficiarse de una atención (aunque no necesariamente específica) por parte de la política agraria.

Sin embargo, en la práctica existen muchas formas de agricultura. Hay agriculturas intensivas y hay agriculturas rentables, pero éstas no suelen estar en las zonas de montaña. No es evidente que la política agraria tenga que ser, por tanto, esa política específica que la montaña requeriría. De hecho, la política agraria ha adolecido de “falta de puntería” en su atención hacia las zonas rurales desfavorecidas. Muchas veces, quienes se han visto más beneficiados por la política agraria son las explotaciones más rentables del regadío, no las explotaciones familiares en zonas desfavorecidas.

Necesitamos, por tanto, encontrar otros criterios que nos lleven a pensar en la necesidad de una política específica para áreas rurales en desventaja. ¿Cuáles podrían ser?

—El primero es la necesidad de alcanzar una mayor cohesión económica, territorial y social. La riqueza y el gasto se concentran en determinadas zonas. ¿Tiene sentido esto? Las áreas de montaña son zonas donde la agricultura tiene un mayor peso y sí es verdad que se está dando una diversificación hacia servicios, pero a un ritmo relativamente más lento que en otras áreas agrícolas. Las desventajas geográficas y el aislamiento suelen traducirse en menores niveles de renta, equipamiento social y en una pérdida constante de población.

—Otro criterio es el de los servicios públicos que proporciona el mundo rural, que suelen estar ligados a la variable “territorio”. Se trata de las llamadas “preocupaciones no comerciales” o efectos externos de la agricultura, que suelen concentrarse en estas áreas. Algunos de los efectos externos de la actividad agraria tienen la propiedad de ser *bienes públicos*. En contraposición a un *bien*

*privado*, se dice que un bien es público cuando el consumo de una persona no reduce el de otra y cuando no es posible excluir o limitar a nadie del uso del bien. El paisaje rural conformado por la actividad agraria es un buen ejemplo de bien público: la observación y disfrute por parte de un ciudadano no impide el disfrute de otros, y es prácticamente imposible cobrar entrada para ver el espectáculo. Cuando estas propiedades concurren en un bien, es muy difícil que pueda ser suministrado eficientemente por el sector privado de la economía. Sólo con pensar en la práctica imposibilidad de cobrar al beneficiario del bien, es suficiente para entender la necesidad de que intervenga el Estado, subvencionando su producción o bien suministrándolo directamente.

—Finalmente, un tercer criterio es la necesidad de “crear mercados” de productos nuevos cuyo lanzamiento es arriesgado, aunque su futuro puede llegar a ser prometedor. Este es el caso de actividades como el desarrollo de productos típicos, la agricultura biológica o el turismo rural, entre otras. Existe una demanda en expansión para estos productos, pero antes deben crearse las condiciones necesarias para su provisión en circunstancias competitivas de acceso, precio y calidad. El apoyo a las zonas rurales constituye un prerrequisito para la puesta en marcha de estas actividades.

Una conclusión, por tanto, es que existen argumentos suficientes para justificar una política específica para la montaña, más allá de lo que ofrece la política agraria o la política económica general.

### 3. *¿Tiene la UE una política para zonas de montaña?*

La reforma de los Fondos Estructurales de 1988 supuso la pérdida de identidad de la montaña como tal en la política europea de incentivos regionales. Más bien desde entonces se ha identificado a las áreas de montaña con las “zonas rurales menos desarrolladas”. Este criterio sigue siendo útil puesto que nuestro interés por la montaña trasciende el meramente geográfico y adquiere relevancia como un territorio económico, ambiental y social. El Tercer Informe de la Comisión Europea sobre la Cohesión recientemente publicado habla de “zonas específicas con desventajas geográficas y naturales”, con necesidad de intervenciones diferenciadas.

En la UE existe una política para zonas rurales, aunque todavía sin alcanzar la extensión necesaria. Una parte importante está basada en la iniciativa comunitaria Leader, pero el grueso de esta política consiste en el famoso “segundo pilar” de la Política Agrícola Común (PAC) como instrumento de la UE orientado a zonas rurales. No es una política específica de montaña, pero no está alejada de ella. Es una política de desarrollo orientada a zonas rurales del interior en desventaja.

Pero ¿cuál es la evolución de esta política? La política de desarrollo rural está claramente ligada al devenir de la PAC de la UE. En el principio, las políticas de desarrollo rural estaban íntimamente vinculadas a los Fondos Estructurales.

turales. El principal instrumento de gasto era el FEOGA - sección orientación.

Con la Agenda 2000, hasta 2006, se introdujo el desarrollo rural como uno de los objetivos del FEOGA-garantía (otro fondo, más cuantioso que el FEOGA-orientación, que tradicionalmente ha financiado el “primer pilar”, la política de precios y mercados). El FEOGA –sección garantía comenzó a financiar medidas relacionadas con el desarrollo rural como las denominadas “medidas de acompañamiento” de la reforma de la PAC (por ejemplo, la adopción de buenas prácticas de cultivo compatibles con una agricultura sostenible) y las indemnizaciones compensatorias a la agricultura de montaña. El desarrollo rural en las zonas fuera del Objetivo 1 ha sido financiado enteramente por el FEOGA garantía. En las zonas Objetivo 1, sólo las medidas de acompañamiento han sido financiadas por el FEOGA-garantía. El resto ha sido financiado por el FEOGA -sección orientación, introducido en los planes de desarrollo regional.

Existe, por tanto, una política de desarrollo rural. Pero, ¿es cuantitativamente importante? Los fondos de desarrollo rural para el período 2000-2006 son 49,5 mil millones de euros (sin contar la iniciativa Leader, unos 2 mil millones de euros). Se trata de una cuantía para siete años no mucho mayor que la que se asigna al “primer pilar” de la PAC para un año. Además, sólo un 10% de los 49,5 millones de euros de desarrollo rural no están ligados a actividades agrarias.

*¿Cuál es la estructura de estos fondos?*

–32 mil millones de euros proceden del FEOGA – garantía. Un 73% de estos fondos se han destinado a las “medidas de acompañamiento” de la PAC.

–17,5 mil millones del FEOGA-orientación para regiones Objetivo 1.

De los 32 mil millones de euros del FEOGA - garantía, 10,4 mil millones han ido a parar a las regiones Objetivo 1. Así, las regiones Objetivo 1 totalizan 27,9 mil millones, es decir, el 56% del total de fondos de desarrollo rural. Es decir, hay una relación importante entre objetivos de cohesión y las políticas de desarrollo rural.

Existe, además, la iniciativa Leader, que ha supuesto (Leader I y II y Leader+) la inyección de 300 millones de euros al año desde la UE.

¿Cómo se ha visto influida la política de desarrollo rural por los cambios recientes de la PAC? Veamos qué ha ocurrido con la Revisión Intermedia (RI) de la PAC, aprobada el año pasado. Los principales rasgos que caracterizan la RI son, en primer lugar, la transformación de ayudas directas de la PAC en ayudas desacopladas (pagos únicos por explotación), que la Comisión presume compatibles con la llamada “caja verde” del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. Esto no es una simple invención de la Comisión Europea, sino que recoge una corriente de opinión que, desde la propia OCDE, ha defendido el “*decoupling*” como mecanismo eficiente de apoyo a las rentas sin distorsionar el comercio. La “caja verde” contiene las ayudas que, por ser consideradas

neutrales a los flujos de comercio, son compatibles con las reglas de la OMC. Con la RI, la UE ha intentado “blindar” un nivel de apoyo sustancial a la agricultura, pero exento de compromisos de reducción en el marco comercial multilateral. Un segundo rasgo de la RI es la llamada “modulación” o reducción de las ayudas directas otorgadas a los mayores perceptores de ayudas en un porcentaje determinado, al objeto de financiar las nuevas medidas de desarrollo rural.

No parece que un riesgo de la RI para España sea el derivado de una pérdida presupuestaria neta para la agricultura española. Así, considerando la modulación como una posible fuente de pérdida financiera, el MAPA ha estimado que la contribución de España a la modulación ascenderá a unos 141,4 millones de euros al año, mientras que nuestro país obtendrá 184,3 millones de euros anuales adicionales, en concepto de dotación de fondos para desarrollo rural (1.200 millones de euros para la UE en su conjunto). Frente a los más de 6 mil millones de euros de gastos del FEOGA en España, no parece que los cambios en los saldos netos financieros derivados de la RI sean dramáticos.

En realidad, la modulación obligatoria derivará sólo 1200 millones de euros al año para nuevas medidas de desarrollo rural (bienestar animal, buenas prácticas agrícolas y calidad). Es una cuantía exigua si se aspira a corregir desequilibrio histórico de la PAC entre sus primero y segundo pilares (en 2003, se destinaron 47 mil millones de euros a la PAC, pero el 90% para el primer pilar).

La agricultura española percibió en 2001 una transferencia de Bruselas de 6796,9 millones de euros. . En total, el segundo pilar asciende a unos 965,5 millones de euros, es decir, apenas un 14,2 % del gasto total del FEOGA en España.

Según datos de la Comisión, el 75,8% de las ayudas directas otorgadas por el FEOGA-garantía en España son percibidas por el 18,4% de las explotaciones, y el 18,5% de dichas ayudas se concentran en el 0,7% de las explotaciones. Tampoco parece que con la RI se vayan a reducir los desequilibrios regionales en el reparto de los beneficios de la PAC y muchas de las regiones prósperas de la Comunidad siguen encontrándose entre las más beneficiadas tanto por los pagos del FEOGA como por las transferencias intangibles derivadas de la PAC.

En conclusión, no parece que el desarrollo rural haya salido muy reforzado de la Revisión Intermedia de la PAC. Más bien, muchos de los vicios históricos de esta política continuarán, de manera incongruente con la necesidad de reforzar la cohesión económica y social entre los territorios de la UE.

#### *4. ¿De dónde se financiará la política para zonas de montaña en el futuro?*

El Acuerdo de Bruselas de Octubre de 2002 estabilizó los fondos del FEOGA – garantía destinados a financiar las políticas de mercados y sostenimiento

de rentas de los agricultores. El Consejo Europeo de Bruselas refrendó este preacuerdo, estableciendo un marco de estabilidad financiera mediante el cual el gasto público agrícola para una Unión a 25 no podrá superar entre 2007 y 2013 la cuantía en términos reales fijado en el Consejo de Berlín para el ejercicio 2006, incrementado con el montante dispuesto para los nuevos adherentes para esa misma fecha, y un 1% de aumento nominal anual como compensación por la inflación.

Una buena noticia es que los fondos destinados al desarrollo rural no se ven sometidos a una estabilización. Pero tampoco está claro de donde van a salir en el futuro. No es evidente que los fondos detraídos de la modulación obligatoria sean suficientes debido a:

- su escasa cuantía,
- la necesidad de financiar reformas de la PAC pendientes (azúcar, por ejemplo).

- la Ampliación de la UE. Ésta comportará un aumento de 4 millones de agricultores. 9 de los 10 nuevos Estados miembros adquirirán el estatus de Objetivo 1 y 2/3 de los fondos de desarrollo rural se destinarán a estos estados. El acuerdo de Copenhague establece que el gasto en Fondos Estructurales en los nuevos Estados miembros para el período 2004-2006 será de 21,9 miles de millones de euros de los cuales una parte significativa irán destinados a zonas rurales desfavorecidas. En promedio, los nuevos Estados miembros disfrutarán de unas transferencias derivadas de los Fondos Estructurales de aproximadamente el 2,5% de su PIB.

Un reto relacionado con la Ampliación, se refiere al futuro de los fondos de desarrollo rural financiados por el FEOGA – orientación en las regiones Objetivo 1 de la UE. La Ampliación conllevará una reducción significativa del PIB per capita medio europeo y, por lo tanto, que algunas regiones que actualmente forman parte del Objetivo 1 dejen automáticamente de serlo. La Comunidad Valenciana perderá la condición de Objetivo 1 (su renta per capita ya es superior al 80% de la renta media comunitaria). España dejará de ser un país de la cohesión. Estos datos no son muy prometedores para la financiación del desarrollo rural en regiones como la Comunidad Valenciana.

Recientemente, el Comisario de Agricultura Fischler ha propuesto la unificación de los fondos de desarrollo rural en un solo fondo (Conferencia de Salzburgo de 2003). Así, la estrategia financiera de la Comisión ha cambiado. Mientras en el pasado se buscaba “blindar” el presupuesto de la PAC dotándola de contenido como política de desarrollo rural, en el futuro, ante la merma de fondos para la política agraria, posiblemente se acabe dotando un fondo específico para la política de desarrollo rural. Posiblemente esto se acabará dando en el marco de la progresiva integración de la política agraria en la política de desarrollo regional.



## *Conclusión*

La política agraria española descansa en gran medida en las transferencias procedentes de Bruselas. Aunque la renta agraria por persona ocupada ha crecido significativamente en los últimos quince años, la PAC no ha sido capaz de detener el lento declive de buena parte de las zonas rurales, sobre todo en términos demográficos. Donde ha habido concentración de recursos en programas de desarrollo rural, esta tendencia se ha podido revertir parcialmente. Pero el hecho es que los instrumentos de política rural son todavía insuficientes, al tiempo que la considerable transferencia en términos de ayudas directas tiende a consolidar los desequilibrios territoriales y sociales que ha caracterizado la PAC desde su creación.

Tras la solidaridad financiera que caracteriza la PAC, y que beneficia a las regiones más agrícolas, subsiste una dependencia excesiva de las decisiones financieras de Bruselas y un riesgo de pérdida de corresponsabilidad por parte de las administraciones españolas central y autonómica. Así, España percibió, en el período 1994-1999, 31.221,4 millones de euros entre las ayudas asociadas a las Organizaciones Comunes de Mercado (OCMs) y los programas de Desarrollo Rural. De este total de transferencias relacionadas con la aplicación de la PAC en España, las administraciones nacionales sólo aportaron 2.744,3 millones de euros en concepto de cofinanciación del desarrollo rural. No es de extrañar el temor de las administraciones españolas a que se renacionalice el gasto de la PAC (por ejemplo, exigiendo de los Estados miembros una mayor corresponsabilidad en su financiación). Pero la solidaridad financiera puede generar la ilusión de que “la Política Agraria es cosa de Bruselas”, mermando el compromiso de las administraciones nacionales en la generación de programas de política agraria.

Un miedo a la potenciación del segundo pilar existe en nuestras zonas rurales y por ello, las fuerzas del cambio no son lo suficientemente intensas. Este miedo tiene mucho que ver con el miedo a que nuestras autoridades no apuesten de verdad por el desarrollo rural, en forma de cofinanciación para programas comunitarios incluidos en el segundo pilar y en las nuevas políticas de desarrollo regional. El desarrollo rural ganaría por una apuesta decidida, por parte de nuestros poderes públicos, de que, ocurra lo que ocurra en Bruselas, nuestro mundo rural no saldrá perdiendo. El desarrollo rural debe ser asumido como una prioridad de las políticas de incentivos regionales, fuera o dentro de las regiones Objetivo 1.



## LOS MONTES VALENCIANOS DESDE “LUCES Y SOMBRAS”

LOS días 17 y 24 de febrero, la Económica ha celebrado una serie de mesas redondas, dentro del ciclo general de “Los Montes Valencianos”, coordinado por D. Francisco Cardells, y que año tras año viene contando con un cariñoso seguimiento por parte de los socios de la RSEAP, puesto de manifiesto por la importante presencia de público en los mismos.

A través de las diversas exposiciones, hemos podido tomar contacto con la realidad de la Valencia más interior que, a la vez, es la más antigua en el tiempo (de lo que son muy conscientes los escasos pobladores que quedan en nuestro Rincón de Ademuz).

La escasez de un poblamiento importante en el medio rural provocada por el éxodo generado por la sociedad industrial, mayor si cabe en las zonas de montaña dada la escasa predisposición del territorio para las actividades agrícolas más productivas. El bajo nivel de infraestructuras, claramente inferior al que se dispone en los núcleos urbanos. El escaso nivel productivo económico, por lo menos en su valoración por parte del mercado. El intento de generar actividades productivas nuevas, como el turismo rural, y los problemas con que se enfrenta. En fin, la escasa relevancia política de su población, consecuencia directa de su baja densidad, y su pervivencia sobre el territorio prácticamente en precario, en régimen de subvención.

Sólo es una muestra de la problemática en que se desenvuelven los núcleos rurales de montaña que ocupan una gran parte del territorio de nuestra Comunidad, donde su población asume la responsabilidad de gestionar directamente una serie de bienes públicos integrado por recursos naturales de gran valor ecológico y ambiental.

La Económica, con este ciclo, como en el resto de su actividad, pretende traer a la reflexión de la sociedad valenciana, de la mano de las personas que mejor las conocen, las diversas problemáticas que le afectan, y a partir de ese conocimiento contrastado, favorecer la generación del estado de opinión necesario para la toma de decisiones al respecto.

Estas actividades desarrolladas por la Económica, vienen enmarcadas dentro de las que la Económica está promoviendo con motivo de cumplirse 200 años de la desaparición de uno de los más insignes hombres de ciencia valencianos, y socio distinguido de esta Real Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia, Antonio José Cavanilles (1754-1804). Actividades

que se prolongarán en diversas actividades de las que os pasaremos puntual noticia.

Precisamente, el próximo día 4-2, se inicia el ciclo “CAVANILLES, UN VALENCIANO UNIVERSAL”, con una Mesa Redonda en la que participarán D. Joan Mateu Bellés, Catedrático de Geografía de la Universidad de Valencia, que tratará sobre el tema “Les experiències viatgeres en la biografia de Cavanilles” y D. José Luis Rubio Delgado, del Centro de Investigaciones sobre Desertificación (CIDE), que lo hará sobre “El territorio de la Comunidad Valenciana en tiempos de Cavanilles y su situación actual”.

SANTIAGO DEL AGUA  
RSEAP