

# **Situación actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en España**

**Carlos Tió Saralegui**

Documento de trabajo 74/2005



## Carlos Tió Saralegui

Catedrático de Economía Agraria y Director del Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Politécnica de Madrid.

Durante el periodo 1983-1984 fue Director del Gabinete Técnico del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación y miembro del equipo negociador de España en su adhesión a la Unión Europea. En el periodo de septiembre 1994 y mayo 1996 fue Secretario General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza (IRYDA, ICONA) y Presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Carlos Tió Saralegui

ISBN: 84-96204-74-X

Depósito Legal: M-39149-2005

## Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Las singularidades del mundo rural español</b> .....	<b>10</b>
<b>2 Concepto de mundo rural</b> .....	<b>14</b>
<b>3 El problemático concepto de multifuncionalidad de la agricultura y sus consecuencias</b> .....	<b>17</b>
<b>4 Una estrategia de competitividad para la agricultura</b> .....	<b>21</b>
<b>5 La experiencia de los programas comunitarios vinculados al desarrollo rural</b> .....	<b>25</b>
5.1 Los programas de las medidas de acompañamiento .....	27
5.2 La mejora de estructuras agrarias .....	29
5.3 Medidas de desarrollo rural contempladas en los Programas Operativos de las regiones objetivo nº 1 y en los programas de desarrollo rural de las regiones fuera de dicho objetivo .....	34
5.4 Iniciativa comunitaria LEADER .....	36
<b>6 Cambios previsibles en el escenario rural de futuro</b> .....	<b>38</b>
6.1 La ampliación europea .....	39
6.2 La dinámica OMC en materia agraria .....	40
6.3 El cambio social .....	43
<b>7 La nueva estrategia comunitaria para el horizonte 2007-2013</b> .....	<b>46</b>
<b>8 Las bases de una estrategia española de desarrollo rural</b> .....	<b>48</b>
8.1 La viabilidad futura de la agricultura .....	48
8.2 La diversificación de actividades económicas en el medio rural .....	52
8.3 Los programas de conservación y restauración de la naturaleza .....	54
<b>9 Propuestas de líneas de actuación</b> .....	<b>58</b>
9.1 Una estrategia agraria española, condición previa para el diseño de una política rural nacional .....	58

9.2	Las orientaciones para una política agraria española .....	59
9.3	Efectos territoriales .....	60
9.4	Efectos sociales .....	62
9.5	Los nuevos programas de desarrollo rural .....	62
9.6	La diversificación de actividades .....	64
9.7	Restauración y conservación de la naturaleza .....	65
<b>Índice de tablas</b> .....		<b>68</b>
<b>Bibliografía</b> .....		<b>69</b>

### Siglas y acrónimos

CC AA	Comunidades autónomas
CEE	Comunidad Económica Europea
EE UU	Estados Unidos de América
ETE	Estrategia Territorial Europea
Feder	Fondo de Desarrollo Regional de la UE
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
GAL	Grupos de Acción Local
GATT	General Agreement on Trade and Tax
IC	Indemnización Compensatoria
ICM	Indemnización Compensatoria de Montaña
Icona	Antiguo Instituto para la Conservación de la Naturaleza
I+D+i	Investigación, Desarrollo e Innovación
INE	Instituto Nacional de Estadística
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IRYDA	Antiguo Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
LIC	Lugares de interés comunitario
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
MUE	Mercado Único Europeo
OCM	Organizaciones comunes de mercado
OMC	Organización Mundial de Comercio
PAA	Población Activa Agraria
PAC	Política Agraria Común
PIB	Producto Interior Bruto
PRE	Política Rural Europea
Proder	Programas de desarrollo rural, en regiones objetivo nº 1
Ramsar	Lugar donde se firmó el Convenio Internacional relativo a humedades de importancia internacional.
UE	Unión Europea
UTA	Unidad de Trabajo Agrario
ZEPa	Zonas de Especial Protección de Aves

## Situación actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en España

**Carlos Tió Saralegui**

Catedrático de Economía Agraria

La necesidad de disponer de una estrategia específica de desarrollo rural se planteó en la Unión Europea a partir de 1985 ante la imposibilidad de sostener la tradicional PAC. La decisión de incorporar la agricultura a la dinámica liberalizadora del GATT/OMC era incompatible con la política agraria tradicional. Se hizo necesario diseñar una nueva política rural que paliase los efectos perversos de dicho proceso de reforma. Simultáneamente fue cobrando relevancia la estrategia europea de conservación del medio natural y la protección del medio ambiente, en general, con especificidades en los diversos tipos de espacios rurales. La nueva Estrategia Territorial Europea (ETE) ha vinculado el desarrollo rural y regional según el tamaño y la dinámica económica de las ciudades dominantes en cada tipo de espacios rurales, de modo que se enfrenta a problemáticas muy distintas entre zonas de preeminencia agraria y zonas con fuerte diversificación económica. Tomando en cuenta estas consideraciones, este documento de trabajo propone más de medio centenar de recomendaciones prácticas para el desarrollo rural español, principalmente:

- La consolidación de un **complejo agrario y alimentario competitivo** mediante estrategias privadas y de carácter empresarial que requieran el apoyo público, principalmente en el establecimiento de unas normas de comercio exterior que garanticen la igualdad frente a la competencia y eviten discriminaciones. Estas estrategias pueden generar externalidades negativas de carácter medioambiental que deben ser vigiladas y corregidas de acuerdo a un modelo de desarrollo sostenible y en un escenario de competitividad internacional.
- El desarrollo de **programas de ayudas públicas** reservados para actuaciones en los extensos espacios rurales que tengan serias dificultades para mantener una rentabilidad empresarial mínima.

- La adopción del **sistema de “aplicación regional”** que permita una territorialización de las ayudas de una forma selectiva a las zonas más frágiles medioambientalmente o más marginales económicamente.
- La adopción de **modelos empresariales viables** que tengan en cuenta la vulnerabilidad de determinadas zonas, especialmente los secanos cerealistas del interior peninsular. Se tendrá en cuenta la nueva dinámica económica, y se reservarán estos modelos para zonas concretas en el marco de actuaciones rurales de amplio contenido.
- El aprovechamiento de los **recursos endógenos desde la iniciativa local y regional**, los cuales, en el medio rural, constituyen la riqueza natural, histórica y cultural. Estas actuaciones deben ser programadas en sentido ascendente. Sólo la conservación del patrimonio natural, histórico y cultural más relevante puede requerir iniciativa nacional o autonómica, independientemente de su puesta en valor económico.

## Introducción

La problemática ligada al mundo rural en la Unión Europea (UE) toma relevancia en 1985, en el denominado Libro Verde, como consecuencia de la necesidad de adoptar un cambio profundo en la Política Agraria Común (PAC). Esta política constituyó uno de los pilares básicos del proceso de construcción europea, y permitió suavizar los impactos sociales y regionales del periodo de fuerte crecimiento económico que se había vivido entre principios de los años cincuenta y la crisis de 1973. La modernización de la agricultura, tanto en España como en la Comunidad Económica Europea (CEE), había desencadenado un intenso proceso migratorio y de capitalización cuyos peores efectos amortiguó la PAC. En España, con particularidades geográficas, climatológicas y mayores limitaciones presupuestarias, el proceso se saldó con abandono y despoblamiento en amplias comarcas del interior peninsular y zonas montañosas.

En 1985 se manifestó un conjunto de hechos que indicaban la necesidad de un cambio profundo. En primer lugar, existían fuertes desequilibrios productivos y presupuestarios derivados de una política muy proteccionista hacia el sector agrario. Los excedentes agrícolas se habían convertido en un problema internacional, al tener que ser exportados al mercado mundial con fuertes subvenciones, a través de mecanismos de *dumping*. La CEE estaba decidida a incorporar la agricultura al proceso multilateral de comercio del GATT (General Agreement on Trade and Tax), tal y como sucedió en 1986 con el inicio de la Ronda de Uruguay. Y en segundo lugar, la ampliación de la CEE a España y Portugal incrementó sustancialmente la heterogeneidad de la agricultura comunitaria.

En la introducción del Libro Verde de 1985 se afirmaba que “la necesidad de mantener un tejido social en las regiones rurales, conservar el medio natural y salvaguardar el paisaje creado a lo largo de dos milenios de agricultura son motivaciones decisivas en la elección social a favor de una Europa Verde” (Comisión Europea, 1985). Desde entonces, el análisis invariable de la Comisión Europea ha sido de protección al “modelo agrario” europeo, basado en la denominada “explotación agraria familiar”, tan distinto por numerosas razones al dominante en otras regiones del mundo. Con ello se descartaba definitivamente la estrategia del antiguo Plan Mansholt de 1960 que, muy al contrario, proponía una agricultura basada en empresas grandes, con dedicación a tiempo completo y el abandono de tierras poco viables.

Para la agricultura española, su incorporación en 1986 a la CEE y la aplicación de la PAC supusieron una oportunidad histórica para experimentar un periodo de auge sin preceden-

tes. En esa fecha ya se habían manifestado los efectos negativos del proceso de desarrollo económico español en muchos de los espacios rurales de nuestro país y los sectores mejor organizados llevaron a cabo una expansión muy notable. Además, sectores y regiones con menores posibilidades competitivas pudieron beneficiarse de los sistemas de ayudas directas, aplicados a partir de 1993, así como de otros mecanismos proteccionistas de la PAC y de los Fondos Estructurales comunitarios.

Con la reforma de los Fondos Estructurales en 1988, la CEE tuvo la oportunidad de abordar su estrategia rural desde una perspectiva más global, no exclusivamente ligada a la PAC (Comisión Europea, 1988). Ello se plasma en una nueva comunicación de la Comisión sobre “El futuro del mundo rural”. El nuevo planteamiento es más amplio, al contemplarse la potencialidad de diversificación económica, al tiempo que se reconoce la heterogeneidad de las zonas rurales, que da lugar a problemáticas muy específicas.

Con las sucesivas reformas posteriores de la PAC en 1992/1993, 1999/2000 y 2003/2004, la UE ha ido tejiendo una nueva estrategia de potenciación de lo rural, frente a lo estrictamente agrario, en un intento de avanzar hacia una futura política rural que pudiera difundir la PAC tradicional. Para la UE, el impulso decisivo en esta orientación proviene de la necesidad de asentar un cierto liderazgo en el proceso multilateral de comercio en el seno de Organización Mundial de Comercio (OMC).

No obstante, los avances en el diseño de esa Política Rural Europea (PRE) han sido escasos, más teóricos que efectivos. Y ello por dos razones muy poderosas: en primer lugar, por la propia potencia presupuestaria de la PAC, que, a pesar de las reformas, sigue siendo disuasoria; en segundo lugar, la PAC nació como una exigencia para posibilitar el mercado común agrícola, y precisamente por ello se aplicó el principio de solidaridad financiera, que implica la financiación comunitaria de los gastos agrícolas al 100%. Por el contrario, el resto de programas socioestructurales y rurales exige una cofinanciación nacional que se traduce en una eficiencia muy variable, según regiones y países.

Tras veinte años de maduración de su estrategia rural, es muy posible que la UE se vea definitivamente confrontada a consolidar un nuevo modelo de política rural, superadora de la PAC. En esa dirección, el estímulo principal vuelve a ser el compromiso internacional ante la OMC. Si no existiera el reto de la liberalización comercial exterior, es muy posible que la PAC fuera diluyéndose paulatinamente guiada por la dinámica del Mercado Único Europeo de los 25. Al fin y al cabo, el modelo agrario se vería modificado sustancialmente por la ampliación, pero la protección exterior sería seguramente suficiente para sostener una parte notable de la agricultura europea y, con ella, muchos espacios rurales.

Hay que añadir que una segunda razón refuerza la necesidad de una PRE: la exigencia de una estrategia medioambiental y de conservación de la naturaleza implica una política activa de protección de los territorios más frágiles frente a la dinámica de los mercados.



Desde una perspectiva teórica, en los últimos años se ha avanzado bastante en la consideración de un modelo de desarrollo sostenible para la agricultura, limitando las externalidades negativas de los sistemas productivos más intensivos, al tiempo que se potencian las externalidades positivas, bajo el concepto de “multifuncionalidad de la agricultura”. Todo ello se abordará posteriormente de un modo más extenso.

Por último, una tercera razón nos la suministran los efectos de desequilibrio territorial que pueden derivarse del propio proceso de ampliación comunitaria, en la perspectiva de una futura integración de nuevos países, incluida tal vez Turquía. En un contexto de apertura comercial internacional y de sucesivas ampliaciones, es obvio que el deterioro general de las zonas menos aptas para una agricultura competitiva sería importante. En ausencia de políticas activas de reequilibrio territorial, los efectos de una eventual crisis agraria podrían resultar letales para una parte del mundo rural europeo que aún tiene en la agricultura la actividad económica dominante.

De hecho, esta nueva perspectiva más amplia de la problemática rural es la que se ha incorporado a la ETE adoptada en 1999 (Comisión Europea, 1999). La nueva estrategia contempla el desarrollo regional conjunto del campo con las ciudades rurales, en zonas de baja densidad población. Por el contrario, la relación campo-ciudad en zonas de alta densidad de población genera unas necesidades muy distintas debido a la presión urbanizadora y a los efectos asociados a la elevada concentración de población.

## 1. Las singularidades del mundo rural español

Al referirnos a espacios rurales, cuya tipología se incorporará al análisis en el siguiente apartado, es inevitable considerar la dependencia del medio físico y de las condiciones climáticas, que confieren unas características singulares a cada territorio. En el caso de España son especialmente condicionantes. Además, las peculiaridades del proceso histórico reciente provocaron una tardía incorporación a la UE, cuando el proceso de desarrollo y modernización de la economía y la agricultura española estaban en fase de madurez.

Desde la perspectiva infraestructural (Perpiñá Grau, 1973), hay que recordar algunos datos básicos que explican las dificultades para sostener una agricultura económicamente viable en muchas de las comarcas españolas. Después de Francia, España es el país más extenso de la UE de los 25 y el más montañoso. El 60% del territorio se sitúa por encima de 500 metros de altitud y el 20% por encima de los 1.000 metros. Dada la mediocridad agronómica de muchos de los suelos, la superficie de España bajo un clima estándar se reduciría respecto a la francesa, desde el 91,6% real al 51,8% (Tamames, 1990).

Por lo que respecta a las características climáticas, tan sólo recordar algunos elementos especialmente limitadores para la agricultura. En primer lugar, el hecho de que allí donde el clima atlántico templado húmedo podría constituir el soporte de un modelo agrícola/ganadero próspero, el carácter predominantemente montañoso de la región reduce los efectos benéficos a comarcas litorales reducidas. Buena parte del interior peninsular, con altitudes medias muy elevadas, se ve condicionada además por un clima continental riguroso, con breves periodos libres de heladas, especialmente en la Meseta norte. En las regiones donde la influencia del clima mediterráneo potencia el desarrollo de una próspera agricultura, la escasez e irregularidad pluviométrica comprometen su estabilidad. A ello habría que añadir las situaciones de extrema aridez de algunas comarcas esteparias y el notable proceso erosivo en las zonas mediterráneas.

Sin embargo, también hay que reseñar las oportunidades que esta diversidad territorial y climática nos aporta. Desde el plátano canario a cualquier producción ganadera, cada región española está especializada en sistemas productivos que dan al sector agrario español la mayor diversificación de la UE. Téngase en cuenta que países tan potentes como lo es Francia, apenas producen aceite de oliva. No obstante, esa diversidad en la especialización regional provoca un problema político, en una economía crecientemente abierta. Cada región considera estratégicas sus principales producciones, pero no siempre coinciden con los intereses de la nación en su conjunto.

Estimando que la agricultura gestiona aproximadamente el 80% del territorio, las limitaciones climáticas y de medio físico han obligado a desarrollar sistemas productivos bastante extensivos en buena parte del país. Son ejemplo de ello las dehesas, o prácticas tan tradicionales y tan respetuosas con el medio natural, y muy extendidas en España, como es el barbecho agronómico. Se trata de sistemas productivos que respetan las actuales tendencias del desarrollo sostenible, pero que, sin apoyos públicos, tendrán escasa viabilidad económica en el futuro.

Ello explica en gran medida que España, habiendo desarrollado una agricultura de cierta potencia, además, disponga de uno de los mayores patrimonios naturales de la UE, ya que se estima que el territorio nacional alberga el 40% de toda la riqueza natural europea. Al menos eso es lo que se deduce del hecho de que la actual superficie española que se encuentra catalogada en la Red Natura 2000 supone el 40% de dicha red europea, cuando la superficie geográfica representa tan sólo el 16%. Se considera que disponemos de 60.000 especies animales y la mayor diversidad en flora del continente, con 10.000 especies de plantas superiores, muchas de ellas endémicas (Hernández Bermejo, 1997). El 27% del territorio nacional ha sido incluido en la Red Natura 2000 (Estirado Gómez, 2005).

Este sobresaliente patrimonio natural ha podido ser conservado por el intenso proceso de despoblamiento que han sufrido extensos territorios de nuestro país. La actual valoración social de la biodiversidad, los variados ecosistemas y los espacios naturales protegidos suponen una base inestimable para la futura estrategia de desarrollo rural, precisamente en los espacios más frágiles desde una perspectiva económica.

El reciente proceso histórico también ha dejado huellas que tienen consecuencias en la actualidad. Existe un primer problema de profunda raíz histórica referente al tamaño y dimensión económica de muchas explotaciones agrarias españolas, principalmente en el cuadrante noroccidental de la Península y en la fachada mediterránea. En estas regiones el proceso migratorio tuvo una especial relevancia que, sin embargo, no ha tenido especial reflejo en la estructura de dimensión de las explotaciones, dado que su evolución ha sido relativamente modesta (MAPA, 2003). A partir de la integración de España en la CEE, la PAC ha consolidado las estructuras tradicionales de la propiedad, tanto de estas pequeñas explotaciones, muchas veces minifundista y muy parcelada, como de las grandes propiedades.

Paradójica e independientemente de las consideraciones sociales que pudieran efectuarse, lo que en su día constituyó el principal problema de distribución de la tierra, el “latifundio” y la gran propiedad en la mitad sur, se ha visto consolidado también por la actual dinámica económica, dadas las tendencias dominantes hacia la concentración económica.

Un segundo aspecto a destacar es el hecho de que la estrategia agraria española ha sido autónoma hasta 1986. Ello implica que en los decisivos años del desarrollo económico, entre 1960 y 1973, España siguió un modelo desarrollista convencional guiado por objetivos básicamente de autoabastecimiento. Ello se concretó en una expansión de los re-

gadíos de interior con fines colonizadores y de fomento productivo de cereales, forrajes, remolacha y un complementario desarrollo ganadero que, seguramente, habría sido inviable caso de haberse integrado en la CEE desde 1959. El caso italiano sirve de referencia para ilustrar cómo un país mediterráneo que no había consolidado su complejo agro-ganadero, pasó a depender del abastecimiento procedente de sus socios. Hoy día, Italia es un fuerte importador neto de productos agrarios (-4.700 millones de dólares en 2002), mientras España tiene un saneado saldo positivo agrario y agroalimentario (+3.500 millones de dólares en 2002).

La consolidación posterior se ha visto muy favorecida por la vigencia de determinados mecanismos de la PAC. El mantenimiento de cuotas nacionales en el sector lechero y en el azucarero han permitido la consolidación del complejo agroindustrial en ambos subsectores, así como las ayudas al algodón, tabaco, etc., han mantenido un entramado económico de interés regional notable. Los futuros cambios generan incertidumbre respecto a las posibilidades de sostener los niveles de actividad actual y, por tanto, aconsejan el diseño de estrategias alternativas que pudieran amortiguar los efectos locales y regionales de este tipo de crisis que deben considerarse como previsibles a medio plazo.

La huella del desarrollismo basado en un modelo de autoabastecimiento también ha dejado secuelas en las actuales políticas agrarias practicadas, consciente o inconscientemente, por las comunidades autónomas (CC AA). Ello se percibe de un modo evidente en las estrategias en materia de nuevos regadíos. La tentación de fomentar el desarrollo territorial autóctono y autoabastecerse de productos agrarios se comprueba en las principales CC AA. Es el caso notable de Navarra y de Cataluña al iniciar, ya en la década de los años 90 e integrados en la UE, una estrategia agraria expansionista a partir de las extensas superficies regables desde el Canal de Navarra (57.700 hectáreas) y el Segarra/Garrigas (51.800 hectáreas). Ello provoca un efecto “contagio” en las CC AA con regadíos pendientes de ejecución, correspondientes a planes más antiguos que fueron en su día declarados de interés general de la nación y que nunca llegaron a finalizarse (Riaño, Monegros II, La Sagra/Torrijos, etc.). Cerca de medio millón de hectáreas de nuevos regadíos están pendientes de ejecución en estos planes que tienen, hoy día, un interés estratégico casi exclusivamente autonómico.

Pero la estrategia agraria autonómica de orientación al autoabastecimiento se plasma también en la gestión de numerosos mecanismos de la PAC. Existe una tradición de reparto autonómico de cuotas, derechos a las ayudas, derechos de plantación, etc., que dificultan o impiden la reestructuración de sectores productivos y la relocalización óptima de producciones. Es el caso de la producción lechera y, en menor medida, de la del sector vitivinícola.

La reasignación de derechos de producción se ve dificultada, además, incluso dentro del territorio de cada comunidad autónoma, por la propia política comunitaria, que ha provocado la aparición de “mercados de derechos” que encarecen notablemente cualquier reasignación

de producciones. La reciente reforma, al introducir los “pagos únicos por explotación”, va a generalizar este encarecimiento de la necesaria reestructuración agraria, particularmente en los subsectores y comarcas donde es más urgente que se produzcan.

El fraccionamiento de los intereses agrarios y alimentarios por CC AA adquiere especial relevancia en un sector cuya dinámica de integración económica a lo largo de la cadena agroalimentaria está siendo muy intensa, guiada por el papel que hoy día desempeñan los grandes grupos de distribución. No obstante, también hay que señalar que existen pautas de comportamiento entre los consumidores que favorecen la segmentación del mercado alimentario, al privilegiar los productos autóctonos, denominaciones de origen, indicaciones geográficas protegidas, etc. Se trata de una tendencia que puede reforzar la consolidación económica de producciones de interés local y regional. Pero este fenómeno se refiere a productos de mayor valor añadido, no siendo relevantes en absoluto cuando se trata de “materias primas” simples (cereales, oleaginosas, forrajes o azúcar).

En la actualidad, considerando los indicadores más frecuentemente utilizados para medir el nivel de desarrollo económico, puede decirse que la agricultura española está dimensionada en la escala correspondiente a los países desarrollados. Con este objetivo suelen emplearse el indicador de Población Activa Agraria (PAA) y la participación de la agricultura en el Producto Interior Bruto (PIB). La correlación es inversa, de modo que el proceso de desarrollo implica una drástica disminución del papel de la agricultura. Con el desarrollo, el sector agrario tiende a especializarse, se capitaliza y se integra en el proceso productivo de la cadena agroalimentaria, pasando a depender de la industria en sus compras de factores de producción y en la venta de sus productos.

Con datos homogéneos de la Comisión Europea, España tenía en 2002 un 5,9% de su PAA dedicada al sector primario, incluida la pesca y el sector forestal, frente a un promedio de la UE de los 15 del 4%. Esta diferencia viene justificada por el tipo de producciones mediterráneas, más abundantes en España y con mayor exigencia de mano de obra. La participación en el PIB es en España del 3,4%, y el promedio de la UE de los 15 del 1,6%. No obstante, existen otros datos que elevan el papel económico de la agricultura, principalmente al considerar este sector integrado en el complejo agroalimentario. Tal vez el más indicativo es la participación del gasto en alimentación/bebidas y tabaco en el total de las familias. Este indicador es en España del 18,8%, frente al 16% del promedio de la UE de los 15.

## 2. Concepto de mundo rural

Lo rural se ha concebido tradicionalmente en contraposición a lo urbano, determinándose los límites entre ambos espacios según factores demográficos, principalmente el tamaño o la densidad de población. Estableciendo convencionalmente el límite de la ruralidad en los municipios con menos de 2.000 habitantes, en España y con datos del Censo de 2001 habría 5.944 municipios rurales (73,3%) en los que residirían 3 millones de habitantes (7,3% de la población).

También el predominio de la actividad agraria caracterizó históricamente a las zonas rurales, así como modos de vida y de relaciones humanas y familiares más permanentes, rígidos o anclados en modelos sociales tradicionales.

En la actualidad el mundo rural en España, de igual modo que en todos los países de la UE de los 15, se ha transformado de un modo muy notable. El desarrollo de los sistemas de infraestructuras y comunicaciones, de transmisión de la información, en definitiva, el avance de modelos de vida homogéneos que acompaña al proceso de globalización, han difuminado en gran medida algunos de los elementos culturales y sociales que caracterizaban anteriormente a las sociedades rurales. Por otra parte, en muchos espacios rurales las actividades económicas han tendido a una notable diversificación, aunque la viabilidad de la agricultura comarcal se mantiene como un elemento clave en la caracterización de las posibilidades de futuro desarrollo, especialmente en zonas donde no existen recursos naturales de otra índole.

De un modo sencillo, a los efectos de analizar las perspectivas futuras de desarrollo, los espacios rurales en España pueden clasificarse en tres tipos: zonas rurales en el espacio de influencia económica de ciudades medianas y grandes; zonas rurales/agrarias clásicas; zonas rurales profundas, en las que la agricultura ha tenido serias dificultades en el pasado.

Desde la actual perspectiva de la ETE, el primer tipo correspondería a las zonas rurales relacionadas con ciudades de elevado tamaño poblacional, el segundo tipo estaría principalmente relacionado con ciudades de tamaño pequeño-mediano y el tercero se vería influido por su situación en zonas especialmente difíciles, que ya han sufrido un proceso de “vaciamiento” poblacional en el pasado. En cualquier caso, cada uno de estos tipos puede considerarse como aglutinante de situaciones muy heterogéneas. Una de las características principales de las zonas rurales es, precisamente, su singularidad.

La imitación de modelos de desarrollo puede ser una estrategia equivocada, ya que nunca se reproduce el conjunto de potencialidades o limitaciones entre distintos espacios rurales.

Si consideramos el desarrollo rural ligado al de las ciudades de su entorno, cabe matizar que en las zonas periurbanas con elevada población, el futuro desarrollo dependerá principalmente de la potencialidad de la economía regional a la que va ligada el entorno rural. Es, por tanto, un proceso inducido por el entorno urbano. El área de influencia de estas aglomeraciones urbanas puede ser muy variable y, en el caso de las grandes metrópolis, puede alterar el medio rural en un radio próximo a los 100 kilómetros. En estos casos el desarrollo rural depende en mucha menor medida del futuro de la agricultura y, sin embargo, cobran mayor relevancia los efectos inducidos desde la ciudad, muchos de los cuales son de activación económica y social, pero otros muchos son negativos de carácter medioambiental y presión urbana. La viabilidad futura de la agricultura influye en estos espacios rurales más por los servicios derivados de su multifuncionalidad (paisaje, conservación de ecosistemas y biodiversidad) que por su carácter productivo y motriz de una parte de la economía regional.

Ocurre lo contrario en las zonas rurales clásicas, en las que el sector productivo agrario representa un papel aún notable en la economía regional. En este caso, ciudades medianas y pequeñas se ven influidas en su desarrollo por la viabilidad futura de la agricultura de su entorno. Más que el valor de las producciones agrarias, influye el complejo agroalimentario global, incluyendo todos los sectores que de modo directo o indirecto se relacionan con la producción agraria y de alimentos, el transporte, la distribución, etc. Por esa razón, el futuro desarrollo de estas zonas está correlacionado con las perspectivas futuras de su sector agrario y, en el caso de España, es preciso diferenciar la potencialidad de zonas olivareras, vitivinícolas y hortofrutícolas, en general, de otras especializadas en las producciones cerealistas o azucareras, por poner simplemente algunos ejemplos evidentes.

Tampoco son uniformes las perspectivas de futuro de las zonas más marginales, de lo que se ha llamado lo “rural profundo”. Algunas de ellas, que en su día sufrieron un proceso de despoblamiento casi absoluto dada la inviabilidad de su sector agrario, han experimentado en las últimas décadas un cambio de tendencia notable. La expansión de nuevas actividades económicas ligadas a la economía del ocio, o a la segunda residencia, han revitalizado espacios rurales de montaña, por ejemplo, a partir de un modelo más próximo al de las zonas periurbanas que al de los espacios rurales/agrarios clásicos. De este modo, algunas de estas zonas sufren de un modo creciente la presión urbanística que puede afectar gravemente su frágil equilibrio natural.

En definitiva, dado el elevado nivel de desintegración del mundo rural tradicional al que ya se llegó en España, antes incluso de la adhesión a la UE, en la actualidad existen muchas zonas con problemas principalmente medioambientales y paisajísticos, antes que sociales o económicos, dada la escasez de población y su reducida productividad agraria.

El papel de la agricultura y sectores conexos se eleva notablemente en la economía de las zonas rurales, aunque la diversidad de situaciones impide cualquier tipo de generalización. Si utilizamos la tipología establecida anteriormente, cabría deducir que la Política Agraria desempeña un papel de especial relevancia en las zonas rurales/agrarias clásicas, en las que modificaciones profundas de la PAC provocan un impacto notable en su tejido productivo y perspectivas de desarrollo. Por el contrario, la agricultura desempeña un papel de “acompañamiento” en las zonas rurales influidas por las grandes ciudades, así como en las zonas rurales más marginales.



### 3. El problemático concepto de la multifuncionalidad de la agricultura y sus consecuencias

Concebida como política sectorial, la Política Agraria no es un instrumento adecuado para perseguir objetivos territoriales o medioambientales. La confusión que arrastran habitualmente el análisis y evaluación de la PAC proviene, precisamente, de su utilización para perseguir objetivos de todo tipo: sociales, productivos, medioambientales, territoriales, etc. Incluso en la actualidad, la UE integra presupuestariamente la PAC dentro de un concepto denominado “Conservación y gestión de los recursos naturales”.

**Tabla 1. Propuesta financiera de la Comisión para el periodo 2007/2013. Conservación y gestión de los recursos naturales**

Concepto	Miles de millones de euros	% del presupuesto total	% del capítulo
Agricultura (PAC y ayudas directas)	301,1	29,4	74,4
Desarrollo Rural	88,8	8,7	21,9
Protección de la naturaleza	2,1	0,2	0,5
Fondos para la pesca	7,6	0,7	1,9
Otros	5,1	0,5	1,3
<b>Total capítulo</b>	<b>404,7</b>	<b>39,5</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

En la Tabla 1 se reproduce la propuesta presupuestaria de la Comisión Europea para el periodo 2007/2013. Su análisis pretende ilustrar la confusión conceptual, así como interpretar sus causas. La agricultura como sector productivo, plenamente integrado en la economía europea, precisa de una visión estratégica acorde con los retos a que está sometida: a) la liberalización comercial internacional, en el marco de la OMC; b) el proceso de concentración económica de los sectores con los que se relaciona económicamente, es decir, suministradores de *inputs*, industria alimentaria, sector de distribución y sector financiero; c) las crecientes exigencias de la sociedad actual en materia de seguridad en la alimentación, calidad de los productos alimenticios, condicionamientos y limitaciones medioambientales.

En términos generales, puede afirmarse que la agricultura y el complejo agroalimentario español y europeo han alcanzado un grado de madurez y nivel de competitividad suficiente para enfrentarse a estos retos desde una perspectiva empresarial.

Es cierto que la agricultura es una actividad que ocupa una gran parte del territorio, que puede generar problemas medioambientales y que, al mismo tiempo, contribuye a articular el espacio rural. Por esta razón, la política agraria tradicional ha pretendido integrar objetivos contradictorios que, en la actualidad, empiezan a manifestarse como incompatibles. El elemento de ruptura es la disciplina de la OMC, que prohibirá en el futuro el vínculo entre producción y ayudas. La UE y otros países desarrollados vienen diseñando estrategias muy diversas para retrasar este proceso.

Esta evidencia no es coherente con la elección europea de un modelo de empresa familiar agraria, principalmente a tiempo parcial, ni con una agricultura de carácter mayoritariamente multifuncional (Massot Martí, 2004). Este último concepto explica el interés de la UE por mantener la PAC como principal instrumento para lograr la “conservación y gestión de los recursos naturales”. Analicémoslo con cierto detenimiento.

La Comisión Europea ha elaborado un discurso teórico respecto al carácter multifuncional de la agricultura europea, basado en su capacidad de suministrar externalidades positivas, como el paisaje, el mantenimiento de ecosistemas y de la biodiversidad, así como una suficiente población rural. Además, simultáneamente, la agricultura ha debido acomodarse a sistemas productivos compatibles con modelos de desarrollo sostenible, eliminando prácticas generadoras de “externalidades negativas”, de carácter perjudicial para el medio natural.

La multifuncionalidad implica una producción conjunta de bienes privados comercializables en mercados constituidos, pero simultáneamente también suministra “bienes y servicios públicos” no comercializables. La actividad productiva del empresario agrario cesa cuando el negocio privado no resulta rentable y, en ese momento, se interrumpe igualmente el suministro de bienes públicos, quedando la sociedad con la responsabilidad de restaurar el equilibrio oferta/demanda de dichos bienes. Esta sería la justificación de la ayuda pública para mantener la actividad privada agraria. Este esquema es coherente y complementario al de defensa de la “explotación agraria familiar”, aunque sea a tiempo parcial y de tamaño reducido, por tratarse de un modelo empresarial clave en el mantenimiento de la multifuncionalidad de la agricultura.

La contradicción entre este modelo interno de desarrollo de la agricultura europea y el modelo que puede permitir su integración en los mercados globales surge de la actual dinámica económica que impulsa la concentración empresarial que, en agricultura, implica dimensión de explotación muy superior a los promedios actuales. Esta contradicción se salva a través de la intervención de la PAC y del presupuesto comunitario, que convierten la agricultura europea en un sector permanentemente subvencionado y, por tanto, condenado reiteradamente por la OMC.

La precedente propuesta presupuestaria comunitaria basa el 75% del presupuesto dedicado a la conservación y gestión de los recursos naturales en la Política Agraria. Ello implica un modelo agrario multifuncional, orientado estratégicamente a la conservación. La segunda partida con una cierta relevancia presupuestaria es el Desarrollo Rural, casi el 22% de las previsiones presupuestarias, aunque muy alejado del presupuesto agrícola. Pero esta parte del presupuesto, como se analizará posteriormente, también se dedica en su mayoría a mejorar estructuras agrarias.

El carácter plurianual del presupuesto comunitario, que penetra temporalmente en el medio-largo plazo, tendrá consecuencias severas en la reestructuración de la agricultura europea en un periodo clave para su adaptación a las nuevas realidades económicas de los mercados mundiales. Por tanto, debe asumirse políticamente que el modelo ahora adoptado es dependiente de las subvenciones públicas.

Si incorporamos al análisis los sistemas de financiación de la política europea, también debemos ser conscientes de las consecuencias de una reorientación del apoyo, desde las regulaciones sectoriales de la PAC, al Desarrollo Rural. En la actualidad se denomina primer pilar de la PAC a los programas que tradicionalmente financiaba el FEOGA-Garantía. Eran las históricas Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) financiadas al 100% por el presupuesto comunitario. Este primer pilar incorpora hoy día los pagos únicos por explotación. Pero uno de los objetivos declarados de la estrategia europea consiste en trasvasar gradualmente fondos desde el primer pilar al segundo pilar de la PAC, que está constituido por el Desarrollo Rural. Los programas de este segundo pilar, al igual que los derivados de los fondos estructurales, requieren cofinanciación nacional. Los porcentajes de dicha participación nacional son variables, por programa y tipo de región, según sean de objetivo nº 1 o no.

Es previsible que, incluso los programas de ayudas del primer pilar, empiecen a requerir cofinanciación nacional, dadas las limitaciones estrictas que se han incorporado al gasto agrícola comunitario.

En definitiva, cabe concluir que la elección política de orientar la agricultura hacia un modelo de carácter multifuncional, basado en explotaciones de carácter familiar, principalmente con dedicación a tiempo parcial, es posiblemente la orientación adecuada en la defensa de un sistema de agricultura sostenible y respetuosa con los equilibrios del medio natural y el sostenimiento del mundo rural. Ahora bien, dicho modelo requiere de apoyos presupuestarios públicos seguramente permanentes y que, en el futuro, tendrán que financiarse de un modo creciente por los países miembros y sus regiones. Y además, será un modelo que tendrá dificultades de aceptación en el seno de la OMC, salvo que efectivamente se articulen las ayudas de modo que no fomenten la capacidad productiva de la agricultura europea, es decir, alejándola de las necesidades que imponen los mercados.

La alternativa a esta opción actual sería novedosa y, por tanto, compleja de articular. Por el contrario, tiene la ventaja de ser coherente con la estrategia de liberalización comercial

internacional y permitiría a la agricultura adaptarse a la evolución futura de los mercados. Consistiría en desligar la estrategia agraria de los objetivos territoriales y medioambientales y, en consecuencia, del desarrollo rural. En este escenario la agricultura pasaría a ser considerada como un sector estrictamente económico y empresarial. Como tal, debería estar sometido a las limitaciones medioambientales lógicas en la sociedad actual, a las que deben someterse todas las actividades sociales y económicas.

La política agraria se orientaría al fomento de la competitividad en los mercados y el principal capítulo de ayudas se destinaría a potenciar una nueva política rural y medioambiental auténtica. Elegir una política agraria basada en criterios de competitividad empresarial tendría, sin duda, efectos territoriales considerables. La actual dinámica económica, como es bien conocido, tiende a generar desequilibrios de todo tipo, afectando especialmente a las regiones más frágiles y con mayores limitaciones naturales.

Si la mayor parte del presupuesto agrícola se viera liberada de la actual orientación de apoyo a las rentas de los agricultores, podría dedicarse a la corrección de los efectos más perversos, de carácter regional, territorial y medioambiental, provocados por la dinámica económica liberalizadora. Ahora bien, ello supondría una redistribución muy importante desde los actuales perceptores –empresas, regiones y países– a los nuevos sujetos de la política de conservación y gestión de los recursos naturales.

En definitiva, ésta es la única opción coherente con la estrategia internacional de la UE. El presupuesto agrario se dedicaría a ayudas de auténtica caja verde que, según se explica en el apartado 6.2, son las que no distorsionan el comercio y se aceptan en la OMC. Los actuales “pagos únicos por explotación”, aunque reciban autorización de la OMC en la Ronda de Doha –apartado 6.2–, tendrán inevitablemente un carácter transitorio debido a la falta de legitimación interna, así como por tratarse de pagos que en su día se calcularon proporcionalmente a los rendimientos de los cultivos beneficiados. Es decir, son ayudas a la agricultura más productiva y competitiva.

## 4. Una estrategia de competitividad para la agricultura

Vivimos en una sociedad mediática que orienta y condiciona las preferencias de los consumidores, que cada día muestran mayor sensibilidad a la seguridad en la alimentación, la salud, la moda, el equilibrio medioambiental e incluso, en algunos países europeos y determinados grupos sociales, al bienestar de los animales. Este tipo de “nuevos valores” está siendo incorporado en sus estrategias por las grandes empresas y cadenas de distribución alimentaria, conocedoras de su impacto mediático. El proceso de concentración económica tiende a elevar el poder de mercado de estos grupos económicos, con especial intensidad en el complejo agroalimentario, que ha experimentado una dinámica muy potente de integración en las dos últimas décadas.

Existen indicios claros de que este proceso de concentración va a reforzarse en el futuro e, inevitablemente, deberá extenderse a los sectores agrarios que hasta ahora han mostrado mayor rigidez a incorporarse a esta dinámica. Los nuevos requerimientos medioambientales de la PAC, las medidas de garantía de la seguridad alimentaria, incluida la trazabilidad, el control de residuos, la certificación de los atributos de calidad y de origen de los productos, etc., implicarán en el futuro y a corto plazo la disponibilidad de un capital humano y tecnológico, así como de un aparato informático y de comunicación que sólo podrán suministrar grupos económicos suficientemente integrados. Las crecientes exigencias en materia logística y de transporte inciden en la misma dirección de concentración e integración dentro de la cadena alimentaria.

Otro aspecto clave en la configuración del mercado es la evolución en los hábitos y tendencias del consumo. Cada mercado (local, regional, nacional, de exportación...) requiere un análisis específico, minucioso y actualizado. La estrategia empresarial exige hoy día un cúmulo de información del que carecen normalmente las empresas pequeñas y medianas, mayoritarias en los sectores agrarios y muy abundantes en el sector agroindustrial.

En el pasado los estudios de mercado dieron gran relevancia a la elasticidad del consumo respecto a la renta. En el contexto de una economía en desarrollo, se sabía que los hábitos de los consumidores evolucionaban sustancialmente con el aumento de renta y los programas de expansión productiva debían tener muy en cuenta estas circunstancias. En la actualidad, según las encuestas sobre consumo alimentario del MAPA, se ha alcanzado

un modelo de consumo “maduro”, en el que los incrementos cuantitativos serán muy reducidos y se deberán principalmente a aumentos de población, en España básicamente inmigrantes. En promedio, la población española actual está suficientemente alimentada, incluso en exceso.

Por estas razones, los mercados alimentarios se orientan en la actualidad hacia la diferenciación por calidades, la segmentación de los mercados, la búsqueda de nichos insatisfechos o de nueva aparición. Ello implica la incorporación de nuevos servicios al producto, que en sí mismo requiere un diseño y publicitar sus atributos y virtudes. Con todo ello, el producto se encarece y, sobre todo, deja de tener relación alguna el precio del producto agrario y el del producto de consumo final. Además, este hecho se ve reforzado por las formas de vida urbana y los hábitos de compra precipitada y masiva, cada día más habituales en nuestra sociedad.

Si el gasto en alimentación representa, según países de la UE de los 15, entre el 17% y el 23% del gasto familiar total (34,8% en la UE de los 10), podría deducirse que existe capacidad de renta ociosa para reorientar el consumo hacia productos de alimentación novedosos, exóticos y de calidad superior. Y ello es cierto en parte. No obstante, estas tendencias se solapan con dos realidades que no deben ser ignoradas.

En primer lugar, la apertura comercial implica un creciente flujo de mercancías de importación, al tiempo que buena parte de nuestros productos dependen de modo creciente de la exportación a mercados exteriores. Cuanto menos sofisticado y carente de marca sea el producto alimenticio, o menos elaborado, el precio desempeñará un papel más relevante.

Un segundo hecho que tiende a reforzar la competitividad de los productos alimenticios a través de los precios lo aportan los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), que indican las dificultades, en distinto grado, de un 56% de los hogares españoles para llegar a fin de mes. Ello implica que existe una franja de consumidores, seguramente mayoritaria, que, deseando consumir productos de salubridad garantizada, lo cual es un derecho básico del consumidor, va a tener el “precio” como elemento principal de referencia. Ignorarlo es un espejismo. Un hecho adicional que confirma lo dicho lo aporta un reciente estudio del MAPA sobre los hábitos de consumo del grupo de población inmigrante que, en el futuro, constituirá el grueso del incremento de consumo alimentario en cantidad, debido a que es el que contribuye al aumento de la población. Pues bien, el precio se confirma como elemento decisivo de elección de este segmento de la población, así como su preferencia por comprar en cadenas de distribución, principalmente Dia, Lidl y Mercadona.

La consecuencia de esta realidad de los mercados actuales es que la agricultura se ve arrastrada a una estrategia de competitividad, concentración e integración empresarial como ocurre con el resto de los sectores económicos. Los factores básicos de la competitividad se derivan de estas realidades de la sociedad y de los mercados:

- Tecnología: genética, en alimentación, en manejo, nuevas tecnologías en el campo de la información y la comunicación, en la logística empresarial, etc.
- Capital humano adecuado a la utilización de las nuevas tecnologías, de las necesidades de integración empresarial y las circunstancias de los mercados.
- Organización empresarial e integración apropiada a cada estrategia empresarial, según los mercados a los que se pretenda acceder.
- Posicionamiento en un mercado segmentado, cada día más amplio, basado en productos de plena garantía para la salud, con marca propia y diferenciados de modo que respondan a los atributos que busca el consumidor en cada segmento del mercado, lo cual implica efectuar investigaciones de mercado.
- Dimensión empresarial que permita abordar estas nuevas circunstancias.
- Infraestructuras públicas que potencien y no limiten la actividad empresarial, incluida en el caso de la agricultura la disponibilidad de agua en la agricultura potencialmente competitiva.

Una estrategia de este tipo tendría notables consecuencias en las estructuras productivas. En primer lugar, los precios de la tierra con destino agrario tenderían a ajustarse a la rentabilidad de la actividad. Sin subvenciones ligadas a la producción, con un comercio internacional gradualmente liberalizado y abandonada la estrategia tradicional de autoabastecimiento nacional, los precios de la tierra tenderían a reajustarse a la baja.

Es obvio que una economía desarrollada como la de la UE debe especializar su agricultura hacia productos de mayor valor añadido, marquistas en lo posible y, por tanto, muy ligada al sector agroindustrial. En el caso de España, las posibilidades de competir se reducen en la producción de materias primas –*commodities*–, localizándose principalmente en sectores y zonas altamente intensivos y con tecnología avanzada. Además, no hay que olvidar que en el sector agrario y alimentario, muchos productos viajan mal a largas distancias, debido a su carácter perecedero.

No obstante, muchas regiones españolas y europeas sufrirían un impacto notable, con disminución de población activa y abandono de actividad productiva en extensas zonas. Compensar y paliar esos efectos negativos sería el objetivo de la nueva política rural y medioambiental que debería diseñarse.

En definitiva, para la agricultura es el nivel de organización empresarial el elemento que se presenta como variable crítica de respuesta al proceso de globalización económica y concentración empresarial que están experimentando todos los sectores económicos. Y por supuesto, también el nivel definitivo de protección arancelaria que termine por

estabilizarse en la OMC. Un nivel cero y sin ajustes cualitativos es impensable, debido a las diferencias institucionales y estructurales entre los mercados europeo e internacional, así como las exigencias de muy diverso carácter que se imponen a las empresas propias en la actualidad, referentes a medioambiente, bienestar de los animales, calidad de los productos, certificación de calidades, trazabilidad, etc.

En la actualidad, el presupuesto comunitario en estas políticas de fomento de la competitividad es reducido, salvo en materia de infraestructuras y educativa. Es evidente que con este enfoque deberían diseñarse programas *ad hoc* para reforzar las iniciativas empresariales, especialmente en materia de organización e integración empresarial.

No obstante, muchos autores coinciden en afirmar que la regulación de los mercados agrarios requiere, en cualquier caso, medidas de estabilización de precios, del tipo de red de seguridad, dada la habitual tendencia de estos mercados a las fuertes oscilaciones (Buckwell *et al.*, 1997).

Una estrategia de competitividad para la agricultura europea permitiría que la política de desarrollo rural fuera más selectiva, centrándose en las zonas con menor potencialidad para mantener su sector agrario. Son muchas las zonas europeas y españolas que pueden mantener buena parte de sus sistemas agrarios en un escenario competitivo, mejorando sus estructuras actuales y con una nueva orientación hacia la profesionalización. De tal modo, los recursos presupuestarios podrían focalizarse mejor. En desarrollo rural deberían ser excepción los programas de carácter horizontal, para todo un país o región. Los problemas por solucionar son demasiado específicos y no tienen por qué beneficiar a todos los agricultores, cuyas circunstancias son habitualmente muy distintas.



## 5. La experiencia de los programas comunitarios vinculados al desarrollo rural

El Reglamento de desarrollo rural contiene una amplia gama de programas destinados a atender problemas muy variados. Ante la dificultad de aplicar instrumentos bien orientados a la solución de problemas concretos, se ha optado por ofertar un listado de actuaciones compatibles con una estrategia comunitaria.

Este planteamiento permite una elección regional o nacional, aunque también genera confusión e introduce expectativas de aplicación simultánea de todos los programas posibles, con independencia de su prioridad en determinadas regiones. Este riesgo se hace más patente ante la obsesión generalizada de “captar” recursos financieros comunitarios.

Una de las contradicciones más frecuentes se presenta entre los programas de modernización y reestructuración agraria y aquellos otros que fomentan una extensificación productiva o la reconversión agrícola hacia la actividad forestal. Aplicar en todas las comarcas todos ellos, simultáneamente, introduce una desorientación que no facilita el desarrollo. Téngase en cuenta que la modernización y reestructuración de la agricultura debe ser un objetivo principalmente empresarial. Salvo en comarcas especialmente deprimidas, no existe razón para incluirlas en programas de desarrollo rural. Tampoco parece necesario incluir programas que fomenten la extensificación productiva en zonas que pueden desarrollar una agricultura competitiva, excepto que se trate de atajar problemas medioambientales declarados, como la sobreexplotación de un acuífero, por ejemplo.

Desde las primeras directivas socioestructurales de 1972 hasta el Reglamento de Desarrollo Rural surgido de la reforma de la Agenda 2000 (Reglamento 1257/1999), en espera del nuevo reglamento que debe adaptar esta política de desarrollo rural a las reformas de la PAC de 2003 y 2004 (Reglamento 1283/2002), la política que hoy día se denomina segundo pilar es una acumulación de programas que se han ido refundiendo y adaptando a la experiencia histórica. El Reglamento 1257/1999 considera el desarrollo rural como política de acompañamiento de la PAC. Ante la necesidad de adaptación de la agricultura europea a las nuevas circunstancias de los mercados, que afectará a la economía local de las zonas rurales, la política rural tiene el objetivo de “restablecer y reforzar la competitividad de las zonas rurales y contribuir al mantenimiento y creación de empleo” (Reglamento 1257/1999).

La aplicación práctica de esta estrategia no es sencilla de analizar. En primer lugar, por el elevado número de programas de actuación, pero, además, por la complicada instrumentación administrativa. Los distintos programas son los siguientes:

- Inversiones en explotaciones agrarias, incluido el sistema de apoyo diferencial a los jóvenes agricultores, dentro de la aplicación concreta que establezca cada país. En el caso de España se prevé una reserva para explotaciones agrarias que tengan el carácter de prioritarias (Real Decreto 6013/2001).
- Régimen de ayudas a la formación profesional.
- Cese anticipado de la actividad agraria a partir de los 55 años del cesionista, que incluye el establecimiento de un cesionario. Puede incluir también ayudas para los trabajadores agrícolas, de más de 55 años, que hubiesen trabajado anteriormente en la explotación.
- Ayudas –indemnizaciones compensatorias– en zonas desfavorecidas y con limitaciones medioambientales específicas.
- Medidas agroambientales. Se conceden ayudas a los agricultores que contraigan compromisos agroambientales por un periodo de al menos cinco años. El cálculo de las ayudas se efectúa en cada programa específico, teniendo en cuenta el lucro cesante, los costes suplementarios en que se incurre y la necesidad de proporcionar un incentivo.
- Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas.
- Ayudas a la silvicultura, incluidas las del anterior programa de forestación de tierras agrícolas.
- Medidas de fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales.

Con la reforma de 2003 se han incorporado como medidas nuevas, pendientes aún de regulación en el nuevo reglamento de desarrollo rural que está en fase de debate en el seno de las instituciones europeas, las siguientes:

- Programas relacionados con la calidad alimentaria.
- Nuevas medidas medioambientales y de bienestar de los animales.
- Todas aquellas acciones que contribuyan al cumplimiento de las nuevas normas exigidas por la reforma del 2003 como requisitos para la percepción de los “pagos únicos” por explotación.

A todos estos programas hay que añadir el LEADER+ (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) como iniciativa comunitaria para el periodo 2000-2006.

La instrumentación administrativa de estos programas es importante, debido a que determina su financiación que, en cualquier caso, es compartida por las tres Administraciones –autonómica, nacional y comunitaria– y, en algunos casos, por la inversión privada. Los programas de desarrollo rural se aplican de modo diferente según CC AA, debido a la división comunitaria en regiones objetivo nº 1 o fuera de dicho objetivo. Además, País Vasco y Navarra, dados sus peculiares regímenes fiscales, disponen también de singularidades debido a razones internas españolas.

De una manera breve se van a analizar los cuatro grandes bloques de actuaciones en materia de Desarrollo Rural: las medidas de acompañamiento, la mejora de estructuras agrarias, los programas y medidas de desarrollo rural de las CC AA y el programa LEADER de iniciativa comunitaria.

## 5.1 Los programas de las medidas de acompañamiento

Se trata de un grupo de cuatro programas que se aplican en todos los países miembros de la UE. En España se enmarca en un programa nacional de desarrollo rural con normas autonómicas complementarias, al que es preciso añadir los programas específicos de Navarra y el del País Vasco. Estas medidas son las indemnizaciones compensatorias (IC) en zonas desfavorecidas y con limitaciones medioambientales específicas, las medidas agroambientales, la forestación en tierras agrícolas y el cese anticipado en la actividad agraria. La financiación comunitaria de las dos primeras es del 75%-50%, según se trate de regiones objetivo nº 1, y del 65% al 40% en los dos últimos programas mencionados, también según el tipo de región.

En 2003 el programa de IC en España benefició con un pago directo variable a 96.665 agricultores, situados en 5.986 municipios (78% del total) considerados como desfavorecidos o de montaña. Se consideran prioritarios los agricultores jóvenes (menos de 40 años) y aquellos cuyas explotaciones estén situadas en zonas de la Red Natura 2000. El gasto público de esta medida en 2003 se elevó en total a 106 millones de euros. Los beneficiarios se localizan en todo el país, destacando Castilla-León (26%) y Castilla-La Mancha (12,7%).

Salvo que sea modificado en el futuro, el programa de IC contribuye a mantener la actividad agrícola y ganadera en zonas frágiles, ya que hasta el momento se trata de ayudas vinculadas a la producción y al mantenimiento de la cabaña ganadera.

El programa de medidas agroambientales se ejecuta con carácter voluntario y tiene efectos plurianuales y acumulativos, según se incorporan nuevos agricultores en años sucesivos. En

2003 estaban aún en vigor contratos correspondientes al programa 1993/1999, al que se acogieron en total 45.993 agricultores. El nuevo programa 2000/2006 incorpora a 69.537 agricultores, hasta el final de 2003. Los pagos totales comprometidos en este programa, en 2003, ascendieron a 173 millones de euros. Lo habitual es que se compense el lucro cesante y el incremento de coste derivado de la adopción de las medidas y prácticas agrícolas impuestas por cada programa. También, en algunos casos, se añade una prima adicional del 20% como estímulo. Las medidas acogidas a este programa son muy variadas: medidas de extensificación productiva, mejora del barbecho tradicional, fomento de variedades vegetales autóctonas, técnicas de racionalización en el uso de productos químicos, lucha contra la erosión, protección de flora y fauna en humedales, ahorro de agua de riego, protección del paisaje, prácticas para la prevención de incendios, gestión integrada de explotaciones, mantenimiento de razas autóctonas, ganadería ecológica, etc.

Se trata de un programa que debe ser mantenido, e incluso reforzado, aunque orientado a resolver problemas reales y conflictos entre el desarrollo agrario y la conservación del medio natural, el paisaje y la biodiversidad más amenazada. En el pasado ha existido la tentación de aplicar programas irrelevantes para no renunciar a captar fondos comunitarios.

El programa de cese anticipado también implica pagos plurianuales y efectos acumulativos. Aproximadamente 9.000 expedientes vivos, que han exigido en 2003 un pago de 100 millones de euros, aunque se redujeron las incorporaciones al programa a 1.858 agricultores. Se trata de una medida que tiene especial acogida en el norte, particularmente en Galicia y Asturias, vinculada al abandono en la producción lechera.

Como programa horizontal, de aplicación en toda España, el cese anticipado debería ser suprimido. Es demasiado costoso y no es evidente su eficacia, salvo en los casos en que se vincula a una reestructuración sectorial, caso del sector lechero, o a comarcas con problemas específicos. Pero estos casos podrían recibir un tratamiento regional cuando se considerara oportuno.

El programa de forestación de tierras agrícolas se concibió con el objetivo de fomentar el abandono de cultivos excedentarios, en particular cereales. Para un país con una gran superficie forestal poco atendida y con escasez de recursos, como es España, la conveniencia de crear nuevos espacios forestales por iniciativa privada y desarticulados del conjunto forestal tradicional tiene un interés muy limitado. Además, los efectos financieros acumulativos han llegado a paralizar las nuevas incorporaciones. Efectivamente, se trata de un programa que financia los costes de establecimiento, los de mantenimiento y concede una compensación a los ingresos netos perdidos por el abandono de la actividad agrícola, durante un periodo máximo de veinte años. Este programa ha permitido forestar 650.000 hectáreas de tierras agrícolas, aunque no debe olvidarse que en España ya existe una superficie forestal de 16,5 millones de hectáreas que apenas reciben ninguna ayuda. Como programa horizontal y de iniciativa privada podría suprimirse.

El conjunto de los cuatro programas de medidas de acompañamiento implica un gasto público total de 3.239 millones de euros en el periodo de programación 2000-2006, es decir, el 21,4% del gasto público total en programas de desarrollo rural en España. De esa cantidad, el FEOGA aportará el 68,6%, sin incluir los casos singulares de Navarra y el País Vasco, que los financian mediante sus fondos específicos.

## 5.2 La mejora de estructuras agrarias

La agricultura se mantiene como una actividad básica en el medio rural y, en consecuencia, buena parte de la actual Política de Desarrollo Rural incluye un conjunto de programas para mejorar las estructuras y los sistemas agrarios. En este bloque se incluyen dos programas de aplicación general en toda la UE, inversiones en explotaciones agrarias e instalación de jóvenes agricultores, y un tercer programa específico español de inversiones en regadíos.

El conjunto de estos programas, en el periodo 2000-2006, representa un gasto público total de 4.308 millones de euros, el 28,5% del gasto público total en programas de desarrollo rural en España.

Se trata de programas financiados parcialmente por los Fondos Estructurales comunitarios y, por tanto, se aplican de modo diverso según las regiones. En el caso español cabe hablar de cinco situaciones distintas:

- Un programa de carácter horizontal en las CC AA de objetivo nº 1.
- Una aplicación específica al caso de Cantabria, en situación de transición por salida del objetivo nº 1, que incluye estas actuaciones en su Programa Operativo Regional.
- Otro programa horizontal para las CC AA fuera de objetivo nº 1, excepción hecha de Navarra y el País Vasco.
- El caso de Navarra, que aplica el programa horizontal anterior a las inversiones en regadíos, pero incorpora los otros dos programas de inversiones en explotaciones e instalación de jóvenes a su propio Programa Regional de Desarrollo Rural de zonas objetivo nº 2.
- El caso del País Vasco también es singular, al incorporar estos programas, como de hecho todos los de desarrollo rural, a su Programa Regional de Desarrollo Rural de zona objetivo nº 2.

La financiación global de estas medidas, en el periodo 2000-2006, asciende a 4.308 millones de euros (43,7% aportado por el FEOGA) para España, aunque sin incluir los

casos de Cantabria, País Vasco y parcialmente Navarra, según se acaba de explicar. Se trata del conjunto de programas mejor dotados de la Política de Desarrollo Rural aplicada en España. Por su relevancia, van a ser analizados individualmente.

### A. Inversiones en regadíos

La estrategia española en materia de regadíos responde al Plan Nacional de Regadíos 2002/2008 (Real Decreto 329/2002). Por tanto, el Plan tiene un horizonte temporal distinto al de los periodos de planificación financiera comunitaria y, además, contiene subprogramas que reciben un tratamiento distinto por parte de las diversas administraciones. En la Tabla adjunta se recogen los principales objetivos programados y las realizaciones ejecutadas y pagadas a finales de 2003.

**Tabla 2. Plan Nacional de Regadíos**

Programas	Superficie prevista (has.)	Inversión programada (euros)	Inversión ejecutada (euros)	% Inversión ejecutada/ Inversión programada
Consolidación y mejora de regadíos	1.134.891	3.056.591.302	1.076.611.080	35,22
Regadíos en ejecución	138.365	1.136.567.982	246.759.927	21,71
Regadíos sociales	86.426	681.908.331	84.378.752	12,36
Regadíos privados	18.000	123.808.492	7.470.307	6,03
Programa de apoyo	–	25.699.278	21.373.190	83,17
<b>Total</b>	<b>1.377.682</b>	<b>5.024.575.385</b>	<b>1.436.593.256</b>	<b>28,59</b>

Fuente: MAPA, 2004.

Dentro de la estrategia global de desarrollo rural en España, la política de regadíos supone la principal partida presupuestaria. Por ello, y por la relevancia que tiene dicha estrategia en cualquier futura política de desarrollo rural en nuestro país, se debe efectuar un análisis detenido del Plan en vigor.

Hay que destacar un hecho singular en el Plan Nacional de Regadíos. Por primera vez en la historia de España, el Ministerio de Agricultura dio prioridad a la consolidación y mejora del patrimonio de regadío ya existente, frente a la transformación de nuevas superficies de regadío. Debe destacarse que dicha opción fue mantenida frente a las estrategias de las CC AA e, incluso, frente a la que cabría deducirse de la sostenida por las confederaciones hidrográficas que, a través de los planes de las distintas cuencas hidrográficas, defendían la ampliación del regadío español hasta en un millón de hectáreas adicionales, que se consideraban potencialmente viables, aunque no disponían de disposición legal de declaración alguna.

Esta es una cuestión muy relevante debido a que delata una visión diferenciada respecto al papel de la agricultura en el desarrollo rural futuro. La óptica del MAPA considera inviable una estrategia de expansión productiva indiscriminada, mientras la visión de muchas CC AA sigue basándose, aunque de un modo no explícito, en una estrategia de autoabastecimiento y colonización de todo su territorio.

Por otra parte, las confederaciones hidrográficas, al menos en lo que se deduce de los actuales Planes de Cuenca vigentes, reducen la potencialidad en regadíos de las infraestructuras hidráulicas programadas, sin considerar los mercados ni la inserción de la agricultura española en el contexto económico internacional.

De los datos aportados por la Tabla 2, se deduce que la iniciativa privada ha ejecutado tan sólo un 6% de la inversión que se le había estimado en el Plan, a pesar de que la programación había previsto una transformación muy reducida de sólo 18.000 hectáreas. Este dato, que responde a las expectativas empresariales, confirma la escasa viabilidad de los nuevos regadíos futuros, salvo en casos muy excepcionales.

Un problema distinto y sin resolver aún en la actualidad es el de la transformación de las zonas en ejecución, que disponen de todas las infraestructuras hidráulicas en cabecera, aunque las obras secundarias correspondientes a las administraciones agrarias y a la iniciativa privada están pendientes en su mayor parte. Hasta finales de 2003, las inversiones previstas se han ejecutado en poco más del 28%. No obstante, las actuaciones se han iniciado de un modo muy distinto, según las Administraciones y regiones. La Administración del Estado está avanzando rápidamente en el caso de los regadíos pendientes en Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha y Extremadura, mientras son las CC AA las que avanzan de un modo especial en el caso de los regadíos programados en Cataluña, Andalucía, Aragón y Castilla-León. Los nuevos regadíos previstos en La Rioja y Navarra estaban prácticamente estancados hasta finales de 2003.

Las expectativas derivadas de los cambios en la PAC pueden estar influyendo en la toma de decisiones de las distintas administraciones y, en cualquier caso, parece necesario efectuar una reflexión sobre los objetivos contemplados en el Plan de Regadíos, en materia de zonas actualmente en transformación. El caso más evidente es el de los regadíos en Castilla-León, debido a que apenas se ha ejecutado un 7,5% de la inversión programada y la viabilidad futura de los nuevos regadíos previstos es muy discutible, en términos generales, dadas las perspectivas de mercado de que se dispone para las producciones que pudieran ocupar dichas superficies.

Respecto a los regadíos considerados como de interés social, se ha ejecutado el 16% de la inversión programada, habiéndose iniciado las actuaciones en un 50%. En este caso destaca el interés que muestran las CC AA de Galicia, Cataluña, La Rioja y Navarra en este tipo de realizaciones.

Mucha mayor trascendencia tiene la consolidación y mejora de regadíos ya existentes. Se trata de un programa que parte de la iniciativa privada de las comunidades de regantes, que aportan una parte importante de su financiación. Del gasto público efectuado hasta final de 2003 se deduce que se ha alcanzado un 37% de la inversión programada. Ya se han superado los objetivos previstos para todo el Plan, en el caso de Canarias, País Vasco y la Comunidad Valenciana. Respecto a las superficies sobre las que ya se está actuando, aunque no se hayan finalizado, permiten ser optimistas en el caso de Aragón, Cataluña, Extremadura, Murcia, Castilla-León y La Rioja. Por el contrario, se encuentran muy alejadas de sus objetivos programados las Comunidades de Andalucía, Navarra y Castilla-La Mancha.

De un modo u otro, el hecho de que se hayan iniciado las actuaciones de consolidación y modernización de regadíos en 1.079.870 hectáreas, es decir, el 95,15% de la superficie total programada en el Plan, demuestra la sensibilidad generalizada en este tipo de actuaciones. Ello permite esperar que los programas puedan llegar a finalizarse aunque se rebase el horizonte temporal de 2008.

La política de regadíos produce efectos, principalmente de desarrollo agrario, elevando la productividad de la agricultura. No obstante, también se registran efectos beneficios en aspectos medioambientales, a través del programa de consolidación y mejora de regadíos. Teniendo en cuenta que el gasto público total en todos los programas de desarrollo rural, para el periodo de programación 2000-2006, asciende a 15.000 millones de euros, y que el Plan Nacional de Regadíos (horizonte 2008) implica un gasto público aproximado de 3.000 millones (+2.000 millones de inversión privada), cabe deducir que esta línea de actuación representa el 20% del esfuerzo total en desarrollo rural.

En un escenario futuro de disminución presupuestaria, el programa de nuevos regadíos debe ser revisado. Especialmente si tenemos en cuenta los efectos extensificadores que tendrá la nueva PAC en los regadíos ya existentes. Los cultivos de cereales, tabaco, algodón, remolacha y alfalfa, que ocupan cerca de 1,5 millones de hectáreas de las tierras actualmente en riego, van a verse afectados por la nueva estrategia comunitaria de desacoplamiento de ayudas. Será preciso observar las decisiones empresariales para determinar la utilización futura de estas superficies hoy en día regadas, aunque parece previsible que disminuya la demanda de agua para riego en una superficie aún incierta. Pero no hay que olvidar que los nuevos regadíos no darán derecho a nuevos “pagos únicos” por explotación y ello repercutirá evidentemente en su rentabilidad.

## **B. Inversiones en otras infraestructuras rurales**

En este caso hay que destacar los programas de actuación que se desarrollan en Galicia, Asturias y Cantabria, como compensación del Plan de Regadíos. Se ejecutan a través de los respectivos programas operativos en una línea de desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo. Para el conjunto del periodo se habían programado 128 millones de euros, de los que se han ejecutado 77 millones hasta final de 2003.



También habría que considerar las actuaciones realizadas en obras de emergencia, entre las cuales destaca el Plan Galicia de infraestructuras rurales, a realizar entre 2003-2005 en los municipios afectados por el naufragio del *Prestige*. El volumen de inversión es de 77 millones de euros, destinados a obras en caminos y vías rurales, concentración parcelaria y otras infraestructuras rurales.

### **C. Inversiones en modernización de explotaciones agrarias**

Se trata de una de las líneas de actuación más tradicionales, dentro de lo que ha sido el desarrollo agrario, aunque en la actualidad se integra en el programa de desarrollo rural. El mecanismo consiste en subvencionar, mediante ayudas y préstamos con interés bonificado del 1,5%, los proyectos de mejora de explotaciones. El agricultor debe residir en la comarca y ser profesional, lo cual implica que al menos el 50% de la renta debe proceder de la actividad e igual porcentaje del tiempo de trabajo dedicado a la explotación.

Las inversiones auxiliables se limitan a 90.000 euros/UTA, 180.000 euros/explotación y hasta 721.000 euros en caso de entidades asociativas. En zonas desfavorecidas la ayuda máxima es del 50% de la inversión, y en otras zonas del 40%. El FEOGA contribuye en el 60% del gasto público en regiones objetivo nº 1, y el 45% en el resto de regiones. En el periodo 2000-2006, el gasto público total destinado a este programa es de 979 millones de euros (el FEOGA aporta el 54,7%), lo cual representa el 6,5% del total de gasto público en desarrollo rural en este periodo. Durante 2003, se auxiliaron planes de mejora a 6.228 agricultores, el 85% de ellos dentro de regiones de objetivo nº 1. Las regiones más beneficiadas en este programa son Andalucía, Castilla-León y Galicia, dentro de zonas objetivo nº 1, y Aragón y Cataluña fuera de dichas regiones.

Es posible que este tipo de programas, concebidos con carácter horizontal, hayan dejado de tener interés público. La modernización y reestructuración, en sí mismas, son objetivos de carácter empresarial. Sólo deben tener un interés público en aquellos casos en que se vinculen a un programa territorial concreto.

### **D. Instalación de jóvenes agricultores**

Es otra de las medidas más clásicas de desarrollo agrario/rural, para atender una de las principales necesidades de la agricultura en España y, de hecho, en toda la UE, dado el notable nivel de envejecimiento de la población agraria. De hecho, con datos del censo agrario de 1999 (MAPA, 2003), de 1,7 millones de explotaciones con titular persona física, 960.000 tenían empresario de más de 55 años. De ellos, tan sólo el 22% tenía sucesor al frente de la explotación. Esta es la razón por la que el concepto de agricultor joven se aplica hasta los 40 años.

Estas ayudas exigen la incorporación del joven como titular o cotitular (al menos al 50%) en una explotación y la presentación de un plan de explotación. La ayuda máxima asciende a 30.000 euros, entre ayuda y bonificación de interés del préstamo. Puede destinarse en

este caso no sólo a inversiones, también a gastos derivados del acceso a la explotación. En el periodo 2000-2006, se destinarán a este programa 619 millones de euros (56% aportados por FEOGA), que representa el 4,1% del gasto público total en desarrollo rural. Durante 2003, se instalaron 3.868 jóvenes. El FEOGA aporta en este caso el 60%-50% del gasto público, según se trate de zona objetivo nº 1 o no. Las regiones principalmente beneficiarias de este programa coinciden con las del programa anterior.

La permanencia o abandono de la actividad agraria por parte de los jóvenes tienen unas causas demasiado profundas y complejas como para que estas ayudas puedan motivar la instalación de jóvenes. No obstante, es cierto que, una vez decidido a mantener la actividad agraria, algunos de ellos pueden tener dificultades financieras que, caso de no existir este programa, pudieran llevarles a renunciar. No obstante, no es obvio que tenga que constituir un objetivo social en sí mismo, salvo en comarcas con riesgo de despoblamiento.

Este programa, como el de modernización de explotaciones, ignora en cierta medida la necesaria iniciativa y responsabilidad empresarial. En un escenario comarcal con una agricultura dinámica prejuzgan el tipo de decisiones que deben ser adoptadas. En términos generales, no es un problema social que un agricultor sin sucesor deje de introducir innovaciones en su actividad, venda su explotación o la ceda en arrendamiento por falta de rentabilidad. En ocasiones ello puede mejorar la estructura de la agricultura en la comarca.

### **5.3 Medidas de desarrollo rural contempladas en los Programas Operativos de las regiones objetivo nº 1 y en los programas de desarrollo rural de las regiones fuera de dicho objetivo**

El gasto público total destinado a este tipo de medidas asciende a 6.591 millones de euros, para el periodo 2000-2006, es decir, el 43,6% del gasto público total dedicado a desarrollo rural en el periodo. El 75% de esta cantidad se dedica a regiones dentro del objetivo nº 1, que son, lógicamente, las más beneficiadas.

Las medidas contempladas en estos programas son muy variadas. El gasto al que se refieren los epígrafes posteriores corresponde al gasto público total, incluida la participación del FEOGA, durante el cuatrienio 2000-2003:

- Formación. Esta medida se ejecuta básicamente a través de la realización de cursos de diverso tipo. En el cuatrienio apenas se habían gastado 6,5 millones de euros en las regiones objetivo nº 1, y otros 6,4 millones en regiones fuera de dicho objetivo.
- Mejora de la transformación y comercialización de productos agrarios. Es una de las medidas de mayor impacto y con mayor dotación presupuestaria. Se han gastado 534 millones de euros en regiones objetivo nº 1 y, fuera de ellas, 225,5 millones.

- Silvicultura. Este subprograma tiene mucha mayor importancia dentro de las regiones de objetivo nº 1, en las que se han gastado 678 millones de euros. En el resto de las regiones sólo se han gastado 148 millones de euros, lo cual es realmente preocupante debido a que de ahí provienen los recursos en la lucha contra incendios forestales.
- Mejora de tierras e infraestructuras. Se refiere a concentración parcelaria y desarrollo de infraestructuras. Esta medida apenas tiene relevancia en las regiones fuera de objetivo nº 1, donde sólo se han gastado 5 millones de euros en mejora de tierras y 56 millones en mejora de infraestructuras. Por el contrario, en las regiones objetivo nº 1 el gasto ha sido de 363,7 millones.
- Reparcelación de tierras. Se trata de una actuación sólo recogida en programas de zonas fuera de objetivo nº 1. Se han gastado 65,4 millones de euros.
- Diversificación de la actividad en el medio agrario. Se trata de actuaciones que tienen alguna relevancia presupuestaria en zonas objetivo nº 1. Apenas se dispone de presupuesto fuera de dichas zonas.

Otros subprogramas también incluidos son: servicio de asistencia a las explotaciones; comercialización de productos de calidad; renovación de pueblos y conservación del patrimonio; fomento del turismo y artesanado; protección del medio ambiente; recuperación de la capacidad dañada por catástrofes e ingeniería financiera.

Para el conjunto de estas medidas, el grado de ejecución del gasto público en el cuatrienio 2000-2003 representa el 41,4% del total programado para el septenio 2000-2006. El grado de realización es superior en las regiones fuera del objetivo nº 1, del 46,7%, frente a un 40% en las regiones objetivo nº 1.

En general este tipo de actuaciones debería concentrarse en iniciativas privadas de carácter empresarial, promovidas por cooperativas, organizaciones empresariales o entes locales, que contribuyeran en alguna medida a su financiación. Muchas de ellas ya cumplen estos requisitos. En el caso de las actividades de formación, y dada la trascendencia de la formación de capital humano en el proceso de desarrollo, el programa debería reforzarse y reorientarse. Los cursos de formación constituyen una actividad necesaria, pero que debería complementarse con otras muchas, como viajes, visitas, estancias, becas, aprendizaje en empresas, etc. En la financiación de estas actividades debería comprometerse mucho más al sector privado, cooperativo y a las organizaciones sectoriales y empresariales.

Por otra parte, dada su relevancia, debe destacarse que la lucha contra los incendios debe tener recursos presupuestarios asignados proporcionalmente a las necesidades de cada región, no dependiendo en absoluto de su clasificación comunitaria como región objetivo nº 1.

A semejanza del programa de iniciativa comunitaria LEADER, que se analiza a continuación, la Administración española incluyó un programa de desarrollo rural para las regiones objetivo nº 1, denominado Proder, durante el periodo 1994-1999. El éxito obtenido ha impulsado su generalización a todas las regiones para el nuevo periodo 2000-2006. De este modo se diseñó un Proder 2, que beneficia en la actualidad a 162 comarcas de las que el 82% corresponden a regiones objetivo nº 1. El presupuesto total para el septenio es de 799 millones de euros de gasto público, aportados en un 62% por el FEOGA y el Feder.

## 5.4 Iniciativa comunitaria LEADER

La reforma de los fondos estructurales de 1988 posibilita el diseño de programas de iniciativa comunitaria, al margen de los programas regionales. Ello permitió a la Comisión Europea poner en marcha en 1991 el programa LEADER, del que ya finalizaron las versiones I y II, estando en desarrollo el actual LEADER+, en el periodo 2000-2006.

La filosofía de estos programas ha sido realmente novedosa y representa, en la actualidad, la principal experiencia en programas de diversificación económica, desde una perspectiva de desarrollo endógeno en el medio rural europeo. LEADER surge para la financiación temporal de experiencias piloto, a partir de iniciativas de los denominados Grupos de Acción Local (GAL), para estimular acciones de diversificación productiva, que tuvieran valor demostrativo, carácter integral sobre la economía local y con participación activa de los agentes económicos y sociales locales (Delgado Serrano, 2004). Se preveía también la cooperación transnacional, con la creación de una red europea de desarrollo rural, que permitiera la transferencia de experiencias de los distintos grupos a través de la UE.

En este tipo de actuaciones hay que destacar que no se pueden financiar actividades relacionadas con la agricultura, lo cual ha apartado a los agricultores como sujetos de este programa. A cambio, han tenido mucho éxito en el diseño de actuaciones de desarrollo local, a partir de la valorización de los recursos existentes en cada lugar, con un enfoque integrado, y la participación de los agentes locales en todas las fases del proceso de creación y gestión del proyecto.

El programa pasó de financiar 217 proyectos, en su primera fase, a 1.007 entre 1994-1999 en toda la UE de los 15. Para el periodo 2000-2006 se ha dotado el programa LEADER + con 2.020 millones de euros, de los cuales a España se destinan 467 millones, que permitirán un gasto público total de 795 millones de euros, a aplicar en 145 proyectos, cinco de ellos interautonómicos.

LEADER ha sido un auténtico laboratorio para establecer un modelo de desarrollo rural en la UE, aunque, dado su éxito, ha provocado una excesiva politización en su gestión.

Partidos políticos, sindicatos, institutos religiosos, ayuntamientos o CC AA han percibido en este programa un gran potencial para influir en el territorio, de una forma descentralizada, monopolizando muchos de los programas, según los ámbitos de poder en cada caso.

En cualquier caso, los programas LEADER constituyen el método preferente para fomentar la diversificación de actividades en el medio rural. En el futuro, otros programas de desarrollo rural deberán introducir procedimientos de los experimentados en dichos programas.

De la experiencia de la política rural europea cabe deducir que, en una proporción muy elevada de actuaciones, ha gravitado sobre la mejora y potenciación de las estructuras agrarias, o relacionadas con la producción primaria. Y ello es así, tanto por los beneficiarios directos o indirectos, que en general han sido agricultores, como por el tipo de actuaciones e inversiones.

Todo ello viene a confirmar el papel protagonista de la actividad agraria en el contexto de la vida económica rural. Pero en un escenario presupuestario restrictivo y de creciente reorientación de la agricultura hacia la liberalización de los mercados, en el futuro, muchos de estos programas de mejora y modernización agraria deberán ser asumidos por la iniciativa privada y las organizaciones empresariales, incluidas las cooperativas. Y ello será especialmente cierto en las zonas con dinamismo económico y con una agricultura no condicionada por limitaciones específicas.

La principal experiencia de carácter conservacionista ha sido la de los programas agroambientales. Por lo que respecta a la diversificación de actividades, el éxito lo ha aportado la iniciativa LEADER y su derivación nacional, los programas Proder. Ambos tipos de programas serán sin duda una referencia inestimable en el diseño de la nueva política rural de futuro.

## 6. Cambios previsibles en el escenario rural de futuro

El diseño de una política rural de futuro debe partir del análisis del escenario actual del mundo rural, de la experiencia de los programas ejecutados hasta ahora y de una estimación respecto a la evolución del escenario futuro. Este último es el aspecto que se pasa a considerar a continuación.

Las fuerzas dominantes en la actualidad responden a procesos que están evolucionando y van a intensificar sus efectos en los próximos años. Hay que destacar:

- La ampliación y consolidación de un MUE (Mercado Único Europeo) de 27 países, que no puede darse por finalizado y con la incógnita, en estos momentos, de la incorporación de Turquía.
- El proceso multilateral de liberalización del comercio exterior, ante la OMC, y la inclusión de normas que puedan llegar a constituir una regulación internacional de la política agraria.
- El cambio en la sociedad europea, tanto urbana como rural, que incorpora nuevos valores y hábitos, al tiempo que abre nuevas posibilidades de futuro.

Salvo *shocks* externos hoy día imprevisibles, estos procesos tenderán a consolidarse en los próximos años y definen el escenario de futuro que debe orientar las adaptaciones en la estrategia de desarrollo rural.

La ampliación europea y el proceso de liberalización comercial exterior afectan el escenario de futuro del mundo rural a través de su impacto sobre la agricultura. Además, la ampliación provoca efectos directos sobre las políticas estructurales, al elevar automáticamente el nivel de “desarrollo estadístico” de la economía española y de varias de sus CC AA, con consecuencias financieras muy negativas. Por el contrario, el cambio en la sociedad modifica el conjunto de relaciones rurales/urbanas, abriendo nuevas posibilidades, al tiempo que crea o intensifica ciertos problemas del mundo rural. Consideremos brevemente la previsible evolución de estos procesos.

## 6.1 La ampliación europea

Independientemente de otras eventuales ampliaciones, el proceso de consolidación de un MUE de 27 miembros puede madurar en la próxima década. El primer efecto para el mundo rural español ha sido provocar un incremento estadístico en los indicadores de renta per cápita de España y sus CC AA que acelera el abandono de alguna de ellas del objetivo nº 1, al tiempo que amenaza seriamente la permanencia de las pocas que permanecerán en dicho catálogo después de 2013. Efectivamente, parece asumido que solamente Andalucía, Extremadura, Galicia y, tal vez, Castilla-La Mancha se mantengan durante 2006-2013 como regiones objetivo nº 1, y es muy posible que varias de ellas, o todas, dejen de serlo a partir de 2013. De igual forma, España abandona el Fondo de Cohesión que, hasta ahora, ha sido una fuente importante de financiación de programas medioambientales y de carácter forestal.

Dada la relevancia que ha tenido hasta ahora la financiación comunitaria de la UE en las políticas de desarrollo rural, estos cambios tendrán efectos directos sobre las políticas de desarrollo rural en España. No se percibe potencial presupuestario nacional, ni autonómico, para compensar esta disminución automática de recursos presupuestarios y, por tanto, cabe esperar que los actuales programas van a resentirse a partir ya de 2006, empeorando las perspectivas posteriormente.

Desde la perspectiva agraria se incrementa sustancialmente la competencia, se crean nuevas posibilidades de ampliar mercados y se condiciona la evolución futura de la PAC a partir de 2013. La competencia crecerá principalmente en aquellas producciones para las que los nuevos países miembros tienen condiciones naturales para especializarse. Se trata de cultivos herbáceos (cereales, semillas oleaginosas, forrajes y remolacha) y producciones ganaderas (vacuno, porcino y aves). Apenas se verán afectados los productos mediterráneos (hortofruticultura, viñedo u olivar), para los que solamente la adhesión de Turquía provocaría un cambio de escenario notable.

Pero de igual modo se abren posibilidades futuras de mercado para nuestros sectores exportadores. De cualquier modo, este proceso será lento. La reestructuración de los sectores productivos de estos países puede requerir toda una década, y la expansión de la demanda de su población también precisa de un crecimiento en su renta por habitante que llevará algunos años. No obstante, interesa destacar que se trata de procesos inevitables, de homogeneización de la sociedad y la economía de la UE.

Como muy tarde a partir de 2013 los efectos sobre la PAC también pueden considerarse como seguros. Posteriormente, la actual PAC es inaplicable en la UE de los 25. El sistema de ayudas por hectárea generalizadas a todos los agricultores, de acuerdo con un reparto regional, parece ser un procedimiento más viable a partir de 2013, independientemente del hecho de no constituir un sistema plenamente satisfactorio.

Si a todo lo anterior se añade el proceso multilateral de comercio ante la OMC, cabe afirmar que, a medio plazo, la actual política agraria desaparecerá. Por tanto, es básico para los objetivos de nuestro estudio determinar los elementos clave de la nueva estrategia europea hacia su agricultura, así como los elementos que podrían potenciarse en el futuro. Pero, para efectuar este análisis de prospectiva, debemos incluir la previsible evolución de los acuerdos ante la OMC.

## 6.2 La dinámica OMC en materia agraria

Es un tanto arriesgado prever la dinámica que pueda dominar en la OMC a largo plazo, cuando aún están por adoptar los acuerdos en la Ronda de Doha. No obstante, una predicción a largo plazo puede resultar más sencilla incluso que la previsión a corto o medio plazo. El análisis parte de presuponer que el proceso multilateral de liberalización comercial va a profundizarse, en sucesivas rondas negociadoras, llegando a establecer normas y procedimientos de universal cumplimiento. En el periodo intermedio 2006-2013, por asimilarlo al horizonte de la PAC actual, se avanzará en mayor o menor medida, lo cual no impide evaluar los elementos que caracterizarán una fase posterior a 2013. Veamos algunos de los de mayor relevancia para el futuro de la agricultura europea.

En primer lugar, las restituciones a la exportación. Son las subvenciones que se conceden a los excedentes agrícolas europeos, para que sea viable su venta en los mercados mundiales, a precios muy inferiores a los registrados en el interior de la UE, es decir, mediante *dumping*. Se trata del mecanismo de la PAC más contestado internacionalmente. Incluso la Comisión Europea ha llegado a pronunciarse sobre su disposición a suprimir este instrumento, dentro de un proceso negociador a medio plazo, que incluiría la supresión de otros mecanismos de apoyo a la exportación por parte de nuestros principales competidores en los mercados mundiales.

En la actualidad, el presupuesto comunitario dedica entre 3.500 y 4.000 millones de euros a estas restituciones a la exportación. Los sectores más beneficiados en 2003 (por un total de 3.729 millones de euros) han sido el azúcar (1.021 millones), los productos lácteos (1.595 millones), la carne de porcino (116 millones), la carne de vacuno (295 millones), los productos transformados (433 millones) y cereales (176 millones). En vino, aceite de oliva y frutas y hortalizas apenas se destinan ya fondos a este capítulo.

Es previsible que estas subvenciones desaparezcan gradualmente en la próxima década. La UE tratará de forzar un periodo de transición largo que, en cualquier caso, puede estimarse en unos diez años como máximo. La supresión cierta de este mecanismo tendrá consecuencias sobre la agricultura española en algunos de sus sectores más sensibles. Las exportaciones tradicionales españolas no se verán especialmente afectadas debido a que tradicionalmente han podido efectuarse a precios internacionales, sin apoyos específicos.



El problema surge en las producciones hoy día beneficiadas por las restituciones –azúcar, cereales, productos lácteos y carne de vacuno–, que tendrán que vender dichos excedentes sobre el mercado comunitario, con efectos a la baja sobre los precios.

Un segundo elemento clave en la dinámica OMC es el denominado “apoyo interno”. Las diversas ayudas que reciben las agriculturas de muchos países desarrollados se han ido catalogando en función de su capacidad de distorsión sobre los precios y los mercados internacionales. En 2003, las ayudas directas de la UE a su agricultura se elevaban a 29.692 millones de euros anuales, es decir, el 66,78% de todo el gasto agrícola. Por ahora, desde la Ronda de Uruguay, los precios de garantía y las ayudas proporcionales a la producción son los apoyos claramente prohibidos por la OMC. En aquella ocasión, las ayudas a la superficie y por cabeza de ganado fueron toleradas, hasta el 31 de diciembre de 2003, catalogándose como de caja azul, debido a que no estimulan aumentos de producción, aunque es evidente que ayudan a mantener sus niveles actuales.

Para facilitar el acuerdo en la Ronda de Doha, la UE ha procedido a modificar la naturaleza de este tipo de ayudas, que eran consideradas como parcialmente desacopladas del nivel de producción. Buena parte de dichas ayudas se convierten en pagos únicos por explotación, que para ser percibidos no obligan expresamente a producir, aunque transitoriamente se permite que cada país emplee cierta flexibilidad en la aplicación. De cualquier modo, este nuevo sistema no parece tampoco que pueda ser aceptado permanentemente por la OMC, como ayudas de la denominada caja verde, es decir, legitimadas internacionalmente sin ningún problema debido a que no distorsionan el comercio. Es posible que sean toleradas hasta 2013, ya que de otro modo la UE se vería enfrentada a una situación muy complicada para aceptar el acuerdo final de la Ronda de Doha.

En cualquier caso, en el horizonte posterior a 2013, es muy dudosa la legitimación interna de este tipo de ayudas dentro de la UE. La principal razón es que responde a una distribución por países, sectores productivos y agricultores más propia de otras circunstancias históricas. Dicho reparto fue consolidándose tras las sucesivas ampliaciones y reformas y, hoy día, es arbitraria en el escenario de la UE de los 27. Por ejemplo, es bien sabido que en el año 2000 (Massot Martí, 2004), 2,6 millones de agricultores, el 83,3% de los perceptores de ayudas en la UE, recibían el 30,9% del total de las ayudas, mientras el 1,6% de los perceptores se beneficiaban del 23,8% de las ayudas. En España, el 74% de los agricultores reciben el 14,3% de las ayudas.

Independientemente de la mala imagen social que reflejan estas cifras, el principal obstáculo para su legitimación procede de haberse concebido como pagos directos efectuados al amparo de los regímenes de ayuda a la renta de la política agrícola común (Reglamento 1782/2003). Desconectados de la actividad productiva, justificados como “apoyo a las rentas”, pero beneficiando a las rentas agrarias más elevadas, es obvio que dicho sistema de ayudas sólo puede tener un carácter transitorio y degresivo.

Si a este problema añadimos las críticas que puedan provenir de la OMC, la supresión de estos pagos únicos por explotación parece ser un elemento de referencia cierto. En el horizonte 2013 la UE debe diseñar un sistema de ayudas o pagos que sea claramente catalogable como de caja verde. Por tanto, interesa profundizar en este concepto.

Tal y como resultó del acuerdo de la Ronda de Uruguay, en su Anejo nº 2, se determinan las medidas de caja verde, quedando excluidas de los compromisos de reducción por no tener efectos de distorsión del comercio, ni efectos en la producción o a lo sumo en grado mínimo. El listado es extenso y se agrupa en: servicios generales, constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, ayuda alimentaria interna, ayuda a los ingresos desacoplada (no se exigirá producción alguna para recibir esos pagos), programas de seguros de ingresos, pagos de compensación por desastres naturales, retiro de productores, reajuste estructural por detracción de recursos, ayudas a la inversión en circunstancias de desventajas estructurales, pagos en el marco de programas ambientales y pagos en el marco de asistencia regional en regiones desfavorecidas.

Como puede apreciarse, los pagos a la renta desacoplados que no exigen producción, si no se modifican estas exigencias en la Ronda de Doha, podrían considerarse autorizados. No obstante, y por las razones anteriormente expresadas, habría que considerar su supresión a medio plazo. Por tanto, la estrategia de futuro debería diseñarse prescindiendo de este tipo de programas.

Este análisis confirma que la mayor parte de los programas de desarrollo rural comunitarios, es decir, el denominado segundo pilar de la PAC, excluyendo seguramente los destinados a elevar el potencial productivo de la agricultura, pueden ser autorizados por la OMC como ayudas de caja verde. No así los que corresponden al primer pilar. En consecuencia, la dinámica impuesta por la OMC viene a confirmar la necesidad de establecer una Política Rural basada en un apoyo a objetivos no agrarios, o tan sólo indirectamente agrarios. Aunque esta afirmación sea discutible basándonos en los acuerdos de la Ronda de Uruguay, el escenario previsto para después de 2013 aconseja este tipo de aproximación.

Más difícil de prever es la dinámica que se impondrá en materia arancelaria. La PAC asumió en la Ronda de Uruguay el compromiso de convertir sus sistemas de protección a la agricultura en regímenes puramente arancelarios, aunque conservando algunos mecanismos de salvaguardia. Es evidente que existe un elevado grado de “sobrepotección” en algunos sectores de producción agraria, principalmente ganaderos, en cereales y en azúcar, que tendrán que recortar sus aranceles en el futuro. Ahora bien, este es un elemento crítico para el futuro de la agricultura europea, dadas las condiciones estructurales y de intenso marco regulador que condicionan la actividad productiva en la UE. Por tanto, es muy posible que en este punto se avance con mucha mayor prudencia que en los anteriores.

Por último, hay que recordar que los elementos cualitativos que condicionan los mercados, aunque apenas han sido hasta ahora incluidos en las rondas negociadoras, tendrán

también un papel relevante en el futuro. De momento, en la Ronda de Uruguay tan sólo se incorporaron acuerdos en materia fitosanitaria y zoonosanitaria, quedando los sistemas de denominaciones de origen en discusión.

### 6.3 El cambio social

En la sociedad de Europa Occidental se ha venido produciendo un conjunto de fenómenos socioeconómicos que tienden a homogeneizar las costumbres y el nivel de vida rural/urbano, al tiempo que la sensibilidad social presta cada día más atención a aspectos cualitativos en relación con la conservación de la naturaleza, la protección del medioambiente, la calidad y seguridad en la alimentación o el abandono de las ciudades por sus habitantes en los periodos de ocio, probablemente inducidos por el malestar que genera la concentración urbana en la actualidad. Más que debilitarse, es previsible que este conjunto de factores tienda a reforzarse en el futuro, al tiempo que estos procesos se desarrollen también en los nuevos países miembros, según avancen en su desarrollo económico.

En este sentido, dado que el principal objetivo de la actual PAC es el mantenimiento de rentas de los agricultores, el primer elemento que conviene analizar es dicha renta. Según los estudios realizados por el MAPA (2003), en España existen un millón de declarantes de rendimientos agrarios en estimación objetiva singular en el IRPF (excluyendo Navarra y el País Vasco), siendo despreciable el número de declarantes en estimación directa. Con los datos correspondientes al año 2000, se deduce que:

- En un 66% del millón de declarantes que tienen ingresos agrarios, éstos son inferiores al 50% de sus ingresos totales y, por tanto, deben ser considerados como agricultores a tiempo parcial. La mayoría de este grupo de activos agrarios (86,3%, es decir, 570.000) declara ingresos agrarios menores de 10.000 euros. Es, por tanto, una agricultura pequeña y a tiempo parcial. Este grupo es normalmente el más rígido estructuralmente, dado que no vive exclusivamente ni principalmente de la agricultura.
- De los agricultores a título principal (340.000), el 73,5% (es decir, 250.000) declara ingresos agrarios superiores a 10.000 euros. Este es el grupo sobre el que puede diseñarse una estructura agraria competitiva en el contexto internacional que se nos adivina para el futuro. Este grupo de contribuyentes aportó el 80% de los rendimientos netos agrarios. Pero, paradójicamente, suele ser el más penalizado por la nueva estrategia de la PAC, a través de la modulación y mecanismos similares.
- También se registran 91.000 declarantes que son agricultores a título principal, pero que declaran ingresos agrarios inferiores a 10.000 euros. Este grupo, un 9% del total, podría representar el actual “problema social de la agricultura”. Un número equivalente de 92.000 agricultores declaran ingresos superiores a 10.000 euros, aunque son agricultores a tiempo parcial.

Esta estructura fiscal delata la inutilidad de basar la política de apoyo a la agricultura en una política de apoyo a las rentas. La mayoría de las rentas agrarias se complementa en otras actividades y, además, el actual sistema tiende a primar en mayor medida las rentas elevadas, al basarse en un sistema establecido en 1992 como un modo de compensación por la disminución de precios. Por tanto, la PAC no debería ser una política de rentas, pero, si tuviera que serlo, la actual es la más injusta e ineficiente que pueda concebirse.

Un segundo aspecto interesante es el impacto que puede producirse en los próximos años, como consecuencia del grado de envejecimiento de la población agraria y la escasez de sucesores al frente de la explotación, hechos que refuerzan la idea de que el propio proceso demográfico, por sí mismo, introducirá una dinámica de concentración de la actividad agraria, siguiendo las tendencias generales de la economía actual. Lógicamente, dicho proceso se verá acelerado por los cambios previstos en la PAC y por los acuerdos ante la OMC.

Pero, además de estas circunstancias estructurales en la agricultura, el propio medio rural se ha visto sometido a unos profundos cambios en las pasadas décadas, y ello ha tenido consecuencias profundas. Según los resultados de un reciente estudio (Pereira Jerez, Fernández Duch, Ocón Martín y Márquez Llanes, 2004), por primera vez se sugiere una distribución de la renta relativamente favorable a las comarcas rurales que podríamos identificar con las zonas “fuera de los ejes de desarrollo”, considerados estos como: Litoral mediterráneo, Valle del Ebro, Valle del Guadalquivir, Litoral gallego, Madrid y Canarias. La Tabla 3 revela una superior concentración relativa de la renta en dicho mundo rural. Independientemente de los problemas metodológicos que plantea este tipo de elaboraciones estadísticas, los datos son muy sugerentes y podrían ser aún más llamativos si consideráramos que el coste de la vida (vivienda, alimentación, etc.) es muy superior en las zonas de concentración demográfica.

**Tabla 3. Importancia relativa de los ejes de concentración del desarrollo económico y demográfico en España**

Regiones	% población	% renta	% territorio
Litoral mediterráneo	36,2	35,4	10,5
Valle del Ebro	13,9	12,2	5,6
Valle del Guadalquivir	6,9	9,3	6,0
Litoral gallego	3,9	4,6	1,9
Madrid	17,8	13,9	2,1
Canarias	3,3	3,5	0,7
<b>Total regiones en ejes de desarrollo</b>	<b>82,0</b>	<b>79,0</b>	<b>26,9</b>
<b>Resto de España</b>	<b>18,0</b>	<b>21,0</b>	<b>73,1</b>

Fuente: Pereira Jerez, Fernández Duch, Ocón Martín y Márquez Llanes, 2004.

Un observador de la realidad actual del mundo rural español no se sorprende ante estas cifras. En ellas influyen los procesos demográficos vividos en el pasado, que han llevado al vaciamiento de amplias zonas del territorio, donde apenas han permanecido los sectores sociales con mayores recursos, o bien en un grado de envejecimiento avanzado. Por otra parte, al medio rural ha empezado a volver una parte del reflujo de la emigración con ahorros, también un grupo social urbano de renta elevada buscando cierta calidad de vida, bien de un modo permanente –jubilados–, bien en periodos de ocio (Camarero Rioja, 2002). Todo ello no excluye las diferencias regionales entre comarcas rurales.

Los datos más recientes también parecen confirmar que el nivel de vida y los equipamientos entre medio rural y urbano tienden a aproximarse. Los servicios básicos (electricidad y agua corriente) prácticamente alcanzan ya a todo el territorio (Sancho Hazak, 2005). Aunque con diferencias, sin duda, los avances en el proceso educativo, de equipamientos sanitarios y sociales en general, telefonía móvil, etc., no establecen distancias dramáticas, como ocurría en el pasado. Especialmente, debido a que existen diferencias también positivas en el medio rural frente al urbano, por ejemplo, en las condiciones medioambientales, seguridad ciudadana y, sorprendentemente, en comunicaciones (Sancho Hazak, 2005).

El progreso rural se ve reforzado por el paralelo deterioro en las zonas urbanas. La llegada de la inmigración masiva, un mercado laboral cada día más precario y competitivo, el creciente coste de la vida, los problemas ligados a la vivienda, la inseguridad ciudadana, el tiempo dedicado y el estrés producido por los desplazamientos son algunas de las circunstancias que deben valorarse en este análisis. Estas tendencias van a profundizarse en los próximos años.

A todo ello va a contribuir el nuevo esquema de valores sociales respecto al deseo de una vida más saludable, con mayor atención al deterioro medioambiental, la conservación de la naturaleza, etc., propio de una sociedad con un nivel de renta elevado.

En resumen, debe destacarse que el medio rural y la agricultura están plenamente integrados en los modos de vida actuales y sometidos a dinámicas de cambio similares. El nivel y la calidad de vida se han aproximado, no sólo por la mejora en la actividad agraria y en el medio rural, sino también de modo decisivo por el deterioro en el medio urbano. Las tendencias de futuro van a potenciar el modelo de vida rural en amplias zonas (Abellán Gómez y García Bartolomé, 2005).

## **7. La nueva estrategia comunitaria para el horizonte 2007-2013**

La Comisión Europea ha presentado su propuesta de Reglamento de desarrollo rural para el horizonte presupuestario 2007-2013. Ninguna decisión definitiva ha sido adoptada aún; no obstante, ya es posible evaluar con suficiente aproximación las novedades que van a incorporarse a la estrategia comunitaria.

En primer lugar se producirá un incremento presupuestario. El desarrollo rural ha dispuesto de algo más de 7.000 millones de euros anuales hasta 2003. Tras la ampliación se ha producido un incremento de unos 3.000 millones de euros para los años 2004 y 2005. Las previsiones son de elevarlo hasta 11.700 millones en 2007 y que crezca hasta 13.200 en 2013 para la UE de los 27. Si efectuamos una evaluación desde la perspectiva española, que verá reducida su participación en dicho presupuesto como consecuencia de la ampliación, es muy posible que los fondos comunitarios realmente disponibles en España para este programa disminuyan en el mencionado horizonte presupuestario, al aumentar el número de regiones fuera del objetivo nº 1.

Además, teniendo en cuenta que la PAC tradicional –medidas de mercado más ayudas directas– tendrá un promedio de 43.000 millones de euros anuales entre 2007 y 2013, es evidente que la incidencia del programa de desarrollo rural seguirá siendo menor.

La nueva estrategia comunitaria se apoya en los tres ejes en que se divide el programa comunitario: a) la mejora de la competitividad de los sectores agrícola y forestal; b) la ordenación del espacio; y c) la diversificación de la economía y la calidad de vida en el medio rural. Hay muy poco de novedoso en el conjunto de subprogramas que se proponen, salvo por el hecho de que se reclasifican dentro de estos tres ejes de actuación y se establece un límite mínimo de financiación para cada uno de ellos, como porcentajes a cumplir por los programas nacionales y regionales. Además de todo ello, se mantiene un eje LEADER como cuarta vía de actuación.

Entre las escasas novedades que se prevén, sólo señalar que se incorporan al primer eje de actuación el apoyo a los regímenes de calidad alimentaria y, por lo que respecta al segundo eje, las medidas de protección del bienestar de los animales se añaden a las ya tradicionales de los programas agroambientales, al tiempo que se introduce una ayuda para compensar las pérdidas de ingresos, o los costes adicionales en que se incurra, como consecuencia de la inclusión de las explotaciones agrarias o forestales en espacios bajo la protección de la Red Natura 2000. Por último, se refuerza el en-

foque de carácter LEADER, en el contexto del conjunto de los programas de desarrollo rural.

Más que de las adaptaciones reglamentarias que se introduzcan en el desarrollo rural, los cambios que cabe esperar en la nueva estrategia provendrán de la experiencia obtenida en los anteriores periodos de planificación comunitaria, así como la reflexión que en cada país se haga sobre las consecuencias, tanto de la reforma de la PAC, como de los efectos del proceso OMC. En las estrategias nacionales y seguramente regionales será donde se podrá advertir si realmente las orientaciones de futuro son adecuadas al nuevo escenario que se adivina para el post-2013.

## 8. Las bases de una estrategia española de desarrollo rural

### 8.1 La viabilidad futura de la agricultura

El planteamiento de una estrategia de desarrollo rural para el futuro requiere de una previa consideración de la viabilidad previsible de la agricultura. Las perspectivas de futuro son muy distintas según el tipo de agricultura dominante en cada comarca y, en consecuencia, las estrategias a adoptar también deben serlo.

El desarrollo rural es una competencia básicamente autonómica en España. Tan sólo la normativa comunitaria y la ordenación general de la economía constituyen base legal para el establecimiento de una estrategia nacional. No obstante, tampoco la comunidad autónoma constituye el nivel óptimo de análisis y programación del desarrollo rural.

La tipología de medio rural planteada en este estudio vincula su problemática a la posición en relación con el medio urbano circundante, así como su proximidad a ejes de desarrollo. Además, será la dinámica y viabilidad de su sector agroalimentario el segundo factor clave en la definición de estrategias futuras. Excluyendo las posibilidades que ofrece la dinámica urbano/industrial en los grandes ejes de concentración de población, han sido la agricultura y el sector industrial transformador de sus productos las actividades tradicionalmente dominantes en el medio rural.

Por estas razones son los sistemas agrarios los que definen en mayor medida los rasgos característicos de las zonas rurales sobre los que actuar y su localización no depende de fronteras administrativas. Los sistemas más relevantes y homogéneos en el mundo rural español cabe reducirlos a siete tipos (Mata Olmo, 2002):

- Sistemas agrícolas herbáceos extensivos de secano, mayoritariamente dedicados a cereales, girasol, pastizales y barbechos tradicionales de intencionalidad agronómica.
- Sistemas agrícolas leñosos de secano de características mediterráneas, donde se agrupan las tierras de viñedo, olivar y almendro, estas últimas con especificidades notables.



- Sistemas agrícolas de regadío, donde se incluyen modelos productivos hortofrutícolas intensivos, sistemas con cultivos herbáceos en el interior peninsular (remolacha, cereales, forrajes, tabaco, algodón, etc.), así como otra serie variada de modelos productivos en regadíos tradicionales en las cuencas de los ríos y los entornos urbanos.
- Sistema agrario de dehesa, mixtos agrícolas/ganaderos extensivos, localizados principalmente en el cuadrante sudoeste de la Península Ibérica.
- Sistemas ganaderos atlánticos (norte y noroeste), caracterizados por un medio físico montañoso y su tradicional especialización lechera.
- Sistemas ganaderos extensivos del interior peninsular, predominantemente ovino/caprino, con creciente implantación de vacuno especialmente en zonas de montaña, en sistemas inevitablemente semiextensivos dada la habitual pobreza y estacionalidad de los pastos.
- Sistemas ganaderos intensivos (porcino, cebo de terneros, aves, conejos, etc.).

Algunos de estos sistemas suelen ir vinculados entre sí. Por ejemplo, es habitual que los sistemas ganaderos extensivos se presenten en sistemas agrícolas herbáceos extensivos de secano, de igual modo que los sistemas agrícolas de regadío suelen incorporar a veces modelos ganaderos intensivos, vinculados a las producciones de cereales y forrajes.

Las perspectivas de futuro aportan un dato favorable para el medio rural español, precisamente en muchas comarcas del interior peninsular. Se trata de la existencia de la mayor superficie de viñedo y de olivar del mundo, aunque habitualmente localizadas en zonas poco productivas y de topografía accidentada. No obstante, en términos generales, se trata de aprovechamientos productivos de competitividad manifiesta en un escenario de futuro, incluso con liberalización de mercados. Este es un hecho que refuerza el papel económico de la agricultura y otros sectores conexos en amplias comarcas. Sin duda, la futura competencia en los mercados obligará a una cierta relocalización de estos cultivos hacia los regadíos, a zonas más productivas, aunque dentro de las mismas comarcas o próximas.

Las zonas de cultivos leñosos más marginales, tanto en almendro como en viñedo y olivar, representan un problema medioambiental, en mayor medida que socioeconómico. En general, la vida rural en dichas comarcas mantendrá su viabilidad agroindustrial centrada, sin duda, en las zonas óptimas.

Mucho más dudosa es la futura viabilidad económica de las comarcas especializadas en cultivos herbáceos extensivos, del tipo de los cereales y el girasol, así como los regadíos dedicados hasta ahora al cultivo de la remolacha, el tabaco, algodón, forrajes y, en cierta medida, el arroz. Un avance en la liberalización comercial, con previsibles descensos de precios, y la nueva política agraria común, con ayudas desacopladas de la producción, que

pueden tener un carácter temporal y transitorio, según ha sido ya analizado, tendrían consecuencias notables en la viabilidad económica de este tipo de actividades en amplias zonas del interior peninsular. Los efectos se harían sentir en sectores relacionados con estos cultivos de carácter agroindustrial, cooperativas, empresas suministradoras de *inputs*, transporte, comercio, etc. Es en esas comarcas donde se concentrará el “problema novedoso” para el medio rural español.

Por su trascendencia económica y territorial, debe hacerse una mención especial a la necesaria reestructuración del sector cerealista español. Hasta la entrada de España en la CEE, este fue un sector importador de maíz, para la alimentación animal, aunque se autoabastecía en el resto de cereales. Las importaciones tendían a realizarse a precios internacionales con la finalidad de reducir el coste de una materia prima tan estratégica para el desarrollo ganadero. Con la adhesión a la UE, España tuvo que adoptar una política cerealista muy proteccionista y, salvo el contingente preferencial negociado por EE UU (2,3 millones de toneladas anuales, con arancel reducido), habitualmente dependemos de las importaciones intracomunitarias a precios elevados. Este sobrecoste para la ganadería española debe ser corregido en el futuro, ya que, en los años recientes, hemos tenido los precios más elevados de los cereales en toda la UE. Se trata de una situación insostenible en la actualidad para un sector tan estratégico y exportador como es el cárnico. Estos sectores ganaderos se localizan a lo largo y ancho de todo el territorio nacional, sosteniendo la economía rural de comarcas situadas en todas las CC AA.

Además, desde la reforma de 1992, la PAC ha seguido una estrategia de ayudas directas muy importantes en el sector cerealista. En principio se trataba de compensar una disminución en los precios que ha sido teórica, debido a la fuerte protección arancelaria derivada de los acuerdos en la Ronda de Uruguay. De este modo, se ha producido una fuerte transferencia de rentas al sector productor de cereales que, más que fomentar la modernización y reestructuración del sector, ha contribuido a una desprofesionalización creciente. De este modo España está actualmente importando más de 10 millones de toneladas de cereales cada año, ya que la productividad no ha aumentado, a pesar de la expansión de la superficie en regadío. Simultáneamente las calidades de los trigos han ido deteriorándose.

La nueva reforma de 2003, al desacoplar el pago único de la producción tendrá efectos aún más perversos, con tendencia al abandono de la producción cerealista en las zonas menos productivas, al tiempo que se fomentará la extensificación en otras muchas comarcas para disminuir costes de producción. Estos efectos han sido previstos por la Comisión Europea y por el propio Ministerio español de Agricultura.

En consecuencia, hay que recomendar un cambio radical en la estrategia cerealista española. Para desincentivar el abandono de la producción cerealista, España ha optado por mantener vinculada a la producción una parte de las ayudas comunitarias, el 25% que permite el reglamento. Pero ello no impedirá que el sector se limite a una actividad sin apenas futuro con las actuales estructuras productivas. Además, se frenará la reestructura-

ción productiva, al mantenerse una cierta rentabilidad derivada de la percepción de las ayudas. Los precios de este tipo de tierras mantendrán un valor artificialmente elevado, dificultando la profesionalización de las empresas que, en otro escenario, podrían llegar a ser rentables tras un cambio estructural y organizativo profundo. Según se ha dicho recientemente, las actuales ayudas pueden considerarse como un auténtico fondo de comercio negociable (González Regidor, 2005).

Otras muchas consideraciones llevan a concluir que las modalidades elegidas en España para aplicar la reforma de 2003 no son las más indicadas para acelerar el proceso de reestructuración de esta parte tan importante de la agricultura española. Existe la posibilidad de adoptar un sistema de aplicación regional del pago único por explotación. Este sistema ha sido el escogido por Dinamarca, Luxemburgo, Suecia e Irlanda del Norte desde 2005, y será aplicado de modo escalonado desde 2006 hasta 2013 por Alemania, Bélgica, Finlandia e Inglaterra. Además, se trata de un sistema similar al que se aplica en los diez nuevos países adheridos.

El sistema regionalizado permite una vinculación territorial del pago por hectárea, a todos los agricultores, independientemente de lo que cultiven y sin referencia, por tanto, a las ayudas percibidas históricamente. Un sistema de este tipo podría servir de base para una reforma posterior que centrara sus objetivos en el mantenimiento del territorio y objetivos conservacionistas, sin distorsionar las actividades productivas. Se trataría de un pago al territorio, por mantener las exigencias en buenas prácticas agrícolas y cumplir los requisitos medioambientales impuestos.

Una situación distinta es la que se presenta en las zonas de montaña y buena parte de las comarcas del norte atlántico-húmedo, donde ya se vivió en el pasado las respectivas crisis agrarias y de despoblamiento. El más reciente episodio ha sido la reconversión lechera en Galicia y en las comunidades atlánticas, la cual se encuentra muy avanzada (Calcedo, 2005). Se trata de actividades donde las ayudas percibidas en el pasado han sido mucho más reducidas, ya sólo indemnizaciones compensatorias de montaña y, en su caso, primas al vacuno de carne y al ovino.

Excluyendo en cualquier caso las zonas lecheras del norte, donde el sistema agroalimentario desempeña aún un papel relevante en el mundo rural dirigido por el sector productor lechero, en la mayor parte del resto de las zonas de montaña el sector agrario desempeña ya una parte muy pequeña y marginal de la actividad económica y presenta más rasgos de actividad necesaria para la conservación del medio natural que por su propio interés económico. El desarrollo de una economía del ocio, de la segunda residencia y del turismo, dada su habitual riqueza escénica, ha trasladado el principal problema de estas comarcas desde lo agrario a la conservación de la naturaleza, especialmente frágil y sensible ante la presión turística.

La viabilidad de los sistemas de dehesa requerirá en el futuro una componente de pago medioambiental. Se trata de un patrimonio natural único en Europa, con sistemas

productivos extensivos muy adaptados al medio, basados en prácticas culturales sostenibles, aunque de rentabilidad empresarial reducida en general. Al tratarse de zonas con predominio de la gran propiedad agraria requerirán de modelos de apoyo público muy específicos.

En la actualidad, la base del complejo agroalimentario español se centra en las comarcas de regadío, de ganadería intensiva y en los sistemas agrícolas también intensivos en el arco mediterráneo, es decir, en zonas sin especial problemática rural. La preservación de estos sistemas productivos es de interés vital para la economía española, pero las estrategias que requieren son de carácter empresarial, más ligadas a una política agraria de competitividad que a una política de desarrollo rural. Los casos de las extensas zonas dedicadas a olivar y a viñedo deben tener un tratamiento específico.

Otro aspecto distinto es la aplicación de restricciones de carácter medioambiental que puedan imponerse a este tipo de actividades, aunque dichas medidas han sido ya desarrolladas en el pasado, en la normativa legal europea y nacional. No obstante, es evidente que se plantea un problema de futuro serio, en cuanto que las restricciones que afecten a las producciones propias no tengan un reflejo similar en las normas de acceso a los mercados para los productos de importación de terceros países, o del resto de países europeos, especialmente los recientemente adheridos.

Por lo que respecta a las importaciones de terceros países, se trata de una cuestión muy delicada a resolver en el marco de la OMC. En el caso de comercio intracomunitario procedente de los nuevos miembros, es un problema equivalente al provocado por la actualmente en discusión Directiva Bolkenstein en la liberalización del sector servicios: en todos los supuestos en que no existen normas comunitarias, la aplicación de la normativa del país de destino es clave para que exista un comercio en igualdad de condiciones ante la competencia.

## **8.2 La diversificación de actividades económicas en el medio rural**

En materia de localización empresarial, los factores determinantes suelen ser: la disponibilidad de capital humano, mano de obra cualificada, adecuadas infraestructuras, mercados de consumo masivo, logística de distribución o sinergias en materia tecnológica. Nada de ello suele abundar en los espacios rurales, fuera de las áreas periurbanas.

Por tanto, habría que evitar planteamientos voluntaristas, tan habituales en el pasado, sobre las posibilidades de atraer inversiones procedentes de sectores en los que el medio rural no aporte ventajas significativas. Es la existencia de recursos específicos la señal de llamada y atracción para las actividades que pueden tener una evolución económica sana.

La diversificación de actividades debe planearse de un modo local o comarcal. Es ese nivel de desagregación el que permite establecer el tipo de actividades y de recursos que pueden ponerse en valor mercantil, o bien constituir un bien público auxiliable por programas financiados por las administraciones.

La estrategia nacional y regional de desarrollo rural debe diferenciar nítidamente entre las acciones dirigidas a estimular la iniciativa empresarial privada y las que constituyen objetivos públicos permanentes. El primer tipo de iniciativas debe prever programas de fomento temporal, durante el arranque y maduración de inversiones, en los que se establezca claramente un periodo de apoyo financiero, control y tutela, posiblemente de cinco años máximo. Estos programas deben surgir de abajo hacia arriba, siguiendo la dinámica ya conocida en los programas LEADER. Es en cada municipio o comarca donde deben surgir las iniciativas para poner en valor económico recursos desaprovechados que pueden generar o atender demandas sociales insatisfechas en la actualidad.

Las actividades más frecuentes en el pasado han sido de hostelería y restauración rural, instalaciones y equipamiento para comercializar actividades deportivas y de turismo en la naturaleza, recuperación de industrias y procesos artesanos de carácter alimentario, textil, cerámica, etc. Habitualmente este tipo de actuaciones tienden a consolidarse con suficiente rentabilidad, debido a que existe una demanda de la actual sociedad urbana, con ánimo de diversificar su consumo. El proceso de concentración empresarial ha homogeneizado de tal modo los productos y objetos de consumo que en todas las ciudades y grandes centros de población se comercializan las mismas gamas. Las nuevas actividades rurales vienen a ofertar productos locales que están fuera del alcance de las grandes cadenas empresariales y ello representa un cierto atractivo para una población urbana con gran movilidad y que se desplaza con mucha más frecuencia a través del territorio.

El aprovechamiento económico de otro tipo de recursos naturales y culturales entra ya en la esfera de las instituciones públicas y fundaciones privadas o mixtas. Se trata de un conjunto de iniciativas locales/regionales que pretenden restaurar, conservar y poner en valor bienes públicos de carácter natural, histórico o cultural. La cantidad de posibles programas y actuaciones a desarrollar en esta materia es tan elevada en España, que se enfrenta habitualmente a limitaciones de orden financiero y presupuestario.

En muchos casos, tras la construcción de un museo, la restauración de edificios, instalaciones mineras, ermitas, monasterios o castillos, se requiere la dotación de unas mínimas infraestructuras como caminos, servicios públicos anejos, etc. Pero tras la inversión pública o mixta mediante cajas de ahorro, fundaciones privadas y empresas locales, este tipo de actuaciones puede en muchos casos autofinanciarse total o parcialmente. En este tipo de programas hay que incluir toda iniciativa que pretenda añadir valor económico al uso y disfrute de recursos naturales locales, con unas normas adecuadas de conservación y gestión.

Hay que señalar en este aspecto una carencia muy notable de información y comunicación. En muchos lugares se ha realizado un notable esfuerzo por investigar la historia y características del patrimonio natural, histórico y cultural. En dichos lugares existe información al público, carteles explicativos, folletos, libros e incluso inserción en la red a través de las correspondientes páginas web. Pero son aún mayoría los sitios naturales, lugares históricos y edificios singulares que carecen de memoria histórica o de información pública.

Con ello se abre una posibilidad de vincular la integración de dicho capital social y medioambiental a la actual sociedad del conocimiento y de la comunicación, con la formación y especialización de capital humano. El medio rural en España dispone de recursos arqueológicos, arquitectónicos, históricos y culturales que no se han integrado aún en una visión amplia del desarrollo rural. Más allá del mundo de los especialistas, los ayuntamientos y entes locales suelen carecer de información adecuada que les permita efectuar una labor de comunicación externa. Además, no disponen del personal cualificado para desarrollar este tipo de actividades.

Parecería oportuno diseñar programas de becas a la investigación que permitieran formar este tipo de expertos, al tiempo que se completaría la información disponible de la historia y riqueza natural de cada municipio. Muchos de los lugares más pobres agrónomicamente encierran valores naturales, históricos y culturales que desconocen los propios habitantes y sus instituciones. Y ello es así, debido a una historia de milenios de poblamiento humano que hace que donde no hubo un asentamiento se desarrollara una batalla y, además, suelen existir restos materiales. En otros países, se informa en las autopistas y carreteras de la proximidad a lugares históricos, con no más de dos siglos de antigüedad, donde no ha quedado ningún objeto identificable y se han reproducido artificialmente para atraer la atención del visitante.

El planeamiento local, de abajo hacia arriba, no impide que puedan existir orientaciones genéricas de estímulo y de normalización de los procesos basados en la investigación, el estudio de casos, la puesta en valor y la divulgación.

### **8.3 Los programas de conservación y restauración de la naturaleza**

Se trata de una de las actuaciones prioritarias en el medio rural español y, en consecuencia, exige un tratamiento detenido. En este apartado corresponde incluir las tareas de protección, conservación y restauración del medio natural –ecosistemas y biodiversidad–, que habitualmente denominamos bienes públicos, independientemente de su puesta en valor económico.

Conviene diferenciar varios niveles de actuación. En primer lugar, la protección se ejerce en todo el territorio a través de la normativa legal, de cualquier rango, que establece

condiciones y límites a las actividades productivas y sociales en general. Se trata de normas de obligado cumplimiento que tienden en general al control, prohibición y penalización de las externalidades negativas que genera la vida social y económica. Este tipo de intervenciones públicas se basa en conocimientos ciertos y tiene un coste presupuestario derivado de la vigilancia y control, que deben estar garantizados. El incumplimiento de estas normas genera responsabilidad, que puede llegar a ser de carácter penal. En este caso el medio rural se ve involucrado en igual grado que el resto del territorio, aunque sin duda con sus peculiaridades propias.

Un segundo campo de actuación administrativa, característico de los espacios rurales, consiste en la labor de restauración del patrimonio natural dañado por procesos naturales o favorecidos por las características del medio físico y la climatología. Se trata, en general, de corregir o frenar los efectos nefastos de los incendios forestales, la erosión y los procesos de desertización que son frecuentes y graves en muchas partes del territorio nacional. En los últimos 45 años han ardido en España 6,7 millones de hectáreas, mientras el grado de erosión se sitúa en umbrales críticos en el 42% del territorio nacional y con erosión muy severa en otro 12%.

Independientemente del hecho de que pueda existir responsabilidad humana en algunos de estos procesos, sus efectos requieren una intervención pública activa. Este tipo de actuaciones tiene larga tradición en nuestro país, dado que se trata de problemas seculares que plantean serios deterioros del medio natural. Un escenario futuro de cambio climático, como el que se anuncia desde la comunidad científica, puede requerir una mayor atención presupuestaria para este tipo de programas.

Además, el cambio climático puede llegar a elevar la amenaza que hoy día representan fenómenos climatológicos normales como inundaciones, sequías o heladas. En la actualidad, este tipo de fenómenos tiene efectos normalmente temporales y corregibles a través de programas coyunturales. Unos eventuales efectos más severos y habituales en el futuro podrían requerir nuevas actuaciones públicas, debido a que se intensificarían los procesos ya avanzados de desertificación. Sin embargo, en el actual horizonte temporal es razonable que la labor preventiva se centre en la investigación y evaluación de los efectos regionales y nacionales del cambio climático.

En este sentido debe aconsejarse realizar estudios sobre los positivos efectos medioambientales de la agricultura y el sector forestal, así como de prospectiva respecto a los efectos de una eventual crisis agraria. El efecto sumidero de los cultivos agrícolas, o la preservación del suelo con prácticas de cultivo sostenible, serían funciones abandonadas en aquellas comarcas que pudieran vivir una futura crisis agraria con abandono de territorio. Por ello tiene especial interés la consideración del papel agroenergético que podrían desempeñar cultivos de biomasa, hoy día no atendidos por la iniciativa privada por razones lógicas de falta de rentabilidad.

Una tercera dimensión de la labor de las Administraciones públicas es la conservación y protección del hábitat, ecosistemas, biodiversidad y, en general, de los espacios naturales hoy día sometidos a algún tipo de protección especial. Se encuentran inventariados en lo que hoy constituye la Red Natura 2000, sin descartar nuevas declaraciones, como es el caso del previsto Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

Estos programas tienen un carácter preferentemente conservacionista y de protección de valores naturales, por tanto, no tienen que implicar necesariamente su puesta en valor económico. La tarea en esta materia es también ingente. Ya se ha mencionado que la Red Natura 2000 (parques nacionales, parques naturales, humedales, zonas de especial protección de aves, ecosistemas del programa hábitat, lugares de interés comunitarios) incluye el 27% del territorio nacional. En el futuro el esfuerzo financiero que será preciso realizar en esta tarea de conservación, protección y control será muy elevado. La participación de financiación comunitaria va a disminuir y es conveniente que se realice una evaluación indicativa de dichas necesidades previamente a la asunción de compromisos públicos que en muchas ocasiones van a ser imposibles de sostener.

Hay que destacar que la propiedad de algunos de estos espacios es pública, pero, en gran parte, se trata de propiedad privada. Como ya prevé el futuro reglamento de desarrollo rural de la UE, actualmente en proceso de elaboración, será preciso efectuar pagos compensatorios a los agricultores afectados por la inclusión de sus tierras en la Red Natura 2000. Lógicamente, dichos pagos estarán en función de las limitaciones que se impongan en cada caso.

En este sentido, es interesante la opinión de Lamo de Espinosa (2005), que plantea la complejidad a la hora de estimar dicha “compensación”, dado que además de costes adicionales y lucro cesante en la actividad habitual, que son los criterios mencionados por la Comisión Europea, el procedimiento para establecer la cuantía de estos pagos compensatorios tal vez tendría que incluir la disminución en los precios de la tierra afectada por su inclusión en la Red. No hay que excluir que todo el proceso que se avecina termine en los tribunales de justicia, en demanda de superiores indemnizaciones.

Por otra parte, es obvio que amplias zonas de la Península tienen un futuro productivo agrario reducido, al menos con las actuales limitaciones estructurales y ante un escenario de liberalización de mercados. En algunos casos será posible el diseño de un modelo productivo extensivo, ligado a la conservación de los ecosistemas, sobre el que desarrollar un sistema agroalimentario de producciones de calidad singular en productos ganaderos, producciones ecológicas, elaboración de productos con indicación geográfica o denominación de origen. La demanda de este tipo de productos está creciendo, aunque se trata de segmentos o nichos de mercado reducidos debido a los precios elevados que suelen requerir este tipo de producciones. De cualquier modo, estos sistemas productivos tienen efectos económicos limitados, requieren un nivel de organización empresarial y de integración vertical en los circuitos de comercialización complejo. En definitiva, pueden contribuir a paliar los efectos de una crisis agraria en el caso de zonas concretas.



En cualquier caso, los programas de protección y conservación de la naturaleza, en tan amplios espacios como están previstos en España, van a requerir disponer de cuantiosos fondos presupuestarios que deben ser urgentemente estimados con el mayor realismo posible y en un escenario de disminución gradual, aunque severa, de la participación de los fondos europeos destinados a este tipo de actuaciones.

Por último, respecto a los programas de carácter agroambiental que se han desarrollado como programas horizontales en toda la Unión Europea, la experiencia adquirida en el pasado recomienda un análisis más riguroso de los niveles de referencia, los niveles de objetivo y los métodos de fijación del pago, establecido como incentivo (Atance Muñiz, 2001). Todo programa agroambiental debe establecer las prácticas sujetas a limitación o condicionamiento. Ahora bien, existe un nivel exigible sin incentivo, que denominamos nivel de referencia, que está relacionado con la no existencia previa de externalidades negativas, por ejemplo, que no se produzca sobreexplotación de un acuífero subterráneo, dado que la recarga anual compensaría las extracciones.

Sin embargo, el programa agroambiental tiene como objetivo alcanzar un nivel más riguroso para elevar en mayor medida el suministro de un bien público y, por lo tanto, se exigen prácticas y controles más rigurosos, que se compensan a través de un pago al agricultor que decide acogerse al programa. La obtención de dicho nivel objetivo implica una cierta renuncia del agricultor a sus derechos de propiedad, en beneficio de la sociedad. De ahí surge el derecho a percibir una ayuda que debe establecerse de un modo equilibrado para incitar al empresario a participar en el programa. No obstante, el nivel de las ayudas agroambientales requiere de un revisión periódica que evalúe el grado de realización de los objetivos.

## 9. Propuestas de líneas de actuación

### 9.1 Una estrategia agraria española, condición previa para el diseño de una política rural nacional

El diseño de una estrategia de desarrollo rural requiere, previamente, la existencia de una estrategia agraria. La Unión Europea ha ido elaborando su estrategia rural a partir de los cambios que se ha visto obligada a introducir en su política agraria. Ello es así debido a que la agricultura sigue siendo una actividad clave en el medio rural, excluyendo en este caso las zonas periurbanas o situadas en comarcas de alto dinamismo económico.

España debe disponer de una política agraria y rural propia, compatible con la europea, aunque no idéntica. La estrategia española no puede ser la suma de las estrategias de cada una de las CC AA, lo cual, en definitiva, esteriliza la adopción de una orientación de Estado en la ordenación general de la economía.

En los últimos años, la principal orientación adoptada por la UE ha sido la aproximación de la agricultura a las nuevas realidades de los mercados, no sólo internos sino también internacionales. Debido a ello, se ha adoptado una estrategia de incorporar este sector al proceso de gradual liberalización comercial multilateral que España debe asumir como irreversible.

No obstante, España debe defender que el proceso comercial multilateral incorpore normas de carácter cualitativo –sanitarias, medioambientales, sociales, de salubridad de los alimentos, derechos de propiedad intelectual y similares– y no sólo cuantitativo –desmantelamiento de aranceles y ayudas públicas–. En caso contrario, se compromete el conjunto del modelo territorial y social europeo. Las decisiones de política europea deben ser coherentes con las adoptadas por la OMC, con el fin de que las decisiones empresariales puedan adaptarse a las consecuencias de la dinámica económica futura.

La Política Rural española debe ser una consecuencia de su Política Agraria de futuro que, a su vez, debe ser coherente con las decisiones estratégicas ya adoptadas por la UE. En consecuencia, se precisa una estrategia de competitividad para la agricultura que pueda ser viable en el nuevo escenario económico internacional. La Política Rural española tendrá que orientarse a paliar las consecuencias derivadas de la nueva dinámica de los mercados y, por tanto, deberá tener un carácter selectivo, concentrándose en las zonas y grupos sociales más frágiles y que experimentarán un mayor impacto.

Este carácter selectivo se impone dadas las crecientes limitaciones presupuestarias que van a presentarse en el futuro, así como la amplitud de los efectos negativos que cabe esperar en sistemas productivos agrarios de notable relevancia territorial en España.

## 9.2 Las orientaciones para una política agraria española

La adaptación de la agricultura a la dinámica de los mercados es la principal garantía de supervivencia para una parte importante del medio rural español. Ello implica que debe priorizarse ese proceso, como básico para limitar los territorios con sistemas agrarios no rentables, que tendrán que ser objeto del apoyo público en el futuro.

La adaptación de la estrategia agraria española a la PAC debe efectuarse partiendo de la inexistencia de un problema específico de rentas agrarias. El objetivo debe ser el mantenimiento de la máxima actividad económica que sea viable en el nuevo escenario del mercado.

España debe prepararse para afrontar en la próxima década la práctica desaparición del cultivo del tabaco y del algodón, con impactos no muy amplios, de carácter comarcal. El sector remolachero-azucarero también sufrirá una profunda reestructuración, con disminución de su tamaño y concentración en las zonas óptimas para el cultivo. Los sectores cerealista, de oleaginosas y forrajes tendrán que experimentar una profunda reestructuración productiva, orientada a la concentración empresarial y la externalización de funciones productivas y comerciales. Por último, el sector lechero también se verá arrastrado a una nueva reestructuración, ante una eventual desaparición de cuotas nacionales y regionales, o ante la total supresión de dicho sistema de control de oferta.

Esas perspectivas no sólo afectan a los agricultores y a las producciones agrarias, también a la industria transformadora y resto de los sectores económicos relacionados con dichas actividades en cada uno de los territorios. Por esta razón, los programas de reestructuración productiva deberán diseñarse de un modo integrado, con la inclusión de todos los sectores afectados, que son interdependientes.

El resto de los sectores agrarios no mencionados anteriormente también deberán incorporar estrategias de competitividad, aunque se trata de actividades que, bien están ya básicamente adaptadas a la dinámica de sus respectivos mercados, bien se encuentran poco afectadas por los cambios previsibles en la PAC o los acuerdos internacionales de comercio.

No obstante, también deben considerarse situaciones concretas que exigen orientaciones comunitarias acertadas, caso del sector avícola, cuyo futuro depende de una adaptación de las normas en materia de bienestar de los animales a los acuerdos que se adopten ante la OMC.

La existencia de una dinámica empresarial adecuada a las expectativas en los mercados no descarta la aparición de problemas locales y comarcales, que requerirán de una reestructuración productiva o comercial de carácter empresarial, en el caso del viñedo, o la incorporación a programas de conservación de carácter público en el caso del olivar menos productivo y los sistemas extensivos en vacuno y ovino.

Los sectores porcino y hortofrutícola vienen adaptándose autónomamente a la dinámica de los mercados, aunque también se verán afectados por las decisiones que se adopten en la OMC. Existen problemas específicos, de carácter medioambiental en porcino y de escasez de recursos hídricos en hortofruticultura, que requieren de una consideración especial de carácter local y comarcal. Como consecuencia, también pueden presentarse crisis parciales que, cabe esperar, podrán ser gestionadas por los sectores empresariales respectivos.

El sistema de ayudas directas establecido en la actual PAC es incoherente con estas previsiones, aunque puede ser readaptado por el Gobierno español, con la intención de evitar los efectos más perversos. En este sentido es recomendable que España se aproxime gradualmente al sistema de aplicación regional del pago único por explotación. Este sistema regionalizado permite una vinculación territorial del pago por hectárea, que podría servir de base para un sistema con objetivos medioambientales, no discriminatorio entre agricultores, ni en producciones, acabando con la base del sistema actual, que es la referencia histórica.

Se trataría de una aproximación a un sistema de apoyo al territorio rural, catalogable por la OMC de caja verde, es decir, basado en ayudas públicas sin interferencias con los mercados. Obtener esa legitimación internacional del sistema de ayudas es un objetivo prioritario para la política europea a medio plazo. Es evidente que un sistema con tales características tendrá que ser selectivo, dirigido a las comarcas que se consideren prioritarias, por diversos conceptos: más frágiles económicamente, con mayores cargas ambientales, insularidad, etc.

### **9.3 Efectos territoriales**

El medio rural denominado periurbano y el situado en zonas de fuerte dinamismo económico exigen programas de vigilancia medioambiental, frente a la presión urbanística y de sectores económicos basados en sistemas productivos intensivos. La agricultura y ganadería allí localizadas deben consolidarse como actividades competitivas, siguiendo una dinámica básicamente empresarial.

La mayor parte de las zonas de montaña y de comarcas menos productivas del interior peninsular, donde ya se ha experimentado en el pasado un intenso proceso de despoblación,

miento y desarticulación socioeconómica, requieren programas específicos de carácter conservacionista. Por lo general, las actividades agrarias residuales, que aún se mantienen en dichos espacios rurales, tienen interés principalmente por razones de conservación del medio, más que por su rentabilidad o su significación económica.

En muchas de las zonas de montaña, así como en zonas especiales con recursos escénicos o singulares, se ha producido una reactivación económica y social, por el desarrollo de una nueva economía del ocio. En este caso, el sector privado, con el apoyo de las instituciones locales, debe ser el motor de actividad. Los programas públicos deben concentrarse en garantizar el uso sostenible de los recursos, así como en programas transitorios de fomento, tipo LEADER.

El principal efecto negativo que debemos esperar en el futuro se producirá en los amplios espacios semiesteparios de los secanos del interior peninsular. España debe apoyar la liberalización comercial en el sector de cereales y ello, sin duda, generará problemas de rentabilidad de la agricultura en muchas comarcas de nuestro país. Será allí donde haya que concentrar los principales apoyos públicos para la reestructuración de la agricultura bajo unas bases empresariales nuevas, así como en programas de desarrollo rural adecuados a los recursos y problemática específica de cada comarca.

No obstante, la reestructuración de la economía cerealista debe perseguir consolidar un sistema productivo económicamente viable, con una profunda reconversión empresarial. El objetivo debe ser permitir una utilización productiva de dichos espacios, bajo modelos empresariales individuales o asociativos, que impida el abandono de la agricultura. En consecuencia, debe huirse de fijar el mantenimiento de rentas como objetivo, así como cualquier medida que pueda frenar el descenso en el precio de la tierra. Los programas de ayudas públicas que puedan establecerse deberán ser especialmente cuidadosos de no obstaculizar la reconversión empresarial, dirigiéndose más bien a compensar las limitaciones medioambientales que se impongan a la agricultura.

En general, los programas de desarrollo rural que persigan el mantenimiento de la actividad productiva en sistemas no rentables económicamente deben ser diseñados bajo los principios anteriormente enunciados. Es el caso que puede presentarse en los sistemas de dehesa y en los de cultivos leñosos mediterráneos de secano, en zonas poco productivas. Hay que huir de convertirlos en permanentemente subsidiados, lo cual requiere que la reconversión empresarial contribuya a generar estructuras económicamente viables. No obstante, dicha reconversión debe ser sometida al control de programas que garanticen la sostenibilidad y conservación del medio, objetivos a los que deben dirigirse los programas de intervención pública, compensando, mediante sistemas de ayudas específicas en cada caso, las limitaciones que se impongan a las actividades productivas.

En general, el apoyo a la reconversión agraria debe ir dirigido a programas de fomento de la organización e integración empresarial, así como a mejorar el capital humano y la

tecnología, sin prefijar las características del sistema productivo resultante del ajuste. La iniciativa privada impulsada por su propia inercia va a aprovechar los recursos existentes, siempre que puedan rentabilizarse. Por tanto, los programas públicos que requiere dicho proceso son de control sobre los límites que deben establecerse para evitar los efectos negativos sobre el medio natural, así como para preservar los “bienes públicos” en caso de abandono de la actividad productiva.

## 9.4 Efectos sociales

No puede ignorarse que la elección adoptada de avanzar hacia una economía globalizada puede provocar efectos sociales en las zonas rurales. Ahora bien, la corrección de este impacto negativo no tiene por qué ser distinta a la que se prevea para el resto de la sociedad. Las políticas de rentas, de bienestar social, de carácter educativo, sanitario o de asistencia a grupos sociales desprotegidos deben ser similares a las que se apliquen al conjunto de la sociedad.

El mantenimiento de un “modelo social europeo” en el contexto de una globalización económica va a requerir, sin duda, mucha imaginación. Pero este no es un problema de desarrollo rural. Se trata más bien de un reto político de otro orden.

## 9.5 Los nuevos programas de desarrollo rural

La inercia del proceso político impide concebir cambios sustanciales a corto plazo. Por tanto, la mayoría de estas recomendaciones se orientan al horizonte de 2013, en la convicción de que en el periodo 2007-2013 se proseguirá, básicamente, una estrategia ya predeterminada y heredera de los periodos de planificación precedentes.

A partir de 2013, si la dinámica económica y política actual se mantiene y profundiza, será inevitable abordar una nueva estrategia rural, basada en no prejuzgar los modelos empresariales que pueden ser rentables. En la actualidad existe una obsesión por sostener las empresas de carácter familiar, pequeñas y medianas, lo cual obliga a mantener un conjunto de programas de apoyo que no se justifican en razón de ningún objetivo público demostrable.

Los objetivos de la política rural en el futuro deben ser: consolidar una estructura empresarial privada viable dentro del contexto económico general, tanto en agricultura como en el resto de actividades que puedan desarrollarse en los espacios rurales; vigilar la sostenibilidad de los sistemas productivos; conservar el medio natural, el patrimonio histórico y cultural y evitar los efectos perversos que pueda provocar el abandono de territorio por parte de la iniciativa privada.

La aplicación de estos principios a los programas actualmente en ejecución, así como a los propuestos, permitiría un ahorro presupuestario sustancial, para concentrar dichos recursos en los objetivos y territorios realmente necesitados de intervención pública.

Ello permitiría, en primer lugar, suprimir el carácter horizontal del conjunto de programas de nuevos regadíos, así como los de regadíos en “ejecución”, de inversiones para la modernización de explotaciones agrarias, instalación de jóvenes agricultores, cese en la actividad, forestación de tierras agrícolas, mejora de la transformación y comercialización agrarias, programas de mejora de la calidad alimentaria y, en general, todos aquellos que pretendan sustituir al sector empresarial en las decisiones que debe adoptar autónomamente.

El fomento público de todos esos programas compromete a las administraciones a sostener un marco de referencia agrario que es cada día más inseguro. Existe incertidumbre respecto a la evolución futura de los mercados de productos agrarios provocada, en gran medida, por las decisiones a adoptar aún en la OMC, así como la evolución futura que tendrá la PAC y su sistema de ayudas directas. En dicho escenario, las Administraciones deben proceder con gran prudencia en sus orientaciones, dejando que sea la iniciativa privada quien adopte decisiones respecto a la conveniencia de invertir o desinvertir.

Todo lo anterior no invalida la conveniencia de utilizar estos instrumentos, o alguno de ellos, en programas territoriales concretos.

El principal objetivo debería ser la consolidación de una estructura empresarial viable y competitiva, que debe ser objeto del primer pilar de la PAC en el futuro, es decir, la política agraria convencional. Este es un objetivo horizontal para el conjunto del territorio y exige potenciar el avance tecnológico (I+D+i), la formación de capital humano y su disponibilidad para cooperativas y organizaciones empresariales que, en este nuevo escenario, son instrumentos imprescindibles de reestructuración, como vehículos de servicios a los empresarios agrarios.

En los programas de actuación en infraestructuras confluyen los intereses y la iniciativa privada con objetivos públicos. Es el caso de los programas de modernización, mejora y consolidación de regadíos que, con financiación pública y privada, atienden simultáneamente a los tres objetivos mencionados de la política rural.

Desde la perspectiva del desarrollo rural, los programas horizontales carecen de sentido, ya que, habitualmente, implican despilfarro de recursos muy escasos. Los instrumentos más adaptados a estas necesidades, como es el caso de la ICM (indemnización compensatoria de montaña), para ser realmente eficientes, necesitan ser adaptados a las características propias de cada territorio con el fin de complementarse con el conjunto de apoyos previstos en cada zona.

La superposición de programas y ayudas sobre las mismas explotaciones agrarias, sin existencia de ningún proyecto de desarrollo territorial, es uno de los principales problemas de la actual política de desarrollo rural. Ello implica, además, la imposibilidad de evaluar cada uno de dichos programas individualmente. La introducción de las futuras ayudas a las explotaciones situadas en la Red Natura 2000 vendrá a añadir un nuevo mecanismo de ayuda que deberá coordinarse con el resto de los instrumentos que están ya actuando sobre los mismos territorios.

En consecuencia, parece necesario elaborar estudios y análisis de ámbito territorial para evaluar los actuales apoyos públicos, su nivel de concentración y las carencias detectadas. Las administraciones disponen en la actualidad de medios suficientes para cartografiar los apoyos públicos concentrados en cada territorio, así como el carácter personalizado o territorializado del gasto público efectuado.

En el futuro será necesario demostrar a la sociedad la necesidad de un programa de desarrollo rural y su adecuación a la obtención de objetivos públicos. Es decir, seguramente será necesario invertir la carga de la prueba. Más que intervenir de oficio, como hasta ahora, las Administraciones deberán evaluar las demandas que provengan de la sociedad: entes locales, organizaciones empresariales, grupos de ciudadanos, etc., que planteen problemas concretos y soluciones que requieran financiación pública.

Los programas de iniciativa pública deben destinarse a conseguir objetivos claramente identificados, localizados en el territorio, y referidos a los objetivos mencionados de la política rural.

## **9.6 La diversificación de actividades**

La diversificación de actividades económicas en el medio rural es un objetivo de la política pública cuando se produce en zonas de escaso dinamismo económico en los que, además, la agricultura y otras actividades económicas tradicionales muestran escasa rentabilidad y se detecta riesgo de abandono y despoblamiento.

En cualquier caso, fomentar con programas de apoyo público nuevas actividades económicas debe realizarse desde la perspectiva de un carácter temporal, para vencer resistencias transitorias o abordar inversiones de primera instalación. Este tipo de actividades debe ser promovido de abajo hacia arriba.

Debe evitarse interferir en mercados ya existentes, creando situaciones de discriminación o sustituyendo a la iniciativa privada.



Los sectores de turismo rural y los vinculados a la economía del ocio en espacios naturales son ya sectores maduros en la mayor parte de España. Pueden plantearse nuevos problemas en comarcas que se vean afectadas en el futuro por la nueva crisis agraria que pueda eventualmente abrirse. Las estrategias LEADER y Proder parecen ser las más convenientes para abordar este tipo de proyectos.

Los principales objetivos de diversificación económica en el medio rural, a iniciativa pública, se van a presentar en la coordinación entre iniciativas privadas y fomento de actividades relacionadas con bienes públicos de carácter medioambiental, cultural e histórico. En aquellos casos en que determinados bienes públicos puedan ser objeto de puesta en valor mercantil, sin afecciones negativas, deberían efectuarse conciertos económicos que permitieran la conservación, restauración e inversiones complementarias, con explotación del recurso, bien directamente por las Administraciones o entes locales, bien en asociación con organizaciones o entidades privadas interesadas.

Este tipo de iniciativas puede desarrollarse en espacios naturales protegidos en los que el plan de ordenación de los recursos así lo permita. En lugares de interés histórico y cultural hoy día infrautilizados, aún no restaurados, o bien desconocidos, es donde existe un mayor potencial futuro. Los futuros programas de desarrollo rural deben contemplar este tipo de actuaciones, dado que constituyen ciertamente el recurso más abundante en el medio rural español, menos atendido por la iniciativa privada dados los costes de puesta en valor y la propiedad de los bienes, muchas veces pública, o en riesgo de expropiación, debido a la Ley de Patrimonio Histórico.

No obstante, tanto en patrimonio natural, como histórico y cultural, la labor de atracción de la atención pública, la difusión de la información, la preparación de publicaciones, catálogos y programas de visitas, corresponde a la iniciativa de ayuntamientos y administraciones regionales. En una sociedad mediática lo que no se publicita no existe.

Las posibilidades de diversificación de otro tipo de actividades, con fines económicos, sólo pueden ser contempladas dentro de programas específicos de carácter territorial y, normalmente, a partir de iniciativa privada y en concierto con ella.

## **9.7 Restauración y conservación de la naturaleza**

Se trata de otro de los ejes básicos de interés público. Como ya se ha mencionado, ello tiene que dar lugar a regulaciones que limiten la actividad privada, en cuanto pueda generar externalidades negativas, así como a actuaciones públicas de restauración y conservación, en el caso de los tradicionales programas públicos de lucha contra erosión y los incendios forestales. De todo ello existe larga experiencia. Tan sólo es preciso recomendar que la dotación presupuestaria de estos programas no esté condicionada más que

por su necesidad y no por la inclusión de una región en un determinado objetivo comunitario.

Las Administraciones deberían fomentar el seguimiento permanente del proceso de cambio climático, a través de estudios e investigaciones orientados al largo plazo. Dada la posición geográfica de España, así como sus características orográficas y climáticas, es de temer que los efectos puedan tener una especial relevancia. Desde la perspectiva del desarrollo rural deben realizarse investigaciones sobre el papel de la agricultura y el sector forestal, el efecto sumidero que provocan, así como los cultivos agroenergéticos y la posibilidad de su utilización para evitar un abandono de territorio, ante una eventual crisis agraria.

Los programas de incentivos hacia las prácticas agroambientales recomendables en cada zona deberían establecer, con mayor rigor que hasta ahora, los niveles de referencia y de objetivo, así como de fijación de los pagos a los agricultores, de modo que se estimule su participación, compensando adecuadamente la pérdida de ingresos o los costes adicionales asumidos. El nivel de las ayudas debe revisarse periódicamente, así como efectuar evaluaciones sobre el grado de obtención de los objetivos del programa.

Los programas de declaración y gestión de espacios protegidos requieren una urgente evaluación presupuestaria. Es conocido el gasto presupuestario derivado de los programas consolidados en el pasado (parques nacionales, naturales, zonas Ramsar y zonas ZEPA), aunque el nuevo reglamento comunitario de desarrollo rural introduce una ayuda de nueva creación, que sería de aplicación en todos los espacios de la Red Natura 2000, incluidos los nuevos LIC. El nivel de la ayuda depende en cualquier caso de las limitaciones impuestas a la actividad privada que, a su vez, dependen de los respectivos programas de ordenación y gestión de los recursos naturales que se establezca en cada caso. El coste presupuestario total debe incluir también los gastos administrativos en gestión y control del sistema.

En consecuencia, el grado de incertidumbre que existe respecto a las necesidades de financiación de estos programas es elevado. No obstante, la declaración de protección tendrá efectos jurídicos y obligará al Estado y a las CC AA. Es, por tanto, evidente que debe efectuarse una evaluación presupuestaria con anterioridad a la adopción de las normas legales oportunas, así como de la distribución del gasto previsto entre todas las Administraciones competentes en cada caso.

La protección de estos espacios naturales tiene objetivos primariamente conservacionistas. Por tanto, en cada caso, deberá contarse con un plan de ordenación y gestión de los recursos naturales. Cuando ello sea posible, sin alterar los objetivos de protección y conservación, también deberían considerarse las prácticas de explotación económica que pudieran ser compatibles con los objetivos prioritarios. Por ejemplo, los tesoros artísticos acumulados en los museos pueden ser visitados, previo pago de unas tarifas establecidas

habitualmente en niveles muy populares, que contribuyen a la gestión y conservación de dichos espacios. Ello también lleva anejo la elaboración de guías, libros, fotos, vídeos, recuerdos, espacios de aparcamiento, etc., que constituyen una actividad mercantil compatible con la conservación del patrimonio.

## Índice de Tablas

Tabla 1. Propuesta financiera de la Comisión para el periodo 2007/2013. Conservación y gestión de los recursos naturales .....	17
Tabla 2. Plan Nacional de Regadíos .....	30
Tabla 3. Importancia relativa de los ejes de concentración del desarrollo económico y demográfico en España .....	44

## Bibliografía

- Abellán Gómez, J., y García Bartolomé, J. M. (2005), Sociedad de la información y medio rural, en Atlas de la España Rural, MAPA. Madrid.
- Atance Muñiz, I. (2001), Evaluación de instrumentos de intervención sobre sistemas agrícolas generadores de externalidades positivas: aplicación a Tierra de Campos, Tesis Doctoral, Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias, ETSIA Universidad Politécnica de Madrid.
- Buckwell *et al.* (1997), Towards a common agricultural and rural policy for Europe, *European Economy, Reports and Studies*, n.º 5, Comisión Europea.
- Calcedo, V. (2005), Cuotas y reestructuración en el sector productor de leche, Departamento de Economía, Universidad de Cantabria.
- Camarero Rioja, L. A. (2002), Pautas y tendencias demográficas del medio rural: la población rural en la última década del siglo XX, en Agricultura y Sociedad en el cambio de siglo, Mc Graw Hill. Madrid.
- Comisión Europea (1985), Perspectivas de la Política Agrícola Común. COM (85) 333 final. Bruselas 13 de julio de 1985.
- Comisión Europea (1988), El futuro del mundo rural, *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 4/88. Luxemburgo.
- Comisión Europea (1997), Towards a common agricultural and rural policy for Europe, *European Economy. Reports and Studies*, nº 5. Luxemburgo.
- Comisión Europea (1999), La Estrategia Territorial Europea. Luxemburgo.
- Delgado Serrano, M. (2004), La política rural europea en la encrucijada, MAPA *Serie Estudios*, nº 155. Madrid.
- Estirado Gómez, F. (2005), La protección ambiental y su integración en agricultura, en Atlas de la España Rural, MAPA. Madrid.
- González Regidor, J. (2005), ¿Agricultura o Desarrollo Rural, Diario *El País*, 29 de abril de 2005. Madrid.
- Hernández Bermejo, J. E. (1997), La Biodiversidad como recurso o fin, en El campo y el medioambiente, Banco Central Hispano, capítulo 7. Madrid.
- Lamo de Espinosa, J. (2005), A propósito de la Red Natura 2000, *Agronegocios*, semana 18-24 de abril de 2005. Madrid.
- MAPA (1993), El Desarrollo del Mundo Rural en España, Secretaría General de Estructuras Agrarias. Madrid.

MAPA (2003), Libro Blanco de la Agricultura y del Desarrollo Rural. Madrid.

MAPA (2004), La Agricultura, la Pesca y la Alimentación en España, 2003. Madrid.

Massot Martí, A. (2004), La Reforma de la Política Agrícola Común: resultados y retos para el futuro, *Boletín Económico del ICE*, nº 2817. Madrid.

Mata Olmo, R. (2002), Paisajes y sistemas agrarios en España, en *Agricultura y sociedad en la España Contemporánea*, capítulo 3, Mc Graw-Hill. Madrid.

Pereira Jerez, Fernández Duch, Ocón Martín y Márquez Llanes (2004), *Las zonas rurales en España*, Fundación Foessa y Cáritas. Madrid.

Perpiñá Grau, R. (1973), *De estructura económica y de economía hispana*, reedición de Ariel, 1973.

Sancho Hazak, R. (2005), Nivel de vida y equipamientos sociales en el medio rural, en *Atlas de la España Rural*, MAPA. Madrid.

Tamames, R. (1990), *Estructura Económica de España*, 19ª edición, Alianza Universidad. Madrid.

## Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13\*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.

- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M<sup>a</sup> Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.
- 39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.
- 41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.
- 43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.
- 44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.
- 45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.
- 46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.
- 47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.
- 48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.
- 50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.
- 51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.
- 52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.
- 53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.
- 55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M<sup>a</sup> Jiménez Laiglesia.
- 57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.
- 58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.
- 59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.
- 60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.
- 61/2004. **La universidad española: soltando amarras.** Andreu Mas-Colell.
- 62/2005. **Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas.** Ángel de la Fuente.
- 63/2005. **El libro y la industria editorial.** Gloria Gómez-Escalonilla.
- 64/2005. **El gobierno de los grupos de sociedades.** José Miguel Embid Irujo, Vicente Salas Fumás.
- 65(I)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. I.** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.



- 65(II)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. II (Anexos).** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.
- 66/2005. **Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal.** Ángel Manuel Moreno Molina.
- 67/2005. **La regeneración de barrios desfavorecidos.** María Bruquetas Callejo, Fco. Javier Moreno Fuentes, Andrés Walliser Martínez.
- 68/2005. **El aborto en la legislación española: una reforma necesaria.** Patricia Laurenzo Copello.
- 69/2005. **El problema de los incendios forestales en España.** Fernando Estirado Gómez, Pedro Molina Vicente.
- 70/2005. **Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate.** José M.<sup>a</sup> Contreras Mazarío, Óscar Celador Angón.
- 71/2005. **Posibilidades de regulación de la eutanasia solicitada.** Carmen Tomás-Valiente Lanuza.
- 72/2005. **Tiempo de trabajo y flexibilidad laboral.** Gregorio Tudela Cambroner, Yolanda Valdeolivas García.
- 73/2005. **Capital social y gobierno democrático.** Francisco Herreros Vázquez.

