

EL INTERES INTERNACIONAL POR LO RURAL Y LA POLITICA RURAL COMUNITARIA

Por
ROBERTO SANCHO HAZAK (*)

En principio puede afirmarse que cualquier referencia al espacio rural, desde una perspectiva internacional, ha sido una cuestión esencialmente académica y, consecuentemente, ha encontrado expresión a través de los departamentos de sociología o economía agraria y sus correspondientes congresos internacionales. Naturalmente que la atención de estas instituciones se centraba, se centra, en las componentes que describen la realidad suficientemente para el establecimiento de diagnósticos y, en su caso, para la enumeración de las carencias que, deducidas de la misma descripción, implican propuestas de acción.

Esta segunda preocupación dio lugar a la creación de un núcleo de Centros de Formación universitarios dirigidos a la preparación de investigadores y administradores de proyectos en una tradición que puede considerarse vinculada a los esfuerzos de las Universidades por situarse cerca de la realidad. Algunos de esos centros adquirieron renombre, originando una corriente doctrinal importante, generadora de publicaciones que, durante los años cincuenta (1),

(*) Sociólogo.

(1) Como simples ejemplos pueden citarse, además de otros a B. Hoselitz «The Progress of Underdeveloped Areas» U. Chicago Press, 1952; A. Lewis «The Theory of Economic Growth» G. Allen & Unwin, London, 1952; H. Spicer «Human Problems in Technological Change» Russell Sage F. New York, 1952; G. Myrdall «Theory and the Underdeveloped Regions» G. Duckworth, London 1957; D. Lerner «The passing of Traditional Society» The Free Press, 1958; H. Singer «International Development. Grow and Change», McGraw-Hill, New York, 1961.

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 169 (julio-septiembre 1994).

formaron el «corpus» teórico de los procesos de desarrollo, y que en algunos aspectos, se mantienen en un nivel relevante e influyente en los centros de formación universitaria orientados a los problemas del desarrollo.

La preocupación respecto al medio rural estaba, también presente en los poderes públicos, presente como extensión de los problemas derivados de la agricultura, con una orientación netamente nacional; en la misma medida que la política alimentaria se consideraba –y se considera– esencialmente una cuestión de índole nacional. Aún más, no cabe sino considerarlo como un recurso estratégico de los Estados, en tanto que garantía de independencia. Incluso los recursos alimentarios fueron esgrimidos por algunas naciones como un instrumento de política internacional en los años sesenta.

De otro modo, para los poderes públicos durante mucho tiempo el medio rural existe en tanto que soporte físico de la agricultura; la política rural es, simplemente, otra forma de decir la política agraria.

I. PERSPECTIVAS DE POLITICA RURAL DE LOS SESENTA

A partir de 1960, el elemento esencial para entender la formación de una política rural europea es, sin duda, la formalización de la política agraria comunitaria del, entonces, recién constituido Mercado Común. Efectivamente, la aprobación de la primera Organización Común de Mercado en 1962 dio lugar a la puesta en marcha efectiva de la Política Agraria Comunitaria (PAC) con una clara intención de garantizar la supervivencia de las explotaciones familiares, reconocidas como consustanciales con la sociedad europea. Esto venía a suponer una convergencia entre los intereses «campesinos», y los de las grandes explotaciones que se convertirían, rápidamente, en beneficiarios máximos de la política de garantía de los abastecimientos alimentarios. La protección ante el exterior se expresaba, según la Comisión, con la apuesta sistemática por el ajuste de los precios interiores a un nivel superior a los niveles del mercado mundial (M. Tracy, 1993, 19), al tiempo (y como resultaba imperativo) que se aprobó la creación del FEOGA para financiar las Organizaciones Comunes.

La política rural resultante recoge muy débilmente lo que constituía la clave de las peticiones de los representantes de las Organizaciones Profesionales Agrarias a los signatarios del Tratado en Stresa «mejorar las estructuras de la agricultura, sin poner en peligro las explotaciones familiares» (F. Teulon, 1991, 7). Si bien como señala agudamente Tracy, al apoyo a los agricultores y la atención a sus estructuras se les asignó una posición subsidiaria (Tracy, 1993, 15) dado que el objetivo principal, en ese momento, es «el incremento de la productividad».

En el ámbito de las Organizaciones Internacionales la atención se dirige hacia la organización comunitaria. En efecto una de las primeras aproximaciones al tema del desarrollo rural procede de las prácticas del trabajo social deducidas de las comunidades tradicionales e incorporadas al concepto de desarrollo comunitario, concepto que, en un período, alcanzó un nivel de atención muy amplio en los medios de las administraciones y, de un modo más restringido, en los ambientes universitarios, a los que desanimó su amplio contenido empírico.

Cabe destacar la formación de un importante número de acciones colectivas patrocinadas por las Naciones Unidas y dirigidas a las comunidades y regiones más atrasadas de Europa, a partir del momento en que se consideró apropiada la reinterpretación del concepto de desarrollo comunitario, concebido inicialmente para las regiones extraeuropeas (Batten, 1966, 19), asimilándose la noción de áreas culturalmente atrasadas con las regiones rurales con menor penetración de la economía de mercado, «una vez efectuados los ajustes necesarios» (K. Midwinter, 1968, 5).

El programa de desarrollo comunitario de las Naciones Unidas, incluido dentro del I Decenio del Desarrollo, organizó desde la Oficina en Europa de NN.UU. de Ginebra, un número considerable de reuniones y seminarios en el estricto marco europeo dirigidos a las regiones problemáticas de Europa (Italia, 1958); La formación para el desarrollo Comunitario (Grecia, 1961); El desarrollo social rural (Gran Bretaña, 1963); El Desarrollo social rural (Italia, 1965) y el Desarrollo Comunitario Rural (España, 1968). El conjunto de estas reuniones focalizaba la preocupación, en aquel momento central, acerca del alcance y efectos del desarrollo socioeconómico en los

ámbitos rurales, afectados por la poderosa corriente de centralización de la población en áreas industriales metropolitanas (Hytten, 1968). La atención giraba en torno a las posibilidades de éxito de esos programas enfrentados a la homogeneización cultural, la industrialización creciente de la agricultura y su inserción en los procesos y pautas del mercado capitalista. Se aceptaba que los objetivos del desarrollo comunitario, en los países europeos, se lograrían al «favorecer la integración social y económica entre las zonas ricas y pobres» (Marchionni, 1969, 26) por medio de la generalización de la economía de mercado en el mundo agrario.

Por hacer una referencia a España, en aquellas fechas se habían introducido programas de Ordenación Rural como desarrollo comarcal, en 41 áreas rurales con la inclusión de Agentes de Desarrollo Comunitario en sus equipos de campo e introducido una normativa de apoyo que, en 1968 alcanzó su rango más elevado.

En otro orden de cosas, el Centro Europeo de Coordinación de Ciencias Sociales de Viena promovió la realización de un proyecto internacional de evaluación del futuro de la agricultura y el mundo rural, para el cual se estableció un programa de reuniones entre numerosas universidades y asociaciones internacionales de economía y sociología que elaboraron un programa de trabajo que ocupó desde 1970 hasta 1976 y que coordinado por los profesores H. Mendrás de Francia, B. Galesky de Polonia, H. Stahl de Rumanía y O. Grande de Noruega dio lugar a un conjunto de análisis publicado bajo los auspicios de Naciones Unidas.

El trabajo pretendía realizar una proyección con un horizonte de 15 años sobre los resultados de la población en la actualidad (1970) en las materias siguientes:

- a) La Política Agraria y la agricultura del futuro.
- b) Las Colectividades rurales y el Medio Rural

Para contemplar alternativas que no fueran simplemente extrapolación continuista, se incluyó una evaluación de los procesos de evolución de carácter «terminal», es decir tomando como referencia cuatro diseños de sociedades alternativas, que se recogieron como «imágenes del futuro»: en la agricultura, en el medio rural y en el sistema social completo.

Adicionalmente este trabajo colectivo, que implicaba a 15 Estados, realizó un intento de cohomonestación de metodologías y técnicas de investigación con el propósito de definir un paquete de variables que permitiese homogeneizar las diferentes tipologías de espacios rurales (Barbieris, 1976, 26) de modo que, en lo sucesivo, facilitase las comparaciones internacionales de un modo estable.

La misma existencia de un proyecto de colaboración internacional entre los países, era por sí misma un resultado positivo, ya que en el proyecto convergieron numerosas organizaciones públicas y académicas. Sin embargo, tanto el intento de tipificación y normalización de diferentes conceptos de uso común, como el de establecer unos análisis cuantitativos, homogéneos, de la realidad extrapolada, no obtuvieron resultados especialmente reseñables.

Quizá pueda destacarse como idea más especialmente significativa, el análisis que Jansen (1976, 33) realiza sobre las redes de relaciones intercomunitarias que califican una nueva «ciudadanía rural» dentro de la renovada consideración de los espacios rurales como parte de los espacios urbanos.

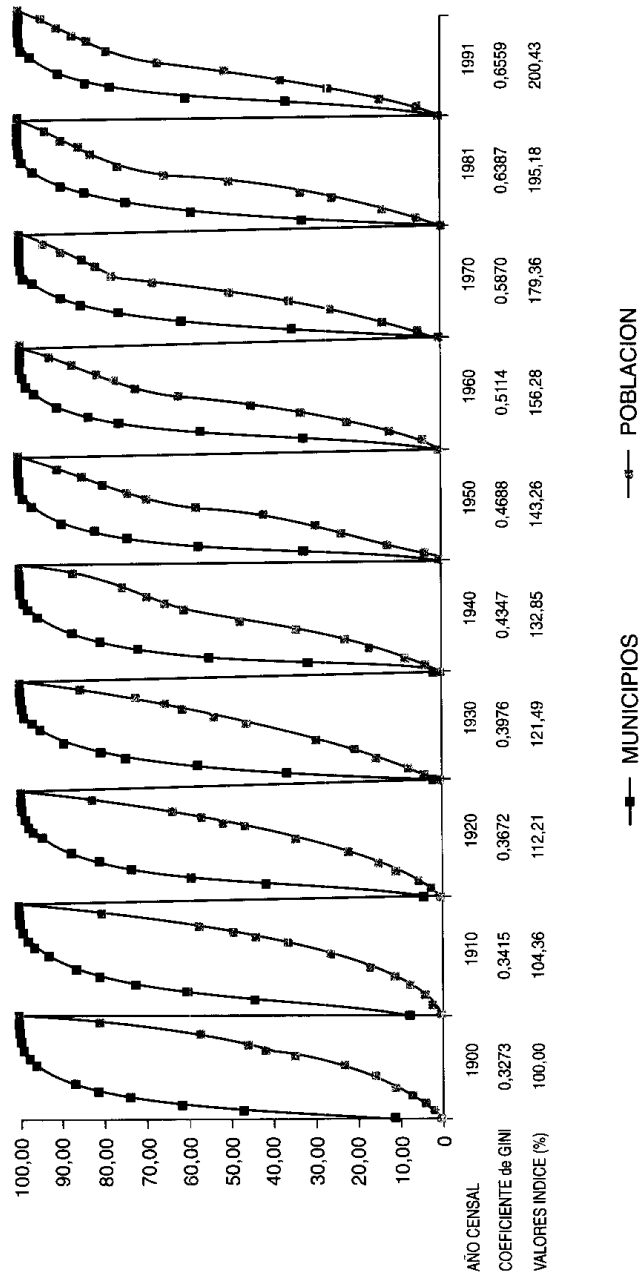
Junto con esta observación, en mi opinión certera sobre la urbanización del medio rural, entendida en un sentido convencional como la homogeneización de los modos de vida, se evaluaba la tendencia a la homogeneización de los procesos agrarios por causa de la creciente dependencia de estos, respecto a las industrias situadas aguas arriba y aguas abajo de la agricultura (Durand, 1976, 175) en un mundo de rentabilización máxima de la agricultura.

La perspectiva principal de la sociedad rural y de la agricultura se vincula con la extensión del sistema industrial, el crecimiento de la escala de las explotaciones y el necesario crecimiento de la escala de las aglomeraciones urbano-industriales, que pasará a producirse a través de los movimientos migratorios, a la sazón muy pujantes en Europa.

Con referencia a nuestro país el proceso de redistribución demográfica puede apreciarse con considerable claridad si se observa en el gráfico 1 la relación comparada de las curvas de Lorenz referidas a los años censales, que muestran una evolución del índice de Gini desde 0,3273 a 0,6559 o lo que es lo mismo una variación porcentual del 100 por ciento entre los dos extremos.

GRAFICO 1

Concentración Demográfica 1900-1991



En el período de 1960 a 1991 los núcleos rurales perdieron algo más del 31 por ciento de la población en beneficio de los núcleos industriales, con un claro deterioro de las entidades intermedias (Sancho, 1969, 89). Un proceso semejante tuvo lugar en el resto de Europa (2).

II. LA IRRUPCION DE LAS ESTRUCTURAS EN LA POLITICA AGRARIA EUROPEA

En el contexto de la Comunidad Europea hasta finales de los años sesenta no hay referencia alguna a la política estructural comunitaria, (diferente de la que los Estados pudieran acometer) y ello, posiblemente por lo que se entendería, desde una perspectiva liberal, como la expectativa de ajuste estructural automático a partir de la racionalización de la producción agraria.

El Informe Manshold, primero de los grandes documentos estructurales, reconoce el fracaso que significa que pese a lo anunciado, las políticas de protección de mercados y sostén de precios no han conseguido que se establezca una paridad de rentas entre los agricultores y el resto de categorías laborales, salvo para un grupo de explotaciones agrarias, más productivas y mejor dimensionadas.

La solución adelantada por el documento implicaba acciones en dos direcciones que se reforzaban mutuamente: Incremento del tamaño medio de las explotaciones y desmantelamiento parcial de los mecanismos de sostén de precios, como mecanismo de saneamiento del universo agrario, demasiado poblado de agricultores ineficientes. Los instrumentos del ajuste serán tres medidas estructurales: a) Ayudas a las explotaciones que elaboren un Plan de Modernización, b) Ayudas a los agricultores que abandonen la actividad y c) Ayuda a la formación profesional y técnica de esos agricultores.

(2) No deja de ser llamativo que en la exposición de motivos de la Ley de Orientación para el desarrollo del Territorio, elaborada por el Gobierno Francés en junio de 1994, se cite como justificación de la iniciativa legal, entre otras razones, la necesidad de reequilibrar y sostener las ciudades pequeñas y medias.

Después de algunas situaciones de tensión alrededor de las propuestas contenidas en el Informe (incluidas las primeras manifestaciones de agricultores ante la CEE), se publicaron las primeras directivas que establecían una política estructural de la CEE, dirigida a la reorganización de las estructuras agrarias de modo que se redujese el número de las mismas, al tiempo que aumentaba su eficiencia productiva. En definitiva, se trataba de facilitar el saneamiento de las explotaciones en beneficio de las más productivas, obviamente las más grandes, únicas que podrán soportar las nuevas condiciones del mercado.

En 1975, un documento elaborado por el Consejo de Europa, recababa de los Estados miembros información acerca de la situación demográfica de los espacios rurales afectados por los movimientos migratorios y las Políticas de defensa del medio rural acometidas; se adelantaba así una preocupación por la permanencia de los sistemas rurales y la población rural. La encuesta tiene la importancia que representa el reconocimiento de un hecho evidente en toda Europa: El medio rural se ha despoblado en el proceso de desarrollo de los años sesenta.

En este mismo año, junto a este documento debe mencionarse la publicación de la Directiva 268/75 que establecía un procedimiento para la determinación de áreas en las cuales se consideraría un régimen de protección especial por encontrarse en situación de inferioridad respecto a otras regiones o zonas, igualmente agrarias, pero no afectadas por situaciones de desfavorecimiento.

La política rural que se deduce de esta situación se orienta hacia la fijación de una política de apoyo a la permanencia de la población agrícola en las zonas agrarias que se calificarán como desfavorecidas por encontrarse en entornos físicos distinguidos por su dificultad para la producción agraria en condiciones competitivas, sea por su orografía (Zonas de Agricultura de Montaña), como por su baja capacidad productiva (Zonas con riesgo de despoblamiento) o por sufrir restricciones singulares a su capacidad (Zonas con Limitaciones Específicas). Estas áreas calificarán los espacios rurales que gozarán de una protección que garantice su continuidad por medio de un régimen especial de prioridades y suplementos en las medidas horizontales que se acometan para la reforma estructural de las

explotaciones agrarias. Incluida entre esas ventajas el pago cofinanciado de una «indemnización compensatoria» al mantenimiento de la explotación en la zona de referencia.

El conjunto de las explotaciones deberá ser sometido a curas de reorganización que simplificando su estructura, así como rejuveneciendo la población activa puedan constituir el núcleo real de la agricultura industrial moderna.

La exigencia de competitividad es universal, únicamente se acepta el hecho de que algunas economías rurales se encuentran mejor situadas que otras para competir. Las ayudas especiales se supone que compensan este diferencial de situación. Se quiere hacer, así, compatible el intento de darwinismo aplicado a las explotaciones agrarias con los compromisos de mantenimiento de explotaciones familiares.

¿Cuántas son esas tierras? ¿Tienden a crecer o por el contrario, disminuyen? Son dos cuestiones que pueden resultar del uso de esta primera política territorial agraria de la Unión en que se contempla el mantenimiento de las superficies productivas por su importancia demográfica, medioambiental más que por su capacidad para la producción. El cuadro 1 detalla la composición actual de las zonas desfavorecidas.

Cuadro 1

EVOLUCION DE LAS ZONAS DESFAVORECIDAS
(Superficie en miles de ha)

	Superficie agraria útil	SAU de las Zonas Desfavorecidas (% sobre la superficie útil total)					
		1986	1987	1988	1989	1990	1993
Alemania	16.910	50,9	50,9	50,9	50,9	53,6	55,7
Bélgica	1.438	21,9	21,9	21,9	21,9	21,9	21,9
Dinamarca	2.799						
España	27.100	62,4	62,4	62,4	63,0	68,0	68,0
Francia	30.581	40,0	40,0	40,0	40,0	45,1	45,8
Grecia	9.251	78,2	78,2	78,2	78,2	78,2	78,3
Holanda	2.019	0,9	1,6	2,4	2,4	2,4	5,5
Irlanda	17.215	58,0	58,0	58,0	58,0	71,5	71,5
Italia	17.215	51,1	51,1	51,1	51,1	51,4	51,4
Luxemburgo	126	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Portugal	4.532	73,1	73,1	73,1	73,1	73,1	73,1
Reino Unido	18.447	52,5	52,5	52,5	52,5	52,6	53,6
CEE-12	136.125	51,6	51,9	51,9	52,0	53,0	55,7

Fuente: EUROSTAT.

Al tratarse de una política de ayuda a las rentas de los agricultores, abonada por el hecho de la permanencia en la explotación, daba margen a los gobiernos de acometer una acción positiva, sin contrapartidas onerosas a exigir y de costo financiero asumible por los presupuestos. En realidad, y como es frecuente, esta medida concebida como compensación territorial al progreso de industrialización agraria y surgida al tiempo que las medidas regionales del Fondo Europeo de Desarrollo (FEDER), ha evolucionado en el sentido de reforzar las diferencias, o al menos mantener el rango de las mismas, habiendo provocado frecuentes propuestas de revisión del mecanismo de cofinanciación, que, en la forma actual, puede ser considerado discriminador.

Efectivamente, una comparación entre los pagos por explotación permite diferenciar con claridad entre los pagos percibidos por los países del sur de la Unión que evolucionan entre el 67 por ciento de Italia y el 40 por ciento de España respecto al promedio abonado por explotación, en tanto que para los países del norte, la oscilación gira en torno a los 300 puntos porcentuales del promedio comunitario que, en 1990, alcanzaba los 900 ECUs.

Como se aprecia en el cuadro que referenciamos a 1986, la evolución de las superficies ha crecido regularmente desde la elaboración de la primera lista comunitaria de zonas desfavorecidas y seguramente tenderá a crecer en la medida que estas zonas cuentan sistemáticamente con ciertas ventajas en los volúmenes de producción protegido o del montante de las primas pagadas.

Esta primera forma de política rural indirecta, se ha mantenido hasta el momento como uno de los factores de financiación de la población agraria residente en los núcleos de población más rural, si bien no se contempla la población mas que en su condición agraria. Es decir se asume el hecho de la predominancia, en las zonas periféricas, de la actividad agraria como fuente de renta principal, posiblemente exclusiva.

III. LA POLITICA RURAL MANIFIESTA

Los instrumentos estructurales, introducidos en los años setenta, tuvieron un éxito limitado pero dieron lugar a una preocupación

continuada por la solución de los problemas de cohesión interterritorial.

La necesidad de los enfoques territoriales integrados se hizo evidente dada la existencia de una tendencia a generar lo que se conocía como «acciones específicas de desarrollo regional» que asumían procedimientos de financiación ajenos al sistema ordinario de financiación del FEDER y que se vinculaban con políticas comunitarias en marcha o con mecanismos de compensación de las ampliaciones de la Comunidad. Estas medidas y sus herederas: los Programas comunitarios ocupan el período de 1981 a 1987 y dieron lugar a acciones que se enfocaban como medidas integradas entre varios Fondos aplicadas durante un plazo temporal fijado y en un ámbito territorial definido.

La definición de ámbitos territoriales diferenciados, y de políticas específicas, de un modo sistemático, viene precedida por una serie de informes sobre la situación de las regiones que, a partir de 1981 se realizaron por los Servicios de la Comisión y de los que se deducía la no muy especialmente brillante aplicación del objetivo de convergencia hacia la cohesión económica y social de las mismas, pese a su reconocida importancia, según los objetivos declarados en la firma del Acta Unica Europea en 1986. La cuestión se convierte en sustancial a partir de las negociaciones para la adhesión de España y Portugal, origen de los Programas Integrados Mediterráneos y la evidencia de que el problema de las discrepancias regionales adquiriría una dimensión nueva con dicha entrada (3).

El tercer informe de las Regiones adelantaba un mecanismo de clasificación que sería tomado en consideración por los redactores del informe del mundo rural y que puede ser considerado como la presentación en sociedad del espacio rural de la Unión y la propuesta de formulación de una política rural diferenciada.

En función del peso de la población agraria o de los activos no agrarios se establecía una tipificación funcional, dando lugar a la

(3) Obsérvese cómo la autorización de un Programa regional para España (La Acción Común para el desarrollo rural) aplicada en las zonas desfavorecidas y el Programa Especial para el desarrollo agrario de Portugal se conciben como acciones convergentes con las aprobadas en los Programas Integrados Mediterráneos y otras operaciones integradas de desarrollo regional.

existencia conceptual de regiones industriales o agrarias. Cada una de estas regiones será, a su vez, analizada según sus propios parámetros de modo que las regiones industriales serán expansivas o en declive; las Agrarias serán de tres categorías: Amenazadas por la expansión urbana, en declive productivo o marginales. Pasando de los elementos sectoriales a los referidos a la productividad: sea global (grado de riqueza medida por el PIB por habitante) o de perifericidad respecto al sistema central, se dio lugar a la determinación de otros dos tipos de regiones las que adolecen de retraso en su desarrollo y las regiones fronterizas e insulares. La tipificación de las regiones, formando parte de un esquema de desarrollo territorial de la Comunidad fue publicado en 1991 como una aproximación a lo que podría ser un plan director de ordenación a escala de toda la comunidad, bajo el título Europe-2000.

En este punto es preciso destacar cómo la evolución de los presupuestos de la Comunidad hizo necesaria una nueva formulación de la política de precios agrícolas restrictiva, que permitiese reducir las superficies cultivadas, considerar los aspectos medioambientales de la agricultura y facilitar la vinculación entre desarrollo agrario y desarrollo rural por medio de la diversificación de actividades en las explotaciones agrarias. El resultado del «Libro Verde» (Segundo de los grandes documentos estructurales) fue la introducción de los estabilizadores como acción ejecutiva, esto es asumida por un órgano administrativo, así como la sistemática reducción de precios de sostenimiento, que alcanza, en el período 1985-88, un valor aproximado al 10 por ciento.

En lugar de las directivas socioestructurales derogadas, se introdujeron nuevas medidas que, en el marco de los objetivos definidos por el informe «verde» se orientaban a facilitar procedimientos de saneamiento del mercado agrario y al «desestímulo» de la producción: estas medidas incidían en la reducción del número de explotaciones por medio de un régimen comunitario de jubilación anticipada o a la reestructuración de las explotaciones cuando se acumulase a otra explotación colindante.

Más expresamente dirigidas a la reducción de excedentes eran las otras tres medidas: la retirada de tierras de la producción, cuyo objeto era facilitar el cese de la producción de por lo menos el 20

por ciento de las superficies útiles dedicadas a las producciones excedentarias, tierras que podrían dejarse en barbecho, forestarse o dedicarse a usos no agrícolas; la segunda medida, dirigida al mismo propósito, la creación de un régimen de extensificación de la producción agraria según el cual se primaba la desintensificación de la producción agrícola o ganadera, sea reduciendo la intensidad de uso de insumos de explotación, sea reduciendo el número de cabezas de vacuno pretendía igualmente alcanzar una reducción del 20 por ciento de la producción en las explotaciones de productos excedentarios. Finalmente en una dirección más flexible, se introducía un régimen de ayuda a la reconversión de las producciones agrarias hacia orientaciones no excedentarias o a actividades no agrarias siempre que fueran congruentes con el mundo rural. El conjunto de estas medidas fue incorporado al poco tiempo al reglamento que se orientaba a la mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias, en el que se incluían los Planes de Inversiones en Explotación Agraria.

Desde un punto de vista global, se puede considerar como una vuelta de tuerca respecto a las formulaciones del Informe Manshold. En efecto, la invitación a la extensificación y reconversión de producciones, así como las medidas de abandono de tierras de labranza, la introducción del concepto de agricultura en zona sensible y algunas medidas forestales implican el reconocimiento de que las vías de reducción de la agricultura (la cura de adelgazamiento) no habían funcionado con las propuestas indicativas de las Directivas de los años setenta y, por tanto, se decide la aplicación de un procedimiento más enérgico de adaptación de la agricultura y el mundo rural a las condiciones del mercado reales: menos agricultores deben producir menos a menor precio.

Sin duda que esto afectará directamente al futuro del mundo rural.

Como quiera que el artículo 130A del Acta Unica incluye una mención expresa a las áreas rurales, dentro de las regiones menos favorecidas, este informe debe mencionarse en continuidad inmediata con la definición de las regiones que se calificarán de menos desarrolladas y el referido al Futuro del Mundo Rural, documento que formalmente puede calificarse como el creador de una definición de la política rural.

El Informe sobre El Futuro del Mundo Rural asume la tipificación elaborada por el análisis regional mencionado, con tres tipos de región rural: el primero definido a partir de su misma proximidad a los centros urbanos, con problemas de competencia por el uso del suelo y población agraria en régimen de tiempo parcial; en esta agricultura, característicamente periurbana, los problemas reales girarán en torno a los elementos ecológicos y medioambientales de las regiones con fuerte presión demográfica.

El segundo de los tipos se denomina de agricultura en declive en el que los problemas de subsistencia de la estructura rural y agraria están caracterizados por la ruptura de la red del hábitat, los problemas de emigración y la reconversión de las producciones. Esencialmente estas regiones plantean problemas de desarrollo de las fuerzas productivas y diversificación de recursos productivos.

El último de los tipos rurales, se refiere a las zonas de productividad marginal, afectadas por problemas específicos derivados de la escasa productividad de los suelos, las dificultades orográficas que limitan la eficiencia productiva, en los que los problemas de erosión y desertización pueden amenazar la pervivencia de un sistema rural, necesario para el mantenimiento del territorio. Estas áreas, periféricas a las grandes tendencias del sistema económico, del que perciben sus efectos más desfavorables y escasamente sus ventajas, requieren un planteamiento fundamentado en una lógica de discriminación positiva, que compense la desventaja que representa la fragilidad de su sistema productivo.

En el documento se adelanta un cuadro de medidas que puede ser calificado como el primer esquema de programa de desarrollo rural con cuatro modelos correspondientes a los tres tipos mencionados. Como es lógico el cuadro de propuestas anotado es únicamente la presentación de un posible programa de desarrollo rural, idea que, asumida por la Comisión, dio lugar a la creación de un Grupo de Trabajo encargado de redactar un documento con propuestas concretas que permitan una política completa de desarrollo rural.

La gran aportación de la Reforma de la PAC, en lo que concierne a la fijación de una política de desarrollo rural es, sin duda, la Reforma de los Fondos Estructurales de 1988 que consagra algunos principios relevantes: la integración de Fondos en ámbitos delimitados,

la definición de objetivos de alcance plurianual y la elaboración de un Marco de actuación de todos los intervinientes con sus respectivos compromisos financieros en un sistema de cooperación y complementariedad entre todos los agentes interesados. Se consagra la concentración de las acciones en cinco objetivos de los que las actuaciones en materia de desarrollo y ajuste de las estructuras en las regiones menos desarrolladas (definidas desde este momento como Regiones del Objetivo n.º 1); la reconversión de las regiones industriales en declive (calificadas como Objetivo n.º 2) y el fomento del desarrollo de las zonas rurales (Objetivo 5b) que junto con la adaptación de las estructuras agrarias a las condiciones que ha introducido la reforma de la PAC (objetivo 5a) configuran el conjunto de objetivos con propósito de acción territorialmente definidas y sujetas a la elaboración previa de programas de desarrollo en los que se definirán los ejes prioritarios de actuación, los programas operacionales y las medidas a ejecutar por cada agente. De este conjunto de objetivos de índole vertical debe excluirse el denominado Objetivo 5a, de carácter horizontal, es decir de aplicación en todos los territorios, puesto que su responsabilidad es facilitar la adaptación de todas las explotaciones agrarias a las condiciones del mercado y ello se considera independientemente de sus condiciones estructurales, lo que posiblemente introduce un elemento de distorsión de los mecanismos de convergencia que subyacen en la reforma de los fondos estructurales.

Uno de los ejes prioritarios de desarrollo que configuran los Programas de desarrollo regional que se redactaron para el período 1989-1993, está orientado a las medidas necesarias para el desarrollo de la agricultura y del medio rural concebido como instrumento para satisfacer las necesidades de infraestructuras rural y agraria, mejora de las condiciones de producción, reforestación, protección del medio ambiente, reconversión de cultivos y valorización de los recursos rurales a través de los correspondientes Programas Operativos.

El desarrollo rural se contempla como una parte inseparable del desarrollo regional, entendiendo que en las regiones del objetivo n.º 1 con una importante componente rural y agraria, las necesidades de crecimiento son multisectoriales y conciernen tanto al mundo rural como a las áreas urbanas y a la integración territorial.

El cuadro 2 detalla la distribución de los presupuestos realizados por los cinco países incluidos en la lista comunitaria de zonas del objetivo 1.

Desde el punto de vista de la cohesión territorial, se puede apreciar con facilidad como, por lo que respecta a España, la opción principal ha sido durante este período, la política de infraestructuras de transporte y comunicación, lo que resulta congruente con la estrategia que alimenta la reforma de los fondos estructurales: favorecer la convergencia entre los Estados Miembros en términos reales, lo que sin duda implica el refuerzo de la cohesión entre las regiones.

En términos de agricultura, la productividad por unidades trabajo ha evolucionado desde el 55,8 por ciento del promedio de Valor Añadido Bruto por UTA de la Unión en 1986, hasta el 69 por ciento de ese mismo promedio en 1990 (Situación, 1993) y un proceso semejante se puede apreciar entre las regiones de España.

La política de desarrollo rural que se incluye en este objetivo se ha concentrado en la mejora de las condiciones de producción agraria, especialmente por medio de las infraestructuras agrarias: obras de transformación en regadío, caminos rurales, concentración parcelaria medidas que ya formaban parte del Programa de desarrollo agrario en zonas desfavorecidas aprobado en 1988 para España y que, desde el punto de vista de la Administración española implica una reflexión vertebradora.

Las zonas rurales con dificultades que se han determinado como zonas del Objetivo 5b en función de los requisitos de naturaleza

Cuadro 2

DISTRIBUCION DE LOS GASTOS TOTALES DEL SECTOR PUBLICO
DE LAS REGIONES OBJETIVO 1

	<i>Grecia</i>	<i>Irlanda</i>	<i>Portugal</i>	<i>España</i>	<i>Italia</i>
Infraestructuras	31,30	25,40	27,30	53,10	47,30
Industria y ayuda a la inversión	12,90	24,60	30,50	17,80	29,60
Agricultura y Desarrollo Rural	13,30	18,00	11,90	14,00	8,30
Fondo Social	13,70	32,00	14,50	15,10	14,80
Varios (programas regionales)	28,80 (*)		15,80 (*)	(*)	
TOTAL GASTO PUBLICO	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Notas: (*) Programas regionales previos a la reforma de los Fondos integrados en los programas operativos.

(**) Para el caso de España e Italia referido sólo a los Programas Operativos en Regiones de Objetivo 1

Fuente: Informe de la Comisión de 1992.

objetiva (densidad, peso de la actividad agraria, peso de la renta agraria y producto interior superior o inferior a los valores regionales a los que corresponde) así como otros de índole más interpretativa (perifricidad, presión del medio ambiente, sensibilidad a la reforma y otros) constituyen un conjunto territorial de 57 regiones afectadas total o parcialmente, lo que significa el 17,3 por ciento de la superficie y el 5 por ciento de la población.

Los setenta y cuatro programas operativos aprobados han definido como ejes prioritarios de su actuación son los siguientes:

1. Diversificación del sector agrario.
2. Desarrollo de sectores no agrarios.
3. Potenciación del turismo rural en sus diversas formas.
4. Conservación y mejora del entorno natural.
5. Desarrollo de los recursos humanos.

La aplicación de los programas de Desarrollo Rural del objetivo 5b, parecen orientarse, desde el punto de vista de las medidas incluidas, principalmente hacia la potenciación de los recursos endógenos de carácter no agrario, si bien es preciso resaltar la diferente importancia que los objetivos infraestructurales agrarios tienen en cada país, se relacionan con el nivel de desarrollo del mismo. Así, las regiones incluidas en el programa de desarrollo rural de un país mediterráneo, como es España disponen de un PIB por habitante promedio de 78,5 puntos porcentuales respecto al promedio comunitario del trienio 1988-90 (recuérdese que las zonas del objetivo 1, son aquellas que se encuentran por debajo del 75 por ciento de este parámetro) en tanto que las mismas regiones del objetivo 5b de Alemania (sin tomar en cuenta los nuevos Landers) cuentan para el mismo período con 103,25 puntos. Las necesidades de inversiones en desarrollo agrario e infraestructuras agrarias de España serán tan importantes como las ambiciones de diversificación de la economía rural, en tanto que para Alemania esa necesidad resultará en orden inverso.

Contando con esta particularidad podemos apreciar como, según datos de la Comunidad (Com, marzo 1992), los proyectos de tipo agrario entre los que se cuentan la mejora y diversificación de la producción agraria, la reconversión de cultivos, la forestación así

como las infraestructuras agrarias cubren el 36 por ciento de las medidas incluidas en los Programas concentrándose de un modo especial en los dos países mediterráneos con zonas de desarrollo rural: España prioriza las medidas destinadas a generar un conjunto amplio de infraestructuras de apoyo a la agricultura (regadíos, concentraciones de parcelas y caminos rurales) e Italia (Caminos, redes de riego) colocando en un segundo escalón las medidas de promoción del sector industrial en el medio rural que, para los dos países, se materializa en la generación de polos de desarrollo.

Las medidas de apoyo a las PYME, en términos de toda la Comunidad, afectan al 24 por ciento de los proyectos presentados y se concentran en los proyectos originados por Francia (polos de desarrollo industrial y «pépinières» de empresas) y Holanda (polos industriales y otras infraestructuras de apoyo). Entre las medidas de mejora de las infraestructuras de servicios esenciales para una efectiva generación de una oferta de turismo rural y, adicionalmente, una consolidación de una estructura industrial y de servicios viable se incluyen medidas para la renovación de los núcleos rurales, expansión de las infraestructuras sociales y redes viarias, principalmente en Alemania pero presente en la mayoría de los programas de desarrollo, como infraestructuras municipales básicas (traídas de agua, redes de electricidad, redes telefónicas, saneamientos) en Italia y España, así como mejora de las redes de comunicación y otras infraestructuras viarias, como necesidad expresa para el conjunto de los núcleos rurales implicados en estos programas.

El 22 por ciento de los proyectos elaborados se han dedicado a promover medidas orientadas a la protección del medio ambiente o al turismo rural, destacándose en este capítulo los proyectos británicos de eliminación de residuos y el tratamiento de los efluentes en el medio rural y los Países Bajos en lo que concierne a la rehabilitación y puesta en valor del patrimonio cultural.

La declaración de zonas protegidas y los parques naturales, cuya puesta en valor puede ser vinculada directamente con una fuente de renta del mundo rural: la actividad turística a través de la promoción del senderismo, instalación de casas de acogida, rutas temáticas y creación de museos ecológicos en el medio rural. Las fórmulas de agroturismo, turismo «verde», que forman parte de los programas de

desarrollo local integral han sido potenciadas a través de los programas LEADER desde 1991.

No obstante lo anterior, el diseño de las medidas de desarrollo rural acometidas a través de los programas de desarrollo regional o de las correspondientes al objetivo 5b, adolecen de un cierto grado de sectorialismo derivado de la misma naturaleza de la reforma de los fondos acordada. Efectivamente, los problemas de desarrollo rural y agrario se asignan a un solo Fondo, lo que viene a representar la persistencia de las correspondencias entre ejes de desarrollo programados y fondos implicados; para el caso del desarrollo rural implica la persistencia de la correspondencia entre acciones de desarrollo rural y FEOGA-Orientación, correspondencia que se reproduce a nivel de cada Estado y Gobierno regional al asumir los departamentos de agricultura la responsabilidad del desarrollo. La acción cooperativa entre los agentes concernidos, especialmente por lo que representa la participación de los poderes locales y en algunos casos, regionales, para la determinación y la gestión de las medidas que constituyen los programas de desarrollo rural tanto en las regiones con retraso como en las zonas rurales del objetivo 5b ha tenido una relevancia menor de la deseable.

El Informe de la Situación de la Agricultura de 1992 (Com, 1993) reconoce dicha limitación, al tiempo que la interpreta en términos de facilidad en los procesos de ejecución, lo que no deja de ser curioso, puesto que la importancia de la participación de las instituciones locales en la preparación de los programas no debería fundamentarse en argumentos de eficacia sino de coherencia o, si se quiere, de justicia.

La percepción de la relativa rigidez en la integración de los Fondos o en su coordinación que alcanza a algo menos del 50 por ciento de los programas operativos de las zonas en retraso y al 70 por ciento en las zonas de desarrollo rural, implica el reconocimiento de una restricción efectiva del propósito de la integración, coordinación y cooperación entre objetivos y agentes: la determinación de las cuantías asignadas a cada fondo predeterminan las posibilidades de cooperación efectiva.

Algunos estudios de la Comisión de la Unión sugieren la conveniencia de estudiar la creación de un instrumento financiero específico para los programas de desarrollo rural dada la especial importan-

cia que para éstos tiene la participación de todos los agentes y, aún más, la participación prioritaria de las instancias locales o subregionales, dicho fondo vendría a reemplazar las funciones actuales de la Sección Orientación del FEOGA «en algún momento» (Com, 1992, 39), presumiblemente este futuro instrumento tendería a considerar los problemas de desarrollo rural con una perspectiva de financiación en paquete, a través de las subvenciones globales para los programas de desarrollo rural.

La introducción de una Iniciativa Comunitaria, denominada Relación entre Actividades de Desarrollo Económico Rural (LEADER), en 1991, se justificaba como una vía de aproximación a los problemas más inmediatos de la población rural, habitualmente expresados a través de los niveles de autoridad local, cuya presencia en los niveles superiores de planificación y de gestión es poco relevante, posiblemente por la amplitud de los problemas territoriales que se contemplan desde una perspectiva regional. Igualmente se trata de garantizar una integración de los fondos por medio de la asignación a este programa de una dotación presupuestaria constituida por la aportación de los tres fondos estructurales, por último y posiblemente lo más importante, se establece como procedimiento de financiación, la asignación de una subvención global para la totalidad de los programas elegibles que sera gestionada por el organismo intermediario que designe cada Estado Miembro como responsable del reparto de las subvenciones individuales que sean aplicables a cada beneficiario final. Este procedimiento de financiación que permite la vinculación directa entre los interlocutores del nivel final (la población rural) y los instrumentos comunitarios, no se ha empleado hasta ahora en el ejercicio de los programas operativos, fundamentalmente asumidas por los poderes regionales.

La posibilidad del crecimiento de iniciativas que comporten subvenciones globales parece implicar una distribución de competencias, aparentemente poco resueltas, entre los interlocutores regionales y locales de los diferentes países. En cualquier caso y en nuestra opinión, las acciones de desarrollo rural evidentemente tenderán a mantener este procedimiento e incluso a intensificarlo.

El programa LEADER se dirige a financiar las iniciativas de desarrollo rural que se definan a nivel de comunidades locales con

un ámbito menor que el calificado como NUTS III (provincial) según los servicios estadísticos comunitarios en las áreas sujetas a Programas de Desarrollo Regional o Rural (para el caso español, el nivel más adecuado resultaba ser el comarcal), en los que exista una asociación local con cierto grado de reconocimiento social interesada en el desarrollo local.

La constitución de estos grupos, es el primer paso para la redacción de un plan de desarrollo local o comarcal. Se han constituido más de 500 grupos locales de desarrollo rural que presentaron propuestas de programa de actuación. Doscientos trece de ellos han sido aceptados por presentar proyectos apoyados por una estructura local de suficiente garantía para asegurar una gestión estable de las subvenciones que regularmente deberán serles transferidas hasta la conclusión del programa.

La dotación financiera para la ejecución de estos proyectos, constituida con recursos procedentes de los tres fondos, se dedicarán fundamentalmente a la valorización de los recursos endógenos de las áreas implicadas en cada uno de los Centros de Desarrollo, singularmente en los aspectos de turismo rural, industria artesana y servicios locales a las empresas o a la población, Elaboración de productos característicos con márchamo de calidad y diversificación de la estructura ocupacional.

La puesta en valor de los recursos endógenos, más allá de su nivel declarativo, ha implicado en la totalidad de los casos la realización de estudios de evaluación de los recursos locales, de los estrangulamientos y requisitos que limitan su efectiva puesta en marcha y de las necesidades de concentración de esfuerzos que se pueden requerir para la asunción de iniciativas económicas con expectativas de viabilidad.

Las actuaciones posibles tienen que dirigirse a la población de la que, en principio, surge el Grupo de desarrollo; la generación de algún procedimiento de divulgación entre la población, no sólo por facilitar la sensibilización de la misma, sino, sobre todo por movilizar el potencial empresarial que en ella se contenga, puesto que la viabilidad del desarrollo rural depende de la posibilidad de alcanzar una cierta «masa crítica» de densidad económica, procedente de un número elevado de asociaciones de interés, entre las que no es la

menos importante, la actividad empresarial y la existencia de asociaciones de índole económica que surjan a través del Centro de Desarrollo.

Es importante señalar que, en la mayoría de los casos, se ha producido una intensa aproximación entre los programas de desarrollo rural del objetivo 5b y los proyectos locales de desarrollo, cuyo punto de apoyo procede de la participación en la financiación de los proyectos locales por los presupuestos de las administraciones regionales donde se encuentran situados los LEADER's con lo que se produce una muy deseable convergencia que evita, en primer lugar, el riesgo de un autonomismo de las acciones locales de desarrollo que no darían otro resultado que la esterilidad de los esfuerzos locales. También se evita la duplicación que se puede producir cuando un programa de desarrollo de zonas rurales del objetivo 5b contemple la promoción de actividades fomento de las pequeñas empresas o el turismo rural.

Finalmente esta aproximación, permite articular en un único esquema, las acciones de desarrollo integrado local y las experiencias piloto de mejora de la explotaciones agrarias y que se dirigen en muy buena medida a la potenciación de actividades productivas agrarias de carácter no tradicional: agricultura biológica, cultivos de aprovechamiento en las industrias químicas en algunas áreas del mediterráneo, cultivos aromáticos o medicinales y otras actividades, ligadas a los procesos de información y asistencia técnica, que no forman parte de las intervenciones programadas en el objetivo 5b, pero que deben ser articuladas en beneficio de la complementariedad de las intervenciones de desarrollo.

Para el caso de España, según las informaciones divulgadas hasta el momento (L. Pardo, 1995, 15), la Iniciativa LEADER, ha evidenciado un considerable éxito de la experiencia que afectaba a un total de 52 Comarcas en las que se constituyeron Centros de Desarrollo como entidades jurídicas singulares a partir de Mancomunidades, Asociaciones, Grupos cooperativos, Sociedades y otras figuras que en conjunto elaboraron programas de desarrollo que contaban con un montante global de 43.000 millones de pesetas de los cuales constituían aportaciones de inversores privados un total de 15.000 millones de pesetas. Al efectuarse la evaluación de las inver-

siones efectuadas por parte del IRYDA, en su condición de organismo intermediario, se ha podido establecer que la cifra final rebasaba los 63.000 millones de pesetas, incremento que sólo es imputable a la decidida implicación de los inversores particulares, lo que sin duda es testimonio efectivo, en primer lugar de la sensibilidad de las zonas rurales a los estímulos al desarrollo en condiciones de gestión endógena al tiempo que permite suponer la creación de un colectivo de población dinámica, en términos de capacidad de asumir iniciativas que pueden hacer presumir un futuro para el mundo rural en las condiciones cambiantes del sistema económico.

De los más de 5.000 proyectos aprobados, 2.700 se han dedicado a inversiones de turismo rural, con una creación de puestos de trabajo superiores a las 850 plazas en una variedad extraordinaria de iniciativas: pequeñas instalaciones, proyectos de acondicionamiento de balnearios, hospedería, senderismo, etc. que muestran un norte de la nueva perspectiva rural, si bien algo sobrevalorada puede ofrecer una efectiva alternativa a la población rural. En efecto, los problemas derivados de una oferta casi desmigajada, e inestable en sus características de la oferta son una de las restricciones más serias. Lo que ha llevado a planteamientos de tipo estructurado como vía para mantener un procedimiento seguro de centros de acogida de calidad uniforme y oferta complementaria, no siempre desarrollada.

IV. LA POLITICA RURAL DESPUES DE LA NUEVA POLITICA AGRARIA COMUNITARIA

La reforma de las Organizaciones Comunes de Mercado, que se producen a partir de la configuración de unas condiciones económicas internacionales en las que la política de protección de las producciones interiores y el mismo principio de preferencia comunitaria son puestas en cuestión, han tenido como substrato el crecimiento de la presión de la liberalización del mercado agrario mundial, en el que el GATT se ha comprometido desde la Ronda de Tokyo y que ha llegado hasta la constitución de la Organización Mundial del Comercio el próximo año, después de haber sido estrangulada en los años

cuarenta, por los intereses norteamericanos y la guerra fría (Tammes, 1975).

Resulta a todas luces evidente que este cambio tiene implicaciones esenciales en la política estructural agraria y, desde nuestro punto de vista, asigna un significado singular a la política rural comunitaria de los años noventa.

El diseño actual de la política rural es, en mi opinión la fórmula que se ha establecido para el ajuste de la sociedad rural, al menos para el período de transición entre el mercado protegido y el mercado abierto. Las fórmulas de adaptación de las estructuras agrarias introducidas en 1988, de escaso resultado, se declaran extinguidas y se sustituyen por tres medidas de orientación semejante, si bien de objetivos más amplios y mejor financiadas, al quedar concebidas dentro de la política de adaptación de mercados como medidas de acompañamiento a la reforma de la PAC y quedar inscritas como complemento a las reformas de las Organizaciones Comunes de Mercado, pasando en consecuencia a ser financiadas por el mismo fondo que la política de precios, por esto se habla, en algunos documentos de la Comisión, de la posibilidad de sustituir la sección Orientación del FEOGA por un nuevo fondo de Desarrollo Rural en el que la componente agraria posiblemente se habrá reducido o, quizás, extinguido.

Las tres nuevas medidas de reforma estructural de las explotaciones agrarias buscan de nuevo la reducción de las superficies productivas y de las mismas producciones agrarias por medio de la jubilación anticipada de agricultores en que se incluye expresamente el redimensionamiento de las nuevas, surgidas de la incorporación de las del agricultor cesante y las medidas de forestación de tierras agrícolas que igualmente trata de reducir la capacidad productiva de las explotaciones a través de la inclusión de actividades forestales en las explotaciones existentes o a la sustitución de tierras de uso agrícola por una orientación forestal, razonablemente en tierras de productividad marginal y orientación productiva excedentaria.

La medida de acompañamiento más relevante se dedica a la creación de un régimen de ayuda para las prácticas agrarias compatibles con el medio ambiente. Esta medida recoge varias de las medidas contempladas anteriormente aunque potenciando su importancia

introduce algunas más, orientadas a la reducción de la producción a través de prácticas extensivas o minoración de las cabañas ovinas o bovinas y conversión de áreas agrícolas en pastorales, las medidas previstas en este reglamento puede ser configuradas como parte de un programa nacional que afecte a la totalidad del territorio.

Se destaca especialmente el reglamento medioambiental por representar con más claridad el tránsito de la política de apoyo a la agricultura como expresión de la política rural a la concepción de ésta como el trabajo de algunos profesionales, no exclusivo ni excluyente. La atención al medio ambiente, el cuidado del entorno se convierte en una fuente de renta autónoma, contemplada por algunas iniciativas LEADER y en general, donde no se prevea retribución directa por ese «servicio público», susceptible de ser valorizado a través de las fórmulas de turismo ecológico.

En efecto, inicialmente los agricultores lo son y adicionalmente tienen ocupaciones complementarias de naturaleza agraria o no agraria. La diversificación de las rentas así como la posición complementaria de la agricultura modifica el orden de la definición de la población rural. De todo esto se deducían tipificaciones de población rural cuya variable patrón era la dedicación a la agricultura. La introducción de la componente medioambiental de los agricultores implica un desplazamiento desde la variable ocupacional a la ecológica, sea por el tipo de poblamiento o por su carácter de «espacio regenerador» y función amortiguadora (Com, 1988, 39) quedando sin contemplar la variable cultural, última del famoso trípode de Bealer (Miller y Luloff, RS, 1981, 609), que sin duda deberá jugar un papel importante en la futura política rural.

Los nuevos reglamentos estructurales adoptados en 1993 para el período 1994-1999 continúan la política delimitada por los cinco objetivos que se establecieron en 1988 y cuyo resultado ha sido valorado positivamente, tanto a nivel institucional como técnico. Además se ha incluido un nuevo instrumento financiero para la Ordenación de la Pesca que viene a significar de hecho la inclusión de un nuevo objetivo.

Desde el punto de vista del desarrollo rural se introducen dos referencias que implican la nueva dirección de la política rural: en primer lugar se explicita el objetivo 5 como de «fomento del desa-

rollo rural» y se especifica que el objetivo 5b, facilitará el ajuste estructural de las zonas rurales así como se refuerza el papel que el desarrollo sostenible tiene en los programas territoriales que incluirán tanto la evaluación de los elementos medioambientales como la estimación del impacto ambiental de cada medida.

La delimitación territorial de las zonas afectadas por problemas de retraso en su desarrollo se ha incrementado en la medida que salvo dos Estados miembros (Luxemburgo y Dinamarca) todos los demás han incluido algún territorio, en especial Alemania que desde 1992 ha incluido los Landers del este. Para el caso español se ha incluido en la lista la región de Cantabria, anteriormente repartida entre el objetivo 2 y el 5b.

Como quiera que la ampliación de las zonas, desvirtúa de alguna manera el principal argumento de la acción estructural del objetivo 1, se ha incluido una fuente de financiación adicional a través de los fondos de Cohesión que si bien se dirigen a dos medidas muy precisas (medio ambiente y transportes), se puede decir que se aplica a los Estados que protagonizaban la acción en este objetivo en el período 1989-93 (recuérdese la enérgica actuación del gobierno español en las discusiones preparatorias del Tratado).

En el objetivo 5b, aparte de algunas simplificaciones metodológicas y procedimentales se mantiene esencialmente el paquete de medidas previsibles y la ambigüedad de la doble definición de las áreas rurales elegibles, en función de elementos objetivos o estimativos, que facilita la aplicación del criterio comunitario expresado en el seno de las reuniones de la OCDE: la política de desarrollo rural «debe dirigirse a todas las zonas rurales de la Comunidad» (OCDE, París, 1993) en la medida que todas las áreas rurales se pueden definir como zonas con retraso respecto a sus contextos regionales.

En la misma dirección, la comunicación a los Estados miembros que decidía la convocatoria de proyectos para la aplicación de la iniciativa comunitaria LEADER II, mantiene los procedimientos de la iniciativa anterior y se concentra en la generación de instrumentos de intercambio de experiencias entre los grupos de desarrollo que permitan la constitución de un «corpus» que aunque no excesivamente doctrinal sí tenga un importante valor empírico como

apoyo para la generación de actividades de desarrollo económico rural.

Se definen como medidas de innovación rural un conjunto de acciones semejantes a las anteriores pero con un nivel de dotación considerablemente superior (más de 164.000 millones) y un papel asignado a la iniciativa privada reforzado.

V. EL PROBLEMA DE LA DEFINICION EN LA OCDE

El Consejo de la OCDE acometió en 1991 un proyecto que tituló Programa de Desarrollo Rural, para el que constituyó un Grupo especializado que asumió la responsabilidad de sintetizar las políticas de desarrollo rural en marcha entre sus miembros y los ítems más relevantes que configuran dicha política; fruto de este compromiso fue la publicación del informe sobre las políticas de desarrollo rural (OCDE, 1993) en el que el grupo del Consejo reconocía la limitación que para la mayoría de los estados miembros representa la escasez de informaciones estadísticas sistemáticas de las zonas rurales, tanto si se considera desde un punto de vista geográfico como desde una perspectiva más global.

La percepción de la importancia que tiene la provisión de un sistema de indicadores rurales que permitan comparaciones estables entre los Estados, así como referencias conceptuales que no adolezcan de ambigüedad, llevó al Secretariado del Programa de Desarrollo Rural a constituir un comité ad hoc como grupo de trabajo para los Indicadores rurales que dio lugar a la publicación de un Informe específico sobre los Indicadores de Desarrollo Rural (OCDE, 1994) en el que se realizó un importante esfuerzo de homogeneización del concepto mismo de lo rural entendido con tres dimensiones: la espacial, la «temática» (referida a la demografía, la ocupación, la cultura, el entorno) y la duración, que implica el reconocimiento de un proceso dinámico de las zonas rurales.

El informe intenta una primera aproximación a la elaboración de información estadística, refiriéndola a la diferente intensidad que los espacios rurales tienen en entornos físicos en que los Estados acumulan informaciones (para el caso español se optó por la provincia,

dado que la Comunidad Autónoma, resultaba un entorno excesivamente difuso) y acordando una cortadura arbitraria, como toda cortadura de las ciencias sociales: para los casos de Europa, América del Norte y Oceanía se determinó como «rural» es espacio territorial en el que la densidad por habitante se encontrase por debajo de los 150 habitantes/km (Japón reconoce como rural las densidades inferiores a los 500 h/km) distinguiéndose las áreas administrativas fijadas como base estadística en función de la cantidad de municipios con densidades inferiores o superiores a dicha cortadura para clasificarse como «predominantemente rurales» aquellas que cuentan con una población en comunidades «rurales» superior al 50 por ciento y designa como «predominantemente (o esencialmente) urbanas» aquellas que cuentan tan sólo con un 15 por ciento de comunidades en la categoría «rural». Obviamente son «relativamente» rurales las situadas entre los dos límites (OCDE, 1994, 33).

El procedimiento acordado tiene como primera virtualidad precisamente esa, que es acordado, lo que en principio es ventajoso para conocer las condiciones en que se pueden aceptar las comparaciones entre lo «rural» de Alemania, Estados Unidos o España.

Los redactores del Informe procedieron a elaborar un primer paquete de indicadores, que puede decirse que adolece de algunas de las limitaciones que suelen derivarse de las premuras de los Organismos Internacionales por producir resultados consensuados, en el sentido de asumir fácilmente las ambigüedades del primer documento publicado como primera aproximación a un sistema internacional de indicadores rurales, en el que la variable independiente resulta ser la espacial.

La principal aportación de este modelo de indicadores estriba en la concepción de una única base territorial. Es la totalidad del territorio la que se evalúa, según un criterio territorial (la ocupación humana del suelo) el peso relativo de los espacios rurales, todo el espacio es rural o todo el espacio es urbano en términos relativos al otro.

Los indicadores escogidos, aun siendo un poco limitados discriminan con suficiente claridad los entornos territoriales escogidos (zonas de predominancia rural o urbana) pero no resuelven en absoluto la necesaria tipificación de las diferentes categorías de zona rural que la misma OCDE establece en función del grado de integra-

ción económica en otro documento (OCDE, 1993, 34) como integrados, intermedios o aislados, en clara aproximación a las formulaciones de la Unión Europea.

El cuadro que se muestra en el anejo 1 detalla la consecuencia de la aplicación de la tipología territorial a España, con resultado bastante satisfactorio, en tanto que, por el momento, no hay posibilidad de tipificar las zonas rurales según su grado de integración al sistema económico.

En definitiva cabe esperar que el trabajo iniciado por la OCDE a través de su grupo de Desarrollo rural, tenga la continuidad suficiente para justificar el esfuerzo de recogida de datos y su homogeneización, quedando para otra ocasión la posibilidad de ampliación matización de los indicadores, hasta ahora reconocidos, entre los que no se cuentan ni parámetros culturales ni análisis de la dispersión del hábitat, pese a la enorme diversidad que implica el concepto de territorio de referencia para las estadísticas. En particular creo que una definición espacial de lo rural encontrará dificultades para profundizar en los elementos característicos del mundo rural, que con las nuevas formas de entender la política rural deberán encontrar expresión en las componentes socio-culturales más que en las socio-económicas.

VI. CONCLUSION

La eclosión de la preocupación internacional por el mundo rural, más allá de lo académico puede considerarse resultado de la convergencia de dos fenómenos entrelazados: de una parte la contumacia de las estructuras agrarias, superpobladas y muy divididas, con las consecuencias medioambientales conocidas y la dificultad de planificar mecanismos de absorción en sectores alternativos ni de absorber la capacidad productiva en el mercado interno o externo.

La formulación actual de la política rural en los diferentes organismos internacionales se plantean respuestas a cuestión ¿qué puede hacerse con la población rural, agrícola, si se desincentiva la producción agraria?

El descubrimiento de lo rural como fenómeno distinto y autónomo de la agricultura es sin duda una de las respuestas posibles. Y además la más juiciosa al desviar parte de las fuerzas excedentes hacia los problemas de mantenimiento de muy amenazado entorno por causa de política agrícola intensiva.

La percepción del mundo rural como un entorno singular, con una capacidad de oferta medioambiental poco aprovechada y tradiciones artesanas de calidad recuperables son sin duda una buena opción de futuro.

Quizá la única, ya que la alternativa implicaría la introducción de políticas rurales neodarwinistas que sin duda incidirían más en deterioro medioambiental.

ANEJO 1
TIPIFICACION DE ZONAS NUTS III SEGUN SU DENSIDAD

	TOTALES NACIONALES										OCDE	
	Indicadores de población y superficie										Peso de las Z. rurales	Calificación OCDE
	Superficie km²	Población n.º	Densidad hab/km²	Número entidades	Número municipios	Entidades/municipio	Municipios/100 km²	Entidades/municipio	Número municipios	Entidades/municipio		
Albacete	14.901	342.677	23,00	304	86	3,5	0,6	100,00	1	Rural	100,00	1
Avila	8.040	174.378	21,69	436	248	1,8	3,1	67,47	1	Rural	67,47	1
Badajoz	21.811	650.388	29,82	299	162	1,8	0,7	95,90	1	Rural	95,90	1
Cáceres	19.877	411.025	20,68	343	217	1,6	1,1	91,23	1	Rural	91,23	1
Ciudad Real	19.802	475.435	24,01	175	100	1,8	0,5	77,30	1	Rural	77,30	1
Córdoba	13.770	754.452	54,79	419	75	5,6	0,5	51,27	1	Rural	51,27	1
Cuenca	17.129	205.198	11,98	363	238	1,5	1,4	100,00	1	Rural	100,00	1
Huelva	10.149	443.476	43,70	722	79	2,9	0,8	54,15	1	Rural	54,15	1
Huesca	15.368	207.287	13,49	722	200	3,6	1,3	74,83	1	Rural	74,83	1
Jaén	13.499	637.633	47,24	460	96	4,8	0,7	74,03	1	Rural	74,03	1
Lleida	12.142	353.455	29,11	916	229	4,0	1,9	55,69	1	Rural	55,69	1
Lugo	9.824	384.365	39,13	10.180	66	154,2	0,7	77,89	1	Rural	77,89	1
Orense	7.271	353.491	48,62	4.187	92	45,5	1,3	66,06	1	Rural	66,06	1
Palencia	8.064	185.479	23,00	458	191	2,4	2,4	54,22	1	Rural	54,22	1
Segovia	6.853	147.188	21,48	374	208	1,8	3,0	63,06	1	Rural	63,06	1
Soria	10.284	94.537	9,19	491	183	2,7	1,8	100,00	1	Rural	100,00	1
Teruel	14.793	143.680	9,71	371	236	1,6	1,6	100,00	1	Rural	100,00	1
Toledo	15.375	489.543	31,84	253	204	1,2	1,3	70,94	1	Rural	70,94	1
Zamora	10.563	213.668	20,23	516	248	2,1	2,3	63,07	1	Rural	63,07	1
Zona rural	249.515	6.667.455	26,72	21.496	3.158	6,8	1,3	73,93			73,93	

TIPIFICACION DE ZONAS NUTS III SEGUN SU DENSIDAD (Cont.)

	TOTALES NACIONALES										OCDE	
	Indicadores de población y superficie										Peso de las Z. rurales	Calificación OCDE
	Superficie km ²	Población n.º	Densidad hab/km ²	Número entidades	Número municipios	Entidades/municipio	Municipios/100 km ²					
Alava	2.956	272.447	92,17	438	51	8,6	1,7	16,83	2	Intermedio		
Alicante	5.827	1.292.563	221,82	306	138	2,4	2,4	17,30	2	Intermedio		
Almería	8.814	451.114	51,18	798	102	7,8	1,2	40,06	2	Intermedio		
Baleares	5.002	709.138	141,77	264	66	4,0	1,3	41,46	2	Intermedio		
Burgos	14.212	352.772	24,82	1.187	371	3,2	2,6	35,75	2	Intermedio		
Cádiz	7.441	1.078.404	144,93	227	42	5,4	0,6	38,35	2	Intermedio		
Castellón	6.662	446.744	67,06	548	136	4,0	2,0	23,13	2	Intermedio		
Coruña	7.949	1.096.966	138,00	11.305	94	120,3	1,2	35,46	2	Intermedio		
Girona	5.911	509.628	86,22	1.143	222	5,1	3,8	35,25	2	Intermedio		
Granada	12.618	790.515	62,65	554	168	3,3	1,3	42,21	2	Intermedio		
Guadalajara	12.202	145.593	11,93	476	287	1,7	2,4	48,30	2	Intermedio		
León	15.652	525.896	33,60	1.419	212	6,7	1,4	49,21	2	Intermedio		
Rioja	5.024	263.434	52,44	256	174	1,5	3,5	38,10	2	Intermedio		
Málaga	7.301	1.160.843	159,00	341	100	3,4	1,4	23,75	2	Intermedio		
Murcia	11.313	1.045.601	92,42	1.191	45	26,5	0,4	35,88	2	Intermedio		
Navarra	9.599	519.277	54,10	943	265	3,6	2,8	49,13	2	Intermedio		
Asturias	10.604	1.093.937	103,16	6.897	78	88,4	0,7	29,64	2	Intermedio		
Pontevedra	4.495	896.847	199,52	6.171	61	101,2	1,4	25,86	2	Intermedio		
Salamanca	12.357	357.801	28,96	991	362	2,7	2,9	46,00	2	Intermedio		
Sta. Cruz Tenerife	3.379	725.815	214,80	658	53	12,4	1,6	19,06	2	Intermedio		
Cantabria	5.269	527.326	100,08	973	102	9,5	1,9	28,44	2	Intermedio		
Sevilla	14.061	1.619.703	115,19	299	103	2,9	0,7	31,38	2	Intermedio		
Tarragona	6.286	542.004	86,22	424	183	2,3	2,9	40,92	2	Intermedio		
Valladolid	8.106	494.207	60,97	300	225	1,3	2,8	30,74	2	Intermedio		
Zaragoza	17.282	837.327	48,45	402	291	1,4	1,7	26,90	2	Intermedio		
Zona intermedia	220.322	17.755.902	80,59	38.511	3.931	9,8	1,8	32,33				

TIPIFICACION DE ZONAS NUTS III SEGUN SU DENSIDAD (Cont.)

	TOTALES NACIONALES										OCDE	
	Indicadores de población y superficie										Peso de las Z. rurales	Calificación OCDE
	Superficie km ²	Población n.º	Densidad hab/km ²	Número entidades	Número municipios	Entidades/municipio	Municipios/100 km ²					
Barcelona	7.749	4.654.109	600,61	806	307	2,6	4,0			3,77	3	Urbano
Gipúzcoa	1.918	676.488	352,70	263	87	3,0	4,5			8,48	3	Urbano
Madrid	8.056	4.947.555	614,15	437	178	2,5	2,2			4,29	3	Urbano
Palmas, Las	4.084	767.969	188,04	482	34	14,2	0,8			14,50	3	Urbano
Valencia	10.809	2.116.744	195,83	462	260	1,8	2,4			11,58	3	Urbano
Vizcaya	2.248	1.155.106	513,84	508	109	4,7	4,8			6,44	3	Urbano
Ceuta	20	67.615	3.380,75	1	1	1,0	5,0			0,00	3	Urbano
Melilla	13	56.600	4.353,85	1	1	1,0	7,7			0,00	3	Urbano
Zona urbana	34.897	14.442.186	413,85	2.960	977	3,0	2,8			6,07		
Zonas de tipo	Indicadores de población y superficie										Peso de las Z. rurales	
	Superficie km ²	Población n.º	Densidad hab/km ²	Número entidades	Número municipios	Entidades/municipio	Municipios/100 km ²					
	Rural	249.515	6.667.355	26,72	21.496	3.158	6,81	1,27			73,93	
Intermedio	220.322	17.755.902	80,59	38.511	3.931	9,80	1,78			32,33		
Urbano	34.897	14.442.186	413,85	2.960	977	3,03	2,80			6,07		
España	504.734	38.865.443	77,00	62.967	8.066	7,80	1,60			29,71		

BIBLIOGRAFIA

- M. TRACY, 1993. «El Espíritu de Stressa». *Revista de Estudios Agrosociales*, n.º 165.
- F. TEULON, 1991. *La Politique Agricole Commune*. París, PUF.
- T. R. BATTEN, 1966. *Las Comunidades y su Desarrollo*. Méjico, FCE.
- NN.UU., 1969. *Seminar on Rural Community Development*. New York, Publ.
- M. MARCHIONNI, 1969. *Comunidad y Desarrollo*. Barcelona, Nova Terra.
- C. BARBERIS, 1976. *L'avennire delle campagne Europee*. Roma.
- CEE, 1992. *El futuro del Mundo Rural*. Madrid, MAPA.
- CEE, 1992. *La Política de Estructuras Comunitarias*. Bruselas (mimeo).
- CEE, 1993. *Situación de la Agricultura en la Comunidad. Informe 1992*. Bruselas, Publ. CEE.
- J. R. LÓPEZ PARDO, 1995. «Las Iniciativas Comunitarias de desarrollo rural. Del LEADER I al LEADER II». *El Boletín*, n.º 19, enero, Madrid.
- M. K. MILLER y E. LULOFF, 1981. «Who is Rural? A Typological Approach to the Examination of Rurality». *Rural Sociology*, 46 (4), pp. 608-625, RSC.
- OCDE, 1993. *Quel Avenir pour nos compagnes? Une Politique de Développement Rural*, Ed. OCDE, París.
- OCDE, 1994. *Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique territoriale*, Ed. OCDE, París.
- R. SANCHO, 1968. «Las Comunidades Rurales de cara a su transformación». *REAS*, n.º 67.
- R. TAMAMES, 1975. *Estructura Económica Internacional*. Madrid, A. Editorial.

RESUMEN

La política rural renacida en los últimos años en los entornos de las instituciones internacionales con orientaciones no académicas, es resultado de los reiterados esfuerzos de muchas de estas instituciones de proveer de un sistema de reducción de la población agraria y de continuo fomento de las grandes explotaciones. La política rural diferente de la política agraria aparece cuando las resistencias de la producción agraria a su reorganización ha generado un proceso crítico de pérdida de calidad medioambiental y despoblamiento del mundo rural.

La solución que en todos los foros se contempla se dirige hacia una vinculación comercial del medio rural con el sistema urbano, ofreciendo al mismo medio ambiente, artesanía y calidad de vida. Formulación válida en el momento en que simultáneamente los procesos de concentración urbana parecen en regresión.

RESUME

Le renouveau que la politique rurale a connu au cours de ces dernières années au niveau des institutions internationales à orientation non-académique est le fruit

des efforts continues que nombre de ces institutions ont réalisés en vue de mettre en place un système de réduction de la population agricole et d'encouragement permanent des exploitations de grande taille. La politique rurale différente de la politique agricole fait son apparition quand l'opposition de la production agricole à sa réorganisation est à l'origine d'un processus critique de baisse de la qualité environnementale et de dépeuplement du monde rural.

La solution qui est envisagée au niveau de tous les forums prévient l'établissement d'une liaison commerciale entre la milieu rural et le système urbain, susceptible de donner à ce dernier un environnement, des moyens artisanaux et une qualité de vie, cette formulation paraissant valable à l'heure actuelle à laquelle simultanément les processus de concentration urbaine semblent être en voie de régression.

S U M M A R Y

Rural policy, which has taken on new life in the circles of non-academic international institutions, is the result of repeated efforts on the part of many of these institutions to furnish a system of reducing the farming population and continuously promoting large holdings. Rural, as separate from agricultural, policy appears on the scene after the resistance of agricultural producers to restructuring has led to a critical process, whereby there has been a loss of environmental quality and depopulation of the rural world.

The solution considered by all of the organizations addresses a trade link between rural areas and the urban system, offering the latter environment, craftsmanship and quality of life, a valid formulation at a time when the processes of urban concentration appear to be in decline.
