

ACCIONES INSTITUCIONALES EN RELACION CON EL DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA

Por
CARLOS BELTRAN FERNANDEZ (*)

I. INTRODUCCION

Las áreas rurales de España representan el 90 por ciento de su superficie y, sin embargo, vive en ellas el 30 por ciento de la población, dirigiéndose la tendencia demográfica hacia el despoblamiento. El mantenimiento del tejido socioeconómico y el incremento los niveles de renta y bienestar de sus habitantes son objetivos de interés para el conjunto de la sociedad, puesto que el medio rural no constituye simplemente el hogar y el centro de actividad económica de la gente que lo habita, sino que además ofrece incalculables posibilidades recreativas de tiempo libre a los habitantes de las ciudades, resultando necesario, por otra parte, mantener los valores medioambientales, culturales y el patrimonio rural.

Las áreas rurales cada vez tienen mayores dificultades para mantener el nivel de actividad económica. La estrategia para su desarrollo debe dirigirse a ayudar a la comunidad rural a invertir la tendencia descrita mediante el apoyo a los agricultores que quieren mantener su actividad, la creación de empleo para los jóvenes, la diversificación de la actividad económica, y el acceso a niveles más adecuados de tecnología y servicios.

(*) Subdirector General de Programas Operativos. Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario. MAPA.

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

Hasta el año 1988 las respuestas dadas por la Comunidad Europea al mundo rural se concebían dentro de la política agraria común (PAC) y se dirigían de forma principal hacia la mejora de la competitividad de las explotaciones y el apoyo a las rentas de los agricultores. La reforma de los Fondos estructurales introdujo una idea de actuación más horizontal y participativa en el medio rural. Actualmente el Tratado de Maastricht reconoce explícitamente a las zonas rurales como beneficiarias del principio de solidaridad y por lo tanto destinatarias de la política de cohesión económica y social.

Frente a una opción de desarrollo que es aceptar la tendencia y buscar la máxima rentabilidad del capital invertido, favoreciendo la concentración de la actividad agraria en las zonas más favorables y el resto de las actividades económicas en las aglomeraciones urbanas o sus proximidades, lo que propiciaría la desertización de gran parte del territorio, las Instituciones comunitarias y los Estados miembros abogan por una opción «económica y social», dirigida a revitalizar las zonas más deterioradas y a asegurar la presencia humana en todo el territorio, como condición necesaria para el desarrollo económico y la preservación de los valores medioambientales y el patrimonio rural.

Esta opción requiere una política muy activa de desarrollo regional y rural, en la que el «territorio» sea el eje de su actuación jugando un doble papel como factor de desarrollo y como lugar de integración de las medidas, y en el que deben coexistir dos concepciones diferentes: territorio regional para las intervenciones estructurales y territorio local o comarcal para las intervenciones de desarrollo endógeno.

Aceptado este planteamiento de «enfoque territorial» otro aspecto importante de partida es el «enfoque integrado» con tres componentes esenciales:

- a) Diagnóstico de los problemas de cada área o territorio rural.
- b) Cooperación activa de las instituciones públicas en cada uno de los niveles geográficos interesados y de la población en el nivel local.
- c) Diversificación de la actividad económica.

Aunque es cuestión reconocida que el desarrollo rural no es sinónimo de desarrollo agrario, el mantenimiento de una proporción

suficiente de población agraria, apoyando a la agricultura familiar, es una condición necesaria para el desarrollo de numerosas zonas rurales.

El empleo en la agricultura ha descendido progresivamente y en las zonas rurales más agrícolas no llega a alcanzar el 50 por ciento de su población activa. La economía rural se ha ido diversificando, los servicios y la industria manufacturera constituyen ahora la mayor fuente de empleo. Sin embargo, la agricultura deberá mantener un papel importante en el desarrollo de las zonas rurales, para lo que será necesario resolver sus propias dificultades fundamentándose en bases sólidas y desarrollándose en armonía con los otros sectores económicos. Ello exige que las acciones de adaptación y diversificación del sector agrario formen parte prioritariamente de la política de desarrollo rural, en particular la promoción de actividades complementarias o alternativas para los agricultores.

Además, la agricultura juega un papel importante en la gestión del espacio, constituyendo la salvaguardia de numerosos recursos naturales y del paisaje rural. No es posible entender el mantenimiento de los valores medioambientales y paisajísticos del medio natural sin la presencia del hombre, al que no puede asignarse únicamente la función de guardián del espacio natural sustentado por ayudas a la renta, sino que tiene que estar ligado al medio por una actividad productiva. La agricultura y el bosque han de cumplir esta función.

Mantener la población en el medio rural exige una acción dirigida a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, tanto en términos de bienestar social, individual y colectivo, como en términos económicos, acortando las diferencias existentes en los patrones de vida y en los niveles de renta, con los habitantes de las zonas urbanas.

Gran parte del éxito de las actuaciones en el medio rural estarán condicionadas por los recursos humanos. Si la problemática de las zonas rurales radica en la adaptación de sus actividades y en la diversificación sectorial, es evidente que la formación profesional deberá orientarse a las nuevas necesidades para lo que será necesario modificar tanto los contenidos como, en la mayoría de los casos, las formas de impartir las enseñanzas.

La cualificación y la inserción profesional de los jóvenes requiere una atención especial dentro del objetivo general de mantenimien-

to de los jóvenes en el medio rural, para así asegurar el relevo generacional sin el que cualquiera de las políticas que se pretendan aplicar estarían abocadas al fracaso.

Cualquier proceso de desarrollo rural también tendrá mayores posibilidades si se apoya en la identidad cultural de las zonas y pretende preservar los valores culturales, históricos y patrimoniales.

Una política integrada de desarrollo rural concierne a múltiples actores, tanto públicos como privados, y han de ponerse en juego diversos instrumentos (técnicos, económicos, humanos, institucionales,... etc.) que tienen que responder a una *estrategia de desarrollo* elaborada por los Organismos institucionales competentes, en un *marco de cooperación* que alcance a instancias infrarregionales para las acciones de desarrollo endógeno y con una gestión integrada de las medidas lo más cerca del territorio, ya que ese es el nivel en el que las diferentes medidas pueden cohesionarse y reforzarse mutuamente.

II. UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL HASTA EL AÑO 2000

Las Administraciones Agrarias vienen actuando permanentemente sobre las áreas rurales, en medidas dirigidas a mejorar la competitividad del sector, las condiciones de vida y el nivel de rentas de los agricultores, en definitiva vienen desarrollando tradicionalmente políticas de desarrollo rural.

Sin embargo, las políticas tradicionales se muestran en muchos casos incapaces de lograr una mejora de las rentas agrarias y de elevar los patrones de vida en el mundo rural debido a la aparición de nuevas situaciones que han cambiado el escenario en que se desenvuelve la actividad agraria.

Ha aparecido una nueva necesidad en el medio rural derivada de esa nueva situación: crear actividades complementarias o alternativas a la propia actividad agraria. Las Administraciones agrarias tienen el reto de diseñar la estrategia dirigida a crear las condiciones favorables para su creación.

Sin embargo, la problemática del mundo rural no se circunscribe exclusivamente a los aspectos analizados en relación con la agricultura y los agricultores. Las deficiencias estructurales señaladas, tanto en lo que se refiere a la población, a la actividad económica y a los servicios, como al mantenimiento de los valores medioambientales del medio y del paisaje rural constituyen la preocupación común de la sociedad y del conjunto de las Administraciones Públicas.

Articular una estrategia de desarrollo rural requiere, como se ha señalado anteriormente, un *enfoque integrado* porque se trata de movilizar todos los recursos potenciales para mantener el tejido productivo existente, diversificar las actividades económicas, crear o, en la mayoría de los casos, mantener el empleo. Este enfoque atañe a todas las Administraciones (Central, Autonómica y Local) y en determinados niveles a las Instituciones de carácter local, a los agentes económicos y sociales y a la propia población.

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través de la Secretaría General de Estructuras Agrarias y con la participación de otros Centros Directivos del Ministerio, han concertado con la Comisión de la Unión Europea y las Administraciones Autonómicas las intervenciones estructurales para una política de desarrollo rural hasta final de este siglo. Las intervenciones de carácter regional serán dirigidas prioritariamente a las zonas rurales de los objetivos 1 y 5b (1), mientras que las acciones de carácter horizontal cubrirán todo el territorio nacional.

Tras una experiencia positiva de la integración del nivel local en el proceso de desarrollo rural de carácter endógeno, obtenida con la aplicación de la primera fase de la iniciativa comunitaria LEADER, se ha realizado una apuesta decidida para que en el período 1994-99 se consolide y se refuerce la cooperación de las iniciativas locales,

(1) El objetivo 1 de los Fondos estructurales se dirige a fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.

Se han incluido en este objetivo las regiones cuyo PIB/hab. es inferior al 75 por ciento de la media comunitaria. En el caso español las Comunidades Autónomas de: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia y C. Valenciana.

El objetivo 5b tiene como finalidad el desarrollo de las zonas rurales, que han sido delimitadas en las Comunidades Autónomas excluidas del objetivo 1, es decir: Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja y País Vasco. La superficie es de 63.496 km² y está poblada por 1.731.271 habitantes.

públicas y privadas, en la definición de la estrategia local y en la gestión de las medidas.

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación participará en la planificación, coordinación y seguimiento de las intervenciones y, en mayor o menor medida, en su financiación.

Se han marcado unos objetivos, se han definido las tareas a desarrollar por todos los implicados en el desarrollo rural, en algunos casos se ha procedido a la elección de zonas concretas de actuación o se ha decidido sobre un modelo de actuación horizontal. El panel de medidas a aplicar, el papel de las Instituciones, de las iniciativas locales de carácter privado, las fuentes de financiación, son otras cuestiones que se han resuelto con carácter previo.

Como *objetivos* a alcanzar, de forma prioritaria, se han señalado los siguientes:

II.1. *Integración y articulación territorial*

Debe garantizarse un espacio rural sin problemas de aislamiento y que sea suficientemente atractivo. La dotación de infraestructuras es un estímulo importante en el desarrollo de las economías rurales y crea las condiciones físicas para el desarrollo del comercio, de la industria y de los servicios.

Se disminuirá el aislamiento físico y social de las zonas rurales mejorando las redes viales y los medios de transporte y ampliando las redes de teléfono y de comunicación pública. Esto significará una aproximación y un contacto más estrecho con las áreas urbanas y al mismo tiempo, les permitirá un acercamiento a las fuentes de ciertas materias primas y a los mercados potenciales para sus productos.

Han de acometerse también otras obras de infraestructura tales como el abastecimiento de agua, energía eléctrica, eliminación de residuos, etc., que al mismo tiempo que mejoran la calidad de vida de muchas zonas rurales, facilitarán el establecimiento de las empresas productivas.

La efectividad con que se alcance este objetivo dependerá del grado de integración con que se realice la planificación.

II.2. *Consolidación de la agricultura y la silvicultura como actividades productivas y gestoras del territorio*

Aunque la agricultura y la silvicultura decrecen actualmente en importancia, constituyen patrones importantes y son, con gran diferencia, las mayores usuarias de tierra en las comunidades rurales y por lo tanto a ellas debe corresponder la gestión del espacio y, por consiguiente, la salvaguarda de los valores medio ambientales, paisajísticos y del medio natural en general. El reconocimiento de esta condición debe llevar implícita, sin embargo, la responsabilidad de controlar los problemas resultantes de la erosión de los suelos y de la salinización de la tierra y el agua derivados de las operaciones agrícolas. El deterioro medioambiental causado por el abandono total del territorio puede llegar a alcanzar cotas importantes por lo que debe existir una estrategia de sostenimiento de la población rural en ciertas regiones y comarcas del país y la recuperación en otras ya casi totalmente abandonadas.

La continuidad física de los agricultores y sus familias en las explotaciones, aun en el caso de que el trabajo agrícola sea solamente a tiempo parcial, garantiza también una continuidad en las tradiciones culturales locales y en la conservación del paisaje tradicional.

La actividad agraria continúa siendo básica en muchas zonas rurales españolas, especialmente en las regiones de objetivo 1, cuyo futuro previsiblemente depende de la agricultura, de la ganadería y del bosque. Asegurar su continuidad en términos de modernidad y de competitividad, su adaptación a las situaciones de los mercados y la diversificación en el seno de la propia explotación agraria son dos retos que han de seguir acometiéndose con importante apoyo público.

Revalorizar el papel del bosque en su triple función, productiva, recreativa y conservadora de la naturaleza, es un objetivo de suma importancia que además genera empleo a lo largo de una cadena que se inicia en los viveros y finaliza en diversas industrias y servicios. Estimular aquellas medidas tendentes a mejorar la estructura de las explotaciones forestales, reforzando las agrupaciones y los instrumentos de gestión, así como promover una política de forestación, son las acciones prioritarias para alcanzar los objetivos señalados.

II.3. *Apoyar la diversificación económica y la creación de empleos no agrarios*

La estrategia de desarrollo deberá fundamentarse de manera sustancial en estimular la creación de empleo en los sectores secundario y terciario en las zonas rurales, dado que la agricultura no desempeñará un papel importante en la creación de puestos de trabajo.

El aprovechamiento de los numerosos recursos subutilizados puede permitir articular dicha estrategia: la mano de obra que en muchos casos es abundante y a un precio que puede ser competitivo en los mercados nacionales e internacionales; los recursos naturales, a los que se les puede encontrar nuevos usos; la belleza natural y el patrimonio artístico, con su potencial para actividades de recreo y turísticas; la cohesión y estabilidad de las estructuras sociales y la potencialidad de sus habitantes. Esta capacidad interna hace que el desarrollo de las colectividades rurales pueda realizarse con aportaciones mínimas de capital exterior.

Algunas de estas empresas habrán de desarrollarse alrededor del sector agrícola, creando pequeñas empresas transformadoras de productos agrícolas y de comercialización de productos típicos y tradicionales o utilizando el tiempo libre sobrante en la explotación ofreciendo servicios turísticos o de otro tipo.

II.4. *Mejora de las condiciones de vida y bienestar de los habitantes del medio rural*

El acercamiento a los estándares de vida de la población urbana requiere que sea contrarrestado el declive que sufren determinados servicios a causa de la desvitalización del medio rural. Deberán apoyarse todas aquellas acciones encaminadas a mejorar las posibilidades de enseñanza en las zonas rurales frágiles, como base importante del desarrollo y de la vida social. La mejora de la vivienda rural, la eficacia y proximidad del sistema sanitario, y otros servicios públicos, así como los equipamientos deportivos y sociales han de ser objetivos complementarios e imprescindibles a la hora de emprender cualquier programa estable y duradero de desarrollo rural.

Las *medidas* que van a formar parte de los programas de actuación y, sobre las que se fundamente la estrategia, son las que se detallan a continuación:

1. Infraestructuras de apoyo a la actividad económica.
2. Dotación de servicios básicos y equipamientos sociales.
3. Adaptación y diversificación del sector agrario.
4. Apoyo a la industria agroalimentaria.
5. Desarrollo y aprovechamiento del bosque.
6. Conservación de los recursos naturales y del entorno.
7. Apoyo a las pequeñas empresas, al turismo rural, a la artesanía y a los servicios locales.
8. Formación profesional y asistencia técnica para las nuevas actividades y demandas.

III. PROGRAMAS DE ACTUACION.

Los programas regionales que van a aplicarse en los próximos seis años (1994-99) serán financiados por los Fondos estructurales FEDER y FEOGA-Orientación y las Administraciones Nacionales (Central y Autonómica), mientras que el Fondo Social Europeo apoyará la formación profesional y las ayudas al empleo. Serán gestionados por las Comunidades Autónomas y su ámbito de aplicación será el de la región correspondiente en las regiones de objetivo n.º 1 o el del conjunto de las zonas rurales de cada región en el caso del objetivo 5b).

Los programas de desarrollo endógeno que pretendan movilizar los recursos locales y propiciar un desarrollo a partir de las propias potencialidades, tendrán un ámbito territorial de municipio, agrupaciones de municipios, comarcas y, en casos más excepcionales, de provincia. Ello permitirá un diagnóstico más eficaz de los problemas de cada área rural, el diseño de una estrategia adecuada y la participación de las iniciativas locales en todo el proceso de desarrollo a iniciar. Serán financiados por los tres Fondos estructurales y por las Administraciones Públicas Nacionales y el sector privado.

De esta forma, en lo que atañe a las Administraciones Agrarias, tendríamos conformado el modelo de actuación para el próximo período 1994-99:

- *Programas de intervenciones estructurales regionales*, de ámbito regional (objetivo 1) o zonas rurales regionales (objetivo 5b).
- *Programas de actuación horizontal en todo el territorio nacional*, derivados de la aplicación de la política comunitaria del objetivo 5a) (2) o de los planes de formación.
- *Programas locales de desarrollo endógeno*, de ámbito local y comarcal aplicados o gestionados por las iniciativas locales.
- *Programas de aplicación de las medidas de acompañamiento de la PAC* (cese anticipado de la actividad agraria, forestación de tierras agrícolas y de prácticas agrícolas compatibles con el medio ambiente).

III.1. Programa de intervenciones estructurales regionales

Para cada una de las Comunidades Autónomas existe un programa de las intervenciones para el período 1994-99 en desarrollo del contenido de los Marcos de Apoyo Comunitarios de los objetivos 1 y 5b.

III.1.1. Programas en las regiones de objetivo 1

En las diez Comunidades Autónomas pertenecientes al objetivo 1 de los Fondos estructurales los programas tienen una estructura similar, habiéndose dividido en tres subprogramas:

1. *Mejora de las condiciones de la producción agraria*, en el que se incluyen medidas que pretenden crear una base de

(2) El objetivo 5a) de los Fondos estructurales se dirige a acelerar la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la política agraria común.

mejora de la competitividad de las explotaciones, de las condiciones de producción y del bienestar social de las poblaciones agrarias dotando a los núcleos de población de equipamientos, pequeñas infraestructuras, a la vez que se conserva el patrimonio rural. Destacan acciones de mejora de la infraestructura rural (red viaria, renovación y desarrollo de pueblos, saneamiento, electrificación,... etc.), mejora y modernización de regadíos, nuevas transformaciones en regadío (en zonas con declaración de interés general de la nación, nacional o de las Comunidades Autónomas, cuyos estudios previos o posteriores han demostrado la viabilidad técnica, económica y medioambiental), y concentración parcelaria y sus obras conexas.

- II. *Protección y conservación de los recursos naturales*, con especial preferencia en medidas de protección de la cubierta vegetal mediante la lucha contra la erosión, la defensa y prevención de los montes contra los incendios y la mejora forestal. Se incluyen también en este subprograma las repoblaciones forestales en montes de función productiva de titularidad pública y de terrenos de aptitud forestal de particulares a través del Real Decreto 378/93 (subprograma II).

La protección del medio natural y la conservación de los espacios naturales y rurales manteniendo la biodiversidad, son también objetivos prioritarios de las medidas a aplicar.

- III. *Reconversión, mejora de la calidad y diversificación*, comprende un conjunto de acciones que tienden a reorientar y diversificar la producción agraria hacia productos no excedentarios, a reconvertir determinados sectores que tienen problemas estructurales básicos (remolacha, plátano, tomate, cítricos, horticultura intensiva y frutales de pepita) y a adaptar la producción al objetivo de la calidad como base para una comercialización diferenciada, que permita un acceso más competitivo de la producción agroalimentaria a los mercados.

Se incorporan también a este subprograma acciones relativas al fomento, mejora y racionalización de los medios de producción, de selección y mejora de la cabaña ganadera, de

fomento de ganaderías en régimen extensivo, de recuperación de razas autóctonas y de actuaciones sanitarias, tanto de carácter vegetal como animal. La investigación y desarrollo tecnológico también serán objeto de atención en este subprograma, en aspectos como el desarrollo de procesos de selección y mejora vegetal, investigación de cultivos alternativos o de prácticas agrícolas que supongan reducción de contaminación ambiental.

Constituye una novedad la inclusión de una medida de adecuación del potencial productivo y de la base territorial, cuyo objetivo es promover en explotaciones afectadas por carencias estructurales, el aprovechamiento del potencial productivo, el crecimiento económico, el incremento, en algunos casos, de la base territorial, y la diversificación productiva hacia producciones sin problemas de mercado y de diversificación de los ingresos mediante el apoyo a inversiones estructurales y medios de producción que puedan ser destinados a la propia explotación y a la prestación de servicios a otros titulares con criterios de racionalidad técnica y económica.

En los diez programas regionales participa el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en la financiación de las intervenciones, a través del IRYDA, ICONA y de la Secretaría General de Producciones y Mercados, con un 37,7 por ciento de la aportación pública nacional, siendo el resto, el 62,3 por ciento, aportación de las Comunidades Autónomas. La financiación comunitaria procede del FEOGA-Orientación.

III.1.2. Programas de desarrollo de las zonas rurales del objetivo 5b

Las zonas rurales delimitadas en el objetivo 5b) de los Fondos estructurales pertenecen a las siete Comunidades Autónomas excluidas del objetivo 1 y se ha realizado un programa por cada una de ellas, con un enfoque integrado en el que participan los tres Fondos (FEOGA-O, FEDER y Fondo Social Europeo). Este dispositivo per-

mite intervenir de forma multisectorial en todas las actividades susceptibles de contribuir al desarrollo rural: la agricultura, la actividad forestal, las pequeñas y medianas empresas, el medio ambiente y la formación como apoyo a los diferentes sectores.

La estrategia de desarrollo de las zonas, caracterizadas por una tendencia al despoblamiento (densidad media de población: 20,3 habitantes/km²) y una sensibilidad a la reforma de la política agraria común, tiene como objetivo prioritario el mantenimiento del tejido económico y social y se articula en torno a los siguientes ejes prioritarios:

- I. *Dotación de infraestructuras de base necesarias para el desarrollo económico.* A través de este eje se va a potenciar las infraestructuras consideradas en la mejora de las condiciones de la producción agraria en las regiones de objetivo 1, así como las de apoyo a la actividad económica, tal como dotación de suelo industrial,... etc.
 - II. *Diversificación económica,* en especial la diversificación de la actividad agraria, a través de una política de valorización de los recursos naturales, de la calidad agroalimentaria y del turismo rural. Jugará un papel importante en este eje el apoyo a la creación y modernización de pequeñas y medianas empresas como forma de creación de empleos no agrarios en el medio rural.
 - III. *Mejora del hábitat rural,* incluyendo la dotación de infraestructuras y servicios municipales, así como la recuperación y conservación del patrimonio rural (histórico y cultural), como forma de renovación y desarrollo de los pueblos para conseguir una mejora de las condiciones de vida de los habitantes del medio rural.
 - IV. *Protección y conservación de los recursos naturales y del patrimonio forestal,* a través de la lucha contra la erosión, mejora forestal, prevención de incendios y de acciones específicas en los espacios naturales protegidos y de conservación de la biodiversidad.
 - V. *Recursos humanos,* a través de acciones de formación dirigidas a las nuevas demandas del medio rural y ayudas al empleo.
-

Los tres Fondos estructurales comunitarios y las Administraciones públicas españolas (Central, Autonómica y Local) realizará un esfuerzo conjunto para el período 1994-99, que se materializará en una inversión próxima a los 290.000 millones de pesetas para conseguir los objetivos expuestos. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación financiará el 24 por ciento de la aportación de las Administraciones Públicas Nacionales.

III.2. *Programas de actuación horizontal en el territorio nacional*

III.2.1. Programa de aplicación del objetivo 5a)

La aplicación del objetivo 5a) de los Fondos estructurales, comprende un conjunto de actuaciones que se aplican en todo el territorio nacional, y que se encuentran integradas en dos programas de actuación, uno para las regiones de objetivo 1 y otro para las regiones excluidas de este objetivo.

Un primer subprograma dirigido a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias está basado en el Reglamento (CE) n.º 2328/91 relativo a la mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias y las normas españolas que lo desarrollan.

Consta de cinco medidas que contemplan ayudas para: incentivar la realización de planes de mejora en las explotaciones agrarias; la primera instalación de agricultores jóvenes; la introducción de la contabilidad en las explotaciones; la puesta en marcha de agrupaciones de servicios; la cualificación profesional de las personas relacionadas con las explotaciones agrarias y la indemnización compensatoria anual en determinadas zonas desfavorecidas.

El segundo subprograma tiene por finalidad el fomento del asociacionismo agrario para la comercialización en común de sus producciones. Se trata de incrementar la oferta de productos agrarios a fin de mejorar la renta de los productores, aumentar la transparencia del mercado permitiendo, a su vez, suministrar a los consumidores productos normalizados a precios competitivos. Las medidas se enmarcan en los Reglamentos (CE) n.ºs 1360/78, 1696/71 y 1035/72, de fomento de agrupaciones de productores y sus uniones, de agru-

paciones de productores de lúpulo y de organizaciones de productores de frutas y hortalizas, respectivamente.

El tercer subprograma tiene como objetivo la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrícolas y forestales. La industria agroalimentaria es uno de los sectores más importantes de la industria española, que representa cerca del 20 por ciento del valor de la producción industrial y el 25 por ciento del número total de industrias, dando ocupación al 16,5 por ciento del total de personas que trabajan en esta rama económica.

A pesar del esfuerzo inversor que ha venido realizándose desde 1986, y que ha permitido un avance importante en la adecuación tecnológica de la industria alimentaria española a las exigencias del mercado, sigue persistiendo un elevado nivel de atomización con una estructura del tejido empresarial donde coexisten grandes empresas con pequeñas empresas.

La pequeña dimensión económica es fuente de inconvenientes que dificultan su eficaz funcionamiento y por otro lado la presencia de las empresas españolas en el mercado exterior es aún limitada.

Para solventar estas situaciones este subprograma recoge actuaciones encaminadas a elevar la dimensión económica de las empresas, mejorar la calidad de los productos, mejorar el acervo tecnológico de las empresas, valorizar los recursos humanos vinculados a las mismas, mejorar los métodos de comercialización y potenciar el establecimiento de redes comerciales, consorcios y acuerdos internacionales.

La financiación comunitaria tiene su marco legal en los Reglamentos (CE) n.ºs 866/90 y 867/90 sobre transformación y comercialización de productos agrícolas y silvícolas. El MAPA financiará el 61 por ciento de la financiación pública nacional.

III.2.2. Plan de formación y apoyo al empleo para el desarrollo rural

La Secretaría General de Estructuras Agrarias, a través del IRYDA ha programado un plan de formación y apoyo al empleo para el desarrollo rural, ante la necesidad de contribuir con la valorización de los recursos humanos a que la población rural pueda

enfrentarse a los nuevos retos que se le presentan (ajuste de las producciones, diversificación de la actividad, conservación de la naturaleza,... etc.).

Es necesario asegurar una cualificación profesional suficiente y de calidad a los agricultores y sus familias, a los técnicos y a la población que participa en el desarrollo del medio rural, para lo que ha de cubrir los siguientes objetivos: contribuir a la eficacia económica de las explotaciones agrarias; adaptarse a los cambios motivados por procesos de innovación tecnológica; apoyar al empleo y propiciar el desarrollo de nuevas actividades económicas, mejorar el nivel de aceptación e integración en la política de conservación del entorno natural; promover el desarrollo personal y profesional de los agricultores, sus familias y la mejora de las condiciones de trabajo.

Para la consecución de estos objetivos se plantean en el Plan acciones formativas de apoyo a las actividades de investigación y desarrollo tecnológico, formación continua de trabajadores, formación y actualización de funcionarios, técnicos y expertos en desarrollo rural e inserción y reinserción ocupacional de los desempleados.

El programa se ejecutará, en parte, directamente por el IRYDA y a través de convenios de colaboración con las Organizaciones Profesionales Agrarias, Cooperativas, Centros de Capacitación Agraria y de Desarrollo Rural y otras entidades públicas y privadas. Será financiado con fondos del Fondo Social Europeo, del IRYDA y del sector privado.

III.3. *Programas locales de desarrollo endógeno*

La aplicación en España de la iniciativa comunitaria LEADER durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1992 y el 30 de abril de 1994 ha permitido contrastar la validez de un modelo de desarrollo endógeno local, de carácter integrado, llevado a cabo por las propias iniciativas locales. No existía en nuestro país una experiencia tan amplia en el territorio, tan dinámica en la gestión, tan integradora en la cooperación institucional, tan participativa con la población y tan autónoma en la financiación del proceso.

Se han conseguido logros importantes en la diversificación de la economía local y mejora de los servicios, ha existido una fuerte movilización de los agentes económicos y sociales y una toma en consideración de los problemas medioambientales en la estrategia de desarrollo rural. Es de destacar la importante respuesta de los capitales privados a los estímulos de las ayudas públicas, en un momento de atonía de la actividad económica nacional e internacional.

Esta iniciativa comunitaria también ha contribuido a tomar conciencia de la necesidad de un aprendizaje mutuo en cooperación con otros agentes nacionales y/o europeos, a través de la divulgación de métodos de trabajo y del intercambio de proyectos innovadores. Se ha observado la necesidad de una mayor articulación e integración con los programas de intervenciones estructurales regionales, ya que la acción local debe ser complementaria de la acción regional.

Los programas de actuación de carácter local van a tener especial importancia en el período 1995-99. Como se ha señalado con anterioridad, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en el marco de la cooperación con las instituciones comunitarias y las Administraciones Autonómicas ha impulsado un programa de «desarrollo y diversificación económica de las zonas rurales del objetivo 1», que juntamente con el programa de la iniciativa comunitaria LEADER II, van a constituir poderosos instrumentos de desarrollo de las zonas rurales españolas con un enfoque local.

III.3.1. Iniciativa comunitaria LEADER II

Esta segunda fase de la iniciativa comunitaria tiene tres características esenciales:

- a) *Continuidad* respecto a la fase anterior, es decir enfoque integrado, dimensión local, participación de la población y valor demostrativo.
 - b) *Innovación*, tanto en la metodología, como en el contenido de los proyectos, o en los aspectos económicos, sociales, culturales,... etc.
-

- c) *Cooperación transnacional*, como forma de ayuda a la concepción, realización y comercialización en común de productos o servicios en todos los sectores del desarrollo rural.

El grupo de acción local continuará siendo la figura integradora de los actores públicos y privados interesados en el desarrollo de la zona y, como novedad, se introduce la figura del agente colectivo para enfoques temáticos o de carácter sectorial.

Cada Comunidad Autónoma ha elaborado un programa de desarrollo rural de su territorio en base a las solicitudes presentadas y la Secretaría General de Estructuras Agrarias un programa-marco nacional, que están siendo objeto de estudio por la Comisión de la UE. Comenzará la aplicación a principios del año 1995 y será desarrollado por los grupos de acción y/o agentes colectivos que, serán seleccionados en el marco de la cooperación institucional, y aplicarán sus programas de innovación rural que han presentado a las Administraciones Públicas competentes.

Las medidas que prevé aplicar la iniciativa son tres: adquisición de capacidades, programa de innovación rural y cooperación transnacional. La primera de ellas permitirá a las nuevas iniciativas formar su estructura de organización, estudiar el territorio y preparar su programa de innovación.

Dentro de los programas de innovación rural se prevé desarrollar la estrategia de intervención a través de apoyo técnico al desarrollo rural, formación profesional y ayuda a la contratación, turismo rural, apoyo a las pequeñas empresas, artesanía y servicios, valorización y comercialización de la producción agraria y conservación del medio ambiente y del entorno.

Es de destacar la disminución del peso relativo del turismo rural en este programa nacional de la segunda fase de LEADER respecto al de la primera (29,2 por ciento frente al 50 por ciento), con una mayor participación de las medidas de apoyo a pequeñas empresas y de valorización agraria. Entre las tres medidas (70 por ciento del programa) conforman el núcleo de la estrategia a seguir, juntamente con la nueva medida de conservación del medio natural y del entorno (13,4 por ciento), que muestra la gran sensibilidad existente hacia los temas medioambientales y de recuperación y conservación del entorno.

La importancia del programa queda de manifiesto al señalar que, la inversión prevista para el período 1995-99 es de 164.000 millones de pesetas, de los que el 48,5 por ciento, unos 80.000 millones de pesetas, constituirán la aportación del sector privado al reto del desarrollo productivo.

III.3.2. Programa de «desarrollo y diversificación económica de las zonas rurales» del objetivo 1

Este programa va a aplicarse en las Comunidades Autónomas incluidas en el objetivo 1 de los Fondos estructurales, en zonas no coincidentes con las de aplicación de la iniciativa comunitaria LEADER. Pretende objetivos similares a los de esta iniciativa, si bien no pone énfasis en la cooperación transnacional, aunque sí en la innovación como vía para hacer frente a las mutaciones que está sufriendo el mundo rural.

Su aplicación está prevista en ámbitos de dimensión local, con el estudio previo del territorio y la aceptación de un programa de innovación, que a diferencia de LEADER, podrán ser gestionados además de por grupos de acción o agentes colectivos, por iniciativas públicas locales (Diputaciones, Ayuntamientos, Mancomunidades de Ayuntamientos,... etc.) o por Agencias comarcales de las propias Comunidades Autónomas.

Tiene un enfoque multisectorial, por lo que contribuirán a su financiación el FEOGA-Orientación y el FEDER.

La estrategia de desarrollo será definida en cada programa local, existiendo un conjunto de medidas que cubren la diferente tipología de acciones de desarrollo endógeno. Estas medidas serán las siguientes:

- Pequeñas infraestructuras ligadas a actividades económicas.
 - Valorización del patrimonio rural. Renovación y desarrollo de pueblos.
 - Fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural.
 - Creación de pequeñas empresas, artesanía y servicios.
-

- Revalorización del potencial productivo agrario y forestal. Productos de marca e inversiones en favor de productos locales de calidad.
- Desarrollo de la extensión agraria y forestal y mejora de la formación profesional agrícola y forestal.
- Asistencia y apoyo técnico al desarrollo rural.

Durante los cinco años de vigencia (1995-1999) está prevista una inversión próxima a los 100.000 millones de pesetas, de los que más mitad será financiada de los Fondos estructurales (52 por ciento), un 14 por ciento por las Administraciones públicas nacionales y un 34 por ciento por el sector privado.

Tanto en este programa como en el de la iniciativa LEADER el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación participará en la financiación de los proyectos seleccionados, de acuerdo con la reglamentación comunitaria del FEOGA-Orientación.

III.4. *Programas de aplicación de las medidas de acompañamiento de la PAC*

El diseño de la estrategia expuesta y los programas de actuación que la desarrollan se ven complementadas con las medidas de acompañamiento de la PAC:

- *Forestación de tierras agrícolas* (Reglamento (CE) n.º 2080/92) que se está aplicando en España a través del Real Decreto 378/93, y que persigue el objetivo de forestar 450.000 ha en el período 1994-1998.
 - *Cese anticipado de la actividad agraria* (Reglamento (CE) n.º 2079/92), también aplicándose actualmente mediante las disposiciones contempladas en el Real Decreto 379/93.
 - *Prácticas agrícolas compatibles con el medio ambiente* (Reglamento (CE) n.º 2078/92), se aplicará próximamente mediante unas medidas regionales y otras de carácter horizontal dirigidas a: la extensificación en tierras cerealistas, agricul-
-

tura ecológica, mantenimiento de razas autóctonas en peligro de extinción y formación medioambiental de los agricultores.

IV. CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas se ha expuesto la situación de las zonas rurales españolas y la necesidad de articular una política de desarrollo rural que vitalice su tejido socioeconómico y propicie un grado de actividad económica que mantenga a la población con unos niveles de renta y bienestar similares a los de las zonas urbanas.

Dentro de esta política se ha considerado necesaria la adaptación del sector agrario y promover una diversificación económica multi-sectorial para generar empleos y crear rentas alternativas o complementarias a las actuales, todo ello con la consideración de que la protección del medio natural y la conservación de sus recursos será un objetivo, en el que la población rural ha de jugar un papel importante.

El diseño de la política y estrategia a seguir hasta el año 2.000 ha sido concertada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, las Comunidades Autónomas y la Comisión de la Unión europea. Las intervenciones en el medio rural español vienen condicionadas, en gran medida, por la política comunitaria, no en vano los Fondos estructurales comunitarios van a financiar aproximadamente el 42 por ciento de las mismas hasta final de siglo; pero la política de desarrollo rural de la Unión Europea permite una adaptación total a cada Estado miembro en función de sus potencialidades y estrangulamientos, por lo que puede decirse que se ha diseñado, dentro del marco de la cooperación institucional, la política de desarrollo rural que los responsables públicos españoles consideran necesaria para revitalizar el medio rural.

La inversión que se realizará para desarrollar esta política, entre 1994 y 1999, será del orden de 1,8 billones de pesetas (ver cuadro 1) y las Administraciones Públicas, Central y Autonómica, financiarán 0,4 billones de pesetas (22 por ciento); además, hay que tener presente el esfuerzo presupuestario que será necesario para prefinanciar, en muchos casos, la intervención comunitaria. Por último, señalar el aspecto positivo que supone implicar al sector privado en el desarrollo rural con una aportación de 0,6 billones de pesetas.

Cuadro 1

PLAN DE INVERSIÓN Y FINANCIACIÓN DE LAS INTERVENCIONES
DE DESARROLLO RURAL (1994-1999)
Millones de pesetas

Tipo de intervención	Inversión o gasto	Financiación				
		Administrac. central	Administrac. autonómica	Administrac. local	Fondos comunitarios	Sector privado
<i>Programas regionales</i>						
• Regiones de Objetivo 1	553.748	43.587	71.999	0	296.094 (1)	142.068
• Integrados Objetivo 5b	287.424	22.757	68.383	14.144	105.784 (2)	75.856
<i>Programas horizontales</i>						
• Intervenciones del Objetivo 5a	704.887	95.897	61.263	0	247.358 (1)	300.369
• Plan de formación y apoyo al empleo	20.706	2.826	0	544	10.885 (3)	6.451
<i>Programas locales</i>						
• Regiones de Objetivo 1	96.930	4.561	5.047	4.540	50.100 (2)	32.682
• Iniciativa comunitaria Leader II	164.330	8.696	14.866	8.160	52.832 (2)	79.776
TOTAL	1.828.025	178.324	222.058	27.388	763.053	637.202

NOTAS: (1) FEOGA-Orientación; (2) FEOGA-Orientación, FEDER, Fondo Social Europeo; (3) Fondo Social Europeo.

BIBLIOGRAFIA

El Futuro del Mundo Rural. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento. Documento 7957/88.

El Desarrollo del Mundo Rural en España. Informe Preliminar. Secretaría General de Estructuras Agrarias. MAPA. Junio 1992.

Desarrollo rural y estructuras agrarias. Dirección General VI. Comisión Europea. COM VI/5922/83.

Plan de Desarrollo Regional 1994-99. Ministerio de Economía y Hacienda. 1994.

Marcos Comunitarios de Apoyo para las intervenciones estructurales comunitarias en las regiones españolas de objetivo 1 y en las zonas rurales del objetivo 5b.

Programas operativos regionales 1994-99.

Guía de iniciativas comunitarias 1994-99. Comisión Europea.

RESUMEN

El Acuerdo Interinstitucional de la Unión Europea para la política de cohesión económica y social durante el período 1994-99 y la consiguiente reforma de los Reglamentos que regulan las intervenciones de los Fondos estructurales, permitieron que en el año 1994 se presentaran en la U.E. los Planes de Desarrollo Regional

de los objetivos 1 y 5 b), se negociaran los Marcos de Apoyo Comunitarios y se aprobaran la mayor parte de las formas de intervención comunitaria para la referida etapa.

El autor describe la estrategia establecida en los acuerdos de los Marcos de Apoyo y de los Programas de actuación, describe los ejes de intervención, las medidas y las acciones que se llevarán a cabo, y que constituirán la parte esencial de la política de desarrollo rural hasta el año 2000.

RESUME

L'accord inter-institutionnel de l'Union Européenne sur la politique de cohésion économique et sociale pour la période de 1994-99 et la réforme des Règlements réglant les Interventions des Fonds structureux qui lui est consécutive ont permis que les Plans de Développement Régional des objectifs 1 et 5 b) soient présentés en 1994 dans l'Union Européenne, que les Cadres Communautaires de Soutien soient négociés et que soit approuvée la majeure partie des formes d'intervention communautaire pour l'étape mentionnée.

L'auteur décrit la stratégie établie dans les accords des Cadres de Soutien et des Programmes d'opération, il décrit les axes d'intervention, les mesures et les actions qui seront menés à bien, et qui constitueront la partie essentielle de la politique de développement rural jusqu'à l'an 2000.

SUMMARY

The European Union Inter-Institutional Agreement for the economic and social cohesion policy during their 1994-99 period and the consequent reform of the Regulations governing intervention by the Structural Funds enabled the Regional Development Plans for objectives 1 and 5 b) to be submitted to the EU in 1994, as well as the Community Support Frameworks to be negotiated and most of the forms of Community intervention for said stage to be approved.

The author describes the strategy set forth in the Support Framework agreements and in the Action Programmes, the main points of intervention, the measures to be adopted and actions to be carried out, which will be the core of the rural development policy until the year 2000.
