

FRANCO SOTTE (*)

La dimensión regional de una nueva PAC orientada al desarrollo rural integrado ()**

1. PROCESOS DE INTERNACIONALIZACIÓN Y CUESTIONES REGIONALES

La razón crucial que en el umbral del año 2000 obliga al relanzamiento de la cuestión regional en Europa es de carácter general y no solamente económica. Su planteamiento ha sido resultado del proceso profundo y penetrante de mundialización de estos años. En la economía, en la información y en la cultura, en la ciencia y en la técnica, los procesos evolutivos se desarrollan superando las dimensiones nacionales y poniendo de manifiesto la capacidad de control cada vez más débil de los Estados. Su misma soberanía ha perdido fuerza. De ahí la necesidad de agregación, que en todo el mundo ha llevado a los Estados a atribuir funciones propias a entidades supranacionales (la Unión Europea responde a estos objetivos) o a dotarse de instituciones internacionales. A nadie escapa el profundo significado de esta revolución, que permite a países y pueblos en otro tiempo distantes entre sí establecer contactos culturales y científicos y activar los intercambios comerciales. Pero hay también un peligro, derivado de la economía y del papel que en ésta desempeña el mercado, si éste no es regulado y contrapesado mediante una acción pública complementaria: el de que, suprimidas las barreras naturales y proteccionistas a la libre circulación de mercan-

(*) Departamento de Economía. Universidad de Ancona.

(**) Investigación financiada por el Consiglio Nazionale delle Ricerche, en el ámbito del Proyecto PF RAISA.

cías, capitales, información y personas, se ponga en movimiento un proceso de pérdida de la diversidad. Frente a la acción rápida y determinante del capital internacional en busca de las mejores oportunidades del mercado, algunas regiones (y aun Estados, e incluso continentes) pueden decidirse a adoptar modelos superespecializados en los que las prioridades económicas comporten situar en segundo término aspectos cualitativos del desarrollo. En cambio, otras regiones, que por cualquier motivo, natural o histórico, sean marginales desde una perspectiva estricta de mercado o simplemente por negarse a adoptar estrategias de *dumping* social o medioambiental, pueden situarse en una pendiente de declive irreversible. Hay que reconocer que, dada la rapidez con la que actúa el capital privado, el riesgo de inadecuación de las instituciones internacionales ha aumentado.

¿Es éste un riesgo próximo o remoto para Europa? Obviamente, la respuesta no es sencilla, pero, aun sin aceptar las previsiones más apocalípticas, hay que reconocer que tanto a escala mundial como dentro de la UE las diferencias regionales han aumentado. No han faltado intentos de practicar políticas de *dumping* social. La correlación inversa entre razones económicas y de mercado por una parte y valores ambientales y territoriales por otra, ha producido fenómenos difusos de congestión en algunas zonas y de abandono peligroso en otras. La perspectiva, políticamente irrenunciable, de ampliación de la UE al Este hace que la cuestión tenga aún mayor relieve.

Llegado este punto se plantea una segunda cuestión. ¿Es posible identificar para Europa una perspectiva de desarrollo sostenible a largo plazo (tanto desde el punto de vista económico como político) si los paradigmas en que se basa su construcción son prioritariamente los del crecimiento y del mercado, si su suerte viene determinada por la acción de intereses especulativos a corto plazo, si las bases en que se funda su fuerza económica son socavadas por tantos dualismos sectoriales y territoriales? ¿No convendría por el contrario aspirar, aunque fuera con algún sacrificio cuantitativo, a un desarrollo equilibrado e integrado entre territorios y sectores económicos, atribuyendo obviamente al mercado el papel de regulador crucial de las relaciones comerciales, pero exigiendo del *Estado* en todas sus expresiones (UE, nacionales y regionales) una mayor capacidad de regulación? La cuestión tiene, evidentemente, profundas repercusiones políticas y sería erró-

neo afirmar que no figura ya en el orden del día tanto de Bruselas como de las distintas capitales de la Unión Europea. Por otra parte, hay que reconocer que la antigua CEE (antes, *Mercado Común Europeo*) logró consolidarse mediante el mercado, aun dentro de los límites referidos, y que Europa, que salió destruida y dividida de la guerra, desde la década de 1950 ha conseguido imponerse como uno de los centros de la economía y de la política mundial.

Pero no es seguro que las razones del pasado valgan también para el futuro. Son muchas las señales que indican que los márgenes de maniobra están reduciéndose. Paradójicamente, en el momento en que la Comunidad económica se ha transformado en Unión y se procede, quemando etapas, a la unión monetaria, Europa presenta un desempleo de dos dígitos, con picos superiores al 20 por ciento e incluso al 30 por ciento en algunas regiones, lo cual muestra desigualdades profundas, se pone en tela de juicio el mantenimiento del Estado social y se penaliza tanto el medio ambiente urbano como el rural. Por otra parte, los Estados miembros atraviesan momentos de dificultades financieras que inducen a los gobiernos a adoptar políticas más restrictivas (1).

Si no cambian los paradigmas, la perspectiva de la unión monetaria se encara con preocupación. Si se realizara teniendo en cuenta sólo (o principalmente) los objetivos del mercado, podría provocar nuevas diferencias sectoriales y territoriales. Por consiguiente, si no se abordan las desigualdades regionales ya presentes en la Europa de 15 miembros y las todavía más profundas de la futura Europa de 20 ó 25 miembros, ¿cómo podrá una UE en la que subsisten numerosas diferencias políticas internas asumir los costes económicos, y sobre todo políticos, de la acentuación de los dualismos?

2. RACIONALIDAD Y LÍMITES DE LA FILOSOFÍA DE LA PAC

Dados los tiempos, los recursos y los obstáculos, la solución adoptada en la posguerra para la construcción de la unidad

(1) En particular, Italia y Bélgica presentan una relación deuda pública/PIB superior al 100 por cien.

europea se distinguió en cualquier caso por su racionalidad. La decisión de basarse prioritariamente en el mercado descansaba, por una parte, en profundas razones políticas, ligadas al interés europeo por mayores y más sólidas relaciones internacionales (2). Por otra, el crecimiento cuantitativo permitía responder a los intereses del capital (acumulación) en un contexto de estabilidad social sustentada en el crecimiento paralelo del empleo industrial y terciario, en el aumento de los salarios y en los avances del Estado social. Sobre esta base, la Europa de las décadas de 1960 y 1970 desarrolló una industrialización sin precedentes en su historia, basada en una intensificación tecnológica facilitada por inversiones masivas de capital, por la especialización productiva y por la concentración de las actividades de producción en el territorio.

Dentro de esta dinámica, en la que los beneficios del *capital* podían recaer también en el *trabajo*, al tercer elemento de la división tripartita tradicional de los factores de producción, la *tierra*, se le asignó un papel marginal e impropio. Si en el agregado *tierra* se incluyen únicamente los recursos naturales (agua, superficie, suelo), el medio ambiente en general (biológico y humano) y el territorio, hay que admitir que durante mucho tiempo estas variables se ignoraron por completo. Por otra parte, si se considera la *tierra* en su principal acepción productiva, es decir, como base de la agricultura, sólo se apreciaron sus aspectos cuantitativos y mercantiles. Responde a esta lógica la decisión de basar la PAC en el sostenimiento de los precios y de favorecer más bien las *commodities* y los productos normalizados, ignorando, salvo pocas excepciones, la gran variedad de productos de calidad y de productos locales, en los cuales es rica la tradición europea (sobre todo, la mediterránea). También responde a ella la preferencia concedida a las zonas de llanura, más favorecidas por la Naturaleza, descuidando las zonas de colinas y montaña, así como aquellas que por razones históricas sufren un mayor retraso estructural. Frente al objetivo prioritario de la seguridad alimentaria, se decidió lanzar a la agricultura europea al terreno del mercado, exigiendo que toda ella se homologara con el modelo industrial, es decir, que se especializara, se concentrara territorialmente y adoptara técnicas *capital in-*

(2) En particular, con Estados Unidos.

tensive (y *land intensive*). En sustancia, se ha exigido a la agricultura que renunciara a muchas de sus peculiaridades cualitativas, limitándola a una visión productiva y restringiéndola a las exigencias del mercado (3).

En el aspecto financiero, esta decisión ha implicado costes elevadísimos. Para orientar la agricultura únicamente a través del mercado, ha sido necesario dedicar a este objetivo la mayor parte del presupuesto comunitario (4). A estas transferencias se añaden las que recaen sobre los consumidores, que han de pagar precios artificialmente elevados y las previstas en los presupuestos nacionales, que también son cuantiosas tanto en términos de gasto como de ventajas fiscales y en materia de seguridad social (5). Teniendo en cuenta el peso político y electoral de la agricultura en los primeros años de la posguerra, hubo que proceder así para asegurar el consenso del campo sobre esa política dualista en los aspectos sectorial y territorial.

Por otra parte, cuando se implementó la PAC, una política basada en el sostenimiento de los precios presentaba otras ventajas:

- En una Europa deficitaria en su conjunto, la defensa de los precios a través de derechos sobre las importaciones (6), suponía una fuente de ingresos;
- se trataba de una política fácil de aplicar, que sólo exigía un esfuerzo mínimo de adecuación de las estructuras administrativas;

(3) La solución adoptada ha impedido, además, a la agricultura contribuir al empleo según sus posibilidades. Con frecuencia se concede preferencia a los sistemas productivos *labour saving*.

(4) Todavía hoy, la mitad del presupuesto de la UE se destina a la PAC. El coste ha sido elevado también porque, por su propia naturaleza, el sostenimiento de los precios tiende a concentrarse en gran parte en las empresas de mayor dimensión, que generalmente son las más eficientes, donde desde el punto de vista económico se considera renta.

(5) El volumen consolidado del gasto agrario de cualquier procedencia y de las ventajas fiscales y de seguridad social concedidas a la agricultura en Italia asciende al 57,4 por ciento del valor añadido sectorial (media trienal 1989-1991). Roberto Finuola (dir. de ed.), *La spesa pubblica in agricoltura*, Istituto Nazionale di Economia Agraria, 1995. Si se tienen en cuenta las mayores dificultades que históricamente ha experimentado Italia en el aprovechamiento de las disposiciones comunitarias, cabe pensar que ese porcentaje no es particularmente elevado en comparación con otros países.

(6) La adopción general de una solución centrada en el «precio mínimo garantizado» a través de la imposición de derechos *ad valorem*, en lugar de otros tipos de sostenimiento (*deficiency payment*), tropezó con ciertos obstáculos. Conviene recordar aquí que, entre otras cosas, obstaculizó el ingreso en la CEE del Reino Unido, que tradicionalmente adoptaba una política de *deficiency payments* incluso frente a sus socios comerciales de la Commonwealth.

- permitía lograr el consenso, no sólo de los agricultores, sino también de los proveedores de factores de producción: los propietarios de fincas y la industria de medios técnicos (en primer lugar, la mecánica y la química agraria) se beneficiaban del crecimiento inducido de su demanda y, por tanto, dada la rigidez de las respectivas curvas de oferta, de la traslación hacia atrás de las mejoras de los precios;
- finalmente, trasladaba los costes a sujetos sociales, los consumidores y los contribuyentes, por entonces particularmente débiles, a la vez que los planteamientos medioambientales prácticamente eran inexistentes.

Además, los defensores de la unificación europea habían vislumbrado la posibilidad de perseguir a través de la PAC otro objetivo: el de apoyar uno de los ejes estratégicos de la construcción comunitaria. Este objetivo, que habría encontrado mil obstáculos en otros sectores de la economía, fue posible en la agricultura, tal como entendió lúcidamente Sicco Mansholt.

Lanzada en la dirección del mercado a través del sostenimiento sistemático de los precios, la agricultura europea, desmintiendo su pretendida falta de vocación empresarial, ha reaccionado con prontitud, y como era de esperar:

- se ha especializado, simplificando los sistemas de producción; el primer paso ha sido la separación entre cultivos y ganadería; después, por una parte, se han abandonado las rotaciones tradicionales, llegándose a veces incluso al monocultivo; y por otra, han aumentado las explotaciones ganaderas industriales sin tierra;
- se ha orientado hacia productos masivos normalizados, generalizando en todos los suelos y con todos los climas técnicas *capital-intensive*, en ocasiones importadas sobre todo de Estados Unidos y pensadas para otros tipos de vocaciones naturales y de estructuras productivas, con un elevado impacto medioambiental (7);

(7) El efecto del sostenimiento generalizado de los precios de los productos agrarios en los precios de la tierra ha agravado aún más, especialmente en Europa meridional, la ya grave rigidez del mercado de la tierra, induciendo a los agricultores a suplir con el aumento del rendimiento los problemas derivados de la pequeña dimensión de las empresas.

- se ha concentrado en una parte muy limitada del territorio, en la que su presencia constituye hoy una amenaza para los equilibrios naturales y para la calidad de los recursos (por ejemplo, el agua), mientras que vastos territorios se han orientado hacia usos impropios (8);
- en cambio, regiones enteras han sido abandonadas o se hallan en proceso de abandono dado el envejecimiento de su mano de obra agrícola, que no puede ser sustituida;
- ha perdido flexibilidad y, por tanto, es incapaz de adaptarse a los cambios del marco socioeconómico local;
- ha adoptado una estrategia referida a objetivos a corto plazo, especulativos, sin preocuparse por el mantenimiento de las condiciones en que se sustenta la productividad de la tierra (9).

3. LOS PARADIGMAS DE UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA PARA EUROPA Y EL PAPEL DEL DESARROLLO RURAL

No es fácil idear para la Unión Europea, partiendo de las condiciones dadas, una estrategia alternativa de desarrollo sostenible y a largo plazo. Pero si se examina el pasado, parecen particularmente importantes algunos principios:

- el desarrollo de la UE debe ser integrado, en el sentido de que deben encontrarse soluciones a las cuestiones económicas sin perder de vista los distintos sectores y territorios y respetando los objetivos de salvaguarda del medio ambiente;
- si bien no debe reservarse al mercado, como en el pasado, el papel de paradigma exclusivo o prioritario de la

(8) Así ha sucedido con la zona de colinas de los Apenninos italianos. El abandono de las rotaciones tradicionales y la aplicación de técnicas adaptadas a terrenos llanos a otros arcillosos y con fuerte pendiente ha dado lugar a un aumento de la erosión de las vertientes. Además, la menor capacidad de contención de las aguas causa inundaciones recurrentes en las llanuras inferiores.

(9) Paradójicamente, después de la Reforma Mac Sharry, esta tendencia especulativa se ha reforzado a causa de las expectativas de una reforma posterior. Por una parte, agricultores interesados en las producciones tradicionalmente protegidas (leche, etc.) adoptan estrategias a corto plazo en espera de una probable reducción futura de las compensaciones y del sostenimiento. Por otra, los agricultores más interesados en realizar inversiones alternativas (por ejemplo, en agricultura medioambiental) se inclinan a aplazar las inversiones en espera de que la futura PAC sea más generosa con ellos en materia de incentivos.

construcción europea, su posición es crucial en la asignación de los recursos y en la distribución de las mercancías. Este principio debe aplicarse tanto en las relaciones internas como en las relaciones de la UE con el resto del mundo. Con todo, para que su papel no se distorsione en provecho de unos pocos, debe ser asumido, tutelado y defendido en las relaciones comerciales de todos los sectores económicos, incluida la agricultura;

- el *Estado* (es decir, el conjunto de instituciones públicas de la Unión, nacionales y locales) desempeña sobre todo el papel de garante de las reglas, entre las cuales están las comerciales, y de tutor de los valores con interés colectivo. En esta acción, el *Estado* debe primar los aspectos cualitativos del desarrollo y favorecer, entre los cuantitativos, sobre todo los que se distinguen por una mayor connotación social, como el empleo. En otras palabras, el Estado debe integrar el mercado y sustituirlo cuando éste falla. A fuerza de repetirlo, parece ya clara la relación *Estado-mercado*: el problema de fondo no consiste, como en el pasado, en elegir entre uno y otro, sino en lograr la máxima integración y un papel no pasivo del *Estado*.

Este enfoque responde con mayor propiedad al reto de la complejidad y de la incertidumbre consiguiente a los procesos de mundialización en curso, pero implica una redefinición del papel de los sectores y de los territorios. Es en este marco en el que se trata sobre todo de dar contenido concreto y operativo al *desarrollo rural*, objetivo que aparece sistemáticamente en los documentos y las políticas comunitarias, pero que sigue siendo una referencia abstracta ideal, cuya definición todavía es incierta y que, si no se profundiza, puede dejar amplios márgenes de ambigüedad.

Agotada ya, al menos en gran parte de la UE, la situación de reequilibrio en la asignación de los recursos a los sectores primario, secundario y terciario, caracterizada por el éxodo del campo y por el desarrollo centrado inicialmente en el crecimiento industrial y después en el sector terciario, ha desaparecido cualquier «ventaja urbana» *a priori*, con la correspondiente «desventaja rural» *a priori*. La partida entre ciudad y campo puede jugarse hoy en condiciones de igualdad, estando las ventajas y desventajas distribuidas de forma más equilibrada y siendo por tanto la integración urbano-rural más fácil e indispensable.

El caso italiano es significativo. Durante decenios se asistió en Italia a un desarrollo concentrado en el llamado *triángulo industrial*, constituido por la reducida zona del Norte comprendida entre las ciudades de Milán, Turín y Génova, mientras que el modelo de desarrollo alternativo era sustancialmente el de un Mezzogiorno apoyado por una sistemática intervención pública. En las décadas de 1970 y 1980 surgió la *tercera Italia*: la de las zonas rurales de baja densidad urbana (sobre todo, del Centro, aunque también del norte y del sur), anteriormente excluidas de cualquier análisis del desarrollo, que han mostrado tanto una sistemática iniciativa empresarial como una elevada flexibilidad, que han dado lugar a una mayor capacidad de resistencia frente a las alternancias del ciclo económico. Las causas de este desarrollo, llamado por algunos desarrollo difuso, son múltiples y se debería profundizar en su análisis (10). De hecho, sin olvidar el papel de la gran empresa, ese desarrollo difuso constituye hoy uno de los principales activos económicos del país (11).

4. ¿QUÉ POLÍTICA AGRARIA?

En este contexto, la agricultura está llamada a redefinir su papel: si en el pasado éste consistía sustancialmente en alcanzar objetivos sectoriales y comerciales de tipo cuantitativo (asegurar el aprovisionamiento alimentario), mientras que se descuidaban otros objetivos (como la tutela del medio ambiente) por considerarlos como un producto inevitable y «conjunto», hoy son los aspectos cualitativos los que ocupan el centro del nuevo pacto social. A la agricultura se le piden dos aportaciones:

(10) Se hallan ligadas en parte a una especie de *efecto de expulsión* de las áreas de desarrollo concentrado, debido a las deseconomías derivadas de la congestión urbana y en parte al *efecto de atracción* determinado por las áreas rurales: disponibilidad de factores de producción de bajo coste, ventajas debidas a la integración infrasectorial y a la relación más equilibrada con el territorio. Naturalmente, mucho se debe también a los avances tecnológicos que han hecho posible la segmentación y la descentralización de los procesos productivos. Sobre el papel de la agricultura en el *desarrollo difuso*, véanse: Orlando, G.: «L'agricoltura nelle aree a industrializzazione diffusa», *La Questione Agraria*, n.º 4, 1981. «Agricoltura, ambiente e sviluppo diffuso. Nuovi problemi per l'economia politica, nuovi obiettivi per la politica economica», en F. Sotte (dir. de ed.), *Agricoltura, sviluppo e ambiente*, Lega per l'Ambiente, 1987.

(11) Beccattini, G. (dir. de ed.). *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna; Brusco, S., *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg & Sellier, Turin, 1989.

- desde un punto de vista «microeconómico», que produzca alimentos sanos con técnicas éticamente aceptables, que preste servicios comerciales (por ejemplo, agroturísticos) y, a la vez, que produzca bienes y servicios de interés colectivo que contribuyan a valorizar el medio ambiente y el territorio, conservar la diversidad genética, y conservar y valorizar las tradiciones rurales;
- desde un punto de vista «macroeconómico», que fomente el papel central que le compete en el desarrollo rural (aun en los casos en que sus dimensiones relativas sean pequeñas en términos de PIB o de ocupación), aportando su contribución económica y ocupacional y manteniendo relaciones de complementariedad con la industria y con el sector terciario que permitan el intercambio de factores según las fases del ciclo económico.

Esto implica asimismo una redefinición de los sujetos sociales a los que se dirige la política agraria: en el centro de la nueva PAC hay un empresario que produce servicios y bienes comercializables, pero también productos no orientados al mercado que son valorizados por la política sectorial. La decisión en su favor debe ser explícita y selectiva, abandonando definiciones del «agricultor» vagas y genéricas que en el pasado permitieron extender los beneficios de la política agraria a un amplio abanico de sujetos sociales que en ocasiones sólo estaban interesados marginal o instrumentalmente en las vicisitudes de la agricultura.

Esto obliga, no obstante, a una reflexión sobre el papel de las políticas en el sector primario y en general en las zonas rurales. En el pasado, el trasvase en sentido único de recursos del campo a la ciudad, inducido por las diferencias de renta y de vida, aconsejaba la aplicación de políticas esencialmente sectoriales (en realidad, políticas *agrarias*) orientadas a dos objetivos: uno de tipo estructural, para influir en la distribución de los recursos (tierra, trabajo y capital); otro de carácter redistributivo, para compensar los diferenciales de renta, tecnológicos y sociales cuando éstos superaban los niveles necesarios para favorecer el trasvase (de mano de obra, sobre todo).

Las características de la nueva política agraria derivan directamente del cambio en los principios y en los objetivos del desarrollo rural. Se trata de abandonar una intervención pasiva, con

criterios centralizados, no selectiva y estrictamente sectorial; y apuntar a una política regionalizada, de carácter territorial, activa en cuanto guiada por un sistema de planes y proyectos, selectiva e integrada. Se trata asimismo de abandonar la idea de la situación específica de la agricultura *per se*. El principio general que debe presidir la futura política agraria es que ésta ha de sostener los *comportamientos y los proyectos*, no las *situaciones*.

Sobre todo, deberá reconocer al mercado, a diferencia del pasado, un papel pleno en la asignación de los factores y en la distribución de los productos. Esto implica asimismo la renuncia al sostenimiento actual de los precios y de las cantidades (12). En segundo lugar, se trata de garantizar a todos los operadores el acceso al mercado en condiciones de paridad, tutelando la concurrencia más plena posible. Dadas las peculiaridades de los productos agrarios (bienes estratégicos y de primera necesidad, variabilidad de la producción por causas naturales no controlables), podrá seguir manteniéndose una política de estabilización de los mercados, pero ésta deberá caracterizarse por su excepcionalidad, estando destinada exclusivamente al objetivo de evitar las situaciones muy por debajo de lo normal.

El gran volumen de recursos comunitarios liberado por la actual política de precios podrá destinarse gradualmente a la financiación de dos políticas: el pago de bienes públicos y la intervención estructural orientada tanto a la mejora de la empresa agraria y de su capacidad de producir bienes de alto nivel cualitativo, como a la integración de la empresa en el contexto rural en el que se halla incardinada. Esto significa que la política agraria debe centrarse en dos direcciones:

- a) sobre todo, debe favorecer el desarrollo y consolidación de una *nueva generación de empresarios*; en este caso, el apoyo debe ser, como se ha dicho, concentrado y selectivo; debe ser asimismo adecuado a las necesidades, *una tantum* y limitado en el tiempo;
- b) en segundo lugar, debe orientarse explícitamente a la *remuneración* del producto o del servicio prestado por los agricultores que sirva al interés colectivo y que dejaría de prestarse si se dejara a la agricultura sola frente al

(12) Incluso el más o menos enmascarado en las fórmulas de compensación y de referencia a los rendimientos medios regionales de la reforma Mac Sharry.

mercado. Por su naturaleza, este apoyo puede concederse sin límites en el tiempo. Pero debe tratarse de un servicio *definido concretamente, medible y objeto de compromisos precisos y controlables entre los agricultores y el Estado*. Hay que admitir que moverse en esta nueva dirección implica para la agricultura y para la política agraria un profundo cambio cultural. Obviamente, el paso de la política de precios a la de sostenimiento del empresario integrado sólo podrá hacerse gradualmente. Hay que tener en cuenta, además, que estos cambios serán muy difíciles para los agricultores puesto que les obligará a reorientar los esquemas, básicamente erróneos y contradictorios, que durante decenios les había fijado la antigua PAC. Quizá convenga establecer una estrategia de reconversión de la PAC en la que se prevean formas de ayuda transitorias (a nuevas asignaciones de los recursos dentro o fuera de la agricultura). Pero este tipo de política debe en cualquier caso tener un carácter transitorio, y los recursos destinados a la misma deben disminuir gradualmente hasta anularse.

5. EL NECESARIO CAMBIO INSTITUCIONAL

Una estrategia como la señalada implica un cambio correlativo de las instituciones y de los procedimientos administrativos a través de los cuales se define y aplica la política agraria. Una política agraria integrada se orienta al largo plazo, es activa y capaz de valorizar plenamente todos los recursos, es finalista y selectiva, ya que requiere una participación y concertación más plena de la iniciativa privada con las instituciones regionales y locales, la búsqueda a través de la intervención pública de resultados complementarios a los perseguidos por las iniciativas particulares, una capacidad de análisis y control tanto de la «*demanda*» de política agraria (en el marco de la política rural) que surge del nivel inferior, como de la «*oferta*» gestionada por el conjunto de las instituciones encargadas de la misma.

En este terreno, la UE no parte de cero. En efecto, la práctica de la intervención pública europea cuenta ya con algunas experiencias importantes. Nos referimos a la mecánica opera-

tiva que, iniciada con las directivas socio-estructurales de 1972 y 1975, se desarrolló después con el Reglamento 797 de 1985, la reforma de los Fondos estructurales de 1988 y 1993, en la que se utilizó la experiencia de los objetivos 1 y 5B, las medidas de acompañamiento de la reforma Mac Sharry (Reglamento 2.078/92 y siguientes) y finalmente la experiencia de los proyectos Leader. También, el conjunto de los instrumentos de intervención preparados por la UE parece particularmente interesante: determinación de los objetivos y concentración de la intervención en las regiones y sectores retrasados; estructuración de las intervenciones por programas (planes de desarrollo –marco comunitario de apoyo– programas operativos); coparticipación y cofinanciación; adicionalidad; subsidiariedad; control *ex post* de los resultados y subordinación de la refinanciación a la comprobación positiva de la eficiencia y eficacia de las intervenciones precedentes (13).

La experiencia obtenida constituye un precioso patrimonio al que recurrir para realizar plenamente la reforma regionalista de la intervención comunitaria. Pero hoy se ha ampliado, sobre todo transformando las relaciones entre gasto de garantía y gasto de orientación a las zonas rurales en objetivos estructurales o de valorización del territorio y del medio ambiente.

Por otra parte, hay que reconocer a las regiones de Europa un papel mucho más importante y una mayor responsabilidad en la definición y gestión de la intervención. También desde este punto de vista los recientes avances han sido notables: en casi todos los Estados miembros se ha asistido recientemente a una ampliación y refuerzo de las autonomías locales. Dejando en manos de los distintos Estados la tarea de elegir las soluciones institucionales mejor adaptadas a las especificidades locales y a las experiencias históricas, se incentiva aún más el proceso de regionalización de la política agraria y del desarrollo rural.

Pero es sobre todo la relación centro-periferia la que se redefine adecuadamente aplicando a fondo el principio de sub-

(13) En este campo, una contribución particularmente importante han sido dos recientes estudios del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones: Comité Económico y Social (1996): Dictamen sobre el tema: «*El futuro de la cohesión y las consecuencias a largo plazo para los Fondos estructurales*», DO n.º 153/5 de 28-2-1996; Comité de las Regiones (1996): *Dictamen del Comité de las Regiones sobre las consecuencias regionales de la reforma de la PAC*, DO n.º 129/15 de 2-5-1996.

sidiariedad y atribuyendo a las diferentes instituciones papeles complementarios. En este marco, la UE debe ceder funciones en la definición concreta y en la gestión de las políticas agrarias y de desarrollo rural a través de un proceso de transferencia gradual a las instancias regionales, a la vez que debe acrecentar su capacidad de animación, de coordinación, de análisis y de control.

No se trata aquí de seleccionar de una vez por todas cuál debe ser, en la política rural y agraria de la UE, el componente *bottom-up* o *top-down*. Se trata más bien de integrar las instancias locales en un cuadro global en el que el conjunto de las iniciativas emprendidas llegue a una síntesis en una solución europea de desarrollo sostenible, equilibrado (entre sectores y entre territorios) y orientado al largo plazo. Desde este punto de vista, sólo una solución iterativa inspirada en el principio del *learning by doing* puede sugerir la combinación justa *bottom-up/top-down* capaz de garantizar la máxima eficiencia y eficacia.

6. ¿QUÉ PAPEL INSTITUCIONAL DEBE REPRESENTAR Y QUÉ INSTRUMENTOS DEBE UTILIZAR UNA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL?

A continuación se exponen algunas indicaciones operativas, sin pretensión de exhaustividad, presentadas obviamente a modo de propuestas. Sobre la base de los principios ya enunciados, la solución operativa a escala regional podría concretarse en la elaboración de *planes regionales de desarrollo rural*, considerados como instrumentos únicos de negociación en los que se delinee el cuadro estratégico evolutivo local, se concreten las variables cruciales y medibles de sostenibilidad y valorización agro-ambiental y las prioridades relativas al desarrollo rural, las técnicas de seguimiento y control, y las formas de valoración de los resultados. Además, deben contener los criterios de selección de los beneficiarios de la intervención pública, las variables y parámetros (hectáreas, cabezas, etc.) sobre cuya base se concedan las ayudas y las formas de gestión de los mecanismos de ayuda, favoreciendo las que garanticen un control por parte de los beneficiarios del respeto correcto de los compromisos asumidos.

Estos planes regionales deben servir de base a *contratos* de duración plurianual (5 años) en los que se prevean los compromisos de coparticipación y las formas de colaboración financiera entre los sujetos públicos que intervienen (cofinanciación).

La creación a escala regional de unidades de valoración de la eficiencia y la eficacia de las medidas tomadas para la ejecución de los planes y para el cumplimiento de los contratos puede ser una solución que facilite su gestión dinámica y flexible y, en su caso, indique la necesidad de una redefinición de los objetivos y una oportuna modificación de las políticas.

Dentro de los planes regionales se establecerían las fórmulas de acceso a las ayudas públicas, que, análogamente, tendrían que adoptar la forma de contratos únicos plurianuales referidos a contratantes singulares (o mejor, a una pluralidad de contratantes singulares), con especificación de las responsabilidades de cada participante y de las formas de valoración de resultados, control y sanción.

En el cuadro que acabamos de describir, la tarea de las instituciones comunitarias y nacionales sufre una profunda transformación. Estas instituciones habrán de perder gradualmente poder de gestión, si bien les queda la tarea fundamental de poner en práctica las políticas redistributivas necesarias para el aumento de la cohesión y solidaridad entre las regiones y Estados miembros y de definir las reglas de tutela de la concurrencia. Desempeñan, además, los papeles ya citados de animación, coordinación, análisis y control.

En definitiva, todo lo hasta aquí dicho podría resumirse en los siguientes puntos:

- especificar las instituciones locales encargadas de la definición y gestión de los planes de desarrollo regional, y definir con la necesaria gradualidad el reparto de las tareas entre centro y periferia;
- establecer las formas de coparticipación y cofinanciación, definiendo la modulación de las intervenciones teniendo en cuenta las características territoriales;
- prestar la asistencia necesaria para la definición y ejecución de los planes regionales, incluso a través de iniciativas oportunas en el plano de la formación y de la información (por ejemplo, a través de la difusión de conocimientos relativos a las iniciativas de mayor éxito);

- garantizar la máxima transparencia en cuanto a las políticas aplicadas.

7. ¿QUÉ PROGRAMACIÓN?

Las líneas de acción propuestas hasta aquí definen una trama de objetivos e instrumentos para una política caracterizada por paradigmas alternativos a los centrados en el papel del mercado. Pero la cuestión que ahora se plantea se refiere a la necesidad de adecuar los sistemas institucionales y administrativos de Europa a la tarea de garantizar la eficiencia y eficacia en un marco inevitablemente más complejo y en una situación de mayor incertidumbre. El cambio de los paradigmas y del sistema institucional y administrativo obliga a una adecuación sistemática de los instrumentos de control de la eficiencia y la eficacia de las políticas adoptadas.

En efecto, en un marco de políticas sectoriales separadas entre sí, gestionadas centralmente y concentradas sobre todo en la gestión de los precios, el control de la eficiencia y la eficacia de la intervención puede lograrse en buena medida con los instrumentos administrativos normales de fin de ejercicio: el presupuesto y cualquier análisis estadístico sobre la evolución de la producción y de las reservas. Del mismo modo, el proceso de análisis y control puede localizarse básicamente a nivel central, y la compatibilidad entre políticas europeas, nacionales y regionales puede confiarse simplemente a la reglamentación sobre competencias específicas.

Ahora bien, cuando la definición del *desarrollo* se basa en las interrelaciones sectoriales y territoriales y en el objetivo de sostenibilidad a largo plazo, la implementación de políticas europeas resulta, como ya se ha dicho, extremadamente más compleja. La valoración de la eficiencia y la eficacia de las distintas políticas y del conjunto de la reforma parece una tarea absolutamente crucial para disponer de información oportuna sobre la evolución del sistema y de sus partes, para verificar la corrección de las políticas adoptadas y el efecto de su interacción, para decidir, en su caso, prescindir de alguno de los objetivos y adoptar otros, para comprobar la validez de las soluciones institucionales adoptadas, y para valorar y remover los obstáculos encontrados en la fase de aplicación.

Por otra parte, la reforma de la política europea habrá de ser gradual y seguir un difícil proceso de *learning by doing* extendido a todos los niveles institucionales, en el que las soluciones técnicas vayan al mismo ritmo que la capacidad organizativa y la mejora de la preparación profesional de todos los agentes, sobre todo de los que trabajan en la administración.

En particular, el esfuerzo deberá centrarse a escala regional. No se trata sólo de reconocer que el nivel administrativo local ha sido el más olvidado por las políticas centralistas del pasado, sino de sentar las bases de una acción eficiente y eficaz de las mismas. Se trata asimismo de convencerse de que, si se quiere activar una competencia positiva entre las regiones por el acceso a las ayudas públicas según los recursos disponibles, esa competencia, análogamente a la del mercado, debe desarrollarse en un plano de paridad entre sujetos en igualdad de condiciones.

Desde este punto de vista, Europa parte en condiciones muy desfavorables, con divergencias regionales en los aspectos económico, social y territorial que incluso se correlacionan con los político-administrativos. En estas condiciones, también las políticas de reequilibrio territorial y sectorial selectivas (por ejemplo, las reservadas a territorios específicos) entrañan el riesgo de no ser utilizadas precisamente en las regiones en las que la necesidad de intervención es mayor. Así ha ocurrido hasta ahora con muchas intervenciones estructurales en Europa: desde los Programas Integrados Mediterráneos hasta los proyectos Leader y las intervenciones en las zonas de los objetivos 1 y 5B (14). Aunque es evidente que «*si el caballo no quiere beber, no se le puede obligar a hacerlo*» (15), es decir, que las regiones han de responsabilizarse de las decisiones que toman, no es menos cierto que el *Centro* (la UE y los distintos gobiernos nacionales), si atiende correctamente sus responsabilidades, no puede librarse de la tarea de garantizar en todo el territorio una situación real de *paridad competitiva*. Las políticas de reequilibrio territorial y sectorial son efectivamente

(14) Así ha sucedido con las indemnizaciones compensatorias.

(15) «... while a horse can prevented from drinking water, it can not forced to drink. All that the innovators can do es to provide water, so that when a horse choses to drink it may do so readily». Al Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice*. Fondo Monetario Internacional, Washington, 1984: p. 373.

tales si se dedican activamente a la tarea de remover los obstáculos donde esta tarea es más difícil.

Desde este punto de vista, el retraso estadístico, informativo y metodológico es notable tanto en Europa como en la mayor parte de los Estados miembros. Tanto las informaciones estadísticas como las necesarias para una valoración de la eficiencia y la eficacia de las políticas tradicionales son absolutamente inadecuadas (16). Y lo son aún más si nos situamos en la perspectiva de una gestión descentralizada, en la cual los resultados globales se derivan de la concentración entre niveles institucionales y de la vinculación horizontal entre los planes regionales. Es, pues, necesario un esfuerzo extraordinario en lo que atañe a la producción de la información necesaria para el control, pero también un esfuerzo organizativo que permita crear, bien regionalmente, bien comunitariamente, una estructura capaz de producir de forma sistemática análisis de la situación del sistema y de la eficiencia de las políticas adoptadas. Las *oficinas de valoración* pueden ser una solución al problema: la programación no consiste sólo en elaborar planes, sino también en hacer que funcionen observatorios agrario-rurales y oficinas de valoración y control.

8. CONSIDERACIONES FINALES

El modelo de política agraria hasta aquí delineado debe, obviamente, completarse. Sin embargo, el objetivo de este artículo era proponer una reflexión de orden general, sometiendo a una profunda discusión técnica y política numerosas propuestas o afirmaciones. No cabe sorpresa, por tanto, de que mucho de lo aquí expuesto sea criticado y enmendado.

Además, los cambios que se han propuesto dan por suelta una cuestión fundamental que no es competencia del técnico: la de la fuerza política necesaria para convertirlos en

(16) A nuestro juicio, parece absolutamente injustificable la falta de conocimiento de la consolidación del gasto y de las actuaciones sobre la agricultura en Europa. ¿Cómo puede medirse la eficiencia de la PAC si falta un análisis del gasto a escala nacional? En Italia, el gasto en agricultura de origen comunitario es igual al 40 por ciento de los recursos totales destinados a la agricultura. Sotte, Bluncompagi: «An overview on public transfers in the Italian agricultural Policy», *Quaderni di Ricerca*, n.º 48. Universidad de Ancona. Departamento de Economía, 1994.

realidades operativas. En este sentido, la responsabilidad es amplia: no se limita a los políticos y a las fuerzas políticas responsables de las decisiones que se tomen en la cuestión de la reforma de la UE y en la reforma de la PAC, sino que se extiende, más en general, a las zonas rurales de Europa y a las organizaciones representativas de los intereses localizados en ellas. En este contexto, tienen un papel decisivo las organizaciones de agricultores ya que podrían oponerse al cambio movidas por intereses a corto plazo: en tal caso difícilmente lograrían detener la crisis de las políticas agrarias tradicionales. Pero también podrían ponerse a la cabeza de las mismas, convirtiéndose así en protagonistas de una operación de búsqueda de nuevas alianzas y de un proyecto de desarrollo de las zonas rurales de Europa. □

BIBLIOGRAFÍA

- BECCATTINI, G. (a cura): *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 1989.
- BRUSCO, S.: *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1989.
- COMITATO ECONOMICO E SOCIALE E DEL COMITATO DELLE REGIONI: Comitato Economico e Sociale (1996), Parere sul tema: «Il futuro della coesione e le implicazioni a lungo termine per i Fondi strutturali», GUCE, n.º 153/5 del 28-2-1996.
- COMITATO DELLE REGIONI (1996): Parere del Comitato delle regioni in merito a «le conseguenze regionali della riforma della PAC», GUCE, n.º 129/15 del 2-5-1996.
- EUROPEAN COMMISSION: Study on alternative strategies for the development of Relations in the field of agriculture between the EU and the associated countries with a view of future accession of these countries, (Agricultural Strategy Paper) Communication by Mr. Fischer in agreement with Mr van den Broek, EC, Brussels, November 1995.
- GROUPE DE SEILLAC: Agriculture, societe et territoires. Pour une politique europeenne, avril 1993.
- FINUOLA, R. (a cura): *La spesa pubblica in agricoltura*, Istituto Nazionale di Economia Agraria, 1995.
- HERVIEU, B.: *Les champs du futur*, Editions Julliard, 1994.

- HERVIEU, B.: «*Which Agriculture for Europe?*», Group de Bruges.
- MARSH, J. y TANGERMANN, S.: *Preparing Europe's Rural Economy for the 21st Century*, LUFPIG, May 1996.
- ORLANDO, G.: «L'agricoltura nelle aree a industrializzazione diffusa», *La Questione Agraria*, n.º 4, 1981.
- PREMCHAND, A.: *Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, 1984, p. 373.
- SOTTE, F.: «Agricoltura, ambiente e sviluppo diffuso. Nuovi problemi per l'economia politica, nuovi obiettivi per la politica economica», in F. Sotte (a cura), *Agricoltura sviluppo e ambiente*, Lega per l'Ambiente, 1987.
- SOTTE, F. (ed): *The Regional Dimension in Agricultural Economics and Policies*, proceeding of the 40 Seminar of the Europea Association of Agricultural Economist, Ancona (Italy), 1995.
- SCHEELE, M. (1996): «The Agri-environmental Measures in the Context of the CAP Reform», en Whitby, ... (dirs. de ed.), *The European Environment and CAP Reform*, CAB International, Oxon (en prensa).

RESUMEN

El artículo introduce la idea de que el relanzamiento de la cuestión regional en Europa obedece a razones de carácter general y no sólo económicas, destacando entre aquellas el proceso profundo y penetrante de mundialización de los últimos años, lo cual ha puesto de manifiesto la capacidad de control cada vez más débil de los Estados, y ha provocado la agudización de las disparidades regionales. En el siguiente apartado se analiza la racionalidad de la PAC desde el inicio de la CEE hasta la etapa actual, para concluir que la filosofía y objetivos de esta política tuvo sentido en el pasado pero que carece de él en el presente. En la parte central del artículo se plantean los paradigmas de una nueva estrategia alternativa de desarrollo rural para Europa, y se definen los principios básicos de la política agraria del futuro en coherencia con la estrategia alternativa analizada anteriormente. En la parte final se dedica una especial atención a los cambios institucionales necesarios para poner en práctica una política rural in-

tegrada, destacando la propuesta de un nuevo instrumento: los planes regionales de desarrollo rural.

PALABRAS CLAVE: PAC, desarrollo rural, cambio institucional, disparidades regionales.

SUMMARY

This paper presents the idea that the regional question in Europe has taken off again owing to general and not merely economic reasons, singling out the profound and penetrating process of globalisation in recent years, which has exposed the States' increasingly inadequate control capacity and has led to regional disparities becoming more pronounced. In the following section, the rationality of the CAP is analysed from the start of the EEC to the present day, concluding that while the philosophy and objectives of this policy made sense in the past, they do not today. The central part of the paper sets out the paradigms of a new, alternative rural development strategy for Europe and defines the basic principles of a future agricultural policy consistent with the alternative strategy analysed earlier. The end part of the paper focuses especially on the institutional changes required to enable an integrated rural development policy to be put into practice, underlining the proposal of a new instrument: regional rural development plans.

KEYWORDS: CAP, rural development, institutional change, regional disparities.

