

NUEVAS TENDENCIAS DEL DESARROLLO RURAL EN EUROPA

LOURDES VILADOMIU CANELA*

Hasta los años ochenta no existía una preocupación específica sobre el desarrollo rural en Europa. En el caso de zonas rurales con atraso económico, su problemática correspondía a la política regional y, para el resto del mundo rural a la política agraria, debido a la relevancia del sector agrario. A lo largo de los últimos veinte años el desarrollo rural ha adquirido creciente importancia como una parcela particular de la intervención pública. Las razones que han motivado esta preocupación por el desarrollo rural son muy variadas y corresponden no solamente a respuestas a problemas específicos del mundo rural europeo sino a cambios de enfoque en otras intervenciones públicas y, muy especialmente, de la política agraria, y a imperativos de las negociaciones comerciales internacionales. En las últimas décadas, la política rural europea ha ido en buena medida a remolque de los vaivenes de la política agraria comunitaria.

Con el cambio de siglo, la política rural en Europa parece adquirir entidad propia y pasar a ser una política de primera línea enmarcada en el "segundo pilar"¹. Quedan, con todo, muchas incógnitas por despejar.

* Dpto. Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Barcelona (lourdes.viladomiu@uab.es).

1. El "segundo pilar" según la terminología de la Unión Europea incluye las ayudas de la PAC (Política Agraria Comunitaria) que no se orientan al sostenimiento de precios o intervención de mercados.

Parte I - LAS ZONAS RURALES EN EUROPA

Cómo definir el mundo rural europeo actual

El primer problema que se plantea a la hora de definir una política de desarrollo rural es determinar qué criterios son los adecuados para delimitar las zonas rurales. Cada país europeo tiene sus criterios propios y unidades administrativo-territoriales muy variadas. Regiones, provincias, departamentos, municipios, comarcas, comunas tienen dimensiones físicas diferentes y un tejido poblacional diverso. En un afán de homogenización la Comisión Europea ha definido una nomenclatura de unidades territoriales (NUTS) que identifican las diferentes categorías administrativas nacionales. Además, numerosos estudios de la OCDE y de la propia Comisión Europea han avanzado en criterios generales que pudieran ser fácilmente aplicables y aceptables por los Estados Miembros. Se han discutido múltiples posibilidades, considerando elementos poblacionales (población total, densidad), sectoriales (% del empleo agrario), etc. En los años recientes, el criterio de baja densidad de población se ha ido imponiendo; se acepta que en el ámbito local (municipios), los municipios con menos de 100 (Comisión Europea) o 150 (OCDE) habitantes por kilómetro cuadrado se incluyan dentro de la categoría de municipios rurales. En el ámbito provincial o regional se consideran como predominantemente rurales aquellas áreas en donde el 50% o más de la población viven en municipios con una densidad por debajo de los 100 - 150 hab/km², significativamente rurales o intermedias entre el 15 y el 50%, y predominantemente urbanas con menos del 15%.

La distribución y evolución de la población se puede apreciar en el Cuadro 1, en el cual se ha utilizado el umbral de los 100 habitantes km².

Son posibles, por consiguiente, dos visiones sobre zonas rurales europeas. Una más restrictiva, en la cual se considera solamente las regiones predominantemente rurales, que comprende sólo el 9,7% de la población europea y el 47% de la superficie, y una segunda más amplia con casi el 40% de la población y el 85% de la superficie, que incluye las regiones significativamente rurales o intermedias.

Caracterización a partir de la evolución reciente del mundo rural

Para caracterizar las zonas rurales consideraremos los elementos siguientes:

- Heterogeneidad
- Pérdida de identificación de lo rural con lo agrario

- Atracción de recursos de las zonas urbanas a las zonas rurales
- Mejora de los niveles de renta y bienestar de la población
- Disminución del aislacionismo

CUADRO 1.

Participación y variación de la población entre 1981-1991 por tipo de regiones (metodología OECD con umbral de 100 hab/km²).

Tipo de regiones	Porcentaje del total de la Unión Europea		Evolución de la población entre 1981 y 1991 (% de los municipios ponderados según población)		
	Población	Superficie	Positivo (aumento de más de 1 %)	Negativo (disminución de más de 0.5 %)	Estable (variación entre -0.5 y +1%)
Regiones predominantemente rurales	9.7	47.0	46.2	41.6	12.2
Regiones significativamente rurales (o intermedias)	29.8	37.4	57.4	33.9	8.7
Regiones predominantemente urbanas	60.5	15.6	56.0	30.8	12.6

Fuente: European Commission. Directorate General for Agriculture (1997) Rural Developments. CAP 2000 Working Document VI/1117/97.

Heterogeneidad

En el mapa de densidad de población en el ámbito municipal en la Unión Europea se aprecian fortísimas densidades en las regiones centrales (eje de la Banana, desde las Midlands inglesas hasta la Lombardía italiana, siguiendo el curso del río Rin, con algunas derivaciones hacia París o a otras cuencas vecinas). Esta zona contrasta fuertemente con Escocia, con el oeste de Irlanda, el Macizo Central francés, los Apeninos italianos, las regiones del interior de España (salvo Madrid) o el norte de Finlandia y Suecia. Las diferencias de las densidades entre municipios rurales europeos son superiores a 20.

En cuanto a dinámica, en el segundo lustro de los años ochenta la Comisión Europea publicó "El futuro del mundo rural Europeo" (1988)². En este estudio se pudo apreciar que existían tres modelos de comportamiento de las zonas rurales, quedando clasificadas como regiones rurales próximas a las grandes aglomeraciones urbanas, regiones con "declive rural" y zonas especialmente marginadas. Las primeras son aquellas que, al localizarse cerca de aglomeraciones urbanas se encuentran sometidas a una importante presión en cuanto a la propiedad de la tierra y cuya agricultura se ha modernizado mucho, pero a costa del medio ambiente (contaminación, degradación de los paisajes, destrucción de los espacios naturales). Las regiones con "declive rural" son aquellas que experimentan un éxodo continuo y el envejecimiento de la población (lo cual conduce a la degradación de los servicios) y donde el peso de la agricultura sigue siendo considerable a pesar de presentar desventajas naturales y estructurales (pequeñas explotaciones poco rentables, baldíos agrícolas). Por último, en las zonas especialmente marginadas (caso de algunas zonas montañosas e insulares) el declive rural y la despoblación son aún más pronunciados, las posibilidades de diversificación están limitadas y resulta especialmente costoso el desarrollo básico (infraestructuras) para permitir tal diversificación.

La problemática de cada uno de estos tres tipos de zonas es, por tanto, muy diferente y requiere formas de intervención específicas.

En estudios posteriores (Terluin y Post eds. 2000), se puede apreciar dos trayectorias diferentes, una de éxito y otra de fracaso. En su diferenciación se han utilizado los criterios de comportamiento demográfico y de evolución del empleo no agrario. Se aprecia que en algunas zonas rurales con gran declive agrario se da un dinamismo notable de otras actividades que no era contemplado en la tipología del estudio "El futuro del mundo rural Europeo".

Pérdida de identificación de lo rural con lo agrario

La correspondencia entre sector agrario y zona rural cada vez es menos correcta en Europa. La superficie agraria europea ha ido disminuyendo desde la segunda guerra mundial hasta representar el 44% en la UE-15 en 1997, de forma que en muchos países la agricultura ya ha dejado de ser la principal ocupación de la superficie. Las áreas rurales tienen, en consecuencia, un problema de gestión de superficies que no se limita a la agricultura: bosques, caminos, montañas, par-

1. Muchos autores consideran que la publicación de este documento sentó las bases a partir de las cuales la UE pondría en marcha su política de desarrollo rural, ausente hasta aquel momento.

ques, zonas abandonadas, etc. En términos generales, se puede decir que solamente la mitad de la superficie es gestionada por agricultores.

El empleo agrario continúa disminuyendo progresivamente. Entre 1965 y 1985 se redujo a la mitad, y entre el 85 y el 96 a una tercera parte. Hoy supone aproximadamente un 5%; en las zonas predominantemente rurales menos del 12% y en las intermedias el 6%. Paralelamente, el comportamiento demográfico de estas zonas se asemeja cada vez más al del mundo urbano, de tal forma que la caída de la ocupación agraria ya no genera la desaparición de la población en la mayor parte de las zonas rurales europeas (Cuadro 1).

Asimismo, la desaparición de las explotaciones agrarias continúa siendo común en todos los países europeos.

Una mejor posición para atraer inversiones y fijar empleos no agrarios

Las zonas rurales se han descrito tradicionalmente como aquellas que presentaban desventajas a la hora de atraer inversiones y empresas en comparación con las zonas urbanas. Estas últimas se definían por mayores niveles de competitividad.

Algunos estudios realizados por la OECD manifiestan que no se aprecia ninguna correlación entre las nuevas oportunidades de empleo y el grado de ruralidad o urbanización (OCDE 1996). Asimismo, en el estudio sobre empleo Rural pudimos apreciar que el comportamiento del empleo no agrario, es decir el correspondiente al sector industrial y servicios, presentaba en general un comportamiento mejor en las zonas intermedias que en las zonas urbanas.

Mejora de los niveles de vida y bienestar de la población

El mundo rural se ha identificado tradicionalmente con pobreza y bajos niveles de renta y bienestar. La realidad europea es sumamente diferente, a pesar de que puedan existir importantes diferencias entre zonas y países. La pobreza y el desempleo se dan a menudo con mayor amplitud en el mundo urbano, a pesar de que en países del Sur y Gran Bretaña se mantienen bolsas de pobreza en algunas zonas rurales.

Un estudio realizado por el INE en colaboración con la Universidad de Alcalá de Henares indica que la renta media de los hogares agrarios españoles tuvo un crecimiento espectacular entre 1980 y 1993. A partir de entonces la renta

media agraria supera a la renta media del conjunto de la población (Paniagua, 1997).

Asimismo, si atendemos a las cifras de desempleo la situación de las zonas rurales es mucho más favorable que la de las urbanas en España y en el conjunto de la UE.

Disminución del aislacionismo

La mejora de las redes de transporte y comunicaciones han supuesto una ruptura con el tradicional aislacionismo que caracterizaba los entornos rurales. Los tiempos de acceso a los servicios para la población rural son hoy, en muchos casos, similares a los de los entornos urbanos. La accesibilidad y la movilidad se han incrementado de forma vertiginosa en todos los países europeos.

Parte II - EL PLANTEAMIENTO TEÓRICO

El desarrollo rural a remolque de la política agraria

El desarrollo rural en Europa ha cambiado a lo largo del tiempo, condicionado a la evolución de la política agraria. De forma sintética, podemos destacar cinco fases que pasamos a detallar.

Desarrollo agrario: la modernización de las estructuras agrarias

La PAC surgió como una política de intervención y regulación de los mercados agrarios encaminada a posibilitar la puesta en funcionamiento de un mercado común. Pero ya en 1968, en el Plan Mansholt, se pusieron en funcionamiento una serie de medidas complementarias (incluidas en lo que se denominó la Política de estructuras y financiadas por la sección orientación del FEOGA encaminadas a facilitar un ajuste estructural en el sector agrario. Se trataba de intervenciones encaminadas a favorecer la ampliación del tamaño de las explotaciones para poder aprovechar las economías de escala, incorporar nueva maquinaria y mejorar las instalaciones. Asimismo, se consideraba deseable el traspaso de población hacia las ciudades que requerían mano de obra. Hasta finales de los setenta, el desarrollo rural era, por tanto, sinónimo de desarrollo agrario y la política de potenciación del medio rural se limitaba a la modernización de las explotaciones agrarias y la profesionalización de los activos agrarios. El objetivo final era sin duda mejorar la productividad y aumentar la producción agraria. La intervención

estructural era de tipo horizontal y estaba en consonancia con la política de garantía o intervención de los mercados que se implementaba desde las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM).

Compensar hándicaps particulares: zonas específicas

El tratamiento específico a determinadas zonas que presentan hándicaps se implementó muy lentamente. En 1975 entran en funcionamiento las Indemnizaciones Compensatorias para zonas de montañas y para las zonas desfavorecidas (Directiva 75/268). Se trata de ayudas definidas según número de ha. y/o cabezas de ganado. Es una intervención focalizada y que venía a reconocer el riesgo de abandono de una parte importante del territorio agrario europeo. Se rompía así la tradición de intervenciones horizontales que había imperado hasta el momento. Cada Estado Miembro pudo utilizar criterios diferentes en la definición de estas categorías. En España el 85% del territorio está incluido en esta categoría y los agricultores reciben indemnizaciones compensatorias muy reducidas y su impacto es muy poco significativo.

En los años ochenta surgieron los programas integrados mediterráneos que daban una serie de recursos para desarrollo en zonas rurales que según se preveía se verían muy negativamente afectadas por las nuevas adhesiones (España, Portugal, Grecia). Se trataba de intervenciones compensatorias coyunturales para limitar las protestas más que de una verdadera política de desarrollo.

Diversificar las actividades de las explotaciones agrarias

En la década de los ochenta, la pluriactividad de las familias agrarias pasó a ser interpretada como una vía de permanencia de las explotaciones europeas. Hasta entonces, los agricultores a tiempo parcial eran considerados poco eficientes, no profesionales y no merecedores de los beneficios de la política agraria. El inicio de otras actividades, además de la agricultura y el desempeño de empleos externos se consideraban pasos hacia el abandono de la explotación.

Poco a poco se operó un cambio y las explotaciones agrarias pluriactivas y diversificadas fueron incluidas en los beneficios de la política agraria. El reglamento 795/85 o de modernización de las explotaciones agrarias, contempló subvencionar iniciativas empresariales no directamente agrarias. Las inversiones destinadas a agroturismo, artesanía, elaboración de alimentos, comercialización de productos agrarios quedaron incluidas entre las actividades subvencionables.

La aceptación de la diversificación y de la pluriactividad se realizó en un contexto de altas tasas de desempleo en Europa que hicieron considerar cerrado el

éxodo del campo a la ciudad (Etxezarreta et al. 1995) y valorizaron los modelos de industrialización difusa en entornos rurales basados en pequeñas y medianas empresas autóctonas. Este tipo de empresas manifestó una mayor resistencia a la recesión.

Por otro lado, en 1988, se acuerda una reforma de los Fondos Estructurales determinando cinco objetivos prioritarios de los cuales dos hacen referencia al desarrollo de los espacios rurales: el objetivo 1 de fomento del ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y el objetivo 5b de fomento del desarrollo rural. Esta nueva orientación permitió la financiación de acciones dirigidas a la diversificación de la actividad agraria, el fomento de las PYMES³ y el desarrollo del turismo rural, la mejora de las infraestructuras de la zona, la formación y adaptación profesional y la protección de los recursos naturales y del medio ambiente. Se iniciaba una política rural pero solamente para las zonas rurales más desfavorecidas.

Por último, a partir de 1991 la Comisión Europea puso en marcha la Iniciativa Comunitaria Desarrollo Rural LEADER⁴ con el objetivo de apoyar la diversificación de la economía rural europea.

Limitar la producción agraria: el ajuste estructural negativo

La primera etapa de la reforma de la PAC (1983-91) se orientó a limitar la producción agraria para evitar los excedentes y el consiguiente coste financiero (Viladomiu 1994). Sin abandonar la política de modernización se pusieron en funcionamiento una serie de medidas destinadas a potenciar la extensificación, la retirada de tierras de la producción, la prejubilación, la forestación de superficies agrarias (Etxezarreta, Rosell y Viladomiu 1989). Al mismo tiempo, la política de mercados introduce cuotas y otros instrumentos destinados a limitar la producción. Se cierra así la vía del ajuste estructural positivo basado en el incremento de la producción y se inicia una vía negativa que, en un primer momento, se centra en medidas limitantes. Posteriormente, se aboga por un ajuste estructural cualitativo a partir de aprovechar nichos de mercado en crecimiento y valorizar los aspectos medioambientales en consonancia con los predicados de la diversificación y del desarrollo sostenible.

3. Pequeñas y Medianas Empresas.

4. Nombre surgido de las siglas de "Liaisons entre Actions de Developpement de Economie Rurale".

El medio ambiente: una política agroambiental

La reforma de la PAC de 1992 se orientó a posibilitar el fin de la ronda Uruguay del GATT y supuso la introducción de pagos a los agricultores crecientemente desacoplados o desligados de la producción. Pero, además, supuso la inauguración de una verdadera política agroambiental. El reglamento 2078/92 comportaba la obligatoriedad para todos los Estados Miembros de poner en funcionamiento programas destinados al fomento de una agricultura más acorde con los imperativos medioambientales (Viladomiu y Rosell 1995).

Los programas implementados en las diferentes regiones europeas son muy diversos, pero muchos de ellos se orientan hacia producciones orgánicas o ecológicas o hacia sistemas de producción menos agotadores de los recursos naturales (agua y otros) y más extensivos (prima de la hierba).

Con los programas agroambientales de 1992 se pone en práctica en todos los países de la UE una nueva retribución a los agricultores.

La multifuncionalidad de la actividad agraria: La ley de orientación agraria francesa

La multifuncionalidad de la actividad agraria es un concepto que se ha ido imponiendo en los ámbitos agrarios como argumento para justificar la protección a los agricultores al margen de su actividad productiva agraria. Supone, en consecuencia, considerar que la agricultura, además de ser productora de alimentos, cubre una serie de funciones. Estas funciones proporcionan externalidades positivas que no son retribuidas por el mercado y en cambio son deseadas por la sociedad. Las ayudas a los agricultores pueden ser consideradas como retribuciones a estas externalidades positivas. Los pagos por este concepto tienen una doble ventaja: no son problemáticos en las negociaciones de liberalización del comercio internacional agrario, ya que se incluyen en la "caja verde" y, además, son justificables frente a la sociedad, pues colaboran en la legitimización de las ayudas a los agricultores.

Las retribuciones a la multifuncionalidad están en una fase experimental. La experiencia más significativa es la de los Contratos Territoriales de Explotación (CTE) franceses, consecuencia de la Ley de Orientación Agraria (LOA) de 1999. La LOA tenía como objetivo genérico anticiparse a los cambios en la Política Agraria Comunitaria (PAC). Los CTE suponen que para cada explotación se elabora un contrato específico sobre las condiciones productivas, ambientales y laborales que debe cumplir para beneficiarse de las ayudas. Tienen una duración de 5 años.

Bajo estos contratos, los agricultores son retribuidos no sólo por su producción de alimentos, sino por la multitud de funciones que realizan; entre ellas, la más importante es la gestión del territorio.

La Agenda 2000 recoge la multifuncionalidad agraria como un eje fundamental del modelo agrario europeo, pero su plasmación en el ámbito práctico en el conjunto de los Países Miembros es muy limitada por el momento.

Los modelos teóricos

La inclusión del desarrollo rural en la agenda europea se ha acompañado de un cambio de planteamiento teórico sobre el desarrollo territorial y local. En este proceso cabe considerar los elementos siguientes:

Desarrollo endógeno: enfoque ascendente y participativo

Hasta los años sesenta, se considera que el desarrollo de zonas atrasadas y por consiguiente, rurales se debía conseguir gracias a la llegada de empresas de fuera que creasen empleos y atrajeran a su vez nuevas actividades ("polos de desarrollo"). Bajo los esquemas del desarrollo exógeno, si un área quedaba rezagada, las agencias estatales debían instrumentar la provisión de transferencias de capital y mejorar las condiciones económicas locales. Con la crisis de los setenta y principios de los ochenta este planteamiento se abandona progresivamente, determinando que la clave del desarrollo está en la movilización de los recursos propios internos, dada la escasa efectividad de los postulados del desarrollo exógeno y la situación general de recesión económica.

El desarrollo endógeno se define como un modelo orientado hacia la mejora del nivel de bienestar de la población rural a partir de la realización de actividades económicas, sociales y culturales en base a los propios recursos humanos y materiales de la comunidad rural (Ploeg van der y Long 1994).

La incidencia de la valorización de los recursos locales y el carácter endógeno del desarrollo afecta asimismo el proceso de definición de la estrategia de desarrollo. De forma que en el modelo endógeno se adopta una estrategia ascendente en la programación del desarrollo con la finalidad de fomentar la participación de la comunidad rural.

Desarrollo local: convergencia socio-territorial

El enfoque local del desarrollo rural se orienta a la reducción de las disparidades territoriales, impregnando al concepto de desarrollo rural con criterios de

convergencia socio-territorial. La connotación local del desarrollo rural se apoya sobre las acciones de planificación y concertación que a iniciativa de los actores locales se llevan a cabo con el objetivo de valorizar los recursos humanos y económicos del medio rural; se establece un diálogo entre los centros de decisión políticos, económicos y sociales (Coffey, Polèse 1985; Vázquez Barquero 1999).

Desarrollo rural integrado: coordinación y diversificación

El desarrollo rural integrado incorpora la coordinación entre actores, instituciones, sectores, etc., que se propone en los modelos de desarrollo endógeno y desarrollo local, para la mejora del bienestar de la población en zonas rurales. Se enfatiza la movilización de recursos autóctonos que permitan diversificar el tejido económico, minimizando el uso de factores externos y adaptando las tecnologías a las situaciones y necesidades locales. Bajo este enfoque se confiere una especial relevancia a la agricultura pluriactiva y a la industrialización difusa (Etxezarreta 1988).

Las redes: el distrito rural

La teoría del desarrollo endógeno ha otorgado un papel central a la formación y desarrollo de redes entre empresas, así como entre éstas y las instituciones políticas, sociales y económicas. Las redes permiten una importante disminución de los costos de transacción y superar las deficiencias de la pequeña dimensión, característica del tejido productivo del mundo rural (Francès 2002).

En suma, la incorporación de la dimensión endógena, local, integrada y de redes en el desarrollo rural supone enfatizar un planteamiento territorial frente a uno meramente sectorial e independizar progresivamente las políticas de desarrollo rural de las políticas agrarias.

Parte III - LA POLÍTICA RURAL EUROPEA ACTUAL

La política rural comunitaria actual es el resultado de los cambios introducidos en la Agenda 2000 que diferenció dos pilares independientes en la intervención de la tradicional Política Agraria Común (PAC). El primer pilar incluye la totalidad de las medidas de intervención del mercado y, por tanto, de ámbito sectorial, mientras que las intervenciones territoriales o de desarrollo rural pasaron a constituir el grueso del segundo pilar. En la Agenda 2000 se procede, en consecuencia, a separar y diferenciar ambas formas de intervención, al tiempo que se

extienden los beneficios de la política de desarrollo rural a la totalidad de las zonas rurales europeas aunque se mantiene una diferenciación en las ayudas y el régimen de cofinanciación según la pertenencia a los diferentes objetivos⁵.

La política rural comunitaria actual se define en el marco presupuestario correspondiente al período financiero 2000-2006. Las actuaciones en materia rural se concretan en:

- Los Planes de Desarrollo rural definidos según el Reglamento 1257/99,
- Las intervenciones en zonas rurales de los Fondos Estructurales del objetivo 1 (apoyo a las regiones menos favorecidas), del objetivo 2 (conversión de zonas que se enfrentan a problemas estructurales) y del objetivo 3 (promoción de los recursos humanos),
- La Iniciativa Comunitaria LEADER⁶.

El Reglamento 1257 de 1999 agrupó todas las medidas en curso sobre desarrollo rural y estableció un menú básico (Cuadro 2). Cada región (o la totalidad del país en algunos Estados Miembros) ha elaborado su propio Programa de Desarrollo rural. La Agenda 2000 no incluyó nuevas medidas y las antiguas fueron incorporadas sin cambios importantes.

En el período 2000-2006, el sector agrario europeo recibirá entre 42 y 46 miles de millones de Euros anuales, lo que corresponde a aproximadamente el 45% del presupuesto comunitario. De este 45% se destinará sólo un 5% al desarrollo rural propiamente dicho. Por otro lado, un 32% del presupuesto corresponde a los Fondos Estructurales y parte de estos recursos irá a las zonas rurales en el marco de los objetivos 1, 2 y 3. Además se beneficiarán de los recursos del programa LEADER +. Los fondos destinados al desarrollo rural propiamente dicho y provenientes directamente del presupuesto de la Comisión Europea se estiman en torno a los 4,7 miles de millones anuales. A esa cantidad hay que sumar los recursos nacionales debidos a la cofinanciación con recursos nacionales de muchas de las medidas. En conjunto, se puede considerar que los recursos para el desarrollo rural son sustanciales (Saraceno 2002) y muy superiores a períodos anteriores.

-
5. La reforma de los Fondos Estructurales de 1988 fue revisada en 1999, limitando los objetivos a tres. El objetivo 1 incluye las zonas menos favorecidas, el objetivo 2 la conversión de zonas que se enfrentan a problemas estructurales, entre las que se incluyen las zonas rurales no incluidas en el objetivo 1 y, por último, el objetivo 3 se orienta a promocionar los recursos humanos y es de tipo horizontal.
 6. Aunque de forma marginal las iniciativas comunitarias Interreg (cooperación transnacional, transfronteriza e interregional para estimular un desarrollo equilibrado en todo el territorio europeo) y Equal (Cooperación transnacional para encontrar nuevos medios de lucha contra la discriminación y desigualdad en el acceso al trabajo de hombres y mujeres) también incidirán en los territorios rurales.

CUADRO 2.
Medidas de desarrollo rural (Título II del Reglamento (CE) N°1257/1999).

Categoría	Medida
Inversiones en las explotaciones agrarias	Inversiones en explotaciones agrarias Transformación y comercialización de productos agrícolas Comercialización de productos agrícolas de calidad Mejora de tierras Reparcelación de tierras Recuperación de la capacidad de producción agraria dañada por desastres naturales y el establecimiento de medios de prevención adecuados.
Servicios e infraestructuras	Establecimiento de servicios de sustitución y de asistencia a la gestión de las explotaciones agrarias Gestión de recursos hídricos agrícolas Desarrollo y mejora de las infraestructuras relacionadas con el desarrollo de la producción agraria Ingeniería financiera
Recursos humanos	Instalación de jóvenes agricultores Cese anticipado de la actividad agraria Formación
Compensación para las zonas con desventajas naturales	Indemnizaciones compensatorias (por hectárea)
Medioambiente	Compensación para las zonas con limitaciones medioambientales específicas Programas agroambientales
Silvicultura	Forestación de tierras Otras medidas forestales
Bienestar animal	Mejora del bienestar de los animales
Fomento de la adaptación y el desarrollo de las áreas rurales	Servicios de abastecimiento básicos para la economía y la población rural Renovación y desarrollo de pueblos, protección y conservación del patrimonio rural Diversificación de las actividades con la creación de otras de carácter complementario o alternativo Fomento del turismo y el artesanado

Fuente: Elaboración del autor.

CONCLUSIONES

Con el inicio del siglo XXI surge una política rural comunitaria diferenciada e identificada en el "Segundo Pilar". Este pilar supone el reconocimiento de que la problemática rural europea no se puede abordar solamente desde la política agraria sino que requiere una intervención territorial en la que se promueva la diversificación del tejido productivo rural y se potencie la mejora de las condiciones de vida y bienestar de la población. Este reconocimiento se ha acompañado hasta el momento de una dotación presupuestaria que, si bien se considera sustancial, en términos globales continúa siendo muy tímida en relación con la del "Primer Pilar".

La agenda 2000 estableció unos topes para el gasto en agricultura, que afectan a los dos pilares. Esto supone que una mayor dotación de recursos para la política de desarrollo rural se ha de hacer necesariamente en detrimento del primer pilar o de la intervención sobre los mercados. Y la transferencia de recursos se está manifestando difícil.

En primer lugar, los beneficiarios del primer pilar y los del segundo no son los mismos. Los agricultores y sus *lobbies* son muy fuertes en Europa y están bien organizados, mientras que los *lobbies* rurales son por el momento casi inexistentes. Los agricultores y sus organizaciones calculan que a pesar de que una parte de las ayudas para desarrollo rural irán a sus economías ésta siempre será menor a la que obtendrían de mantener el *statu quo*. Las vicisitudes de la modulación son un ejemplo de la oposición al cambio presupuestario y de las dificultades que las organizaciones agrarias y agricultores están poniendo a la reafirmación de la política rural.

En segundo lugar, los Ministerios de Agricultura de los Estados Miembros tienen en general una orientación fuertemente agraria y siempre han considerado el desarrollo rural como una parcela marginal e incluso poco meritoria de su actividad. Además, traspasar recursos hacia el desarrollo rural, hace cuestionable la permanencia de su gestión en los Ministerios de Agricultura. Se abre así la posibilidad de crear una nueva entidad (Ministerio de Desarrollo Rural), de reconverter el existente (Ministerio de Agricultura y de Desarrollo rural) o de dispersar competencias entre los organismos existentes. Cualesquiera de estas opciones parece no tener muchos partidarios entre los funcionarios agrarios.

En tercer lugar, cabe indicar que la política rural comunitaria actual es el resultado de sumar medidas que respondían a lógicas y problemáticas diversas, consecuencia tanto de la coyuntura económica general como de las reformas de la

PAC y de los Fondos Estructurales. La confección de Programas de Desarrollo Rural (PDR) no ha superado esta dispersión, e incluso no ha mitigado contrastes importantes entre medidas. Queda pendiente, por tanto, confeccionar una verdadera estrategia para el desarrollo rural europeo que permita una independencia real de esta política respecto a la PAC y que posibilite su reafirmación en el futuro.

Otros elementos están incidiendo en sentido contrario. En primer lugar, hemos de señalar que la multifuncionalidad favorece la consideración de un marco más amplio que el meramente agrario-sectorial, ya que los bienes y funciones no alimentarias de la agricultura se valorizan y se demandan en el contexto rural.

En segundo lugar, la ampliación supone incorporar un amplio número de países con una amplia población rural y estructuras agrarias muy débiles que requieren una política decidida de diversificación de amplias zonas. La política de desarrollo rural parece adecuarse mejor a las necesidades de estos países (Sumpsi 2002).

En tercer lugar, la PAC está perdiendo legitimidad rápidamente, entre la población europea, mientras que las demandas urbanas sobre la sociedad rural se amplían. Resulta cada vez más difícil comprender las razones que explican que los agricultores (colectivo que, en muchos casos, no tan siquiera vive en el mundo rural) reciban ayudas directas, cuando para el conjunto de la sociedad, se está procediendo a la pérdida de beneficios y garantías sociales. Igualmente se cuestiona la intervención en el sector agrario cuando se predica la desregularización y liberalización de la actividad económica. Por el contrario, la mejora en la accesibilidad de los pueblos, la creciente movilidad de la población y el aumento en el tiempo de ocio generan nuevas demandas y una nueva consideración del mundo rural.

Por último, destaquemos que la nueva política de desarrollo rural, que emerge de la Agenda 2000, nace con un planteamiento ambicioso y novedoso, por cuanto surge de los modelos teóricos de la integración: endogeneidad, concertación, sostenibilidad, subsidiaridad y multifuncionalidad y tiene en los Programas LEADER una primera experiencia de gran interés.

BIBLIOGRAFÍA

- Coffey, W.J. y Polése, M. 1985. Local Development: Conceptual Bases and Policy Implications; Regional Studies; vol. 19; N° 2; pp. 85-93.
- Etxezarreta, M. (comp.). 1988. El Desarrollo Rural Integrado; Serie Estudios. MAPA. Madrid.
- Etxezarreta, M., Cruz, J. García Morilla, M. y Viladomiu, L. 1995. La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias, Ministerio de Agricultura, España.
- Etxezarreta, M., Rosell, J. y Viladomiu, L.; 1989; El replanteamiento del proteccionismo agrario y la política de estructuras, Información Comercial Española, N° 666; pp. 75-96.
- Francés, G. 2002. Teoría de Redes y Turismo Rural en el Desarrollo Territorial: El Agroturismo; Tesis Doctoral; Dpt. de Política Económica y Estructura Económica Mundial. Universidad de Barcelona.
- OECD. 1996. Territorial Indicators of Employment. Focusing on Rural Development, Paris.
- OECD. 2001. Multifunctionality Towards an analytical framework. Paris.
- Paniagua, A. 1997. Significado social e implicaciones para la política agraria de la "cuestión ambiental" en el medio rural español en: Gómez Benito, C. & González Rodríguez, J.J. (eds.) Agricultura y sociedad en la España Contemporánea. CIS-Ministerio de Agricultura.
- Ploeg, J. D. van der y Long, A. (eds.). 1994. Born From Within. Practices and Perspectives of Endogenous Rural Development. Van Gorcum. The Netherlands.
- Saraceno, E.. 2002. Rural development policies and the second pillar of the common agricultural policy, presentado en el Xth Congress European Association of Agricultural Economists (EAAE), Zaragoza, 28-31.
- Sumpsi, J. 2002. Las implicaciones de la ampliación para la política agrícola común. Papeles de Economía española N° 91
- Terluin, I.J. y Post, J.H. (eds.). 2000. Employment Dynamics in Rural Europe; CABI Publishing, Oxon, UK.
- Viladomiu, L. y Rosell, J. 1995. Medio Ambiente y Política Agraria Común. Boletín de Información Comercial Española, N° 2484, Diciembre.
- Viladomiu, L. 1994. Diez años de reforma de la PAC. Agricultura y Sociedad N° 70, Enero-Marzo. España.