

Desarrollo rural y sector agrario

Razones para la confluencia desde la experiencia del desencuentro



**Juan Sebastián
Castillo Valero** ►
sebastian.castillo@
uclm.es
Instituto de
Desarrollo Regional.
Universidad de
Castilla-La Mancha

La política de desarrollo rural en la UE (hoy mal denominada “segundo pilar” de la PAC) siempre ha tenido un anclaje polémico. De un lado, los defensores de una política agraria clásica entienden que la integración del desarrollo rural en la PAC desvirtúa la trascendencia del sector agrario en el medio rural; de otro lado, los partidarios de una política territorial ortodoxa consideran que dicha integración supone mediatizar la política en el territorio a partir de un solo sector (la agricultura) que no tiene el mayor peso cuantitativo.

Con la aparición del instrumento financiero que conforma la política europea de desarrollo rural (el fondo FEADER), el conjunto variopinto de medidas que hoy la integran ha ido asignándose al mencionado segundo pilar de la PAC más por razones de conveniencia u oportunidad que no como consecuencia de un proceso de reflexión específica y como resultado de un consenso político y técnico sobre sus objetivos y medidas. Entre las razones que han provocado esta situación se encuentran, de una parte, la necesidad de legitimar y “reverdecer” la PAC y, de otra, las relaciones y tensiones de la PAC con la

Política Regional de la UE a la hora de la distribución de los fondos estructurales (ante la posición negociadora de distintos Estados miembros, para no perder saldos netos en las diferentes reformas).

En medio de este proceso de cambio, las organizaciones agrarias europeas perciben que la política de desarrollo rural es la vía de “escape” por donde se transfieren a sectores no agrarios los fondos que deberían corresponderles a los agricultores y ganaderos a través de las políticas de mercados y del sistema de ayudas directas. De esta percepción ha surgido una dinámica de recelo (cuando no de enfrentamiento más o menos explícito) en la cual las organizaciones agrarias difunden la idea de que la política de desarrollo rural se financia exclusivamente con recursos que se detraen a la agricultura.

A esa confrontación contribuye también el hecho de que el desarrollo rural suele ser identificado por las organizaciones agrarias con la iniciativa Leader, donde estas organizaciones han desempeñado un papel prácticamente nulo en sus foros de decisión y opinión (básicamente, en las juntas directivas de los Grupos de Acción



▼ Desde los foros de la UE se ha venido argumentando que la sociedad europea actual es más rica y plural y se decanta por nuevas demandas a introducir en las políticas comunes

Local). Asimismo, ha contribuido a ello la valoración peyorativa que las organizaciones agrarias tienen sobre la metodología participativa y endógena de la iniciativa Leader o sobre la implementación de las políticas ambientales (sobre todo, las incluidas en el Eje 2 del FEADER), que, en opinión del sector agrario, interfieren (restringiendo) el desarrollo de una agricultura intensiva y competitiva.

La importancia que ha tenido la PAC en la formación de las rentas agrarias y rurales a través de diversos instrumentos (precios de garantía, mecanismos de protección en frontera, fomento del productivismo, actuaciones en forma de ayudas no vinculadas a la producción, acciones en materia de desarrollo rural...) explica, de algún modo, que el análisis de la imbricación de las políticas agrarias y las políticas territoriales sea particularmente complejo, máxime cuando el concepto de ruralidad se sobrepone al concepto de lo agrario, y el enfoque territorial se concatena con el sectorial.

Desde los foros de la UE se ha venido argumentando que la sociedad europea actual es más rica y plural y se decanta por nuevas demandas a introducir en las políticas comunes. Así, aunque se ha mantenido la exigencia social de garantizar el abastecimiento alimentario y la estabilidad de los mercados agrarios, esta necesi-

dad se ha percibido de una forma profundamente diferente a como se hacía en las décadas iniciales de la PAC. Por ello, según esta visión, las demandas sociales europeas han evolucionado desde los objetivos comunes iniciales (relativamente simples y muy vinculados a la actividad productiva del sector agrario) hasta los de carácter territorial y estratégico actuales (centrados en buena medida en cuestiones ambientales y de biodiversidad y en la metodología participativa o, más recientemente, en el cambio climático, la necesidad de innovación, la calidad alimentaria, la gestión del agua o las fuentes de energías renovables).

Dentro de esta dinámica, el desarrollo rural (en su dimensión territorial) se ha planteado como una estrategia común, integrada y recipiendaria de la PAC, que permite a esta política legitimarse socialmente para, sin abandonar su dimensión sectorial/productiva, hacer frente a muchos de los nuevos retos y exigencias de la sociedad europea. El problema surge del hecho de que, utilizada para tratar de legitimar la PAC, la política de desarrollo rural se ha deslegitimado ante los agricultores y la industria agroalimentaria, que la ven como una política "invasora/suplantadora" de un espacio protagonizado tradicionalmente por los grupos de intereses agrarios.

La actual política europea de desarrollo rural

En la etapa actual, la política europea de desarrollo rural gira en torno al Reglamento 1290/2005 y al fondo FEADER. Se trata de un modelo de gobernanza exógeno (las directrices y ejes de actuación se definen en un reglamento europeo), aunque se fundamente en el desarrollo endógeno, tome como referencia el territorio, se base en un sistema de contractualización interés público-interés privado y promueva la participación social y económica.

El FEADER ha constituido un avance en la simplificación administrativa de la ejecución de la política de desarrollo rural aglutinando, bajo el distintivo "agrario", las medidas tradicionales de política de estructuras (que se ejecutaban en los programas operativos del FEOGA-Orientación, y, en el caso de regiones que no son Objetivo 1, directamente por el FEOGA-G), las medidas de actuación medioambiental (incluyendo las procedentes de las medidas de acompañamiento ya señaladas) y finalmente la iniciativa Leader (que también se insertaba en la política territorial).

▼
La ley se propone incrementar y coordinar la atención que las diversas Administraciones públicas dispensan a las zonas rurales

Se genera, así, la confluencia de una política territorial y de otra sectorial, introduciendo al FEADER en la dinámica de su propia contradicción, dada la forma en que ha sido concebido. Por un lado, el FEADER funciona como un fondo estructural, planificando actuaciones en el período de programación, necesitando de cofinanciación y estableciendo medidas y ejes de actuación con fundamentos de política de desarrollo territorial. Pero, por otro lado, es un fondo que está bajo la tutela de una política sectorial (la PAC), que es utilizado como forma de legitimarla y que se constituye en una especie de recipiente para justificar que los fondos que han de aminorarse a la política de mercados pasen al desarrollo rural sin dejar de salir de la PAC para evitar las reticencias de los agricultores.

Para situar en su justa medida la importancia de la nueva política europea de desarrollo rural se puede hacer una sintética comparación entre lo que representan las ayudas del FEADER y el peso que tienen las ayudas directas de la PAC en los ejercicios presupuestarios más recientes (ver gráfico 1). Los datos consolidados nos indican que España recibe más porcentaje por las medidas del primer pilar de la PAC (mercado y ayudas directas) que por las del segundo pilar, por la programación de desarrollo rural en términos relativos, en comparación con la UE-27.

La Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural

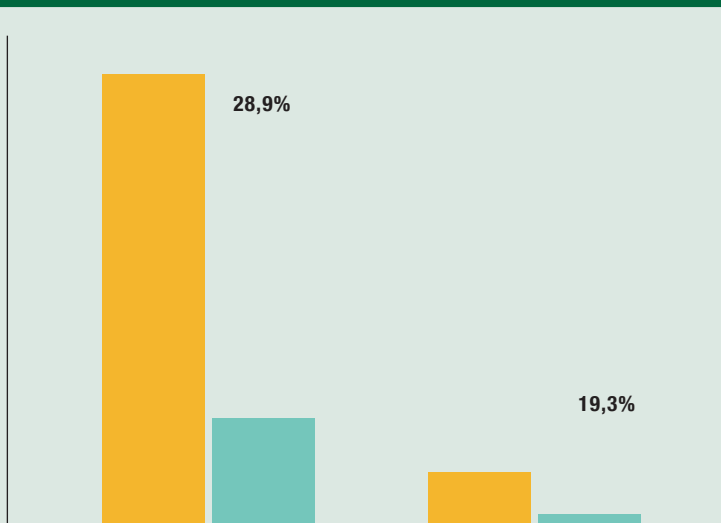
La política de desarrollo rural en España adquiere una dimensión cualitativa propia y diferenciada de la europea, gracias a la aprobación de la Ley 45/2007, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Esta ley aborda, pretendidamente con visión integral y suprasectorial, la política rural en su conjunto, superando la visión estrictamente sectorial con la que se había movido hasta ahora. El objetivo final de la ley española es lograr el mantenimiento de la población rural y la mejora de sus condiciones de vida y rentas sin tomar a la agricultura como referencia prioritaria, y dotando al objetivo final del desarrollo rural con un instrumento transversal (una “cesta” de políticas que ejecutan diversos ministerios, tanto horizontales como sectoriales).

La ley se ampara en la importancia que tiene el mundo rural en el conjunto de España, al representar el 90% de nuestro territorio y un tercio de la población española, además de ser el medio que aglutina la práctica totalidad de nuestros recursos naturales y una muy significativa parte de nuestro patrimonio cultural. La ley se propone incrementar y coordinar la atención que las diversas Administraciones públicas dispensan a las zonas rurales (educación, cultura, sanidad, vivienda, transporte, comunicación entre territorios y seguridad) con objeto de favorecer el desarrollo sostenible, fortaleciendo la cohesión territorial, económica y social del medio rural.

Todas las actuaciones planificadas y estructuradas en la ley son recogidas y coordinadas en un Programa de Desarrollo Rural Sostenible que tiene carácter plurianual (a similitud del previsto para el FEADER) y que integra a la Administración central, las comunidades autónomas y las entidades locales. La puesta en marcha de la ley ha comenzado con la implementación de proyectos piloto durante los años 2009 y 2010.

En lo que se refiere al papel del sector agrario, lo más novedoso de la ley radica en considerar las implicaciones territoriales de la agricultura (o la responsabilidad ambiental de la actividad agraria), profundizando en su dimensión multifuncional. La agricultura es concebida en el marco de la ley no sólo como productora de alimentos, sino sobre todo como fuente de provisión de paisajes, de preservación de la biodiversidad, de previsión de riesgos ambientales y, en definitiva, como fuente básica de generación de empleo y bienestar en el medio rural. Ade-

GRÁFICO 1
AYUDAS DIRECTAS DE LA PAC VERSUS AYUDAS DESARROLLO RURAL
(MEDIA EJERCICIOS PRESUPUESTARIOS 2007-2008)



Fuente: Elaboración propia con los datos de partida del Informe Financiero Comisión Europea: 22 Septiembre 2009.



más, hay que reseñar que el modelo contractual de relaciones (el denominado contrato territorial), que determina y explicita los derechos y deberes de los ciudadanos frente a la sociedad que les retribuye mediante apoyo público, es uno de los ejes básicos instrumentales de la ley, en un escenario próximo al pago por servicios ambientales puede ser un verdadero botón de muestra de la viabilidad práctica.

La puesta en marcha de la ley no está exenta de problemas y disfunciones, puesto que se ha topado, por un lado, con las dificultades de compaginar y compatibilizar los ámbitos competenciales entre niveles de Administraciones que hay en España (que, recuérdese, sitúa en las comunidades autónomas la competencia exclusiva en materia de agricultura y desarrollo rural), y, por otro lado, los problemas de compatibilizar y aprovechar sinergias con la aplicación del FEADER en España, y todo ello sin olvidar las rémoras de las actuales restricciones presupuestarias y la gestión regional de la ley, lejos de los ámbitos locales ya “capitalizados socialmente”.

El papel de la agricultura en la política de desarrollo rural después de 2013

En todo caso, la experiencia debe hacernos reflexionar sobre las perspectivas de futuro y decantarnos por la mejor opción para el devenir de la política de desarrollo rural en la UE: ya sea su inserción en una política sectorial agraria como es la PAC, ya sea su inmersión en una política

de desarrollo territorial, como es la política regional de los fondos estructurales.

Para ello vamos a centrar nuestra reflexión, por un lado, en el análisis de la sedimentación del concepto de ruralidad en el marco de la política de desarrollo regional y las actuaciones sobre el territorio y, por otro, en la consideración de ese mismo concepto como basamento de la nueva PAC, pese a ser tradicionalmente una política específicamente sectorial en lo productivo. Finalmente, valoraremos la confluencia o divergencia de ambas políticas (sectorial y territorial) en el contexto europeo, y la que creo debe ser la ubicación más coherente de la política de desarrollo rural.

El desarrollo rural europeo se ha movido, de una parte, en la vertiente de política estructural rural dentro de la política sectorial y, de otra, en la caracterización de desarrollo local dentro de la política territorial. De este modo, el desarrollo rural ha servido de justificación y legitimación para la falta de receptividad, por parte de la opinión pública, de los argumentos de la defensa del sector agrario en términos de necesitar ayudas financieras para desarrollar la actividad productiva que lleva implícita. Pero también ha desplegado una metodología de actuación (Leader) endógena, participativa e integrada en el ámbito del desarrollo territorial, pero con una escasa integración de la óptica agrarista e incluso en algunos momentos en evidente contradicción y tensión. Tampoco han faltado fases de hibridaciones incoherentes, como fue la inserción del FEOGA-Orientación como fondo estructural pa-

▼
La filosofía que está calando en la mayor parte de los ámbitos, es la de la relación contractual, que aúna los derechos de apoyo público con los deberes de retornos en los planos sociales y medioambientales

ra las zonas-objetivo, mientras el FEOGA-Garantía ejecutaba la misma política de estructuras agrarias en los territorios no priorizados por la política regional.

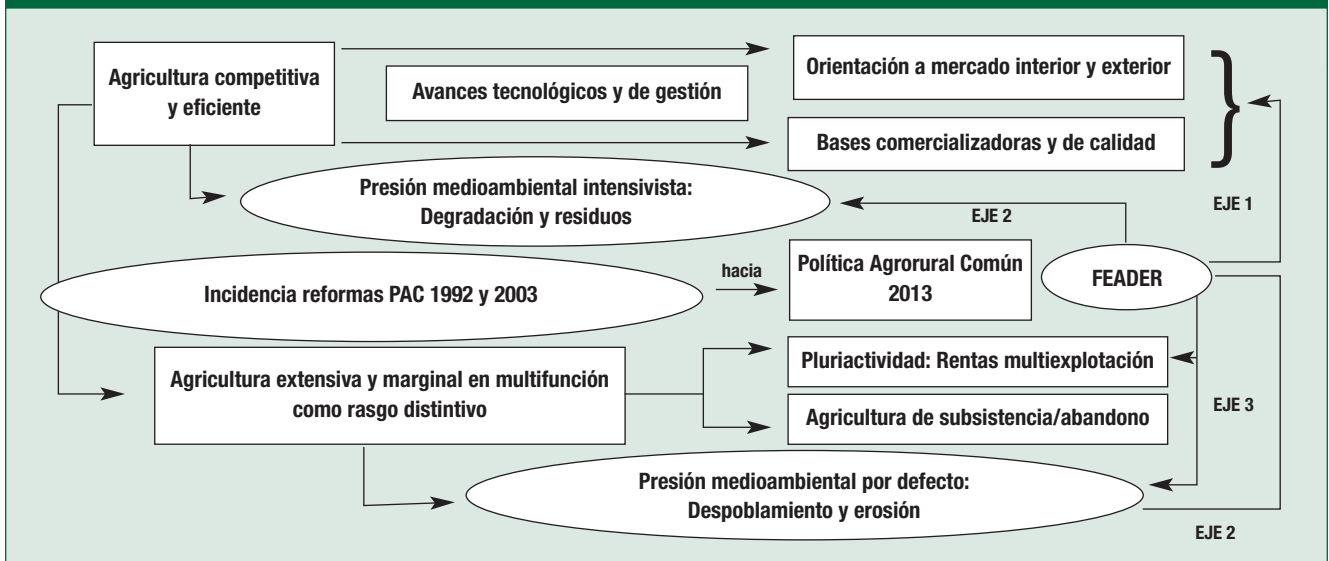
En el plano estricto de la política sectorial agraria, la PAC, que como hemos visto se conforma, en la etapa más reciente, en una dualidad mixta (de medidas de regulación de mercados y de medidas de tipo estructural adicionales en la política rural), ha sedimentado en una clara dicotomía agraria en el mundo rural, como puede observarse en el gráfico 2.

En la etapa actual, desde la aparición del FEADER, la política de desarrollo rural se ha integrado totalmente en el engranaje de la PAC. Ello es consecuencia lógica de la experiencia (con un gran despilfarro de recursos y escasos resultados desde la óptica social del mantenimiento del mundo rural para ofertar a las generaciones futuras), de la falta de legitimidad de la PAC para priorizar las ayudas a los agricultores de los países desarrollados a costa de los países subdesarrollados, de la problemática de la calidad y la sanidad alimentaria, o de la presión medioambiental en el contexto del cambio climático, por citar los temas más recurrentes. En nuestra opinión, la justificación de la política agraria en Europa debe venir por separar la multitud de agriculturas territoriales que existen (sobre todo, en sus potencialidades productivas y sociales) y para ello necesita compartir su actuación sectorial con el desarrollo rural.

En todo caso, será muy importante para el debate establecer y clarificar el futuro papel del desarrollo rural y dotarlo de un contenido coherente y nítido que responda a las demandas de los ciudadanos europeos, aportando elementos evidentes de “valor añadido europeo”. Este es un valor que o bien debe actuar como verdadero eje central de la PAC aprovechando la ineludible necesidad de legitimidad social de esta política y la sostenibilidad ambiental y social que hoy se encuentran en entredicho, o bien debe posicionarse como baluarte específico dentro de la gran política regional más allá de la tradición residual que ha tenido en el pasado como iniciativa comunitaria (fondos estructurales no distribuidos entre países), estableciéndose en ese caso la ineludible sinergia entre objetivos de programación estructural y mecanismos de participación colectiva.

Instrumentalmente, es evidente que la filosofía que está calando en la mayor parte de los ámbitos, es la de la relación contractual, que aúna los derechos de apoyo público con los deberes de retornos en los planos sociales y medioambientales. El punto de partida para esta transformación se encuentra en dotar al desarrollo rural de respuestas concretas a demandas conocidas, y en que, en cualquier caso, el dinero de las políticas públicas se conceda sólo a los actores y obras colectivas que demuestren entregar a cambio bienes y servicios demandados por la sociedad. Este enfoque lleva a caracteri-

GRÁFICO 2
DUALIDAD AGRARIA EN EL MUNDO RURAL EN LA UE





zar con dos componentes determinantes al nuevo desarrollo rural: su carácter territorial y su naturaleza contractual.

Por todo ello, nos decantamos por que el desarrollo rural sea el gran aliado de la agricultura, y viceversa. Si la nueva política rural y el desarrollo de los pilares de la PAC como “vasos comunicantes” se diseñan de acuerdo con las premisas de modernización y con las exigencias de la ciudadanía europea, el desarrollo rural contaría con un patrimonio de legitimidad del que no gozaría una política pública de tipo mercantilista sobre el sector primario.

Este posicionamiento requiere no minusvalorar una actuación determinada por aspectos vinculados a la equidad personal y territorial (no sólo intracomunitaria) y al bienestar colectivo, pues así podría justificarse el mantenimiento de una gran Política Agraria y Rural sin afectar a los cimientos de la misma construcción política europea.

Por todo ello, nuestra posición es meridiana-mente clara en la dirección de conseguir una verdadera imbricación de la política rural en la política agraria y en la sociedad europea del bienestar, ya que sólo así es posible argumentar que esta nueva política puede ser coherente con la unión política futura de Europa.

En otros términos, hay que concienciarse de que el apoyo general y no diferenciado como hasta ahora al sector agrario no es posible que se mantenga en el futuro, pero sí parece posible que se pueda aceptar un apoyo dual y coherente. Por ello, la diferenciación de actuaciones y ayudas debe empezar por el espacio de aplicación.

Si es generalmente admitido que los procesos de integración económica afectan de mane-

ra desigual a los territorios, habrá que discernir que también afectan a los sectores productivos de esos territorios, y que, además, el sector primario (y el mundo rural con él) es el que antes se adapta a los cambios económicos, llevando además implícito un *modus vivendi*. De este modo, la actuación pública debe preservar un ajuste socialmente adecuado. Ello sería factible si se elimina la necesidad de mantener un apoyo horizontal homogéneo, puesto que las situaciones de partida de las distintas agriculturas regionales son bien distintas, al haberse aplicado una misma política a estructuras diferenciadas, provocando efectos no precisamente neutrales.

Conclusiones

Las reflexiones desarrolladas en este artículo nos llevan a realizar cuatro puntualizaciones que deberán ser tomadas en consideración para el debate sobre las perspectivas de futuro de las políticas de desarrollo rural y su imbricación en la política agraria.

- > El sector agroalimentario es el verdadero eje vehiculador de la tipología rural. Por ello es necesario definir el vector que programática y conceptualmente le da sentido integral e integrador a la actuación pública en el medio rural, y el que sobre todo legitima a esos dos ámbitos (el agrario y el rural) que jamás debieron ser dicotómicos.
- > Hay que dar el paso definitivo para situar en la escala de los objetivos de las políticas públicas el plano de la protección medioambiental y la lucha contra el cambio climático sobre el fundamento productivo. Se debe pri-

Cuadro 1

OPORTUNIDADES DE FUTURO PARA LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

Principios rectores

- El sector agroalimentario como vector de cointegración rural.
- Mantenimiento tejido demográfico y productivo.
- Integridad ecológica y social: cultivo medioambiental y legitimidad.
- Implicación y solidaridad intergeneracional.
- Corresponsabilidad horizontal y vertical.
- Sostenibilidad ejecutiva y legislativa.
- Modelo participativo.
- Caracterización positivismo e innovación.
- Discriminación positiva agentes y colectivos desvinculados: juventud, género, inmigración, tercera edad y principio de ruralidad. Endogeneización diferencias culturales y sociales.

mar la consecución del equilibrio territorial frente a la propagación de la especialización, no debiendo ampararse en la actuación pública, tal como se mantiene en algunos ámbitos. Se conseguiría por esta vía atenuar el nivel de rechazo de una sociedad que ha variado su escala de preferencias sociales, y se lograría también que el “cultivo” de lo medioambiental, la biorruralidad o la cointegración ecológica y social se transformen en oportunidades y no en riesgos.

- Los dos apartados anteriores validarían la posibilidad de concatenar la actuación europea en la agricultura con la metodología participativa y la capitalización social, siendo la corresponsabilidad y la solidaridad elementos de cohesión y variables definitorias de un proceso dinámico y rico, aun en sus contradicciones. De una vez por todas, la participación de las OPA y las cooperativas agroalimentarias en la propia gestión de la política de desarrollo rural (incluyendo los Grupos de Desarrollo Rural) debería ser, estructuralmente hablando, el verdadero “pilar” legitimador del desarrollo rural.

- Deberá producirse un cambio cualitativo en la aplicación del principio de subsidiariedad de la actuación europea comunitaria, definiendo un nuevo rol para el principio de ruralidad y promoviendo una geosimbiosis entre organizaciones sociales y entidades privadas (con y sin ánimo de lucro). Estas organizaciones pueden diagnosticar y asumir la diferenciación de unas directrices más o menos homogéneas y, a su vez, pueden acercar a los ciudadanos las posibilidades de actuación. De este modo contribuirían a legitimar políticas, objetivos e instrumentos de la actuación pública y, en su caso, de la gestión de los denominados bienes sociales, que, en el caso del desarrollo rural es, además, el territorio.

La UE debe llevar a cabo, con todas sus consecuencias, su filosofía de multifuncionalidad con un verdadero cambio de rumbo de las directrices de la PAC y de la política de desarrollo rural. Debe apostar por un plano de equidad espacial más consistente, que propicie un lucro social no cesante, la gestión consensuada de los bienes públicos y una gestión comunal verdaderamente participativa sin directrices apriorísticas. En el plano sectorial, la UE debe diseñar, en determinados ámbitos, estrategias de oportunidades y potencialidades que compatibilicen definitivamente agricultura y medio rural desde bases programáticas y no tanto desde la filosofía de pilares presupuestarios.

Esta nueva direccionalidad debe venir marcada por la objetividad y transparencia, tanto endógena (a través de la sistematización de objetivos e instrumentos) como exógena en tanto marco estable para la toma de decisiones públicas y privadas. De este modo, se marcarían pautas de intersección objetivas y un claro posicionamiento de la UE por una relación armónica entre la política sectorial y la política territorial en beneficio de la sociedad europea. ■

▼ Referencias bibliográficas

- COMISIÓN EUROPEA (2009), *Desarrollo Rural en la Unión Europea-información estadística y económica*. Informe 2008. Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural. http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_es.htm
- GARCÍA, J.M. et al. (2010), *Chequeo Médico de la PAC. Perspectivas de la Política Agraria Común tras 2013*, Eumedia y MARM.
- OCDE (2006), *El nuevo paradigma rural. Políticas y gobernanza*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- REGIDOR, J.G. (2008), *Desarrollo Rural Sostenible: un nuevo desafío. La Ley para el desarrollo Sostenible del Medio Rural*, Ed. MARM y Mundi Prensa
- SCHEJTMAN, A. y J. BERDEGUÉ (2003), “Desarrollo Territorial Rural”, en R. Echevarría (ed), *Desarrollo Territorial Rural en América Latina y Caribe*, Washington D.C. BID, pp. 9-63.
- TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UE (2006), *Informe Especial nº 7/2006 sobre las inversiones en el desarrollo rural: ¿Resuelven de manera eficaz los problemas de las zonas rurales?*, DOCE (2006/C282/01)
- VILADOMIU, L. y J. ROSELL (2008), *Análisis comparativo de los Programas de Desarrollo Rural 2007-13: niveles español y europeo*, Co-ímbra VII Reunión CIER.