

La importancia de la agricultura en el desarrollo rural

La experiencia de los Grupos de Acción Local



Aurelio García Bermúdez
redr@redr.es
Red Española de Desarrollo Rural (REDR)

Desde lejos se viene produciendo, de forma casi recurrente, el debate entre la agricultura y el desarrollo rural, entre el enfoque agrario y el enfoque territorial a la hora de abordar el futuro del medio rural español.

La polémica, poco fundada, se traslada a cada foro de discusión sobre el desarrollo rural, donde las voces se cruzan en un debate, cuanto menos, estéril y que poco aporta a la realidad del medio rural. Esta excesiva polarización, lejos de arrojar luz sobre la realidad de los territorios, contribuye, por el contrario, a su enturbiamiento, si tenemos en cuenta que todos los actores y sectores que convivimos en el medio rural tenemos la obligación de remar juntos en una misma dirección, aquella que nos conduzca hacia el desarrollo y la sostenibilidad de nuestros territorios.

De lo sectorial a lo territorial

En diez años (1994-2004), las zonas rurales españolas han crecido una media en términos económicos del 2,5%, un punto por debajo del crecimiento a nivel nacional, según el documento

The Rural Policy review of Spain de la OCDE. Algunos de los factores causantes de esta brecha son la menor productividad, la tasa de empleo y la sangría poblacional, más acusada en el caso de jóvenes y mujeres con mayor formación.

Desde luego, una de las características que tradicionalmente han definido el medio rural ha sido una estructura económica esencialmente agraria. Sin embargo, en los últimos tiempos se han producido cambios que han de mover a una reflexión en cuanto al futuro del medio rural se refiere. Son cambios que podrían resumirse en el retroceso que la agricultura ha sufrido con respecto al total de la economía nacional: en 1996 el sector primario representaba el 4,7% del Producto Interior Bruto (PIB), mientras que en 2007 el porcentaje cayó hasta el 2,6%.

Además, en tres décadas (1973-2003), el porcentaje de población que trabajaba en el sector agrario pasó del 20% al 7%. Sin embargo, gracias al uso intensivo de tierras, el uso de fertilizantes y nutrientes y la mecanización, han tenido lugar notables aumentos de la producción, cifrados en un 20% entre 1990 y 2004. El efecto inmediato de esta situación es la creciente im-



▼
La apuesta por un desarrollo sostenible del medio rural tiene que pasar inevitablemente por la participación sin exclusiones de todos los actores del territorio y por el diseño de políticas de carácter territorial, lo que redundará en cada uno de los estratos del territorio

portancia de la industria agroalimentaria en el conjunto del desarrollo industrial del medio rural.

El profesor González Regidor recoge en el libro *Desarrollo rural sostenible: un nuevo desafío* los cambios producidos en el medio rural, al afirmar que: “La realidad muestra unas zonas rurales económicamente cada vez más diversificadas, en muchas de las cuales la actividad vinculada a la industria y los servicios es ya mayoritaria, pero en general con una actividad agraria en retroceso, que ha pasado a ser abiertamente minoritaria y no puede asegurar el desarrollo económico del medio rural en su conjunto”. González Regidor habla del “papel secundario que ha acabado desempeñando la agricultura en el crecimiento económico moderno”.

Pero, pese a todo ello, los agricultores y ganaderos deben seguir siendo imprescindibles para el mantenimiento del medio rural. Y así lo creemos firmemente desde la Red Española de Desarrollo Rural (RDER). Su estratégica posición en la cadena alimentaria (garantizando seguridad y abastecimiento), su papel como custodio del territorio y su aportación en cuanto a servicios medioambientales así lo exigen.

En este punto, nos parece oportuno apelar al documento *Del desarrollo rural al desarrollo territorial* del Foro IESA sobre Cohesión de los Territorios Rurales, que incorpora el concepto de “desarrollo territorial”. En dicho documento se dice que “no es el crecimiento económico de áreas reducidas lo que hay que favorecer con políticas sectoriales de corto alcance, sino el des-

arrollo de zonas más amplias e interconectadas, aplicando políticas que estén guiadas por una lógica no sectorial, sino integral, que busquen alcanzar la sostenibilidad (económica, social y ambiental) de estos territorios, que promuevan la cooperación entre los distintos actores sociales y económicos presentes en ellos y que, en definitiva, contribuyan a mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población (...). Esta es una forma más completa e integral de abordar el desarrollo de las áreas rurales, puesto que supera la identificación (bastante simplista) entre desarrollo rural y segundo pilar de la PAC que ha venido caracterizando las políticas de desarrollo rural de la UE”.

En este mismo sentido se pronuncia la Ley 45/2007, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, que destaca en el preámbulo que “las acciones y medidas en la ley son multisectoriales. Coherentemente, reflejan la nueva realidad de un medio rural económicamente cada vez más diversificado y al que se le reconoce una importante multifuncionalidad para la sociedad en su conjunto”.

Queda, por tanto, claro que la apuesta por un desarrollo sostenible del medio rural tiene que pasar inevitablemente por la participación sin exclusiones de todos los actores del territorio y por el diseño de políticas de carácter territorial, lo que redundará en cada uno de los estratos del territorio.

Recientemente, en el transcurso de una jornada sobre desarrollo rural, organizada en Burgos por la Fundación Perspectivas de Castilla y

León, la ministra de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, Elena Espinosa, destacó el hecho de que “el medio rural no puede vivir sólo de la agricultura, pero sin la agricultura tampoco es posible un medio rural con futuro”.

▼
Sin nuevas actividades económicas muchos pequeños municipios se verían abocados a la desaparición. Son actividades económicas ligadas muchas de ellas íntimamente a la tierra, a la agricultura, a la ganadería, a los campos y a las explotaciones

La diversificación económica

Este enfoque territorial, alejado de lo sectorial, es casi consustancial a la diversificación económica de las zonas rurales como corpus necesario para la fijación de población y el incremento en la calidad de vida.

Sin nuevas actividades económicas en el medio rural sería ilusorio pensar en el mantenimiento de infraestructuras sociales, educativas, sanitarias, etc. Sin nuevas actividades económicas muchos pequeños municipios se verían abocados a la desaparición. Son actividades económicas ligadas muchas de ellas íntimamente a la tierra, a la agricultura, a la ganadería, a los campos y a las explotaciones; ligadas a los hombres y mujeres del campo que han optado libremente por quedarse a vivir en el medio rural.

Porque no debemos perder de vista el hecho de que el mundo rural es diverso, y como tal debe ser abordado con políticas diversas. En 2005, el reglamento FEADER supuso un primer intento de ir más allá de las políticas rurales al integrar el enfoque agrario y el enfoque rural. Con anterioridad, en 1991, surgió la primera iniciativa europea de desarrollo rural (Leader) que provocó reflexiones importantes y aportaciones innovadoras en los procesos de participación y elaboración de políticas rurales. Una experiencia piloto que, al finalizar su tercera fase (Leader Plus), se plasmó como instrumento importante para la implementación de políticas generales de la UE. Todo ello determinó la aprobación del Reglamento 1698/2005, de Desarrollo Rural, y el fondo FEADER, y la aplicación de la metodología Leader como eje transversal del mismo.

Algunas, pero sonoras voces han tratado de resaltar la escasa participación de los agricultores, y las organizaciones que los representan, en la estructura de los grupos de desarrollo rural encargados de la aplicación del Leader en el medio rural. Estas voces han querido poner de manifiesto una “competencia desleal” del Leader hacia las ayudas destinadas a la agricultura y ganadería. “El dinero de la PAC debe ser para los agricultores y ganaderos”, se oye decir desde algunos sectores. Un reproche bien falto de fundamento si atendemos a algunos datos que



pueden resultar muy esclarecedores y arrojar luz sobre la polémica.

Pero esta sensación se antoja ficticia si tenemos en cuenta que de todo el presupuesto de la UE destinado para el medio rural español (PAC + FEADER), tan sólo el 1,3% va destinado al Eje 3 (diversificación económica y mejora de la calidad de vida), que generalmente constituye el eje de aplicación de la metodología Leader. Parece difícil pensar que con estas difícilmente comparables magnitudes se pueda hablar de cualquier tipo de agravio.

La aportación de la iniciativa Leader y del programa Proder al sector agrario

La revista Actualidad Leader, editada por la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, analizó 15.000 expedientes de ayudas y subvenciones tramitadas por 180 Grupos de Desarrollo Rural durante el periodo de programación del Leader Plus (2000-2006). Tras el análisis se llegó a la conclusión de que la iniciativa Leader no supone un elemento excluyente de ningún sector implicado en el desarrollo sostenible del medio rural. Mas al contrario, aporta valor a las actividades agrarias y ganade-

ras, ofreciéndoles nuevas oportunidades de cara al futuro.

Estas nuevas oportunidades que ha impulsado Leader Plus (y por extensión, los programas Proder) han redundado necesariamente en la fijación de población, la creación de riqueza, la conservación medioambiental, la puesta en valor de los productos, la creación de empleo, la restauración y mantenimiento patrimonial... En definitiva, en el aumento de la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales sin exclusión de ningún tipo.

Dicha publicación puso de manifiesto que los Grupos de Desarrollo Rural españoles han dirigido las ayudas hacia todas las fases del proceso productivo: producción, transformación y comercialización. Encontramos así el impulso a proyectos relacionados con nuevos cultivos, mejoras técnicas, gestión de residuos, valorización de productos, agricultura ecológica, promoción y comercialización de productos agroalimentarios artesanales, cooperativismo, etc.

Uno de los aspectos en los que los Grupos de Desarrollo Rural han focalizado sus ayudas es en la diversificación de las rentas de las unidades familiares dedicadas tradicionalmente a actividades relacionadas directamente con la agricultura y la ganadería, mediante la subvención de nuevas actividades nacidas al calor de la actividad agraria y ganadera. Estas actividades de diversificación han proporcionado un nuevo valor para los productos agroganaderos: queserías, obradores, envasado de aceites o mieles, etc.

Otro aspecto de gran importancia en la di-

versificación de las rentas familiares vino derivado de las numerosas subvenciones recibidas por agricultores y ganaderos para la apertura de alojamientos rurales asociados a las actividades primarias.

El trabajo de *Actualidad LEADER* destacó también que las organizaciones agrarias (OPA, cooperativas, comunidades de regantes y asociaciones sectoriales) han participado de hecho en los programas Leader y Proder a través de su presencia como socios en los Grupos de Desarrollo Rural y como promotores de proyectos.

Parece obvio, por tanto, que durante los últimos años se ha avanzado mucho, si bien no suficiente. Los Grupos de Desarrollo Rural tienen que hacer un esfuerzo mayor si cabe para incorporar a sus estructuras de participación y decisión a los agricultores y ganaderos, mientras que éstos tienen que procurar ver a estos grupos más como un aliado que como un competidor.

Y todo ello a favor de un medio rural vivo en el que agricultura y desarrollo rural están llamados a entenderse. La aplicación de los Programas de Desarrollo Rural (PDR) de las comunidades autónomas durante el periodo 2007-2013, y de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (2010-2014), debería permitir una mayor incidencia en los elementos de convergencia.

Apoyo a la producción agraria y ganadera

Una parte muy significativa de las ayudas gestionadas por los Grupos de Desarrollo Rural se ha dirigido a la diversificación de las producciones agrarias, fomentándose nuevas alternativas de cultivos o de cría, etc. Alrededor del 13% de expedientes firmados por los Grupos de Desarrollo Rural fueron destinados a ayudas directas o indirectas al sector primario (55% ganadería y 45% producción agrícola).

El impulso al sector primario se ha constatado en el campo de las nuevas producciones, tales como caracoles, setas, trufas o patos; también en aquellos aspectos relacionados con la recuperación de especies tradicionales y variedades recuperadas: frutales subtropicales, frutos del bosque en explotaciones, aves camperas, y todo un catálogo de buenas prácticas que gozan de un fuerte carácter de innovación.

En determinadas comunidades autónomas ha existido también un fuerte apoyo a los grandes sectores agrarios, como el olivar, el viñedo, los frutales, el vacuno, el porcino, etc. También



▼
No son pocos los casos en que un agricultor o ganadero, o alguno de los miembros de su familia (hijos o cónyuge), han tomado la decisión de convertirse en promotores, apostando por otros sectores ajenos a su actividad tradicional, como son el educacional o el turístico, con el fin de obtener unas rentas complementarias

es frecuente el apoyo a explotaciones ganaderas en determinada fase de la cría, así como a aquellos subsectores que requieren de una mayor especialización técnica del producto, como la producción de semillas, los viveros y la jardinería.

Otros cultivos minoritarios muy en sintonía con la sensibilidad de la iniciativa Leader son aquellos impulsados en comarcas agrarias con dificultades de búsqueda de alternativas, como los de plantas aromáticas y medicinales, así como las producciones extensivas más sensibles a factores ambientales, como la apicultura.

Los Grupos de Desarrollo Rural también han subvencionado proyectos relacionados con la gestión del agua, apoyando el trabajo de comunidades de regantes, así como proyectos relacionados con la gestión de los residuos.

Como planteamiento fuertemente ambiental se ha apoyado muchas iniciativas relacionadas con la producción ecológica, especialmente las de mayor novedad o dificultad (helicultura, porcino, piensos...), con un componente de diferenciación y calidad.

Todo ello permite hacer visible el hecho de que la iniciativa Leader ha mantenido el mismo empuje con el agricultor y con el ganadero que con cualquier otro tipo de emprendedor rural, y han fomentado aspectos novedosos e importantes de la producción de un sector altamente inestable y con dificultades, demostrando una gran flexibilidad, con independencia de los apoyos que ya reciben desde el primer pilar de la PAC.

La valorización de la producción

Las apuestas fueron más visibles en las fases de transformación, industrialización y comercialización de productos agropecuarios, a través de ayudas y subvenciones para pequeñas y medianas industrias



cGMP



agroalimentarias del medio rural. El 8,5% de los expedientes de ayudas tramitados por los Grupos de Desarrollo Rural de 2000 a 2004 está dedicado a estas fases de valorización, lo que indica un peso cualitativo y cuantitativo en las actuaciones. Este es un hecho que pone de manifiesto la importancia a la hora de crear empresas desde el territorio y estrechamente vinculadas al mismo.

Pero no sólo se incentivaron las novedades en productos transformados. También hubo una línea estratégica (muy potente en algunas comunidades autónomas y grupos) que apoyaron sectores clave a nivel territorial: vino y bodegas, almazaras y aceite de oliva, aceituna de mesa, embutidos y jamones, productos de huerta y conservas, etc.

Las ayudas fueron dirigidas a un amplio abanico de proyectos, destacando las 230 iniciativas de promoción, y sin tener en cuenta las acciones indirectas, relacionadas con museos y centros de interpretación de la producción local, las ferias y actuaciones de promoción general de las comarcas, el impulso de las denominaciones de origen y marcas de calidad, puntos de venta, modernización, implantación de normas de calidad, sistemas de trazabilidad..., acciones, en definitiva, dirigidas a la puesta en valor de la producción agroganadera.

El futuro pasa, necesariamente, por una valorización de los productos agroalimentarios rurales, que los grupos han centrado en una apuesta decidida por una gran variedad de producciones pequeñas y de calidad.

El apoyo de Leader a las rentas complementarias: diversificación

No son pocos los casos en que un agricultor o ganadero, o alguno de los miembros de su familia (hijos o cónyuge), han tomado la decisión de convertirse en promotores, apostando por otros sectores ajenos a su actividad tradicional, como son el educacional o el turístico, con el fin de obtener unas rentas complementarias.

En otros casos, los proyectos de transformación, distribución y comercialización han venido impulsados por el interés de hombres y mujeres del campo por aportar un valor añadido a sus producciones agropecuarias.

De una u otra manera, la diversificación se convierte en un formidable instrumento para la creación de empleo, para el diseño de perspectivas de negocio y, en definitiva, para la gestación de nuevas oportunidades a la hora de atajar la creciente reducción de actividad en el medio rural y proporcionar elementos que faciliten la fijación de población. En este sentido, uno de los mayores retos del desarrollo rural es lograr que las actividades creadas tengan una línea temporal de continuidad y perpetuación.

Los grupos han subvencionado numerosos proyectos de turismo rural, cuyo titular es algún miembro de la estructura familiar vinculada a la agricultura o ganadería. El ejemplo más claro se refiere a las experiencias de agroturismo, que combinan el alojamiento con actividades hortofrutícolas.

La educación medioambiental ha sido otro de los argumentos para este tipo de ayudas a la

diversificación sectorial. En este sentido, el paradigma lo encontramos en las granjas-escuela, cuyas actividades van dirigidas, especialmente, a los escolares. Y, por supuesto, los grupos han impulsado, como no podía ser de otro modo, proyectos destinados a la transformación de productos agrarios, nuevas líneas de envasado, creación de cooperativas agroalimentarias, impulso de canales de distribución, etc.

Por tanto, podemos concluir que la diversificación económica de las explotaciones abre nuevas perspectivas a favor de un medio rural más vivo, ligado a las actividades tradicionales, pero realizando un esfuerzo de adaptación a los nuevos requisitos de la sociedad.

Esta diversificación tiene unos claros protagonistas: el hombre y la mujer ligados a la agricultura y la ganadería. Es necesario que estos protagonistas del territorio tengan las oportunidades y condiciones suficientes para hacer frente a los retos de la globalización económica y a las demandas alimentarias de una sociedad cada vez más diversa.

En el actual periodo de programación 2007-2013, en el cual la aplicación del Eje 3 (antiguo Leader) se desarrolla igualmente a través de Grupos de Desarrollo Rural, la presencia de las cooperativas agroalimentarias y las organizaciones agrarias se ha incrementado notablemente en los diferentes órganos de participación y decisión que conforman los grupos.

Conclusiones

En resumen, se puede concluir que la polémica

entre lo agrario y lo rural es bastante ficticia, e interesada en muchos casos. Desde la REDR entendemos que no será posible un desarrollo sostenible del medio rural sin el concurso de todos los sectores, agentes y colectivos del territorio, principales actores del futuro del medio rural.

A través de los Grupos de Desarrollo Rural (grupos de acción local) se han puesto en pie infinidad de iniciativas encaminadas a la diversificación de las rentas de los agricultores y ganaderos, a la puesta en valor de la producción agropecuaria, al impulso a la formación de cooperativas agroalimentarias, etc., lo que ha repercutido directamente en la mejora de la calidad de vida de los pobladores rurales.

Un esfuerzo realizado, desde 1991, a través de la iniciativa Leader y los programas Proder, y que con la aprobación del Reglamento 1698/2005, de Desarrollo Rural y del fondo FEADER, con el eje específico y transversal de Leader, permitirá seguir impulsando (durante el periodo de 2007-2013) desde los Grupos de Desarrollo Rural, diferentes actuaciones, en función de las medidas asignadas en cada uno de los PDR de las comunidades autónomas, que pueden estar vinculadas a información y formación, implantación de servicios de asesoramiento, modernización de explotaciones agrarias, aumento del valor añadido de los productos agrarios y cooperación para el desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnologías del sector agrario.

Todo ello repercutirá en un mayor compromiso e implicación de los grupos con la actividad agroalimentaria y, en definitiva, en un mayor impulso del desarrollo sostenible del medio rural. ■