



Una verdadera política rural para una nueva Europa

Jesús G. Regidor

Profesor titular de la Universidad Autónoma de Madrid

1.- Situación actual: una Europa más rural

Desde una perspectiva actual, puede decirse que el diagnóstico general establecido en 1988 sobre el futuro del mundo rural en Europa¹ acertó plenamente. Los desafíos básicos señalados, en particular la “pérdida de cohesión económica y social” de las zonas rurales, los efectos provocados en ellas por el intenso “ajuste estructural llevado a cabo en la agricultura”, y la creciente preocupación por la “protección del medio ambiente” en las áreas rurales, han persistido hasta el presente. Más aún, estos desafíos se han visto agrandados con la llegada de los nuevos países que integran la Unión Europea ampliada.

Hoy, como ayer, estos desafíos toman la forma de tres problemas-tipo que golpean distintamente a las zonas rurales: la creciente “desaparición de zonas rurales absorbidas por el medio urbano” es un fenómeno que no cesa; la presencia de “zonas rurales en declive socioeconómico” es notoria en todo tipo de regiones y países; y la abundancia de “zonas rurales marginadas” es una característica común de los países económicamente más atrasados de Europa. Estos problemas constituyen el fundamento de una tipología de situaciones, de zonas rurales diversas, que han recibido una atención política claramente insuficiente por parte de la Unión.

Con todo, una caracterización de la situación del medio rural en la Europa previa a la ampliación hacia el Este, nos ofrece un conjunto de cambios en la población rural, en el empleo y en la renta de las zonas rurales (ver gráfico), que deberían ser tenidos muy en cuenta en el diseño de unas nuevas medidas de política rural europea. Así, observamos que en la UE-15 se ha pasado de un éxodo rural generalizado a una recuperación de la población en zonas semirurales y, más recientemente, a una inmigración que afecta ya intensamente a numerosas zonas rurales. Esto es especialmente relevante en países como España, donde el porcentaje de población que vive en regiones “predominantemente rurales” y “significativamente rurales” supera a la existente en regiones “predominantemente urbanas”².

Del mismo modo, ha tenido lugar una reconversión del sector agrario en Europa, especialmente intensa en los países del Sur por lo que se refiere a la disminución del empleo agrario, aunque todavía sin completar en relación con la reestructuración de las explotaciones agrarias. Así, mientras que en Europa se ha reducido el empleo agrario a la mitad en los últimos 20 años, en España ha sido el empleo proveniente de la “agricultura familiar” el que se ha reducido a la mitad en ese periodo, aunque el porcentaje del empleo agrario sigue siendo el doble de la media europea en todo tipo de regiones rurales.

No debe extrañar, por tanto, que el peso económico de la agricultura sea ya minoritario en la mayoría de las zonas rurales europeas, a pesar de que la diversificación económica llevada a cabo en ellas sea todavía irregular. En general puede decirse que la economía de las zonas rurales ya no depende fundamentalmente de la agricultura, aunque su importancia relativa siga siendo aún elevada. Esta reali-

dad se refleja en términos de renta per cápita cuando observamos la correlación existente entre bajo nivel de renta y regiones rurales: si la distancia de las regiones más rurales es todavía abultada con relación a la renta media europea, en España esta situación se traduce en la existencia aún de numerosas zonas rurales con “pobreza relativa” (una renta por debajo de la mitad de la media europea).

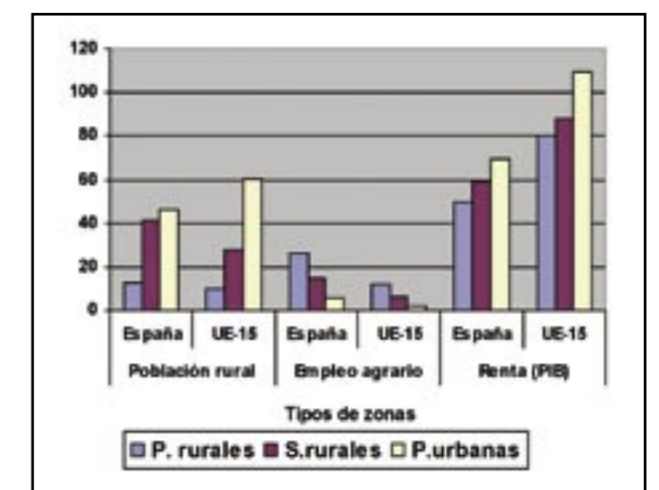


Gráfico 1. Indicadores rurales en la UE y España

Fuente: Comisión Europea, 2000. Elaboración propia.

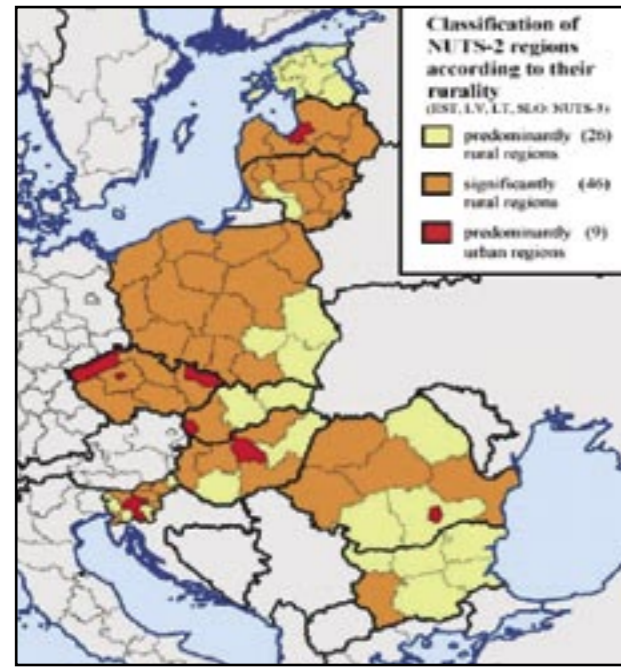
En consecuencia, la Unión Europea, que se había ido convirtiendo cada día en menos agraria, con la última ampliación vuelve a ser transitoriamente más agraria, pero, sobre todo, es preocupantemente más rural. Esta situación tiene una fácil explicación: la agricultura de los nuevos países va a sufrir una intensa reconversión en los próximos años, y el apoyo a sus agriculturas no compensará la pérdida de empleo agrario en sus zonas rurales. Más concretamente, las recientes reformas de la PAC y su reflejo en los tratados de adhesión no van a asegurar el mantenimiento futuro de la actividad agraria en las zonas rurales de unos países cuyo empleo agrario es cuatro veces mayor que el de la UE-15 (del 6% al 24% de media de su población activa).

Nos encontramos, pues, con una nueva Europa más rural en la que el porcentaje de población que habita en zonas rurales ha pasado de ser minoritaria (el 18% en la UE-15 y el 25% en España) a mayoritaria (el 57% en la UE-25), y cuya superficie rural se ha reforzado (ha pasado del 81% en la UE-15 y el 90% en España al 90% en la UE-25), debido a la elevada ruralidad de los nuevos países (ver mapa). Se trata de una nueva Europa en la que el desarrollo de su medio rural se ha convertido en un objetivo político de cohesión, que no podrá ser atendido sólo con una política sectorial como la PAC, y para el que no existe una verdadera política rural común.

¹ El Futuro del Mundo Rural, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, Bruselas, 1988.

² Según la metodología de delimitación de zonas rurales EUROSTAT-OCDE.

Mapa. Ruralidad de los nuevos países de la UE-25



Fuente: Comisión Europea, 2004.

Efectivamente, si observamos el contenido de las medidas de política rural europea existentes hasta 2006, concluimos que lo que hay es una "cesta de medidas" que se han venido aplicando de una manera variable por regiones y países. Estas medidas han dependido fundamentalmente de la Política de Cohesión, tanto por su número como por su importancia financiera (a saber: atención a las zonas rurales en regiones Objetivo 1, zonas rurales del Objetivo 2, e iniciativa comunitaria Leader Plus), mientras que las medidas de desarrollo rural no agrario provenientes de la PAC (mejora de la economía rural y de los municipios rurales del Reglamento de Desarrollo Rural en la UE-15, o las medidas del programa Sapard para los países de adhesión) han sido netamente minoritarias.

La inexistencia de una verdadera política rural europea se ha mostrado, además de en esta dispersión de medidas, en que no ha existido un fondo financiero único, sino varios fondos de los que ha dependido la financiación comunitaria según las medidas (el Feder, el FSE, el Feoga-Orientación y el Feoga-Garantía se han repartido de forma irregular los recursos dirigidos a las zonas rurales). Igualmente, han proliferado diversas zonificaciones regionales, agrarias o medioambientales, frente a la ausencia de una necesaria tipología de zonas rurales europeas que permitiera diferenciar las medidas y discriminar el nivel de apoyo. De este modo, se entiende que programas plenamente territoriales, como la iniciativa comunitaria Leader Plus (y los Proder en España), hayan cobrado una importancia política y mediática que no se correspondía con la dotación financiera que poseían ni con su impacto real sobre el medio rural.

2.- Cambios en las medidas de política rural

En julio de 2005 se ha aprobado un nuevo diseño de las medidas de política rural para su aplicación a partir de 2007. Brevemente, se va a pasar a unas medidas mucho más dependientes de la PAC que de la Política de Cohesión, las cuales quedarán recogidas en un nuevo Reglamento de Desarrollo Rural y un pretendido fondo único de financiación (el Feader). En general, estos cambios representan el

traslado al ámbito de una política sectorial agraria como la PAC de lo que es por definición multisectorial (el desarrollo económico del medio rural). Al parecer se renuncia a consolidar una verdadera política rural europea, como un apartado de la Política de Cohesión, en favor de unas medidas de política rural como apéndice minoritario de la PAC. Esta perspectiva es seriamente preocupante para el futuro de las zonas rurales europeas, en particular en aquellos países que no cuenten con una política rural propia.

Más concretamente, si distinguimos los diferentes programas de medidas de desarrollo rural existentes en la UE-25 (ver diagrama 1), el primer programa, la atención que reciben las zonas rurales por los Planes de Desarrollo Regional en las regiones Objetivo 1, se verá reducido netamente. En España, este programa, que representa actualmente la parte mayoritaria de los fondos comunitarios recibidos en medidas de desarrollo rural (un 54%), se verá aún más afectado por la posible disminución del número de regiones Objetivo 1 debido a su salida del programa por la mejora de su nivel de desarrollo o al efecto estadístico (superación regional del 75% del PIB per cápita de la UE ampliada). Este programa quedará reducido a una suma de acciones dispersas procedentes del Feder y el FSE en las zonas rurales de las regiones que subsistan como Objetivo 1 (previsiblemente Andalucía, Extremadura y Galicia).

El segundo programa, la atención que reciben las zonas rurales del Objetivo 2 desaparece como tal, quedando presumiblemente integrado en el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural de la PAC. Para España, este programa, que representa una parte significativa de los fondos comunitarios recibidos (un 17%), ha significado el modelo más próximo a una política de desarrollo rural multisectorial, al concentrar todo tipo de medidas públicas cofinanciadas y privadas subvencionadas en las zonas rurales de las regiones económicamente más avanzadas (regiones no Objetivo 1), sobre todo en aquellas zonas que contaban adicionalmente con un programa Leader. Puede decirse, por tanto, que estas regiones se quedarán sin un programa que era lo más parecido a un plan de desarrollo rural integrado y que alcanzaba los mayores niveles de apoyo unitario por habitante rural.

El tercer programa, la iniciativa comunitaria Leader/Leader Plus (y el Proder en España), se integra también en el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural de la PAC como método de aplicación de las medidas del reglamento. En el caso de España, este programa, que ha percibido una muy escasa atención financiera comunitaria (apenas un 5% del total), ha supuesto el descubrimiento de una potente metodología para instrumentar políticas rurales. En la realidad el alcance territorial del programa ha sido enorme, si se le compara con los limitados resultados cuantitativos y cualitativos obtenidos en la transformación del medio rural. En cierto modo puede decirse que la enorme presencia territorial de este programa ha contribuido a ocultar la inexistencia de una política rural propia, que integre y complemente las medidas de política rural europea.

Por último, el cuarto programa de medidas procedentes de la PAC ha conocido una expansión notable. Ciertamente, las medidas han crecido en número pero su carácter exclusivamente agrario sigue siendo totalmente dominante. Así, en España, las medidas de acompañamiento de la PAC han ido reteniendo un porcentaje importante de los fondos comunitarios para el desarrollo rural (un 24%), dado su carácter plurianual y acumulativo. Sin embargo, como ocurre en el resto de los países de la UE, todas las medidas del llamado Reglamento de Desarrollo Rural actual³ retienen un reducido porcentaje de la financiación global de la PAC (apenas un 10%), de las cuales las medidas de desarrollo rural stricto sensu (economía rural

y municipios rurales) sólo representan una ínfima minoría (apenas el 1% del total de la PAC). No se justificaría, por tanto, la elevada inquietud mostrada por algunas organizaciones profesionales agrarias por el desplazamiento de fondos procedentes de las ayudas a las rentas hacia el desarrollo rural.

Diagrama 1. Política de Cohesión, Política Agraria Común y medidas de desarrollo rural en la UE-25

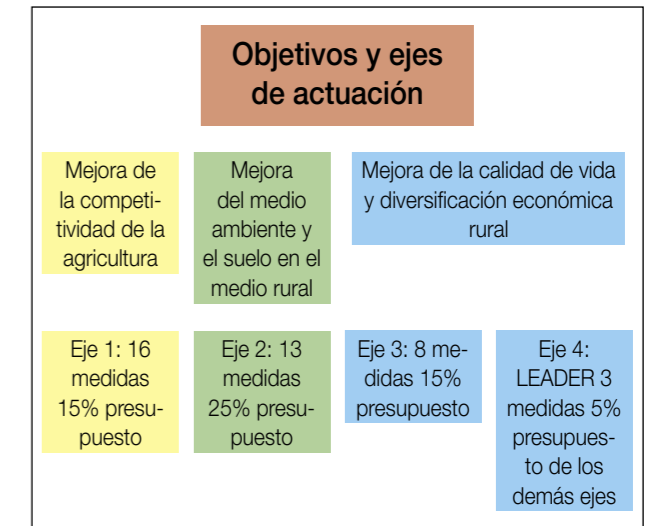


Fuente: Comisión Europea. Elaboración propia.

En definitiva, los programas de medidas de política rural europea van a sufrir diversos cambios, orientados en la dirección de integrar-

se en un nuevo Reglamento subsidiario de la PAC, e importantes reducciones, en particular de las medidas que seguirán llegando a las zonas rurales de regiones Objetivo 1 y de las que dejarán de llegar a las antiguas zonas de Objetivo 2. La nueva estructura resultante de los programas se reflejará básicamente en el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural⁴ (ver diagrama 2). Como puede observarse, se trata de un reglamento cuyos objetivos estratégicos básicos son agrarios o agroambientales, pero que contemplará un tercer objetivo propiamente rural, la mejora de la calidad de vida y la diversificación económica rural. Del mismo modo, el reglamento va a contar con una larga lista de medidas (40 en total) distribuidas en cuatro ejes de actuación.

Diagrama 2. Objetivos y ejes de actuación del nuevo Reglamento de Desarrollo Rural



La valoración de este nuevo reglamento permite concluir que, más que una unificación de medidas políticas de desarrollo rural, se ha producido una integración parcial de los antiguos programas para zonas rurales de las regiones Objetivo 1 y las zonas Objetivo 2 y una absorción del método y del programa Leader, dentro del llamado segundo pilar de la PAC. Esto responde a una concepción del desarrollo del medio rural europeo no como parte del objetivo general de cohesión económica, social y territorial, que constituye uno de los pilares de la construcción europea, sino como simple complemento de una política agraria de mercados y rentas (del primer pilar de la PAC). Esta opción es tanto más preocupante por cuanto de los informes de la propia Comisión⁵ se deduce que la PAC, con cada reforma, viene provocando una enorme pérdida de cohesión social y territorial en la Unión.

Del mismo modo, cabe cuestionar la definición del Feader como el necesario fondo único para el desarrollo rural europeo. El cambio de denominación del antiguo Feoga-Orientación no implica un aumento de la dotación financiera para las medidas de política rural: los inicialmente previstos casi 80 mil millones de euros para todos los países de la UE-25 durante el periodo 2007-13, todavía pendientes de aprobación con los presupuestos de la Unión a partir de 2007, constituyen una cantidad menor que la acumulada por los cuatro programas rurales existentes hasta 2006. En España, por ejemplo, la financiación comunitaria prevista de 2000 a 2006 es de unos 9 miles de millones de euros para estos cuatro programas rurales, pues

³ Reglamentos 1257/1999 y 1783/2003.

⁴ Reglamento del Consejo sobre apoyo al desarrollo rural por el Fondo Europeo Agrario para el Desarrollo Rural (FEADER), Bruselas.

⁵ Ver Segundo y Tercer Informe de Cohesión Económica y Social.

bien, es impensable que en el próximo periodo podamos recibir un 10% de la dotación prevista para toda la nueva UE ampliada.

Además, como se ha puesto de relieve repetidamente en la evaluación de los programas de desarrollo rural, una mayor eficacia y eficiencia de los mismos implica tener muy en cuenta la elevada diversidad que define al medio rural europeo. En el nuevo reglamento se ha desdibujado por completo la incipiente tipología de programas por tipos de regiones y zonas rurales existente, lo que no permitirá un tratamiento diferenciado de base según las distintas características de cada región y cada zona. Únicamente quedará un programa rural territorial, el programa Leader (eje 4 del reglamento), cuya dotación aunque aumentada (contará con un mínimo del 5% procedente de los demás ejes del Feader), seguirá siendo muy minoritaria. De nuevo, cabe cuestionar el futuro del programa Leader-Proder en España, pues con la dotación presupuestaria prevista caeremos a niveles de financiación comunitaria inferiores a los del periodo de 1994-99.

3.- Por un verdadero programa Leader

La Iniciativa Comunitaria Leader se configuró en su origen como un programa complementario de otros programas de Política de Cohesión de mucha mayor importancia territorial y financiera. En sus 14 años de existencia ha sido siempre un programa experimental, pero ha tenido un éxito reconocido, debido a su gran impacto territorial (1.000 zonas rurales en toda la UE durante el Leader II) y, singularmente, a los notables resultados alcanzados en muchas zonas rurales con un presupuesto de apenas 4.000 millones de euros en el periodo (una media de 3,6 millones de euros invertidos por zona).

A pesar de su enorme expansión la principal utilidad del programa Leader habría sido su método, y en particular su contribución a consolidar una aproximación territorial para el desarrollo rural. Este método ha mostrado ser un instrumento eficaz para aplicar una política rural de base territorial, pero como simple experimento hace años que se considera agotado. Y bien, en este marco de nuevo diseño de las medidas de política rural europeas a partir de 2007, ¿cuál debería ser el futuro del programa Leader-Proder en España?. El método y el programa Leader son por ahora, al menos en este país, el mejor instrumento de que disponemos. No debería malograrse o desaparecer.

En primer lugar, el método Leader no podrá subsistir sin un programa Leader. Vamos a entrar en un periodo decisivo para el desarrollo de nuestras zonas rurales, y no nos podemos permitir malograr el capital social (una extensa y avezada red de Grupos de Acción Local) y los resultados acumulados durante estos años con esta iniciativa. Por tanto, habrá que aceptar pragmáticamente como un paso adelante que el nuevo programa Leader sea igual a la suma de las medidas de los ejes 3 y 4 del nuevo reglamento. Esto significaría una agrupación de los actuales programas Leader y Proder en uno sólo para configurar un verdadero programa estatal.

En cuanto a la financiación, se dispondría de un presupuesto comunitario mínimo del 15% del Feader. Pero no nos engañemos, con la dotación prevista para el Feader (unos 80 miles de millones de euros para una nueva UE de 27 países miembros durante siete años), la parte correspondiente a España será inevitablemente inferior, no ya a la actual, sino a la del periodo de 1994-99. ¿Es esto suficiente para superar una etapa experimental?. Ciertamente no, pero cabría aportar una financiación estatal y regional adicional: una fórmula de “tres por uno”, multiplicando la aportación comunitaria con la de la administración central-autonómica y privada, podría

ofrecer una buena solución financiera (por supuesto, si existe acuerdo y voluntad política).

En segundo lugar, en ausencia de un único programa completo de actuaciones públicas y privadas para las zonas rurales, que verdaderamente agrupase todos los diferentes programas hoy existentes (atención a las zonas rurales de regiones Objetivo 1, zonas rurales Objetivo 2, zonas Leader-Proder y diversas medidas de la PAC), toda extensión de la aplicación del método Leader es favorable. Obviamente, la cuestión es en qué medida esto es posible. En principio, se pueden seleccionar algunas medidas inversoras de los ejes 1 y 2 del nuevo reglamento Feader. También cabría implicar a diversas medidas de desarrollo rural financiadas por el Feder y el FSE, dependientes de otros reglamentos. Esto sería perfectamente posible creando un único programa operativo regional de desarrollo rural.

En cuanto a su aplicación, habría que crear algún instrumento administrativo de coordinación de la política rural presumiblemente a nivel central y regional. En este punto ya tenemos algunas experiencias. En Extremadura, donde se crea por primera vez una consejería de desarrollo rural, las competencias sobre los diversos programas siguen dispersas. En el País Vasco, donde se promulga por primera vez una ley de desarrollo rural multisectorial, la dependencia de su aplicación de un solo departamento resulta en la práctica inviable. En consecuencia, es preciso adaptar las administraciones a la nueva realidad rural buscando nuevas formas o instituciones más adecuadas.

Y, finalmente, tal como prevé el nuevo reglamento, van a existir unos principios estratégicos para el desarrollo rural a nivel comunitario, estatal y regional. Por tanto, será en ellos donde se deberán fijar las acciones que se consideren prioritarias, en particular para las medidas de los ejes 3 y 4 del reglamento. Pero la capacidad de decisión subsidiaria de los países y regiones va a ser elevada. Nadie impedirá, por ejemplo, que la atención presupuestaria recibida por un eje concreto sea netamente superior al mínimo previsto, o que se primen especialmente ciertos tipos de acciones en una región determinada. La cuestión clave, de nuevo, es que estos principios no deberían referirse exclusivamente al reglamento del Feader sino a todos los demás programas de desarrollo rural.

4.- ¿Hacia una verdadera política rural europea?

No puede decirse que el nuevo diseño de las medidas políticas de desarrollo rural signifique un avance en la resolución de los desafíos a que se enfrenta el medio rural en Europa. Por el contrario, su traslado del ámbito de la Política de Cohesión al de la PAC, la pérdida de su enfoque predominantemente territorial en favor del sectorial agrario, han debilitado el avance hacia una verdadera política rural europea. Y, sin embargo, ésta va a ser más necesaria que nunca. Pues, “ni la PAC asegura ya el desarrollo económico del medio rural en su conjunto, tanto en España como en la Unión Europea, ni éste depende ya básicamente de la agricultura” (...). “Del mismo modo, es un espejismo considerar que las abultadas carencias de las extensas zonas rurales de los nuevos Estados miembros se van a superar cuando tengan acceso pleno a las ayudas de la PAC”⁶.

Entre los principales elementos que configurarían una verdadera política rural europea cabe destacar el establecimiento de un único reglamento de desarrollo rural, que agrupase verdaderamente los diferentes programas existentes. La integración en este reglamento de las medidas de desarrollo rural de los PDR en las regiones Objetivo 1, de las zonas rurales Objetivo 2 (antiguas zonas del Objetivo

5b), de la iniciativa comunitaria LeaderLeader Plus y de diversos ejes de actuación del nuevo Reglamento de Desarrollo Rural, permitiría ofrecer un programa completo de actuaciones públicas y privadas para las zonas rurales. Obviamente, este reglamento debería estar incluido en la nueva Política de Cohesión, y en particular en el nuevo Objetivo de Convergencia.

Simultáneamente, habría que contar con la creación de un único y verdadero Fondo Europeo para el Desarrollo Rural, que integre los fondos existentes que financian todas las medidas del reglamento. La reivindicación de un fondo único responde a la necesidad de asegurar actuaciones duraderas (el desarrollo rural es una política de medio y largo plazo, que requiere programas plurianuales), y estables (que no dependan del nivel de gasto de otros programas y actuaciones). Pero, sobre todo, un fondo único debería facilitar una dotación financiera suficiente: la apuesta política tenía que haber sido duplicar la dotación financiera para una nueva Política Rural Europea a partir de 2007, tal como ocurrió con la Política de Cohesión en 1991, para compensar el esfuerzo de los países más atrasados en su avance hacia la Unión Económica y Monetaria y, en particular, su impacto en las zonas rurales.

Y, en todo caso, habría que mantener y potenciar el método Leader como instrumento básico de aplicación de las medidas políticas del reglamento. Después de tres periodos de aplicación de la iniciativa comunitaria Leader (desde 1991 a 2006), ha quedado en evidencia que la potencia de este método, basado en tres elementos básicos (grupo de acción local, estrategia de desarrollo y territorio rural), supera ampliamente su utilización como un programa experimental. Este era el momento de haber trasladado este instrumento al núcleo de las políticas de desarrollo rural (“mainstreaming”), como sugerían los diversos informes de evaluación del programa Leader recabados por la Comisión, en lugar de mantener el método dentro de un cuarto eje secundario de un mal llamado Reglamento de Desarrollo Rural dependiente solamente de la PAC.

No obstante, como por ahora las políticas europeas no caminan en esta dirección, y dada la insuficiencia de las medidas de política rural europea previstas, habrá que establecer necesariamente políticas nacionales y regionales complementarias. Esta exigencia va a ser especialmente perentoria en aquellos países que, como España, no cuentan con una política rural propia, en los que habrá que elaborar y llevar a cabo políticas rurales de Estado. Ante la debilidad de las medidas comunitarias de desarrollo rural, el futuro de la política rural va a depender fundamental y subsidiariamente de los Estados, siendo ya totalmente insuficiente limitarse a realizar una mera traslación de los programas de la Unión Europea.

Estas necesarias políticas nacionales y regionales de desarrollo rural tendrán que contar con elementos como estrategias propias adaptadas a los territorios, fondos nacionales para el desarrollo rural que consoliden y aseguren la continuidad de las actuaciones, una zonificación y tipificación de las áreas rurales que permita atenciones diferenciadas, planes de fomento de la participación social (nuevos emprendedores, jóvenes, etc.) en los proyectos de desarrollo, la potenciación de un movimiento asociativo rural regional, nacional y europeo fuerte y bien articulado... Pero, para ello, habrá que reconocer que se está iniciando un periodo en el que el desarrollo rural debe constituir una nueva prioridad política en la nueva Europa.