

## EL DESARROLLO RURAL ALTERNATIVA REAL... O CORTINA DE HUMO

■ JOSE ANTONIO RODRIGUEZ FRAGUAS

Ingeniero Técnico Agrícola.

**Q**uienes sigan de cerca los avatares de la agricultura y del mundo rural pudieran haberse sentido sorprendidos por la proliferación de referencias al desarrollo rural en seminarios, discursos, libros blancos, escritos..., frecuentemente patrocinados por instituciones de altos fines (FAO, OCDE, CEE, Universidades...)

Viviendo la agricultura y el espacio rural la situación que conocemos, bienvenidas sean todas estas aportaciones teóricas, incluso las que un tanto reiterativamente, tras prolijas reflexiones, concluyen dictaminando, sin riesgo de error, que, dada la diversidad de la casuística rural, no va a quedar más remedio que abandonar los diagnósticos genéricos, para comprometerse en la promoción de procesos de desarrollo endógeno e integrado, de nivel local, concebidos en base al conocimiento de cada realidad concreta (problemas, recursos, actitudes...)

Bienvenidas sean estas aportaciones, incluso aquéllas que resultando demasiado "exógenas" y distantes del "desarrollo endógeno" que propugnan, ponen de manifiesto la insuficiente atención que se viene prestando a las tareas de promoción y formación en el medio rural, carencia grave que se traduce en la falta de otro tipo de estudios y de propuestas de desarrollo concebidos a nivel comarcal y debatidos con la participación de sus municipios, cooperativas y organizaciones diversas.

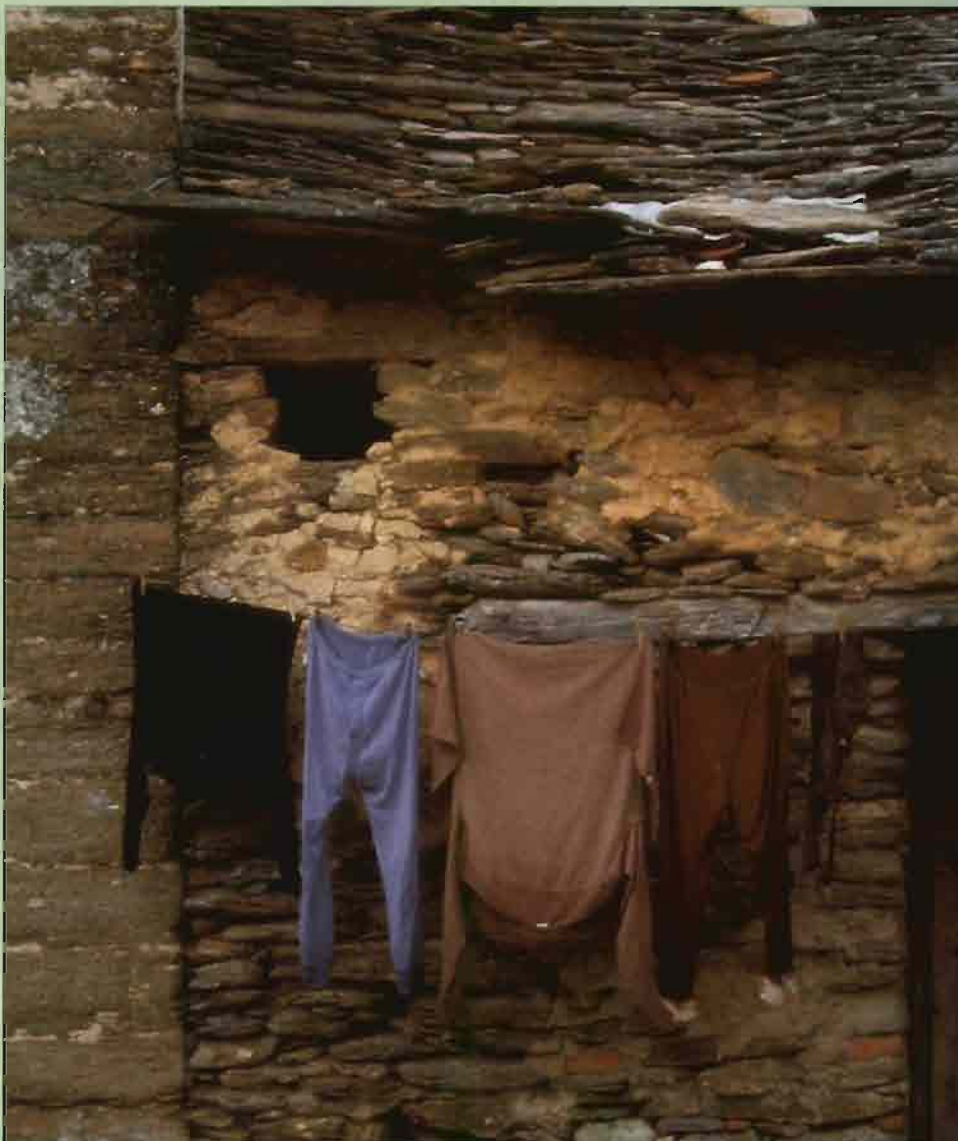
La reciente supresión del Servicio estatal de Extensión Agraria que, con tareas específicas, funciona incluso

en estados federales, y su creciente dedicación a tareas de gestión administrativa en el escalón autonómico, constituye una muestra de las causas del vacío que comentamos, en buena parte responsable de la atonía de una sociedad rural desorientada y desorganizada, sobre la cual en un momento de crisis se pretende hacer

recaer la responsabilidad de su propio desarrollo.

### LAS POLITICAS DE LA CE Y EL DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA

Dada la relación inversa, estadísticamente constatable, entre el ruralismo en su concepción más tradicional

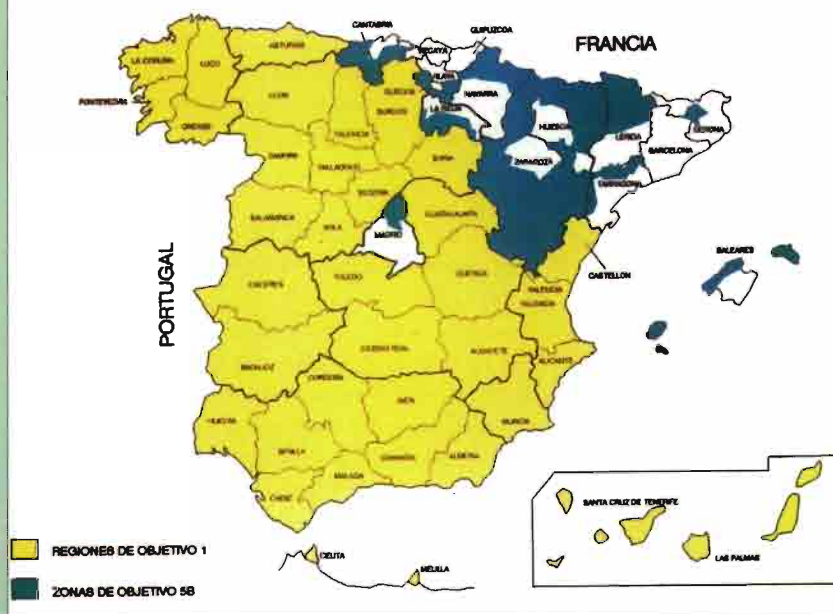


y el nivel de desarrollo económico de una región (un mayor peso de la agricultura en el empleo y en la economía, suele coincidir con una menor riqueza, por habitante), la aprobación en la Comunidad Europea del Acta Unica (1987), con su compromiso de impulsar la cohesión económica y social, y sobre todo, la reforma de los fondos estructurales (1988) abrieron fundadas expectativas de desarrollo para las zonas rurales españolas.

Por una parte, la cuantías de los Fondos estructurales iban a duplicarse (y se duplicaron) entre 1987 y 1993, concentrando su asignación sobre las regiones menos prósperas de la



### AREAS AFECTADAS POR LOS FONDOS ESTRUCTURALES



Comunidad (Objetivo nº 1), regiones que ocupan el 76,1 por ciento, de la superficie española. Además, las zonas rurales con mayores problemas, situadas fuera de las referidas regiones pasaron a ser otro objetivo (5 b) de su acción, objetivo que cubre otro 12 por ciento del territorio español.

Por otra parte, la reforma propugnó una actuación coordinada de los Fondos, en el marco de planes y programas operativos, elaborados cooperativamente por las distintas administraciones (comunitaria, estatal, regional, local...), con participación de los agentes económicos y sociales.

Con el 90 por ciento del territorio español cubierto por los objetivos 1 y 5 b), dirigidos al desarrollo de las regiones en retraso y de otras zonas rurales, nos encontramos en período de preparación de los planes de desarrollo regional 1994-98, planes que podrán beneficiarse, previsiblemente, de una aportación de los Fondos estructurales superior en un 60-70% a los asignados en el período 1989-93. Por ello, parece oportuno hacer algunas reflexiones sobre lo acontecido en el último cuatrienio.

Finalmente, ya en 1992, se puso

en marcha, con carácter experimental, la iniciativa comunitaria LEADER, que en España actúa a través de 55 Centros de Desarrollo Rural (CEDER).

Sería prematuro, en todo caso, evaluar cuantitativamente los resultados de una programación que todavía no cumplió su primer período quinquenal. Nos limitaremos aquí y ahora a hacer algunas consideraciones sobre aspectos cualitativos que son frecuentemente eclipsados por el culto rendido a las grandes cifras ("miles de millones que vienen para España"), eclipse que puede relegar al olvido cuestiones tan primordiales desde una perspectiva de cohesión territorial y socio-económica, como las siguientes:

- ¿Se programa desde una perspectiva del desarrollo de las zonas rurales?
- ¿Sobre qué zonas geográficas se actúa prioritariamente?
- ¿Qué cambios estructurales se introducen? ¿Con qué medidas?

Sobre la primera pregunta, hay coincidencia unánime en que el enfoque para el desarrollo rural debe ser integrado y endógeno, promovido a nivel comarcal. La mayor parte de nuestras zonas más netamente rurales

se sitúan en las regiones en retraso, que ocupan el 76,1 por ciento del territorio. Los marcos comunitarios de apoyo correspondientes a las nueve Comunidades Autónomas incluidas en Objetivo 1 alcanzaron los 2,3 billones de pesetas, con una aportación de los Fondos estructurales de más de 1,2 billones de pesetas.

Sin entrar a valorar la importancia de estas cuantías, ni a emitir juicios de valor sobre la programación, estatal y regional, cabe plantearse cual ha sido la presencia del mundo rural (habitantes y espacio) en esta programación 1989-93. Al respecto, interesa recalcar el riesgo de una visión simplista y demagógica (ya se sabe que "las hec-

táreas no votan") que continúe generando la desatención de amplias áreas geográficas, por ser poco productivas y estar poco pobladas. Las consecuencias de esta miopía se están pagando ya, tanto en costes sociales como ecológicos.

#### EL CASO DE LAS REGIONES EN RETRASO

Un somero análisis del desarrollo y los objetivos que plantea el Marco Comunitario de Apoyo para las zonas de Objetivo nº 1 en España pone de relieve la incoherencia existente entre los planteamientos que se recomiendan para impulsar el desarrollo rural y

los sistemas y niveles de planificación estatal y regional. Remarquemos algunas de las dificultades más notorias:

##### - Planificación sectorializada:

La planificación se estructura en torno a ocho ejes de desarrollo: articulación territorial, industria, servicios y artesanía, turismo, agricultura y desarrollo rural, infraestructuras de apoyo a la actividad económica, valorización de recursos humanos, asistencia técnica y formación.

##### - Gestión sectorializada:

Salvo escasas excepciones auspiciadas por la CE, la gestión de cada eje está encomendada tanto a nivel estatal como regional, a un Departamento o Consejería, sin que, como norma habitual, ni al planificar ni al ejecutar, se efectúen planteamientos integrados para áreas geográficas concretas.

Siendo así, es fácil entender lo difícil que resulta sacar adelante iniciativas locales o comarcales, concebidas en base a los problemas de espacios geográficos concretos mediante una estrategia integrada, estrategia que choca frontalmente con una organización administrativa absolutamente sectorializada.

Asignar al eje agrario-rural prácticamente financiado en su totalidad por las administraciones agrarias y al FEOGA-Orientación, la responsabilidad de impulsar la diversificación económica del 80/90% del territorio peor dotado en infraestructuras y equipamiento, no dejaría de ser falaz.

- Insuficiente participación de los niveles locales y de los agentes económicos y sociales:

La reglamentación comunitaria en lo que atañe al desarrollo regional y, de modo especial, al desarrollo rural, reitera la conveniencia de una estrategia cooperante, en la que se articulen las administraciones, incluida la local, dando además participación a los agentes económicos y sociales.

Sin embargo, sea por las dificultades inherentes a cualquier proceso en el que se trate de integrar iniciati-



vas, recursos y voluntades, sea por motivaciones de otra índole, (sin excluir la diversidad de signos políticos), el grado de participación es frecuentemente tan precario, que se llega a dar el caso de municipios y de organizaciones empresariales o profesionales que en 1992 ignoran el contenido de los programas de desarrollo de su región.

### LAS ZONAS RURALES DEL OBJETIVO 5B)

El Objetivo 5 b) se dirigió al desarrollo de las zonas más rurales situadas en regiones no incluidas entre las de mayor retraso. No vamos a analizar aquí los más que discutibles criterios de delimitación impuestos por los países más prósperos de la CE, que no teniendo regiones en retraso, optaron por imponer unos criterios aperturistas en el concepto de ruralismo, capaces de disminuir la concentración de recursos sobre regiones (NUTS II) atrasadas.

Por lo que se refiere a España, se delimitaron zonas rurales en ocho Comunidades Autónomas, cubriendo 63.000 Km<sup>2</sup> poblados por 985.000 habitantes. Salvando los problemas atribuibles a las siempre insuficientes asignaciones presupuestarias y a la no inclusión de ciertas zonas de ruralidad notoria, es evidente que desde una perspectiva de la programación del desarrollo rural, el método y nivel del programación resultó más adecuada que el anteriormente referido, correspondiente al objetivo nº 1. Por una parte, fue posible una mayor integración de los estructurales en función de los objetivos programados; por otra parte, el ámbito geográfico, siendo menor que cuando se programa para toda una región, resulta más adecuado para una programación específica, elaborada en base a situaciones concretas, con participación de entes y organizaciones comarcales. El establecimiento o consolidación más o menos formal de mancomunidades



locales para abordar problemas de ámbito comarcal, no deja de ser ya un resultado alentador.

Persisten, no obstante, las dificultades derivadas de la sectorialización de las administraciones, incluso de las gestoras de los Fondos estructurales intervinientes.

### ¿PARA QUIEN SE PLANIFICA?

Los desequilibrios socio-económicos entre estados y regiones de la comunidad, utilizados muy justificadamente para reivindicar mayores fondos de cohesión o una política regional más fuerte y equilibradora a nivel comunitario, se presentan también con especial gravedad entre las regiones de España y dentro de una misma región, especialmente cuando, como ocurre en nuestro país, las Comunidades Autónomas (niveles NUTS II) ocupan territorios superiores a los de varios Estados de la CE.

Sea por el insuficiente desarrollo de los trabajos de ordenación territorial, sea por evitar las dificultades derivadas de una planificación selectiva, con compromisos programáticos para zonas de la región delimitadas en el marco de una tipología adecuada, los

planificadores del desarrollo regional suelen tender a eludir compromisos de selectividad.

Resulta, sin duda, menos conflictivo establecer regímenes de apoyo susceptible, al menos teóricamente, de ser aprovechado por toda la población y en todo el territorio, que delimitar zonas geográficas con problemas y apoyos específicos, o prever tratamientos selectivos para los beneficiarios potenciales, considerando criterios tales como residencia, nivel de ingresos, dedicación profesional o situación laboral. Resulta, en definitiva, menos problemático optar por un igualitarismo revestido de supuesta equidad, máxime si con ello se facilita la consecución de una eficacia simplistamente evaluada en términos de la inversión realizada o de la cofinanciación comunitaria captada, sin necesidad de recurrir a lentas tareas de animación e información, a desarrollar por los tortuosos y empinados caminos de las comarcas más rezagadas y menos pobladas.

Los problemas atribuibles a una planificación realizada a niveles estatal o regional, sin suficiente participación de los niveles comarcal y local, imprescindibles desde una perspectiva

rural, se presentan con mayor gravedad en las regiones del objetivo 1, que en las zonas rurales del objetivo 5 b), de menor dimensión, y por ello, con mayores posibilidades para una planificación más ajustada a problemas y recursos.

### CAMBIOS ESTRUCTURALES

Dado que en 1993 han de ser elaborados, para 1994/98, los planes de desarrollo de nueve Comunidades Autónomas que cubren el 76,1% del territorio, en lugar de referirnos a los programas vigentes, dentro de los cuales, por las razones expuestas, resulta imposible desagregar el impacto sobre el desarrollo rural de las medidas no agrarias, optamos por aportar de modo esquemático un inventario, no exhaustivo, de medidas relacionadas con el desarrollo rural y, además, cofinanciables por los fondos de la CE.

Se trata de contribuir modestamente a conjurar el riesgo de una planificación sectorializada y continuista, con preponderancia de medidas tradicionalmente aplicadas y nunca cuestionadas, capaces de coexistir con problemas estructurales nunca abordados, problemas que en un país como el nuestro, más dado a las contra-reformas que a las reformas estructurales, corren el riesgo de ser frívolamente marginados en base a enfoques supuestamente modernizantes.

Sirva, a título de ejemplo, lo que supondría que en un momento de crisis de la agricultura, en lugar de programar acciones racionalmente concebidas, dirigidas a la reestructuración de un sector agrario redimensionado, con explotaciones competitivas, gestionadas por profesionales de la agricultura vertebrados en el marco de organizaciones profesionales, interprofesionales y cooperativas, se optase de modo desequilibrado por planteamientos extra-agrarios, que permitan eludir una vez más, problemas tan importantes como los de un minifundismo que coexiste con el absentismo y con la planta-

ción forestal de superficies fértiles; el de los irracionales e inflacionistas procesos de comercialización, el de una mecanización individual con costes inasumibles, el de la permanencia en la actividad de medio millón de pensionistas al mismo tiempo que se fomenta la jubilación anticipada, o el de la intensificación de producciones en determinadas áreas, con destrucción de recursos naturales, coexistiendo con el anuncio de indemnizaciones por prácticas extensificadoras.

### UN ESQUEMA DE MEDIDAS PARA EL DESARROLLO RURAL

El conjunto de medidas incluidas en el Gráfico nº 1, cuyo grado de aplicabilidad concreta dependerá de cada realidad comarcal, gira en torno a las

cuatro áreas fundamentales que se señalan en el rectángulo central, estrechamente relacionadas entre sí.

1. Las medidas 1.1. a 1.5, imprescindibles para garantizar un espacio rural, sin problemas de aislamiento, que sea suficientemente atractivo, son incluíbles en los planes de desarrollo regional, y cofinanciables por el FEDER.

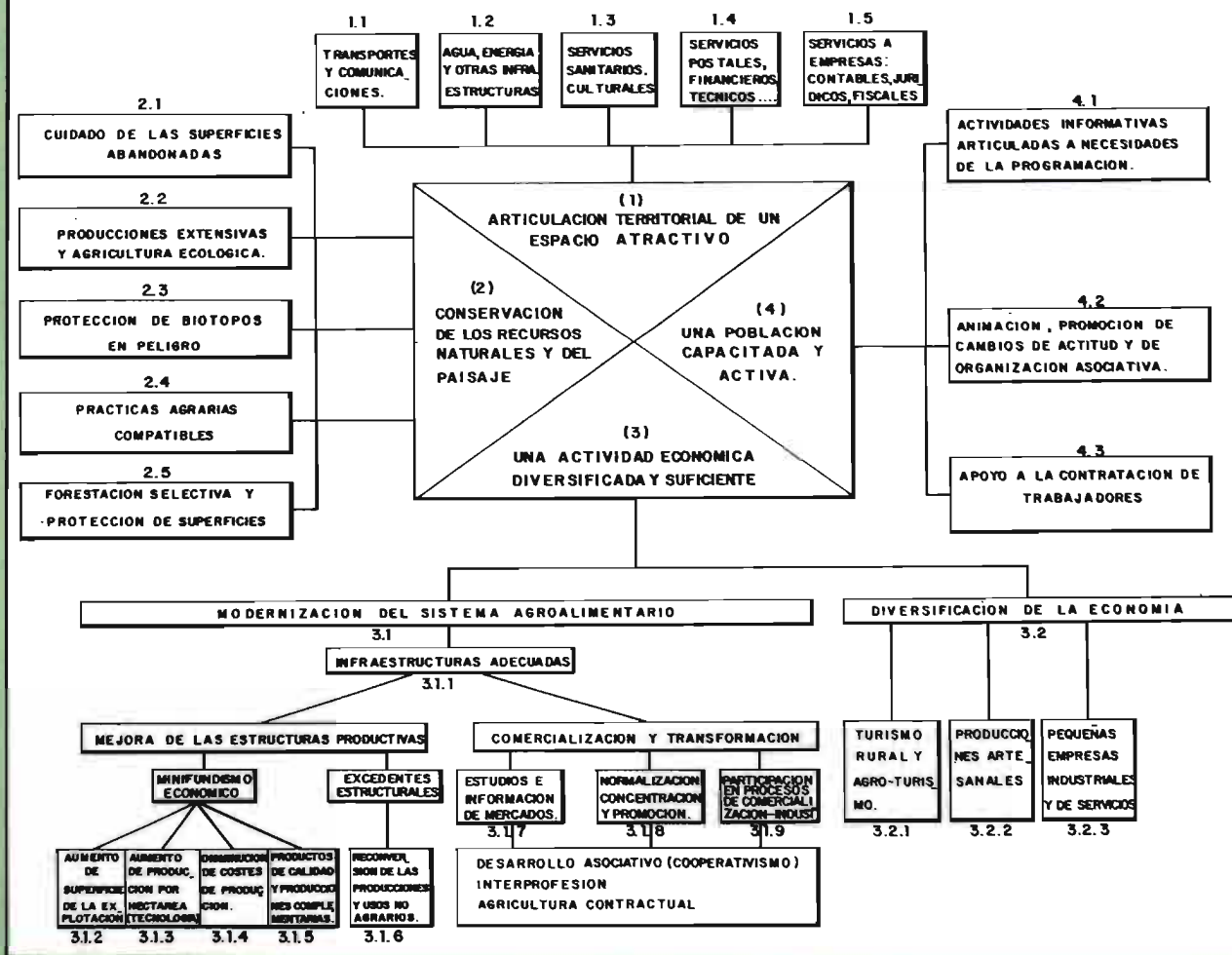
Desde una perspectiva regional, la inclusión o exclusión de estos problemas rurales, dependerá del grado de integración con que se realice la planificación, y, sobre todo, del peso que en la misma puedan tener los niveles municipales (deseablemente mancomunados) y las organizaciones (cooperativas, empresariales, sindicales...) de las comarcas rurales.

El Reglamento (CE) 4254/88, en fase de revisión, explicita el tipo de



GRAFICO Nº 1

# ESQUEMA DE MEDIDAS PARA EL DESARROLLO RURAL



medidas apoyadas por el FEDER.

2. Las medidas referidas en los puntos 2.1. a 2.5., hasta ahora atendibles en los planes de desarrollo regional y cofinanciables por el FEOGA-Orientación, pasan a ser objeto de la atención del FEOGA-Garantía a través de los Reglamentos (CE) 2078/92 y 2080/92; el primero, dirigido a la aplicación de medidas medio ambientales; el segundo, apuntando al fomento de medidas forestales en superficies agrícolas.

El Reglamento (CE) 2078/92 abre o potencia vías muy interesantes al permitir, no solo compensar las rentas perdidas como consecuencia de aplicar métodos menos intensivos (disminución de dosis de fertilizantes, ahorro de

agua, no utilización de productos fitosanitarios .... etc.), sino también obtener ingresos por mantener sistemas extensivos en zonas menos desarrolladas, por explotar razas autóctonas en extinción o, por conservar superficies abandonadas, incluso mediante pastoreo extensivo, o economizar agua, por poner algunos ejemplos.

La atención a actividades forestales que, por una parte seguirán siendo incluidas en el marco de los planes regionales con cofinanciación del FEOGA-Orientación, Reglamentos (CE) 1609 y 1610/89 se ve ahora fuertemente potenciada sobre superficies agrícolas, a través de los incentivos previstos en el Reglamento (CE) 2080/92.

El apoyo aumentado a las plantaciones de superficies cultivadas, la concesión de subvenciones que compensen las pérdidas de renta durante el período improductivo de las plantaciones e, incluso, las subvenciones para el cuidado de los árboles durante los primeros años, se presentan como jugosas medidas, todavía en fase de regulación nacional y regional. Sin dejar de valorar sus posibilidades, especialmente sobre superficies de clara vocación forestal, no dejaría de ser preocupante una aplicación insuficientemente selectiva, tanto en lo que atañe a las especies plantadas, como a su localización.

Por ejemplo, la plantación de superficies fértiles, hasta ahora arren-



dadas o explotadas en precario, por agricultores minifundistas, chocaría frontalmente con el objetivo de aumentar el tamaño de explotaciones agrarias, objetivo para el que, paradójicamente, pudiera darse el caso, que dentro de la misma zona, la misma Administración se dispusiese a financiar jubilaciones anticipadas, con el fin de liberar tierra que permita ampliar la dimensión de las explotaciones.

3. A través de las acciones incluidas en el tercer cuadrante del esquema, no se trata de pormenorizar el contenido de cada una de las posibles medidas dirigidas a la dinamización económica del espacio rural. Se pretende, únicamente, evitar el riesgo de que sean insuficientemente considerados algunos aspectos esenciales.

En un momento de crisis de la agricultura, no sería bueno utilizar el desarrollo rural "en vano", enfatizando en términos demasiado optimistas, sobre problemáticas potencialidades extra-agrarias (turismo, artesanía...) y renunciando a abordar en profundidad los problemas de tipo estructural que impidieron hasta ahora la existencia de una agricultura redimensionada a la baja, pero eficaz en términos de competitividad y de rentas.

3.1. Por lo que atañe al sector agroalimentario, el esquema pretende reflejar la necesidad de abordar en el marco de una visión de conjunto, los problemas estructurales relacionados con las estructuras productivas y los que afectan a la comercialización y transformación de las producciones, enfoque que pudiera verse dificultado por una insuficiente coordinación al decidir las producciones a estimular en el territorio y en el tiempo, en función del mercado, así como por un insuficiente desarrollo del cooperativismo y de la interprofesión.

- Descendiendo al nivel de las estructuras productivas, se pretende remarcar como puntos de interés:

\* la mejora de las infraestructuras agrarias (3.1.1.), abordable, dentro de

las limitaciones presupuestarias, a través de los planes de desarrollo regional, con cofinanciación del FEOGA-Orientación.

\* el aumento de la superficie de las explotaciones minifundistas que, aunque sea directamente apoyable mediante el régimen de cese anticipado, cuya regulación nacional se modifica en el marco del Reglamento (CE) 2079/92, reclamaría, sin duda, otras medidas similares a las vigentes en otros países de la CEE (superficies-objetivo para las explotaciones, según zonas, controles de la transmisión de tierras, organismos redistribuidores de las tierras liberadas con el cese anticipado ... etc.)

\* la mejora de la eficacia de las explotaciones es apoyada a través del Reglamento (CE) 2328/91 y, en el marco del mismo, del R.D. 1887/91.

\* la disminución del coste de las producciones (3.1.4), especialmente mediante el uso en común de maquinaria y medios de producción, insuficientemente apoyado por el reglamento horizontal antes referido, quizá haga aconsejable un mayor apoyo, sea a través de los planes de desarrollo regional, con cofinanciación comunitaria, sea mediante líneas de ayuda nacional y regional que permitan impulsar en España redes asociativas del tipo de las CUMA (s) francesas o los Círculos de Maquinaria, alemanes.

\* el desarrollo de producciones complementarias (3.1.5), (pequeños frutos, setas, apicultura, caza ... etc.), no siempre suficientemente estudiadas, así como la mejora cualitativa, no siempre con vías de comercialización que remuneren la calidad alcanzada, son medidas susceptibles de ser contempladas para zonas específicas, dentro de los planes de desarrollo a elaborar.

\* la reconversión de producciones (3.1.6) en las regiones del objetivo nº 1 en las zonas rurales del objetivo 5 b), pueden ser estimuladas simultáneamente a través de dos vías. Por lo que atañe a las inversiones requeridas, éstas son subvencionables a través del

R.D. 1887/91, siempre que se trate de agricultores a título principal. Por otra parte, si la reconversión implica una pérdida transitoria de ingresos (plantaciones frutales, cambios varietales mediante injerto ... etc.), esta pérdida podrá ser compensada en el marco de los planes y programas de desarrollo correspondientes, con cofinanciación del FEOGA-Orientación.

\* la participación de los agricultores en la racionalización de los procesos de comercialización (3.1.7 a 3.1.9) y, en su caso, de transformación de las producciones, constituye una asignatura pendiente, de la que se habla reiteradamente sin alcanzar un impulso suficiente y, mucho menos, equilibrado territorialmente. Los Reglamentos (CEE) 1035/72 (frutas y hortalizas), 389/82 (algodón), 1696/71 (lúpulo) y 1360/78 (mayoría de producciones restantes) apoyan la concentración de la oferta y su preparación para el mercado. El Reglamento (CE) 866/90 se dirige a la racionalización de los procesos de comercialización y transformación a través de acciones que, según el referido reglamento, repercutan favorablemente en las rentas de los agricultores.

3.2. La conveniencia de diversificar la actividad económica en las zonas más netamente rurales, en las que la agricultura pesa excesivamente en la economía y en el empleo, es algo que nadie discute. Sin embargo, descender del simple enunciado de este objetivo tan incoherente, al planteamiento de metas válidas y alcanzables sobre marcos geográficos concretos, exige mucho rigor, gran solidaridad y, a veces, una profunda reorganización de las administraciones públicas, tal como se indicó al hacer referencia a la programación integrada y a la tipología de zonas rurales en el marco de una ordenación del territorio.

Es indudable que el turismo rural, la artesanía y la implantación de determinadas empresas (3.2.1 a 3.2.3), con estímulos económicos (cofinanciables por el FEDER), fiscales y de asistencia



técnica, ofrecen posibilidades en determinadas zonas rurales, pero es indudable, también, que el impulso de esta diversificación no puede prosperar indiscriminadamente, sin una planificación rigurosamente concebida, presupuestariamente dotada y suficientemente coordinada con la dirigida a la dotación de infraestructuras y al fomento del empleo.

3.3. El Fondo Social Europeo o, el Ministerio de Trabajo y las Consejerías correspondientes de las Comunidades Autónomas, desarrollan una importante tarea en todo el territorio, con compromisos especiales en las regiones en retraso (Objetivo nº 1) y en las zonas rurales del Objetivo 5 b), en materia de formación y empleo. Su creciente implicación en iniciativas de desarrollo local a través de escuelas-taller, programas LEADER, etc., puede neutralizar el riesgo de una planificación genérica y distante, concebida a niveles estatal y regional.

**LOS PROGRAMAS "LEADER"**

La articulación de actividades de desarrollo económico rural en los primeros planes de desarrollo regional actualmente vigentes, no alcanzó el nivel deseable. Cierta inercia administrativa, quizá las dificultades derivadas de enfoques demasiado sectorializados, y una planificación realizada a niveles geográficos excesivamente amplios (salvo el caso de las zonas rurales del objetivo 5 b), pudo contribuir a una insuficiente atención al desarrollo rural, concebido a nivel comarcal o local.

En respuesta a esta carencia, la Comisión de la CE decidió desarrollar la iniciativa LEADER, con carácter experimental, estructurada en base a una concepción de desarrollo rural integrada, de nivel local.

En el marco de esta interesante iniciativa comunitaria, se desarrollan en España cincuenta y cinco experiencias. En cada una de ellas, con fórmulas jurídicas diversas (municipios,



mancomunidades, asociaciones, cooperativas, sociedades anónimas ... etc.), los Centros de Desarrollo Rural tratan de sacar adelante sus programas de desarrollo, en los que se integran medidas de apoyo técnico al desarrollo (con una inversión programada de unos 1.913 millones de pesetas), formación profesional y ayuda al empleo (con unos 2.500 millones de pesetas), apoyo al turismo rural (con unos 22.700 millones de pesetas), formación de pequeñas empresas y servicios locales (con unos 6.900 millones de pesetas), valoración y comercialización de productos agrarios locales (con 6.500 millones), y un capítulo de otras medidas, en el que la inversión prevista es de unos 1.100 millones de pesetas.

Para afrontar esta inversión, en la que participa la iniciativa privada (15.000 millones de pesetas) y las distintas administraciones, los fondos estructurales aportan 15.600 millones de pesetas en forma de subvención

global, que se pone a disposición de los Centros, de modo gradual, con supervisión del IRYDA, como Organismo intermediario.

La iniciativa LEADER, aún con previsible limitaciones atribuibles a la insuficiente experiencia de algunos centros promotores, a una planificación forzada por plazos excesivamente cortos y a una insuficiente coordinación con algunas administraciones públicas, aporta un enfoque innovador, por lo que sus resultados positivos y también sus previsible deficiencias, deberán ser cuidadosamente evaluados, con vista a futuros enfoques de un desarrollo rural racionalmente concebido y solidariamente impulsado, que permita articular los recursos de la población y los que las Administraciones públicas pongan a su alcance.

