

# Nuevas Orientaciones

## *de las Políticas de Desarrollo Rural:*

### a propósito del nuevo Reglamento

Eduardo Moyano Estrada

*Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESA)  
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)  
emoyano@iesaa.csic.es*

## 1. Introducción

Desde hace más de una década, la preocupación por los temas relacionados con el mundo rural encuentra eco en la opinión pública, que se muestra crecientemente interesada por lo que acontece en unos territorios identificados menos con la agricultura, y cada vez más con la naturaleza, el medio ambiente, el paisaje o la vida sana. Los datos proporcionados por encuestas como el Eurobarómetro (a nivel europeo) o el Agrobarómetro de Andalucía muestran que asistimos a un proceso nuevo de ruralización de la opinión pública, distinto del tradicional interés por un mundo rural percibido antaño como aislado y distante y al que se le identificaba casi exclusivamente con la actividad agraria y la cultura campesina. Paralelamente, los problemas relacionados con las zonas rurales se han ido incorporando al ámbito político en un proceso similar de nueva ruralización de las agendas públicas, tratándolos como problemas diferentes de los tradicionalmente relacionados con la agricultura. La creación de departamentos de desarrollo rural en el ámbito de la administración pública o la aprobación de leyes nacionales o regionales y de reglamentos europeos denominados de ese modo para distinguirlos de las normativas propias de la política agraria, ponen de manifiesto la ola de neoruralización antes mencionada. Sin embargo, ese avance de la conciencia social y política por lo que ocurre en el mundo rural no se ha visto hasta ahora reflejado en la consolidación de una política europea de desarrollo rural, autónoma y diferenciada de la PAC (Política Agraria Común). Lo que ha habido hasta hoy son acciones de corto alcance, limitadas a ámbitos territo-

riales específicos y adoptadas o bien como iniciativas experimentales de la propia Comisión Europea (como ha ocurrido con el programa Leader, ahora en su tercera fase) o bien como programas operativos dentro de los planes de desarrollo regional (como ocurre con los programas Proder). Junto a esas acciones se han puesto en marcha programas (como el Equal o el Intereg) que sin el apelativo del desarrollo rural han tenido efectos evidentes sobre la equidad y cohesión social y territorial de las zonas rurales.

Asimismo, el Reglamento 1.257/99 del Consejo, resultante de la Agenda 2000 y titulado (confusamente) de Desarrollo Rural, es en realidad un reglamento enmarcado en el ámbito de la clásica política de estructuras agrarias, si bien con algunas novedades (como la inclusión de los programas agroambientales, que antes eran regulados por un reglamento específico). Puede decirse que el mencionado Reglamento 1.257/99, al estar dirigido exclusivamente a los agricultores, se inspira en una concepción agraria del desarrollo rural, en el sentido de considerar que las acciones que promueve (modernización de explotaciones agrarias, renovación generacional, instalación de jóvenes agricultores, introducción de nuevos sistemas de producción agrícola y ganadera, medidas agroambientales,...) serán beneficiosas para el desarrollo de las zonas rurales en la medida en que lo sean para los agricultores. Estamos, por tanto, ante una concepción restringida del desarrollo rural (que podríamos denominar "agraria"), distinta de aquella otra concepción más amplia orientada al conjunto de la población rural y encarnada en los antes mencionados programas Leader y Proder (y que podríamos denominar "territorial").

Los debates actuales para la aprobación de un nuevo Reglamento de Desarrollo Rural, propiciados por los acuerdos alcanzados en la Conferencia de Salzburgo (celebrada en noviembre de 2003) y enmarcados en la última reforma de la PAC y la programación financiera del periodo 2007-2013, giran precisamente en torno a esas dos concepciones del desarrollo rural (una, agraria, y otra, territorial). En esos debates surgen interesantes posiciones sobre el modo más apropiado de articular ambas concepciones, oscilando entre los que abogan por su plena integración en una política de desarrollo rural que absorba la agraria como un eje sectorial dentro de ella, y los que defienden la idea de que es preferible mantener institucionalmente separadas, como hasta ahora, la política agraria (con su primer y segundo pilar) y la política rural, sin menoscabo de establecer las coordinaciones que sean necesarias en beneficio del desarrollo de las zonas rurales. No les faltan razones a los que argumentan en uno u otro sentido, ni tampoco a los que se sitúan, como es mi caso, en una posición intermedia. Estos últimos entienden que la política agraria es una política diferenciada que se dirige, grosso modo, a dos tipos de agriculturas: una, formada por explotaciones modernas, gestionadas como empresas bajo una lógica de la competitividad y la eficiencia productiva; y otra, constituida por pequeñas explotaciones orientadas también al mercado, pero gestionadas según una lógica basada en el autoempleo y la reproducción de la mano de obra familiar y fuertemente integradas en el territorio. Y creen que son precisamente las acciones dirigidas a estas explotaciones no competitivas (promoviendo la multifuncionalidad como vía para evitar su abandono) las que pueden incardinarse en el marco de las políticas de desarrollo rural al estar inspiradas en una filosofía similar a la de éstas (fijar población en el medio rural, generar empleo y promover el desarrollo sostenible).

El objetivo de este artículo es tratar de tales asuntos a propósito de los debates suscitados en torno a la propuesta de nuevo Reglamento de Desarrollo Rural

presentada por la Comisión Europea. Ello se hará a partir de lo que nos dicen las iniciativas europeas Leader y los programas Proder aplicados en España, unas iniciativas y programas sobre los que se dispone ya de información suficiente acerca de sus resultados más significativos como para utilizarlos de base para el debate. Los resultados de tales experiencias ponen de manifiesto que, una vez iniciadas las dinámicas de desarrollo y a medida que la población rural adquiere conciencia de los problemas que le afectan, se produce un salto cualitativo en sus demandas, de modo que los programas e iniciativas de carácter sectorial y limitado, del tipo Leader o Proder, resultan insuficientes para satisfacerlas. Se pasa así a una fase en la que el tema del desarrollo rural se incardina en políticas integrales de desarrollo regional, y el ámbito local de actuación se integra en una perspectiva territorial más amplia. El debate sobre el nuevo Reglamento debe, por tanto, girar en torno a si supone o no un avance en esta línea y si el diseño institucional que propone es viable en el marco real de las dinámicas que acontecen en las zonas rurales. El contenido del artículo se expondrá comentando, en primer lugar, el contexto de génesis y evolución de las políticas de desarrollo rural (surgidas del seno de las políticas agrarias), para pasar, en segundo lugar, a analizar el contenido de la propuesta de Reglamento de Desarrollo Rural y sus implicaciones tanto en lo que se refiere a las estrategias de los actores que intervienen en la aplicación de estas políticas, como a la necesaria coordinación institucional que conlleva.

## 2. Génesis y Evolución de las Políticas de Desarrollo Rural

La adopción de las iniciativas de desarrollo rural a principios de los años 90 (concretamente las que se concretarían en la iniciativa europea Leader) respondía al cambio de filosofía introducida en el discurso de la Comisión Europea a raíz de la publicación del "Informe sobre el Futuro del Mundo Rural" (1988), cambio que venía a situar un contrapunto en los intensos debates desarrollados por aquellos años sobre la necesidad de recortar el gasto agrícola, modificar los mecanismos de protección basados en la política de precios y abordar una reforma en profundidad de la PAC. Lejos de las preocupaciones de tipo más coyuntural que rodeaban a la reforma de la PAC, como eran las de un presupuesto descontrolado y unos excedentes agrícolas irrefrenables, el citado Informe hacía un análisis reposado sobre los problemas del mundo rural en el marco de las sociedades industriales avanzadas, procurando recoger los cambios que se estaban ya dando en la opinión pública europea y que demandaban un nuevo modelo de desarrollo.

Además de la iniciativa Leader, el debate abierto en la sociedad europea sobre la necesidad de abordar los problemas del mundo rural desde políticas diferentes de las estrictamente relacionadas con la producción agrícola, aunque no en contraposición con ellas, también ha significado desde entonces la adopción, por parte de los gobiernos nacionales y regionales, de políticas propias de desarrollo en las que el poder público asume un papel dinamizador, pero no directamente intervencionista, participando en la financiación y regulación de las iniciativas procedentes de la propia sociedad rural. Por lo general, estas políticas regionales y/o nacionales de desarrollo rural (cuyo principal ejemplo para España es el programa operativo Proder) han sido formuladas en países en los que se dan importantes hándicaps estructurales

en sus zonas rurales, viviendo la población de estas áreas en condiciones de peor calidad que las poblaciones de las áreas urbanas.

La gradual reforma que se ha ido introduciendo en la política agraria de la UE desde mediados de los años 80 (materializada en la reforma Mac Sharry de 1992, luego continuada en los reglamentos surgidos de la Agenda 2000, y recientemente incorporada en la reforma Fischler de 2004) ha supuesto una paulatina reducción de los niveles de protección vía precios de garantía y una creciente liberalización de los mercados agrícolas. Todo ello ha hecho más vulnerables las explotaciones agrarias a la competencia y ha abierto un horizonte de mayor incertidumbre entre los agricultores, si bien mitigada en estos últimos años por el colchón (coyuntural y no asegurado para el futuro) que han significado las ayudas en algunos importantes sectores como los cereales, las oleaginosas y el aceite de oliva. Las últimas reformas de algunas OCMs de gran importancia para muchas regiones rurales europeas (introduciendo el desacoplamiento de las ayudas y la posibilidad de modularlas) plantean elementos adicionales de incertidumbre en el desarrollo económico de estas zonas, lo que explica que cada vez se vaya abriendo paso la idea de que su futuro debiera plantearse desde perspectivas más amplias que las meramente relacionadas con la actividad agraria e incluso desde políticas de desarrollo territorial que trasciendan el ámbito restringido de las específicamente rurales.

En ese contexto han venido emergiendo iniciativas y programas de desarrollo rural que se plantean de acuerdo con lógicas diferentes a las que habían inspirado hasta ahora las tradicionales políticas agrarias. Todo este conjunto de iniciativas y programas, surgido tanto desde la Comisión Europea (la iniciativa Leader, entre ellas), como de los propios gobiernos nacionales o regionales (el programa Proder) ha hecho que se venga hablando de una política específica de desarrollo rural, diferenciada de la política agraria. Creemos, sin embargo, que aún es pronto para dar crédito a esa afirmación, debido al carácter todavía experimental y poco consolidado de estas políticas y su carácter residual respecto de la PAC, lo que ha generado cierta confusión. De hecho, al segundo pilar de la PAC se le denomina de "desarrollo rural", cuando, como se ha señalado anteriormente, es una reproducción, algo renovada, de la clásica política de estructuras agrarias, en línea con una concepción agrarista del desarrollo.

### **3. La Propuesta de Nuevo Reglamento de Desarrollo Rural**

La propuesta del nuevo Reglamento de Desarrollo Rural elaborada por la Comisión Europea aspira precisamente a clarificar tal situación. Y lo hace con el pragmatismo que le caracteriza. En vez de tener la osadía de crear un tercer pilar, complementario de los dos ya existentes (como se ha propuesto desde diversos foros, y que comparto), integra las concepciones agraria y territorial en torno al segundo pilar de la PAC, que, ampliado, pasa a convertirse así en el pilar sobre el que descansará la futura política europea de desarrollo rural. Para financiarla crea un fondo específico, el FEADER (Fondo Europeo para la Agricultura y el Desarrollo Rural), separado del FEOGA (que pasa a denominarse FEGA para financiar el primer pilar de la PAC). Los recursos de este nuevo FEADER se forman con los de la sección

Garantía del FEOGA y con los precedentes de los fondos estructurales FEDER, FSE e IFOP, lo que da idea de la perspectiva amplia con la que se aborda el tema del desarrollo rural en la propuesta.

Aunque, por las razones que más tarde expondré, me gusta más la idea de un tercer pilar específico para el desarrollo rural, distinto de la política de mercados (primer pilar) y de la de estructuras (segundo pilar), me parece que la propuesta de la Comisión supone un avance importante, estando además en sintonía con la mayor parte de las conclusiones de la ya mencionada Conferencia de Salzburgo, así como de los Consejos Europeos de Lisboa (marzo 2000) (que enfatiza el objetivo de convertir a la UE en una zona altamente competitiva) y Gotemburgo (junio 2001) (que pone el énfasis en la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible) y de los objetivos de las Perspectivas Financieras para el periodo 2007-2013 (aumentar la competitividad del sector agrario, mejorar el medio ambiente, mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación económica).

### **a) Los ejes de actuación**

Entrando en el contenido de la propuesta del nuevo Reglamento, observamos tres ejes en torno a los cuales se articularían las distintas medidas de desarrollo rural. Para cada uno de ellos se fija un porcentaje mínimo de financiación por parte de la UE a través del mencionado fondo FEADER, a lo que se unirán los recursos que cada Estado decida destinar (bien de lo obtenido con la modulación de las ayudas del primer pilar de la PAC o de sus propios presupuestos).

El **primer eje** (para el que se fija un porcentaje mínimo del 15% de los recursos del FEADER) tiene por objetivo *mejorar la competitividad de la agricultura* (sería la clásica política de estructuras agrarias dirigida a mejorar el capital físico, es decir, la eficiencia productiva de las explotaciones, y a mejorar el capital humano mediante acciones para elevar la formación de los agricultores, favorecer el relevo generacional y promover la instalación de jóvenes en la agricultura) y *mejorar la calidad de las producciones* (promoviendo sistemas de producción basados en la calidad). El **segundo eje** (cuyo porcentaje mínimo de financiación es del 25% de los recursos del FEADER) tiene por objetivo la *gestión sostenible de las explotaciones agrarias* (mediante el programa agroambiental) y forestales (mediante medidas de reforestación) buscando un adecuado equilibrio con su entorno territorial y haciendo realidad el principio de la multifuncionalidad, así como la *gestión sostenible de los territorios* (a través de la Red Natura 2000). El **tercer eje** (con un porcentaje mínimo del 15% del FEADER) se orienta hacia el objetivo de *diversificar las actividades económicas en el medio rural* (promoviendo actividades no agrícolas, apoyando la creación de pequeñas empresas, protegiendo el patrimonio natural, fomentando el turismo rural,...) y *mejorar la calidad de vida de su población* (garantizando servicios básicos y equipamientos).

La implementación de esos tres ejes se haría siguiendo el enfoque ascendente y participativo que tan buenos resultados ha dado en los diez años de iniciativa Leader (fijándose para ello un 7% de porcentaje mínimo de financiación). Los Estados gozarán de un amplio margen de maniobra para fijar sus prioridades en materia de política agraria y rural, ya que podrán gestionar con flexibilidad los recursos que reciban del FEADER aumentando en mayor o menor medida los citados porcentajes

mínimos de financiación de cada eje e inyectándoles recursos propios a través de la cofinanciación nacional.

Como he señalado, la propuesta de nuevo Reglamento integra las dos concepciones del desarrollo rural: la agraria (articulada en el primer eje y en parte del segundo, y dirigida a los agricultores como sus exclusivos beneficiarios) y la no agraria (articulada en parte del segundo eje y en el tercero, y dirigida al conjunto de la población rural). Con ello se pretende evitar el divorcio entre agricultores y no agricultores generado en la confusa situación actual, donde los primeros (los agricultores) sólo se interesan por las ayudas directas del primer pilar de la PAC y por los incentivos propiciados por el segundo pilar para la mejora de las explotaciones agrarias, y los segundos (la población rural no agraria) centran su atención en las ayudas ofrecidas por la iniciativa Leader y el programa Proder.

### ***b) Un debate abierto***

En torno al contenido del Reglamento surge un interesante debate, en el que se ponen de manifiesto los recelos y desconfianza mutua entre los distintos grupos implicados en el desarrollo de las zonas rurales. Por un lado, los agricultores y sus organizaciones ven la propuesta como un trasvase de fondos desde el primer pilar de la PAC a un amplio (y heterogéneo) segundo pilar, cuyos recursos (escasos) tendrán que compartir ahora con otros actores económicos (propietarios forestales, emprendedores rurales,...) en detrimento, según temen, de las acciones dirigidas a la mejora y modernización de las explotaciones agrarias. Por otro lado, los "grupos de acción local", y las redes donde se integran, recelan del poder de las organizaciones profesionales agrarias y de su larga connivencia con los departamentos de agricultura de las distintas administraciones (que probablemente serán los que gestionarán la aplicación del nuevo Reglamento), temiendo que sean estas organizaciones las que presionen a los Gobiernos para aumentar los porcentajes mínimos del primer eje y acaparar la mayor parte de los recursos disponibles (principalmente los que correspondan a la parte de cofinanciación nacional, cuyos recursos saldrán en gran medida de la modulación de las ayudas del primer pilar de la PAC y del art. 69 de la reforma Fischler). Tanto las organizaciones agrarias como las redes de desarrollo rural ven, además, con preocupación cómo la inclusión de la Red Natura 2000 en el segundo eje supondrá detraer gran parte de los recursos del FEADER para financiar ese costoso programa medioambiental, un programa que hasta ahora no había estado incluido en el ámbito de la política de desarrollo rural. A esa preocupación se le une la, en su opinión, escasa dotación del FEADER (88.750 millones de Euros para el conjunto del periodo 2007-2013, prácticamente similar a la del actual Reglamento), en un escenario ampliado a los nuevos territorios rurales de los Estados recién incorporados a la UE.

Por eso, bajo la presión de algunas de las redes formadas por los actuales "grupos de acción local" (insatisfechas con que el Leader se contemple en el Reglamento como un simple enfoque o metodología que debe impregnar a los tres ejes), se plantea la inclusión de un cuarto eje (con su correspondiente porcentaje de financiación asegurado) para recoger de un modo específico la dimensión innovadora de la iniciativa Leader, garantizándose la continuidad de dicha iniciativa y de los grupos que la sustentan. La argumentación utilizada por estos grupos se basa en considerar que en muchas zonas rurales la iniciativa Leader no ha tenido todavía

tiempo de mostrar su potencial de dinamización, siendo, por ello, necesario que continúe aplicándose como hasta ahora. Sea como fuere la solidez del argumento, lo cierto es que, al incluirlo como un nuevo eje, el programa Leader dejaría de ser una iniciativa experimental de la Comisión (y, por tanto, dejaría de ser provisional como hasta ahora), institucionalizándose como programa de actuación dentro de la nueva política europea de desarrollo rural.

Este planteamiento origina controversia en el debate sobre el nuevo Reglamento, pues, para algunos grupos de opinión no tiene sentido darle un tratamiento específico al programa Leader, ya que la misión de este programa habría finalizado ya tras diez años de iniciativa piloto y experimental, misión coronada con el éxito al ser incorporada su filosofía ascendente y participativa a los tres ejes de la nueva política de desarrollo rural. Para estos grupos de opinión, la inclusión del programa Leader como un cuarto eje del Reglamento no sería más que resultado del empecinamiento de las redes de "grupos de acción local" para, con una visión corporativista, mantener su espacio de poder frente al que representan las organizaciones agrarias y cooperativas, empecinamiento, afirman, que sólo serviría para abrir aún más el divorcio ya existente entre agricultores y no agricultores en la gestión de los espacios rurales. En sintonía con esta argumentación, lo lógico sería, señalan estas opiniones, mantener por un periodo adicional la iniciativa Leader en determinadas zonas, y no incorporarla como cuarto eje dentro del nuevo Reglamento. En todo caso señalan que el tercer eje (diversificación de actividades) recoge ya gran parte de las actuaciones que se vienen realizando en el marco de los programas Leader y Proder, y que quizá lo conveniente sería elevar su porcentaje mínimo de financiación, ampliar el ámbito de sus acciones y asegurar que su aplicación se haga mediante el enfoque ascendente y participativo característico del enfoque Leader.

### ***c) Sus implicaciones sociales e institucionales***

Si prospera en sus actuales términos, la propuesta de nuevo Reglamento de Desarrollo Rural provocará cambios en las formas de articulación de la sociedad rural. De una parte, los agricultores y sus organizaciones tendrán que modificar sus estrategias (centradas hasta ahora en el primer pilar de la PAC) para participar activamente en las dinámicas que surgen en torno al desarrollo rural. Los agricultores no deberían temer la nueva concepción amplia del desarrollo rural implícita en el nuevo Reglamento, sino todo lo contrario, ya que, sin renunciar a tomar las decisiones pertinentes para el logro de la eficiencia productiva (decisiones que encontrarían apoyo en el marco de la PAC), se les abriría (sobre todo a los titulares de pequeñas explotaciones no competitivas) nuevas oportunidades para abordar iniciativas en línea con el principio de la multifuncionalidad y en el marco de contratos territoriales del estilo de los que ya se viene aplicando en el programa agroambiental. En definitiva, los agricultores podrán aprovechar las oportunidades de la política de desarrollo rural en tanto que ciudadanos residentes en el medio rural que adoptan iniciativas beneficiosas para el conjunto de la comunidad.

De otra parte, los "grupos de acción local", especializados hasta ahora en gestionar los programas Leader y Proder con una óptica municipalista, tendrán que recomponerse internamente para dar entrada a los nuevos actores (agricultores, cooperativas, organizaciones ecologistas, industrias agroalimentarias, propietarios forestales, empresarios de turismo rural,...) que emergerán al amparo del marco creado por el nuevo Reglamento. Impregnar de la filosofía participativa y ascendente

del enfoque Leader las distintas acciones de desarrollo rural (tanto de las agrarias como de las no agrarias) tiene importantes implicaciones, pues supone transformar la naturaleza y funciones de los actuales "grupos de acción local" (que tendrán que gestionar programas de mayor complejidad y diversidad), modificar su funcionamiento y ampliar, como se ha señalado, su composición.

La perspectiva amplia del desarrollo rural en la que se inspira el nuevo Reglamento plantea también importantes retos institucionales. Uno de ellos es el de la creación de nuevas agencias públicas capaces de coordinar las distintas actuaciones administrativas y de crear marcos adecuados de concertación con los actores sociales y económicos implicados. Hay quienes alertan ya de los riesgos de seguir canalizando las nuevas políticas de desarrollo rural a través de los ministerios o departamentos de agricultura, sobre todo si se tiene en cuenta que estas nuevas políticas parten de una concepción del mundo rural distinta de la que caracteriza a esos departamentos. Concretamente, las nuevas orientaciones del desarrollo rural se basan en que una agricultura modernizada no puede por sí sola generar ni el empleo ni la riqueza necesaria para el desarrollo de las zonas rurales, sino que es imprescindible movilizar todos los recursos disponibles para afrontar los problemas de estas zonas desde una perspectiva integral. Por el contrario, en los departamentos de agricultura sigue estando presente la idea de que es necesario seguir avanzando en la modernización de la agricultura (aunque no genere empleo) y que el desarrollo rural debe descansar en un sector agrario eficiente para responder a las demandas de los consumidores. Mientras que para los departamentos de agricultura el segundo pilar de la PAC debe girar en torno a una política (renovada) de estructuras que ponga a las explotaciones agrarias en disposición de ser competitivas, las nuevas orientaciones de las políticas de desarrollo rural incorporan una visión territorial del desarrollo para cuya implementación se requieren agencias administrativas formadas por técnicos de distintos perfiles formativos (geógrafos, economistas, antropólogos, ambientalistas, ingenieros forestales y por supuesto agrónomos).

#### ***d) Una reflexión crítica***

Al analizar la propuesta de nuevo Reglamento de Desarrollo Rural, y con independencia del debate suscitado entre los grupos implicados, me surge algunas dudas sobre su viabilidad práctica, dudas que permiten atisbar algunas dificultades en su implementación si se aprueba en sus actuales términos. Es evidente que en la propuesta se integran tres lógicas (cada una con sus correspondientes requerimientos institucionales) que pueden resultar difícilmente conciliables en la práctica: una orientada a la competitividad (la del primer eje); otra destinada a promover el desarrollo sostenible (la del segundo eje), y una tercera dirigida a la generación de empleo mediante la diversificación de actividades (la del tercer eje).

Cabe pensar que la aplicación de cada uno de esos ejes irá acompañada del protagonismo de actores sociales diferentes y requerirá distintos armazones institucionales y grados también diferentes de implicación del sector público y de la sociedad civil. Así, en el primer eje cabe esperar que sus principales protagonistas sean los agricultores (sobre todo, los titulares de explotaciones modernas y potencialmente competitivas) y que su aplicación requiera la presencia activa de los departamentos de agricultura, poniendo a disposición de aquellos una infraestructura de apoyo técnico y administrativo (preferiblemente en colaboración con las organizaciones profe-



sionales agrarias y las cooperativas). Respecto al segundo eje, el protagonismo también será de los agricultores (principalmente, los residentes en zonas de montaña y, en general, los titulares de explotaciones no competitivas, que encontrarán en el programa agroambiental una vía para complementar sus rentas), aunque compartido con otros grupos (como los propietarios de bosques y los vinculados a la Red Natura 2000), y su aplicación requerirá la presencia activa de los departamentos de agricultura, pero también de los de medio ambiente. En el tercer eje el protagonismo corresponderá a un amplio y heterogéneo elenco de actores sociales (organizaciones agrarias, cooperativas, emprendedores y nuevos profesionales autónomos instalados en el medio rural, responsables políticos locales, movimientos de jóvenes rurales, asociaciones de mujeres, grupos ecologistas, ...) integrados en una estructura de participación similar a la generada en el seno de los programas Leader. La duda que surge es si esas tres lógicas y ejes de actuación (y los actores que las acompañan) podrán funcionar adecuadamente en un solo marco institucional inspirado en el enfoque Leader (una especie de grupos de acción local ampliados), como parece proponer el nuevo Reglamento, o si sería más conveniente promover la creación de instancias específicas para cada uno de ellos.

#### 4. Conclusiones

La política de desarrollo rural comienza a desarrollarse como una política diferenciada de la PAC, integrando de manera global los problemas del mundo rural y respondiendo a las nuevas demandas de una sociedad como la europea que, al haber alcanzado la autosuficiencia alimentaria y unos niveles elevados de bienestar, se plantea ahora cómo hacer viable la continuidad del modelo equilibrado entre campo y ciudad, que ha sido uno de los grandes patrimonios de la cultura europea y uno de los elementos básicos de su cohesión social. Las nuevas orientaciones de la política de desarrollo rural tienden precisamente a evitar que los efectos no queridos del mercado acaben por romper ese equilibrio territorial, y para ello pretende ser un instrumento para dinamizar las iniciativas económicas y garantizar la equidad en las zonas menos favorecidas.

La propuesta de nuevo Reglamento de Desarrollo Rural puede ser un paso adelante en esta línea, donde, partiendo de las positivas experiencias proporcionadas por el enfoque Leader, se vaya articulando una política de desarrollo dirigida a incentivar las iniciativas surgidas del conjunto de la población rural (agraria y no agraria). Independientemente de que prospere o no la propuesta de nuevo Reglamento, es un hecho que los diez años de experiencia Leader y los cinco de Proder han permitido a la población de las zonas rurales tomar conciencia de los problemas que les afectan y comprender que la resolución de los mismos trasciende el ámbito restringido de las tradicionales políticas de desarrollo rural (ascendentes y participativas), políticas que, si bien son necesarias, resultan insuficientes para afrontar los nuevos retos.

Las nuevas orientaciones de las políticas de desarrollo rural van en la dirección de superar la fase de acciones sectoriales, para integrar todo el conjunto de actuaciones que puedan contribuir a generar actividades económicas en el medio rural y

mejorar la calidad de vida de su población. Son orientaciones incardinadas en una concepción integral y dinámica del desarrollo donde el territorio, el paisaje, el medio ambiente, la economía productiva y las actividades recreativas y de ocio no son compartimentos estancos, sino partes de un todo interdependiente. En este sentido, en el marco de esas nuevas orientaciones se plantea combinar acciones en distintos ámbitos: la dinamización de la población rural (induciendo capital social mediante fórmulas cooperativas), la cohesión social y territorial (aprovechando el potencial de programas del estilo del Equal o del Interreg, así como impulsando el trabajo en red entre comarcas), la formación y cualificación profesional (orientada a nuevos perfiles formativos para responder a las exigencias de la sociedad del conocimiento, pero también a la renovación de viejos oficios y actividades en claro peligro de extinción por falta de relevo generacional), la preservación del patrimonio cultural (entendiéndolo como una mezcla armónica de paisaje, arquitectura, artesanía, folklore y gastronomía), la agricultura (especialmente de las pequeñas explotaciones agrarias, según criterios de sostenibilidad y en sintonía con el principio de la multifuncionalidad), la industrialización rural (fomentando las pequeñas industrias y promoviendo el aprovechamiento de las fuentes de energía renovable), el medio ambiente (buscando un adecuado equilibrio entre la lógica de conservación y la de explotación productiva de los recursos naturales, incluyendo los vinculados al sector forestal) y el turismo rural (según una concepción integral de la oferta turística).

Todas esas acciones deben ir acompañadas de la necesaria intervención de los poderes públicos, que, con criterios de equidad territorial y cohesión social, deben garantizar la infraestructura y equipamientos necesarios (en el área de la educación, la salud y el bienestar social) para que la población de las zonas rurales pueda aprovechar las oportunidades ofrecidas por el actual proceso de cambios. Sin esa intervención pública, las acciones surgidas desde la sociedad civil podrían contribuir no al desarrollo equilibrado de las zonas rurales, sino a acrecentar las desigualdades preexistentes en sus territorios.

### Nuevas Orientaciones de Las Políticas de Desarrollo Rural

**Resúmen:** El objetivo de este artículo es tratar de los debates suscitados en torno a la propuesta de nuevo Reglamento de Desarrollo Rural presentada por la Comisión Europea, comentando, en primer lugar, el contexto de génesis y evolución de las políticas de desarrollo rural (surgidas del seno de las políticas agrarias), para pasar, en segundo lugar, a analizar el contenido de la propuesta de Reglamento de Desarrollo Rural y sus implicaciones tanto en lo que se refiere a las estrategias de los actores que intervienen en la aplicación de estas políticas, como a la necesaria coordinación institucional que conlleva. Según el autor, el Reglamento 1257/99 del Consejo, resultante de la Agenda 2000 y titulado (confusamente) de Desarrollo Rural, es en realidad un reglamento enmarcado en el ámbito de la clásica política de estructuras agrarias, si bien con algunas novedades, tratase de una concepción restringida de desarrollo rural, que podría ser denominado de "agrario". Los debates actuales para la aprobación de un nuevo Reglamento de Desarrollo Rural giran en torno de una concepción agraria y otra territorial. Así, bajo la presión de algunas de las redes formadas por los actuales "grupos de acción local", se plantea la inclusión de un cuarto eje (con su correspondiente porcentaje de financiación asegurado) para recoger de un modo específico la dimensión innovadora de la iniciativa Leader, garantizándose la continuidad de dicha iniciativa y de los grupos que la sustentan.

**Palabras clave:** Nuevo Reglamento; Políticas de Desarrollo Rural

**Códigos JEL:** O19; Q18; R38.

### *New Orientations of Rural Development Policies: concerning the new regulation*

**Abstract:** *The aim of this article is to make a critical evaluation of the debates about the New Regulation of Rural Development presented by the European Commission, commenting, at first, the genesis context and evolution of the rural development policies (arisen of the breast of the agrarian policies). Then, the article analyzes the content of the proposal of Regulation of Rural Development and its implications so much in what refers to the strategies of the actors that intervene in the application of these policies, like to the necessary institutional coordination that bears. According to the author, the Regulation 1257/99 of the Council, resultant of the Calendar 2000 and titled (confusedly) Rural Development, it is in fact a regulation framed in the political classic's of agrarian structures environment, although with some novelties, is about a restricted conception of rural development that could be denominated as "agrarian". The current debates for the approval of a new Regulation of Rural Development rotate in lathe of an agrarian conception and another territorial one. Thus, under the pressure of some of the nets formed by the current ones "groups of local action", the author thinks about the inclusion of a fourth axis (with their corresponding assured financing percentage) to pick up in a specific way the innovative dimension of the Leader initiative, being guaranteed the continuity of this initiative and of the groups that sustain it.*

**Keywords:** *New Regulation; Rural Development Policies*

**JEL Codes:** *O19; Q18; R38.*