

Lecciones de política rural

Eladio Arnalte Alegre
Dionisio Ortiz Miranda
Olga M. Moreno Pérez



Eladio Arnalte Alegre
Dionisio Ortiz Miranda
Olga M. Moreno Pérez

LECCIONES DE POLÍTICA RURAL

**LA POLÍTICA RURAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y
SU APLICACIÓN EN ESPAÑA**

**EDITORIAL
UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA**



Esta editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional.

Primera edición, 2012

© de la presente edición:

Editorial Universitat Politècnica de València
www.editorial.upv.es

Distribución: pedidos@editorial.upv.es
Tel. 96 387 70 12

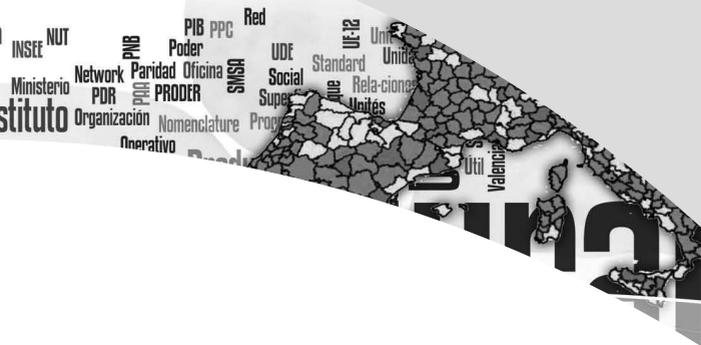
©Eladio Arnalte Alegre
Dionisio Ortiz Miranda
Olga M. Moreno Pérez

Portada y maquetación: Triskelion Disseny editorial
Imprime: By print percom sl.

ISBN: 978-84-8363-848-4
Impreso bajo demanda
Ref. editorial: 410

Queda prohibida la reproducción, distribución, comercialización, transformación, y en general, cualquier otra forma de explotación, por cualquier procedimiento, de todo o parte de los contenidos de esta obra sin autorización expresa y por escrito de sus autores.

Impreso en España



4. La distribución de fondos de la Política de Cohesión por objetivos y países.....	53
5. Resultados de la Política de Cohesión.....	55
6. Las conexiones entre la Política de Cohesión y la Política Rural.....	58
7. Algunos elementos para la discusión.....	59
Referencias.....	60

Tema 3: Evolución y estructura de las políticas rurales de la Unión Europea

1. Introducción.....	63
2. La evolución de la política rural: la introducción de la “cuestión rural” en la PAC.....	63
3. El enfoque LEADER.....	68
4. A modo de síntesis histórica.....	69
5. La política de desarrollo rural para el período de programación 2007-2013.....	71
5.1. La estructura de la política comunitaria.....	71
5.2. La financiación de la política de desarrollo rural.....	75
6. Las perspectivas de la política comunitaria de desarrollo rural.....	79
7. Algunos elementos para la discusión.....	80
Referencias.....	81

Tema 4: Política de estructuras y modernización de explotaciones agrarias

1. Introducción.....	85
2. El proceso de ajuste estructural en la agricultura de los países desarrollados.....	85
3. El ajuste estructural en la agricultura española. Tendencias recientes.....	90
4. La política europea de modernización de explotaciones: Objetivos e instrumentos.....	93

5. La aplicación de la política de modernización de explotaciones y otras medidas del Eje 1	95
6. La regulación legal del arrendamiento y su incidencia en el ajuste estructural	98
7. Algunas cuestiones para el debate	99
Referencias	101
Anexo Tema 4	103

Tema 5: La política agroambiental

1. Introducción	107
2. Los programas agroambientales de la Unión Europea	110
2.1. El concepto	110
2.2. La evolución de los programas agroambientales	111
3. La aplicación de los programas agroambientales en España	114
4. Las perspectivas de los programas agroambientales	118
5. Algunas consideraciones finales	119
Referencias	121

Tema 6: Política de desarrollo local en zonas rurales

1. El enfoque territorial del desarrollo rural	125
2. La Iniciativa Comunitaria LEADER	125
3. La aplicación del programa LEADER	128
4. El Programa Operativo PRODER	128
5. LEADER en el período 2007-2013	129
6. Algunas cuestiones para la discusión	132
Referencias	134

Índice de siglas utilizadas en este texto

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Consejo Europeo

CEE: Comunidad Económica Europea

CV: Comunidad Valenciana

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea

EEMM: Estados Miembros

EM: Estado Miembro

ENRD: European Network of Rural Development (Red Europea de Desarrollo Rural)

ESA: Environmentally Sensitive Area (Área Medioambientalmente Sensible)

EUROSTAT: Oficina Estadística de la Unión Europea

FEADER: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

FEAGA: Fondo Europeo Agrícola de Garantía

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola

FFEE: Fondos Estructurales

FSE: Fondo Social Europeo

GAL: Grupo de Acción Local

I+D: Innovación y Desarrollo

IC: Iniciativa Comunitaria

IFOP: Instrumento Europeo de Orientación de la Pesca

INE: Instituto Nacional de Estadística

INSEE: Institute National de la Statistique et des Études Économiques (Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos)

LAU: Local Administrative Unit (Unidad Administrativa Local)

LEADER: Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rural (Relaciones Entre Acciones para el Desarrollo de la Economía Rural).

MAPA: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

NUTS: Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas de la UE)

OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

PAA: Programas Agroambientales

PAC: Política Agrícola Común

PDR: Programa de Desarrollo Rural

PEN: Plan Estratégico Nacional

PERE: Plan Europeo de Recuperación Económica

PIB: Producto Interior Bruto

PNB: Producto Nacional Bruto

PPC: Paridad de Poder de Compra

PRODER: Programa Operativo de Desarrollo Rural

PYME: Pequeña y Mediana Empresa

SAU: Superficie Agrícola Útil

SMSA: Standard Metropolitan Statistical Area (Área Estadística Metropolitana Estandarizada)

UDE: Unidad de Dimensión Europea

UE: Unión Europea

UE-12: El conjunto de los 12 países del Este de Europa que se incorporaron a la Unión Europea en 2004 (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre, Malta) y 2007 (Bulgaria y Rumanía)

UE-15: El conjunto de los 15 Estados miembros que formaban parte de la Unión Europea antes de la Ampliación al Este de 2004 (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia y Suecia)

UE-25: El conjunto de Estados miembros de la Unión Europea antes de la incorporación en 2007 de Bulgaria y Rumanía

UE-27: El conjunto de los 27 países que forman parte de la Unión Europea en la actualidad

UTA: Unidad de Trabajo-Año

VAB: Valor Añadido Bruto

Presentación

El estudio de los procesos de cambio rural y de las políticas rurales cuenta con una dilatada tradición en el Departamento de Economía y Ciencias Sociales de la Universitat Politècnica de València. Prueba de ello son los proyectos de investigación y publicaciones científicas, realizados por profesores de dicho departamento, que han abordado desde distintas perspectivas algunas de las cuestiones que se integran bajo la denominación de ‘estudios rurales’.

Buena parte de ese recorrido se ha sustentado también en la docencia que sobre la temática de la política rural se ha venido impartiendo en la Escuela Técnica Superior de Ingeniería Agronómica y del Medio Natural -en especial en las Ingenierías Agronómica y de Montes-, así como en los títulos de posgrado (máster y programa de doctorado) en Economía Agroalimentaria y del Medio Ambiente de este Departamento.

En este contexto, este libro pretende poner a disposición del lector un recorrido por las políticas rurales de la Unión Europea. Para ello, no nos hemos limitado a recoger el diseño actual de dichas políticas, sino que hemos tratado de situarlas en el marco de los debates existentes sobre sus planteamientos teóricos, y analizarlas a la luz de los resultados que su aplicación está generando.

Cabe aquí hacer una puntualización importante. Tal como se ha citado, el libro se centra en las políticas rurales de la UE, prestándose especial atención a su aplicación en España. Por una parte, ello significa que las políticas rurales de los países en desarrollo quedan fuera de este manual, por responder a unas realidades y unas problemáticas distintas a las que se plantean en Europa, a pesar de que en ocasiones se debate sobre la aplicabilidad de alguna de las modalidades de intervención de la política de la UE en estos países. Por otra parte, quedan también fuera de este manual otras iniciativas nacionales de política rural por parte de los países de la UE¹, fundamentalmente por su todavía escasa incidencia en comparación con las políticas comunitarias.

Con estos puntos de partida, el libro arranca (Tema 1) con una contextualización inicial de las transformaciones y la situación actual del medio rural español, lo que nos permitirá entender más adelante los retos y los condicionantes para las políticas que tratan de promover su desarrollo. El Tema 2 aborda una política de la UE (política de cohesión) no estrictamente rural, sino de carác-

¹ Como podría ser el caso en España de la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural.

² Ver también Paniagua y Hoggart (2002).

³ Un desarrollo del análisis bajo esta óptica, llegando a establecer algunas categorías operativas de delimitación del espacio rural y urbano utilizadas actualmente en Francia, puede verse en Schmitt y Goffette-Nagot

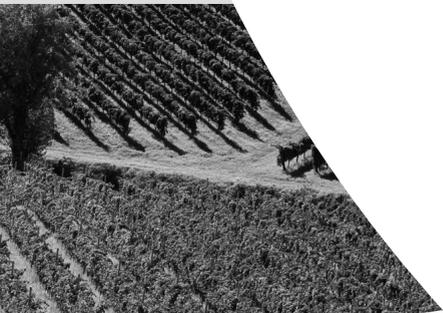
ter regional, pero cuyos vínculos con las políticas rurales son numerosos. Posteriormente el Tema 3 introduce lo que se conoce en sentido estricto como la Política Rural de la Unión Europea, articulada en torno al denominado Segundo Pilar de la Política Agrícola Común (PAC). Este tema central permite entender la ‘arquitectura’ actual de la política rural y las posibilidades de intervención que se abren a partir de ella para los Estados y las regiones europeas. Los Temas posteriores no hacen sino profundizar en algunas de las principales medidas de esa política rural comunitaria. Así, el Tema 4 aborda las medidas que persiguen promover el desarrollo rural a través de la modernización de las explotaciones agrarias, tratando de hacerlas más competitivas. En el Tema 5 se recoge un análisis de las medidas enfocadas a remunerar las funciones ambientales de la agricultura. Finalmente el Tema 6 aborda el modelo de desarrollo rural territorial, materializado en el programa LEADER.

Dos elementos aparecen de forma transversal en todos los temas de este libro. En primer lugar, se abordan a partir de una perspectiva histórica, es decir, atendiendo a su evolución a lo largo del tiempo, en tanto en cuanto este enfoque es imprescindible para entender en todo su alcance los motivos, los condicionantes y los resultados de las políticas. En segundo lugar, hemos pretendido analizar las políticas a la luz de los debates teóricos sobre qué modelos de desarrollo rural son posibles o deseables.

Así pues, este libro que aquí presentamos es el resultado de un proceso de recopilación y de explicación organizada de una nutrida (y en ocasiones dispersa) información sobre la política rural, en el que hemos incorporado los debates y las reflexiones que han ido apareciendo en estos años sobre esta política entre los propios autores, con otros colegas de profesión y con los mismos alumnos. Todo ello con el deseo de poner a disposición de los estudiantes, así como de otros posibles interesados en estos contenidos, un manual comprensible, útil y actualizado.

Tema 1:

El medio rural y sus transformaciones



Tema 1: El medio rural y sus transformaciones

1. Introducción

La abundante literatura que en los últimos años ha abordado la “cuestión rural” no ha llegado a establecer (y probablemente no lo ha pretendido) una definición de lo rural o de la ruralidad válida para los muy diversos territorios rurales que podemos diferenciar en España o en cualquier otro país europeo. Las aproximaciones al estudio de lo rural se han hecho desde distintas disciplinas académicas (geografía, economía, sociología) y han perseguido finalidades diversas (describir un territorio y comprender su dinámica, plantear intervenciones políticas en el mismo). En el punto 2 de este Tema introducimos una breve síntesis de esos enfoques.

A falta de una *definición de lo rural*, sigue siendo necesario algún criterio operativo (apoyado en variables para las que se disponga de información estadística) que permita *delimitar* las zonas rurales, es decir saber dónde ‘cortamos’ dentro del continuum rural-urbano que configura muchos territorios, o saber si un determinado núcleo de población lo consideramos rural o urbano. Esa delimitación es necesaria, por ejemplo, para saber si el volumen total de población rural está aumentando o disminuyendo. O para conocer si el nivel de renta de la población rural es superior o inferior al de la población urbana. También algunas políticas están específicamente destinadas a las “zonas rurales”, pero para su aplicación es necesario saber, previamente, qué zonas de un país o de una región consideramos rurales y cuáles no. Dedicaremos el apartado 3 de este Tema a resumir algunos de los criterios de delimitación que están siendo utilizados.

Una vez delimitadas las zonas o núcleos de población rural, en el apartado 4 exponemos las tendencias demográficas que están registrando esas áreas en España durante las últimas décadas, así como los principales rasgos (envejecimiento, desequilibrios de género, peso y papel de los inmigrantes) que caracterizan actualmente la estructura demográfica del medio rural. En el apartado 5 damos cuenta asimismo de su evolución económica reciente, comprobando en particular cómo está avanzando el proceso de diversificación de las economías rurales (que han abandonado así su tradicional especialización en la actividad agraria) y señalando las dificultades con que tropieza ese proceso.

Una cuestión que va a quedar forzosamente abierta tras este análisis es cuál está siendo el comportamiento de las zonas rurales en la actual crisis económica que se prolonga desde 2008. No disponemos todavía de suficiente información empírica para saber, por ejemplo, si las zonas rurales se están

comportando (tal como lo hicieron en anteriores crisis económicas) como “refugio” y se están registrando movimientos de población que “vuelve al campo”. O bien sí, por el contrario, la crisis y la contracción del consumo por parte de la población urbana que provoca estarían justamente bloqueando las vías de desarrollo (apoyadas en producciones agrícolas de calidad y mayor precio, o en la oferta de productos turísticos) que habían iniciado algunas zonas rurales.

Para concluir el tema, en el punto 6 esquematizamos cuáles son las principales vías a través de las cuáles las políticas europeas han abordado la “cuestión rural” y han estimulado el desarrollo rural. Ese esquema servirá de base para profundizar, a lo largo de los próximos temas, en el análisis de esas distintas vías o líneas de actuación de la política rural.

2. Los enfoques sobre el concepto de ruralidad

Siguiendo fundamentalmente el trabajo de Blanc (1997)², podemos diferenciar tres enfoques o líneas de aproximación a la definición y caracterización de la ruralidad:

2.1. Enfoque espacial o rural-urbano

Es el enfoque más tradicional que parte de la contraposición entre el espacio rural y el urbano y analiza las características de ambos, si bien acepta la existencia de un ‘continuum’ entre esas dos realidades.

Desde este enfoque, para explicar la localización dentro del territorio de las diferentes actividades productivas (agrícolas, extractivas, manufactureras) o de la residencia de la población, se utilizan categorías analíticas propias de la geografía económica o de la economía espacial. Conceptos y variables como las economías de escala, los costes de transporte o la competencia por el uso del suelo, son claves para explicar por qué la población o determinadas actividades económicas se han concentrado a lo largo del tiempo en determinados puntos del espacio (las áreas urbanas) o bien, por el contrario, se mantienen dispersas en el territorio rural. En general los espacios rurales se caracterizan por una más reducida densidad de población y por la presencia de actividades extractivas (localizadas en las proximidades de los recursos que explotan) u otras que requieren grandes extensiones de suelo (como las agrícolas en relación a las industriales). Lógicamente la modificación de algu-

² Ver también Paniagua y Hoggart (2002).

nas de aquellas variables (como el desarrollo de las redes de transporte) alterará esa geografía rural-urbana.

Los análisis en estos términos concluyen señalando la existencia de una gradación urbano-rural, que permite la delimitación de zonas rurales con mayor o menor influencia urbana, desde un “rural periurbano” hasta un “rural profundo”³.

2.2. La consideración de los aspectos organizacionales de un territorio

Si el enfoque anterior tenía como objetivo inmediato describir las características del espacio rural y explicar sus transformaciones, este segundo enfoque pretende comprender las razones del éxito (o del fracaso) económico de determinados territorios.

El análisis se plantea en términos de “economía local” (Saraceno, 1994), con particular atención a la organización interna de esas economías y a los aspectos institucionales que estructuran el territorio y favorecen su éxito económico. Son tenidos en cuenta aspectos como la existencia de fuertes vínculos entre las empresas locales, su facilidad para articularse en redes con el exterior, la identificación de la población con el territorio, o la existencia de valores como la “confianza mutua” o el “interés colectivo”. Esa consideración de la influencia de los valores y relaciones sociales en la actividad económica (“*embeddedness*”) juega un papel central en este enfoque.

El modelo del “distrito industrial”, que fue útil para explicar los procesos de industrialización difusa en zonas rurales del Centro y Noreste de Italia, sería el tipo de organización de un territorio capaz de alcanzar buenos resultados en términos de desarrollo económico. Los análisis que siguen este enfoque ponen de manifiesto la debilidad que los factores organizacionales presentan en buena parte de los territorios rurales⁴, pero también apuntan algunos elementos que pueden resultar claves para posibilitar la aparición en esas zonas de procesos de desarrollo endógeno.

³ Un desarrollo del análisis bajo esta óptica, llegando a establecer algunas categorías operativas de delimitación del espacio rural y urbano utilizadas actualmente en Francia, puede verse en Schmitt y Goffette-Nagot (2000).

⁴ Los espacios rurales serían “poco propicios para la formación de territorios fuertemente estructurados” (Blanc, 1997, pág. 9).

2.3. Lo rural como una representación social

Este tercer enfoque no se ocupa de las propiedades objetivas de los espacios o zonas rurales, sino de las representaciones de lo rural que construyen los distintos actores sociales. Con este planteamiento, “lo rural no es una categoría científica, sino una categoría ideológico-política (...) que se construye socialmente” (Mormont, 1996: 170-171).

La construcción de las representaciones sociales de lo rural origina los discursos sobre la ruralidad que mantienen los distintos actores que tienen relación con el medio rural. Esos discursos están normalmente “orientados a la acción”, es decir incluyen propuestas de actuación o tratamiento de los problemas de las zonas rurales. Así, será distinto lo que piensa de las zonas rurales (y las políticas que cree deben aplicarse allí) un agricultor, o un habitante de la ciudad que hace turismo rural, o un ecologista preocupado por los problemas ambientales del espacio rural. Y es posible que tampoco tengan el mismo criterio distintas Administraciones con competencias en el medio rural, como una Administración agraria y otra medioambiental.

En el pensamiento europeo se han sucedido muy diversas representaciones y discursos sobre lo rural. Desde lo rural como “reserva moral” de la sociedad (es decir, considerar los agricultores y/o la población rural como depositarios de los valores propios y tradicionales de cada país), hasta la identificación de lo rural con atraso económico (el “arcaísmo” de lo rural) o la más reciente asociación entre ruralidad y conservación de la naturaleza.

Los discursos dominantes están condicionados por la historia agraria y rural de cada región o país, así como por la estructura social existente en cada lugar. Así, Blanc (1997) contrapone las visiones de lo rural dominantes en Inglaterra y en Francia. La histórica importancia de la aristocracia propietaria de tierras en el campo inglés habría originado una visión esteticista de lo rural, preocupada por la belleza de los paisajes y mucho menos por los aspectos productivos de esos espacios. Por el contrario, en Francia, el peso de los agricultores y de sus organizaciones profesionales ha sido considerable. Pese a la reducción de su importancia, han mantenido hasta fechas recientes cierto control del poder local en los numerosos municipios de pequeña dimensión existentes en ese país (a principios de los años 90, se estimaba que un tercio de los alcaldes franceses eran agricultores o hijos de agricultores). En consecuencia, ha mantenido fuerza el discurso agrarista que considera a los agricultores como verdaderos gestores del espacio rural (los “verdaderos rurales”), frente a los otros usuarios de ese espacio que no harían más que “aprovecharse del campo”.

Para seguir leyendo haga click aquí