
**NOVES TENDÈNCIES EN EL DESENVOLUPAMENT RURAL
A EUROPA**

Lourdes Viladomiu Canela*

RESUM

Al llarg dels últims vint anys, el desenvolupament rural ha anat adquirint importància com a parcel·la particular de la intervenció pública a la Unió Europea. En aquest article s'estudien les tendències actuals en el plantejament teòric i pràctic del desenvolupament rural. També es discuteixen les raons que han motivat els canvis experimentats en la política rural europea.

PARAULES CLAU: desenvolupament rural, política rural europea, reforma de la PAC.

RESUMEN

A lo largo de los últimos veinte años, el desarrollo rural se ha ido convirtiendo en una parcela autónoma de la intervención pública en la Unión Europea. En este artículo se estudian las tendencias actuales en el planteamiento teórico y práctico del desarrollo rural. Asimismo se discuten las razones que han implicado los cambios experimentados en la política rural europea.

PALABRAS CLAVE: desarrollo rural, política rural europea, reforma de la PAC.

ABSTRACT

Over the last twenty years, rural development has converted itself in an independent platform of the European Union's public intervention. This article studies the current tendencies of the theoretical and practical approaches towards rural development. The reasons that have led to the changes experienced within European rural policy are discussed.

KEYWORDS: rural development, European rural policy, CAP reform.

* Universitat Autònoma de Barcelona.

1. INTRODUCCIÓ

Fins als anys vuitanta no existeix cap preocupació específica pel desenvolupament rural a Europa. En el cas de zones rurals amb retard econòmic, la seva problemàtica corresponia a la política regional, i per la resta del món rural a la política agrària, a causa de la rellevància del sector agrari. Al llarg dels últims vint anys, el desenvolupament rural ha anat adquirint importància com a parcel·la particular de la intervenció pública. Les raons que han motivat aquesta preocupació pel desenvolupament rural són molt variades i corresponen no només a respostes de problemes específics del món rural europeu, sinó a canvis d'enfocament en altres intervencions públiques, i molt especialment de la política agrària, i a imperatius de les negociacions comercials internacionals. Amb el canvi de segle, la política rural a Europa sembla que està adquirint una entitat pròpia i està passant a ser una política de primera línia emmarcada en el *segon pilar*,¹ però encara queden moltes incògnites obertes. L'objectiu d'aquest article és repassar les tendències actuals en el plantejament teòric i pràctic del desenvolupament rural a Europa.

PART I. LES ZONES RURALS A EUROPA

2. COM DEFINIR EL MÓN RURAL EUROPEU ACTUAL

El primer problema que es planteja en el moment de definir una política de desenvolupament rural és determinar quins criteris són els adequats per delimitar les zones rurals. Cada país europeu té criteris propis i unitats administrativoterritorials molt variades. Regions, províncies, departaments, municipis, comarques, comunes tenen dimensions físiques diferents i un teixit poblacional divers. Amb un objectiu d'homogeneïtzació, la Comissió Europea ha definit una nomenclatura d'unitats territorials (NUTS) i la seva identificació en les diferents categories administratives nacionals. A més, un gran nombre d'estudis de l'Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE) i de la mateixa Comissió Europea han anat avançant en uns criteris generals que els estats membres poguessin acceptar i aplicar fàcilment. S'han discutit nombroses possibilitats: elements poblacionals (població total, densitat), sectorials (tant per cent d'ocupació agrària), etc. En els últims anys, el criteri de baixa densitat de població s'ha anat imposant, acceptant que, a escala local, els municipis amb menys de 100 hab./km² (Comissió Europea) o 150 hab./km² (OCDE) s'inclouin dins de la categoria de municipis rurals. A escala provincial o regional es consideren com a pre-

1. El *segon pilar*, segons la terminologia de la UE, inclou les ajudes de la política agrícola comuna (PAC) que no s'orienten al sosteniment de preus o la intervenció de mercats.

dominantment rurals les àrees on el 50 % o més de la població viu en municipis amb una densitat per sota dels 100-150 hab./km², significativament rurals o intermèdies entre el 15 % i el 50 %, i predominantment urbanes amb menys del 15 %.

La distribució i l'evolució de la població es recull en la taula següent, on s'ha utilitzat el sostre dels 100 hab./km².

TAULA I. *Participació i variació de la població entre el 1981 i el 1991 per tipus de regions (metodologia OCDE amb sostre de 100 hab./km²)*

Tipus de regions	Percentatge del total de la Unió Europea		Evolució de la població entre 1981 i 1991 (% dels municipis ponderats segons població)		
	Població	Superfície	Positiu (augment de més d'1 %)	Negatiu (disminució de més de 0,5 %)	Estable (variació entre -0,5 % i +1 %)
Regions predominantment rurals	9,7	47,0	46,2	41,6	12,2
Regions significativament rurals (o intermèdies)	29,8	37,4	57,4	33,9	8,7
Regions predominantment urbanes	60,5	15,6	56,0	30,8	12,6

Font: European Commission. Directorate General for Agriculture (1997). *Rural Developments. CAP 2000 Working Document (VI/1117/97)*.

Són possibles, per tant, dues visions sobre zones rurals europees. Una de més restrictiva i en la qual només es té en compte les regions predominantment rurals i que comprèn només el 9,7 % de la població europea i el 47 % de la superfície, i una segona de més àmplia amb quasi el 40 % de la població i el 85 % de la superfície i que inclou les regions significativament rurals o intermèdies. Els països més densament poblats d'Europa són partidaris de la segona visió.

3. CARACTERITZACIÓ A PARTIR DE L'EVOLUCIÓ RECENT DEL MÓN RURAL

Per caracteritzar les zones rurals considerarem els elements següents: *a)* heterogeneïtat; *b)* pèrdua d'identificació entre *rural* i *agrari*; *c)* atracció de recursos de les zones urbanes a les zones rurals; *d)* millora dels nivells de renda i benestar de la població, i *e)* disminució de l'aïllament.

a) Heterogeneïtat

En el mapa de densitat de població a escala municipal en la Unió Europea s'aprecien fortes densitats en les regions centrals (eix de la Banana, des de les Midlands angleses fins a la Llombardia italiana, seguint el curs del riu Rin, amb algunes derivacions cap a París o altres conques veïnes). Aquesta zona contrasta fortament amb Escòcia, amb l'oest d'Irlanda, el Massís Central francès, els Apenins italians, les regions de l'interior d'Espanya (excepte Madrid) o el nord de Finlàndia i Suècia.

Quant a la dinàmica, a la segona meitat dels anys vuitanta, la Comissió Europea publicà *El futur del món rural europeu* (1988).² En aquest estudi es pogué apreciar que hi havia tres models de comportament de les zones rurals, que van quedar classificades com a regions rurals «pròximes a les grans aglomeracions urbanes», regions amb «declivi rural» i zones «especialment marginades». Les primeres són aquelles que com que són pròximes a aglomeracions urbanes estan sotmeses a una pressió important pel que fa a la propietat de la terra, i la seva agricultura s'ha modernitzat molt però amb un impacte negatiu sobre el medi ambient (contaminació, degradació dels paisatges, destrucció dels espais naturals). Les regions amb «declivi rural» són aquelles que experimenten un èxode continuat i l'envelliment de la població, amb degradació dels serveis i on el pes de l'agricultura segueix sent considerable. Per acabar, en les zones «especialment marginades» el declivi rural i la despoblació són encara més pronunciats, les possibilitats de diversificació són limitades i resulta especialment costós el desenvolupament bàsic (infraestructures) que permetin aquesta diversificació.

La problemàtica de cada un d'aquests tres tipus de zones és, per tant, molt diferent i requereix formes d'intervenció específiques.

En estudis posteriors (Terluin i Post, 2000), es poden apreciar dues trajectòries diferents, una d'èxit i una altra de fracàs. Per diferenciar-les s'han

2. Molts autors consideren que la publicació d'aquest document va assentar les bases a partir de les quals la UE posaria en marxa la seva política de desenvolupament rural, absent fins en aquell moment.

utilitzat els criteris de comportament demogràfic i d'evolució de l'ocupació no agrària. S'observa que, en algunes zones rurals amb gran declivi agrari, es dóna un dinamisme notable d'altres activitats que no era tingut en compte en la tipologia de l'estudi *El futur del món rural europeu*.

b) Pèrdua d'identificació entre rural i agrari

La correspondència entre sector agrari i zona rural cada vegada és menys correcta a Europa. La superfície agrària europea ha anat disminuint des de la Segona Guerra Mundial fins a representar el 44 % a la UE-15 el 1997, de manera que en molts països l'agricultura ja ha deixat de ser la principal ocupació de la superfície. Les àrees rurals tenen, en conseqüència, un problema de gestió de superfícies que no es limita a l'agricultura: boscos, camins, muntanyes, parcs, zones abandonades, etc. En termes generals es pot dir que només la meitat de la superfície està gestionada per agricultors.

L'ocupació agrària continua disminuint progressivament. Entre el 1965 i el 1985 es va reduir a la meitat, i entre el 1985 i el 1996 una tercera part. Avui suposa aproximadament un 5 %, en les zones predominantment rurals menys del 12 %, i en les intermèdies el 6 %. Paral·lelament, el comportament demogràfic d'aquestes zones s'assembla cada vegada més al del món urbà, de manera que la caiguda de l'ocupació agrària ja no genera una desparició proporcional de la població en la major part de les zones rurals europees (taula 1).

Per acabar, recordem que la disminució del nombre d'explotacions agràries continua sent un fet comú en tots els països europeus.

c) Atracció de recursos de les zones urbanes a les zones rurals

Les zones rurals han estat descrites tradicionalment com aquelles que presentaven desavantatges a l'hora d'atreure inversions i empreses en comparació amb les zones urbanes. Aquestes darreres es definien per majors nivells de competitivitat.

Estudis realitzats per l'OCDE manifesten que no s'aprecia cap correlació entre les noves oportunitats de llocs de treball i el grau de ruralitat o urbanització (OCDE, 1996). Així mateix, en l'estudi *Ruralemplo* vam poder constatar que el comportament de l'ocupació no agrària, és a dir, la que correspon al sector industrial i de serveis, presentava en general un comportament millor en les zones intermèdies que en les zones urbanes en el període 1985-1995.

d) Millora dels nivells de renda i benestar de la població

El món rural s'ha identificat tradicionalment amb pobresa i baix nivell de renda per capita i benestar atesos els baixos ingressos de l'activitat agrària. La realitat europea és summament diferent, tot i que poden haver-hi diferències importants entre zones i països. La pobresa i la desocupació es donen sovint amb major amplitud en el món urbà, tot i que en països del sud i a la Gran Bretanya es mantenen àrees de pobresa en algunes zones rurals.

Un estudi realitzat per l'Institut Nacional d'Estadística (INE) en col·laboració amb la Universitat d'Alcalá de Henares indica que la renda mitjana de les llars agràries espanyoles va tenir un creixement espectacular entre el 1980 i el 1993. A partir de llavors, la renda mitjana agrària supera la renda mitjana del conjunt de la població (Paniagua, 1997).

D'altra banda, si considerem les xifres de desocupació, la situació de les zones rurals és molt més favorable que la de les urbanes, tant a Espanya com al conjunt de la UE.

e) Disminució de l'aïllament

La millora de les xarxes de transport i comunicacions ha suposat una ruptura amb el tradicional aïllament que caracteritzava els entorns rurals. Avui en dia, els temps d'accés als serveis per a la població rural són, en molts casos, similars als dels entorns urbans. L'accessibilitat i la mobilitat s'han incrementat de manera vertiginosa en tots els països europeus.

PART II. EL PLANTEJAMENT TEÒRIC

4. EL DESENVOLUPAMENT RURAL A REMOLC DE LA POLÍTICA AGRÀRIA

El desenvolupament rural a Europa ha anat canviant al llarg del temps, condicionat per l'evolució de la política agrària. De manera sintètica podem destacar cinc fases que tot seguit detallem.

4.1. Desenvolupament agrari: la modernització de les estructures agràries

La política agrícola comuna (PAC) sorgí com una política d'intervenció encaminada a possibilitar un mercat comú. Però ja el 1968, en el Pla de Reforma Agrícola Mansholt, s'adoptaren una sèrie de mesures —incloses en el que es

denominà «la política d'estructures» i finançades per la Secció Orientació del Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrícola (FEOGA)— encaminades a facilitar un ajustament estructural en el sector agrari. Es tractava d'intervencions encaminades a afavorir l'ampliació de les explotacions per poder aprofitar economies d'escala, incorporar nova maquinària i millorar les instal·lacions. Així mateix, es considerava desitjable el traspàs de població cap a ciutats que requerien mà d'obra. Fins a finals dels setanta, el desenvolupament rural era, per tant, sinònim de desenvolupament agrari i la política de potenciació del medi rural es limitava a la modernització de les explotacions agràries i la professionalització dels actius agraris. L'objectiu final era, sens dubte, millorar la productivitat i augmentar la producció agrària. La intervenció estructural era de tipus horitzontal i estava en consonància amb la política de garantia o intervenció dels mercats que s'implementava des de l'Organització Comuna de Mercat (OCM).

4.2. Compensar handicaps particulars: zones específiques

El tractament específic de determinades zones que presenten handicaps s'implementà molt lentament. El 1975 entren en funcionament les indemnitzacions compensatòries per a zones de muntanyes i per a les zones menys afavorides (Directiva 75/268). Es tracta d'ajudes definides segons el nombre d'hectàrees i/o caps de bestiar. És una intervenció focalitzada i que reconeixia el risc d'abandonament d'una part important del territori agrari europeu. Es trencava així la tradició d'intervencions horitzontals que havia imperat fins al moment. Cada Estat membre va poder utilitzar criteris diferents en la definició d'aquestes categories. A Espanya, el 85 % del territori està inclòs en aquesta categoria i els agricultors reben indemnitzacions compensatòries reduïdes i amb impacte poc significatiu.

Als anys vuitanta van sorgir els programes integrats mediterranis per al desenvolupament de zones on es preveïen impactes negatius causats per les properes adhesions (Espanya, Portugal, Grècia). Es tractava d'intervencions compensatòries conjunturals, més que no pas d'una veritable política de desenvolupament.

4.3. Diversificar les activitats de les explotacions agràries

A la dècada dels vuitanta, la pluriactivitat de les famílies agràries passà a ser interpretada com una via de permanència de les explotacions europees. Fins aquell moment els agricultors a temps parcial eren considerats poc eficients, no professionals i no mereixedors dels beneficis de la política agrària. La realització de feines complementàries a l'agricultura es considerava una fase prèvia a l'abandonament de l'explotació.

A poc a poc s'operà un canvi i les explotacions agràries pluriactives i diversificades foren incloses en els beneficis de la política agrària. El Reglament (CEE) núm. 795/85, o de modernització de les explotacions agràries, tingué en compte la subvenció d'iniciatives empresarials no directament agràries. Les inversions destinades a agroturisme, artesanía, elaboració d'aliments, comercialització de productes agraris, etc., van quedar incloses dins de les activitats subvencionables.

La diversificació i la pluriactivitat s'acceptaren en un context d'altas taxes de desocupació a Europa que van fer considerar tancat l'èxode del camp a la ciutat (Etxezarreta *et al.*, 1995) i valoritzar els models d'industrialització difusa en entorns rurals basats en petites i mitjanes empreses autòctones que manifestaven una major resistència a la recessió.

D'altra banda, el 1988 s'acordà una reforma dels Fons Estructurals Europeus determinant cinc objectius prioritaris, dos dels quals fan referència al desenvolupament dels espais rurals: l'objectiu 1 de foment de l'ajustament estructural de les regions menys desenvolupades i l'objectiu 5b de foment del desenvolupament rural. Aquesta nova orientació va permetre finançar accions dirigides a la diversificació de l'activitat agrària, el foment de les PIMES i el desenvolupament del turisme rural, la millora de les infraestructures de la zona, la formació i l'adaptació professional i la protecció dels recursos naturals i del medi ambient. S'iniciava una política rural però només per a les zones rurals més desfavorides.

Finalment, a partir de 1991 la Comissió Europea posà en marxa la Iniciativa Comunitària de Desenvolupament Rural Leader amb l'objectiu de donar suport a la diversificació de l'economia rural europea .

4.4. Limitar i millorar la producció agrària: el nou ajustament estructural

La primera etapa de la reforma de la PAC (1983-1991) s'orientà a limitar la producció agrària per evitar els excedents i reduir el cost financer (Viladomiu, 1994). Sense abandonar la política de modernització, es posaren en funcionament una sèrie de mesures destinades a potenciar l'extensió, la retirada de terres de la producció, la prejubilació, la forestació de superfícies agràries (Etxezarreta, Rosell i Viladomiu, 1989). Al mateix temps, la política de mercats introdueix quotes i altres instruments destinats a limitar la producció. Es tanca així la via de l'ajustament estructural clàssic basat en l'increment de la producció i s'inicia una nova via que, en un primer moment, es limita a mesures de control quantitatiu de la producció. Posteriorment, s'adjunta un ajustament estructural qualitatiu aprofitant nínxols de mercat en creixement i valoritzant aspectes mediambientals d'acord amb els plantejaments de la diversificació i del desenvolupament sostenible.

4.5. El medi ambient: una política agroambiental

La reforma de la PAC de 1992 possibilità el final de la Ronda d'Uruguai de l'Acord General sobre Aranzels i Comerç (GATT) amb la introducció de pagaments als agricultors creixentment deslligats de la producció. Però, a més, suposà la inauguració d'una veritable política agroambiental. El Reglament (CEE) núm. 2078/92 va significar l'obligatorietat per a tots els estats membres de definir programes destinats al desenvolupament d'una agricultura en consonància amb imperatius mediambientals (Viladomiu i Rosell, 1995).

Els programes implementats en les diferents regions europees són molt diversos, però molts s'orienten cap a produccions orgàniques o ecològiques o cap a sistemes de producció menys esgotadors dels recursos naturals (aigua, etc.) i més extensius (prima de l'herba). A la pràctica, aquests programes van suposar una nova retribució per als agricultors.

4.6. La multifuncionalitat de l'activitat agrària: la Llei d'orientació agrària francesa

La multifuncionalitat de l'activitat agrària és un concepte que s'ha anat imposant en els àmbits agraris com a argument per justificar la protecció dels agricultors al marge de la seva activitat productiva agrària. Suposa, en conseqüència, considerar que l'agricultura, a més de ser productora d'aliments, cobreix una sèrie de funcions. Aquestes funcions proporcionen externalitats positives que no són retribuïdes pel mercat i, en canvi, són desitjades per la societat. Les ajudes als agricultors poden ser considerades com a retribucions d'aquestes externalitats positives. Els pagaments sota aquest concepte tenen un doble avantatge: no són problemàtics en les negociacions de liberalització del comerç internacional agrari, ja que s'inclouen en la «caixa verda», i a més són justificables enfront de la societat, i col·laboren en la legitimació de les ajudes als agricultors.

Les retribucions a la multifuncionalitat estan en una fase experimental. L'experiència més significativa és la dels Contractes Territorials d'Explotació (CTE) francesos, conseqüència de la Llei d'orientació agrària (LOA) de 1999. La LOA tenia com a objectiu genèric anticipar-se als canvis en la PAC. Els CTE suposen que per cada explotació s'elabora un contracte específic sobre les condicions productives, ambientals i laborals que han de complir per beneficiar-se de les ajudes. Tenen una durada de cinc anys.

L'Agenda 2000 recull la multifuncionalitat agrària com un eix fonamental del model agrari europeu, però la seva plasmació pràctica és, de moment, molt limitada.

5. ELS MODELS TEÒRICS

La inclusió del desenvolupament rural en l'agenda europea ha anat acompanyada d'un canvi de plantejament teòric sobre el desenvolupament territorial i local. En aquest procés cal considerar els elements següents:

a) Desenvolupament endogen: enfocament ascendent i participatiu

Fins als anys seixanta, es considerà que el desenvolupament de zones en retard i rurals s'havia d'aconseguir gràcies a l'arribada d'empreses de fora que permetessin la creació de llocs de treball i l'atracció de noves activitats («pols de desenvolupament»). Sota els esquemes del desenvolupament exogen, si una àrea quedava ressagada, les agències estatals havien d'instrumentar la provisió de transferències de capital i millorar les condicions econòmiques locals. Amb la crisi dels setanta i principi dels vuitanta, aquest plantejament s'abandona progressivament determinant que la clau del desenvolupament està en la mobilització dels recursos propis interns, a causa de l'escassa efectivitat dels postulats del desenvolupament exogen.

El desenvolupament endogen es defineix com un model orientat cap a la millora del nivell de benestar de la població rural a partir de la realització d'activitats econòmiques, socials i culturals basades en els recursos humans i materials propis de la comunitat rural (Ploeg i Long, 1994).

La incidència dels recursos locals i el caràcter endogen del desenvolupament afecta, tanmateix, el procés de definició de l'estratègia de desenvolupament. Així, en el model endogen s'adopta una estratègia ascendent en la programació del desenvolupament amb la finalitat de fomentar la participació de la comunitat rural.

b) Desenvolupament local: convergència socioterritorial

L'enfocament local del desenvolupament rural s'orienta a la reducció de les disparitats territorials, impregnant el concepte de desenvolupament rural amb criteris de convergència socioterritorial. La connotació local del desenvolupament rural confereix interès a la planificació i la concertació de les accions segons la iniciativa dels actors locals, i es duu a terme amb l'objectiu de valoritzar els recursos humans i econòmics del medi rural, i s'estableix un diàleg entre els centres de decisió polítics, econòmics i socials (Coffei i Polèse, 1985; Vázquez Barquero, 1999).

c) Desenvolupament rural integrat: coordinació i diversificació

El desenvolupament rural integrat incorpora la coordinació entre actors, institucions, sectors, etc., que es proposen en els models de desenvolupament endogen i desenvolupament local, per a la millora del benestar de la població en zones rurals. S'emfasitza la mobilització de recursos autòctons que permetin diversificar el teixit econòmic, minimitzant l'ús de factors externs i adaptant les tecnologies a les situacions i les necessitats locals. Sota aquest enfocament es confereix una especial rellevància a l'agricultura pluriactiva i a la industrialització difusa (Etxezarreta, 1988).

d) Les xarxes: el districte rural

La teoria del desenvolupament endogen ha conferit un paper central a la formació i el desenvolupament de xarxes entre empreses, i entre aquestes i les institucions polítiques, socials i econòmiques. Les xarxes permeten una disminució important dels costos de transacció i superar les deficiències degudes a la petita dimensió, característica del teixit productiu del món rural (Francès, 2002).

En resum, la incorporació de la dimensió endògena, local, integrada i de xarxes en el desenvolupament rural suposa emfasitzar un plantejament territorial enfront d'un plantejament de tipus sectorial i independitzar progressivament les polítiques de desenvolupament rural de les polítiques agràries.

PART III. LA POLÍTICA RURAL EUROPEA ACTUAL

La política rural comunitària actual és el resultat dels canvis introduïts en l'Agenda 2000, que diferencià dos pilars independents en la intervenció de la tradicional PAC. El *primer pilar* inclou la totalitat de les mesures d'intervenció del mercat i, per tant, d'àmbit sectorial, mentre que les intervencions territorials o de desenvolupament rural passaren a constituir el gruix del *segon pilar*. En l'Agenda 2000 es procedeix, en conseqüència, a separar i diferenciar ambdues formes d'intervenció, i també s'estenen els beneficis de la política de desenvolupament rural a la totalitat de les zones rurals europees, tot i que es manté una diferenciació en les ajudes i el règim de cofinançament segons la pertinença als diferents objectius.³

La política rural comunitària actual es defineix en el marc pressupostari corresponent al període financer 2000-2006. Les actuacions en matèria rural es concreten en:

3. La reforma dels Fons Estructurals de 1988 fou revisada el 1999, i se'n limitaren els objectius a tres.

TAULA II. *Mesures de desenvolupament rural (Títol II del Reglament (CE) núm. 1257/1999)*

Categoria	Mesura
Inversions en les explotacions agràries	Inversions en explotacions agràries
	Transformació i comercialització de productes agrícoles
	Comercialització de productes agrícoles de qualitat
	Millora de terres
	Reparcel·lació de terres
	Recuperació de la capacitat de producció agrària danyada per desastres naturals i establiment de mitjans de prevenció adequats
Serveis i infraestructures	Establiment de serveis de substitució i d'assistència a la gestió de les explotacions agràries
	Gestió de recursos hídrics agrícoles
	Desenvolupament i millora de les infraestructures relacionades amb el desenvolupament de la producció agrària
	Enginyeria financera
Recursos humans	Instal·lació de joves agricultors
	Abandonament anticipat de l'activitat agrària
	Formació
Compensació per a les zones amb desavantatges naturals	Indemnitzacions compensatòries (per hectàrea)
Medi ambient	Compensació per a les zones amb limitacions mediambientals específiques
	Programes agroambientals
Silvicultura	Forestació de terres
	Altres mesures forestals
Benestar animal	Millora del benestar dels animals
Foment de l'adaptació i el desenvolupament de les àrees rurals	Serveis de subministrament bàsics per a l'economia i la població rural
	Renovació i desenvolupament de pobles, protecció i conservació del patrimoni rural
	Diversificació de les activitats amb la creació d'altres de caràcter complementari o alternatiu
	Foment del turisme i l'artesania

- els plans de desenvolupament rural definits segons el Reglament (CE) núm. 1257/99,
- intervencions en zones rurals dels Fons Estructurals de l'objectiu 1 (suport de les regions menys afavorides), de l'objectiu 2 (conversió de zones que s'enfronten a problemes estructurals) i de l'objectiu 3 (promoció dels recursos humans),
- la iniciativa comunitària «Leader Plus».⁴

El Reglament 1257 de 1999 agrupà totes les mesures en curs sobre desenvolupament rural i establí un menú bàsic (taula II). Cada regió (o la totalitat del país en alguns estats membres) ha elaborat el seu propi Programa de Desenvolupament Rural. L'Agenda 2000 no va incloure noves mesures i les antigues foren incorporades sense canvis importants.

En el període 2000-2006, el sector agrari europeu rebrà entre 42 bilions (milers de milions) i 46 bilions d'euros anuals, que corresponen aproximadament al 45 % del pressupost comunitari. D'aquest 45%, es destinarà només un 5 % al desenvolupament rural pròpiament dit. D'altra banda, un 32 % del pressupost europeu correspon als Fons Estructurals i part d'aquests recursos aniran a les zones rurals en el marc dels objectius 1, 2 i 3. A més, les zones rurals es beneficiaran dels recursos del programa «Leader Plus». És a dir, els fons destinats al desenvolupament rural pròpiament dit i que provenen directament del pressupost de la Comissió Europea s'estimen entorn dels 4,7 bilions anuals. A aquesta quantitat, cal sumar-hi els recursos nacionals provinents del cofinançament de moltes de les mesures amb recursos nacionals. En conjunt es pot considerar que els recursos per al desenvolupament rural són substancials (Saraceno, 2002) i superiors a períodes anteriors.

CONCLUSIONS

Amb l'inici del segle XXI sorgeix una política rural comunitària diferenciada i identificada en el segon pilar. Aquest pilar suposa el reconeixement que la problemàtica rural europea no es pot abordar només des de la política agrària, sinó que requereix una intervenció territorial en la qual es promogui la diversificació del teixit productiu rural i es potenciï la millora de les condicions de vida i benestar de la població. Aquest reconeixement ha anat acompanyat fins al moment d'una dotació pressupostària que, tot i que es considera substancial, en termes globals continua sent molt tímida en relació amb la del primer pilar.

4. Tot i que d'una manera marginal, les iniciatives comunitàries Interreg i Equal també incideixen en els territoris rurals.

L'Agenda 2000 establí uns límits de despesa en agricultura que afecten tots dos pilars. Això suposa que una major dotació de recursos per a la política de desenvolupament rural s'ha de fer necessàriament en detriment del primer pilar. I la transferència de recursos s'està manifestant difícil d'aconseguir.

En primer lloc, els beneficiaris del primer pilar i els del segon no són els mateixos. Els agricultors i els seus *lobbies* són molt forts a Europa i estan ben organitzats, mentre que els *lobbies* rurals són, de moment, quasi inexistent.⁵ Els agricultors i les seves organitzacions calculen que encara que una part de les ajudes per al desenvolupament rural aniran a les seves economies, aquesta sempre serà menor a la que obtindrien si mantinguessin l'*status quo*. Les vicissituds de la modulació⁶ són un exemple de l'oposició al canvi pressupostari i de les dificultats que les organitzacions agràries i els agricultors estan posant a la reafirmació de la política rural.

En segon lloc, els ministeris d'agricultura dels estats membres tenen en general una orientació fortament agrària i sempre han considerat el desenvolupament rural com una parcel·la marginal i, fins i tot, poc meritòria de la seva activitat. A més, traspasar recursos cap al desenvolupament rural fa qüestionable la permanència de la seva gestió en els ministeris d'agricultura. S'obre així la possibilitat de crear una nova entitat (Ministeri de Desenvolupament Rural), de reconvertir l'existent (Ministeri d'Agricultura i de Desenvolupament Rural) o de dispersar competències entre els organismes existents. Qualsevol d'aquestes opcions troba reticències entre els funcionaris agraris.

En tercer lloc, cal indicar que la política rural comunitària actual és el resultat de sumar mesures que responien a lògiques i problemàtiques diverses, conseqüència tant de la conjuntura econòmica general com de les reformes de la PAC i dels Fons Estructurals. La confecció de Programes de Desenvolupament Rural (PDR) no ha superat aquesta dispersió, i fins i tot no ha mitigat contrastos importants entre mesures. Queda pendent, per tant, confeccionar una veritable estratègia per al desenvolupament rural europeu que permeti una independència real d'aquesta política respecte a la PAC i que en possibiliti la reafirmació en el futur.

Nogensmenys, altres elements estan incidint en sentit contrari.

En primer lloc, cal assenyalar que la multifuncionalitat afavoreix la consideració d'un marc més ampli que el merament agrosectorial, ja que els béns i funcions no alimentaris de l'agricultura es valoritzen i es demanden en el context rural.

5. Les organitzacions creades a partir del programa «Leader» van constituir-se progressivament en grups de pressió estructurats.

6. La modulació consisteix a retallar les ajudes directes als grans agricultors i destinar els recursos estalviats al desenvolupament rural.

En segon lloc, l'ampliació de la Unió Europea suposa incorporar un ampli nombre de països amb molta població rural i estructures agràries molt dèbils que requereixen una política decidida de diversificació d'àmplies zones. La política de desenvolupament rural sembla adequar-se millor a les necessitats d'aquests països (Sumpsi, 2002).

En tercer lloc, la PAC està perdent legitimitat ràpidament entre la població europea, mentre que les demandes urbanes sobre la societat rural s'amplien. Resulta cada cop més difícil comprendre les raons que comporten que els agricultors (col·lectiu que en molts casos ni tan sols viu en el món rural) rebin ajudes directes quan per al conjunt de la societat s'està procedint a la pèrdua de beneficis i garanties socials. Contràriament, la creixent mobilitat de la població i l'augment del temps d'oci estan generant noves demandes i una nova consideració del món rural (Viladomiu, 1997).

Finalment, cal destacar que la nova política de desenvolupament rural que emergeix de l'Agenda 2000 neix amb un plantejament ambiciós i nou, ja que parteix dels models teòrics de la integració, endogeneïtat, concertació, sostenibilitat, subsidiarietat i multifuncionalitat, i té en els programes Leader una primera experiència de gran interès.

BIBLIOGRAFIA

- COFFEY, W. J.; POLÈSE, M. (1985). «Local development: Conceptual bases and policy implications». *Regional Studies*, vol. 19, núm. 2, p. 85-93.
- ETXEZARRETA, M. [comp.] (1988). *El Desarrollo Rural Integrado*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- ETXEZARRETA, M.; CRUZ, J.; GARCÍA MORILLA, M.; VILADOMIU, L. (1995). *La agricultura familiar ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- ETXEZARRETA, M.; ROSELL, J.; VILADOMIU, L. (1989). «El replanteamiento del proteccionismo agrario y la política de estructuras». *Información Comercial Española*, núm. 666, p. 75-96.
- FRANCÈS, G. (2002). *Teoría de redes y turismo rural en el desarrollo territorial: el agroturismo*. Universitat de Barcelona. Departament de Política Econòmica i Estructura Econòmica Mundial. [Tesi doctoral]
- OCDE (1996). *Territorial indicators of employment: Focusing on rural development*. París: OCDE.
- (2001). *Multifunctionality towards an analytical framework*. París: OCDE.
- PANIAGUA, A. (1997). «Significado social e implicaciones para la política agraria de la "cuestión ambiental" en el medio rural español». A: GÓMEZ BENTTO, C.; GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J. J. [ed.]. *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: Centro de Investigaciones Científicas.

- PLOEG, J. D. van der; LONG, A. [ed.] (1994). *Born from within. Practices and perspectives of endogenous rural development*. Assen: Van Gorcum.
- SARACENO, E. (2002). «Rural development policies and the second pillar of the common agricultural policy». Presentat en el Xth Congress European Association of Agricultural Economists (EAAE), Saragossa, 28-31 agost 2002.
- SUMPSI, J. (2002). «Las implicaciones de la ampliación para la política agrícola común». *Papeles de Economía Española*, núm. 91.
- TERLUIN, I. J.; POST, J. H. [ed.] (2000). *Employment dynamics in rural Europe*. Wallingford, Oxon, Nova York: CABI.
- VILADOMIU, L. (1994). «Diez años de reforma de la PAC». *Agricultura y Sociedad*, núm. 70 (gener-març).
- (1997). «Política d'estructures agràries versus política de desenvolupament rural». *Quaderns Agraris*, núm. 20 (juny), p. 5-15.
- VILADOMIU, L.; ROSELL, J. (1995). «Medio Ambiente y Política Agraria Común». *Boletín de Información Comercial Española*, núm. 2484 (deseembre).