



*Revista de Fomento Social*, 60 (2005), 219-241

# Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural\*

---

*Eduardo MOYANO ESTRADA*<sup>1</sup>

---

*(PALABRAS CLAVE: UNIÓN EUROPEA, DESARROLLO RURAL, POLÍTICA AGRARIA COMÚN.*

*KEY WORDS: EUROPEAN UNION, RURAL DEVELOPMENT, COMMON AGRICULTURAL POLICY)*

## 1. Introducción

Si bien el interés por el mundo rural ha existido siempre, el sentido de esta preocupación ha cambiado en las dos últimas décadas. En el ámbito de la opinión pública se aprecia hoy un proceso nuevo de ruralización, 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

---

\* Este texto se ha beneficiado de los comentarios de los expertos que asistieron a la reunión convocada por el autor en el IESA-CSIC (Córdoba, abril 2005); a todos ellos quiero expresar mi agradecimiento. Una versión algo más reducida se publicó en julio pasado en el *XII Informe Socioeconómico de la Agricultura Española 2005*.

<sup>1</sup> Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESA). Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). emoyano@iesaa.csic.es

agraria y la cultura campesina –sea en su dimensión conflictiva en las zonas de la gran agricultura extensiva, sea en su dimensión de orden y estabilidad en las zonas de la pequeña agricultura familiar–. Fuentes de reconocida solvencia, como el Eurobarómetro de la Unión Europea o el Agrobarómetro de Andalucía, corroboran este cambio de actitud de la opinión pública respecto al mundo rural. Concretamente, los datos proporcionados por esta segunda fuente en su encuesta de 2004 (IESA, 2005) señalan que tres de cada cuatro andaluces se interesan por el mundo rural, pero casi la mitad no lo identifican ya con la agricultura, sino con el paisaje, el medio ambiente, el ocio, el aire puro o la vida sana, proporción aún mayor en los estratos de población más joven y con niveles de estudios más elevados<sup>2</sup>.

Paralelamente, los problemas relacionados con las zonas rurales se han ido incorporando al ámbito político en un proceso similar de nueva ruralización, siendo tratados ahora como problemas diferentes de los tradicionalmente relacionados con la agricultura. La creación de departamentos de desarrollo rural en 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 nueva ola de ruralización antes mencionada. Basta con leer los programas electorales de los partidos políticos o escuchar los discursos de sus líderes y dirigentes para comprobar el cambio experimentado en la percepción que hoy se tiene sobre el mundo rural y sobre el rol a desempeñar por la agricultura en el desarrollo de las comunidades que residen en esos territorios.

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 son acciones de corto alcance, limitadas a ámbitos territoriales específicos y adoptadas o bien como iniciativas experimentales de la propia Comisión Europea –como ha ocurrido con el programa Leader– o bien como programas operativos dentro de los planes nacionales de desarrollo –como ha sido el caso de los programas Proder<sup>3</sup>–. Junto a esas acciones se han puesto en marcha programas euro-

---

<sup>2</sup> El Agrobarómetro de Andalucía es una encuesta anual que realiza el IESA–CSIC por encargo de la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía, sobre las actitudes y valores de los andaluces respecto a temas relacionados con la agricultura y el mundo rural.

<sup>3</sup> Aunque la iniciativa Leader y el programa operativo Proder no forman parte de la PAC,

peos (como el Equal o el Interreg) que sin el apelativo “desarrollo rural” han tenido efectos evidentes sobre la cohesión social y territorial de las zonas rurales. Lo mismo ha ocurrido con los programas destinados a la gestión de los espacios naturales protegidos, algunos de ellos verdaderos programas de desarrollo sostenible, con efectos indudables sobre las comunidades rurales circundantes. Por último, no hay que olvidar las iniciativas de desarrollo que, sin el amparo de programas públicos, han tenido éxitos notables en algunas zonas rurales (Bardají et al., 2002) gracias al liderazgo de la clase política local y a la cultura emprendedora de la sociedad civil, éxitos analizados desde la nueva perspectiva del “capital social”<sup>4</sup>.

Para apoyar esta tesis de la ausencia de una verdadera política europea de desarrollo rural basta señalar que el Reglamento 1.257/99 del Consejo, resultante de la Agenda 2000<sup>5</sup> y titulado (confusamente) de Desarrollo Rural, era 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 una normativa específica–. Puede decirse que este Reglamento, al estar dirigido exclusivamente a los agricultores, se inspiraba en una concepción que enfatiza la importancia de la agricultura para el desarrollo rural, en el sentido de considerar que las acciones que promovía (modernización de explotaciones agrarias, renovación generacional, instalación de jóvenes agricultores, introducción de nuevos sistemas de producción agrícola y ganadera, medidas agroambientales,...) serían beneficiosas para el desarrollo de las zonas rurales en la medida en que lo fuesen para los agricultores. Estábamos, por tanto, ante

---

tampoco pueden considerarse los embriones de una verdadera política de desarrollo rural, dado su carácter provisional y los limitados recursos con que han contado.

- <sup>4</sup> La perspectiva del “capital social” enfatiza la importancia de factores no económicos en el éxito de las estrategias de desarrollo, señalando la confianza entre vecinos, la credibilidad y eficiencia de las instituciones locales y la sinergia entre el sector público y el sector privado como factores relevantes. Ver el trabajo de Garrido y Moyano (2002) sobre la aplicación del enfoque del capital social al análisis del desarrollo en las zonas rurales.
- <sup>5</sup> La Agenda 2000 fue la propuesta del escenario financiero del periodo 2000–2006 elaborada por la Comisión Europea. En ese marco se reformó parcialmente la PAC y se aprobó el mencionado Reglamento 1.257/1999 de desarrollo rural. El actual debate sobre las perspectivas financieras del periodo 2007–2013 gira precisamente sobre una propuesta de la Comisión Europea de naturaleza similar al referido documento de la Agenda 2000, aunque de contenido diferente al dirigirse a una UE ampliada a 25 miembros. Esa propuesta fue rechazada en el Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo (junio 2005) y ha de ser tratada en el siguiente semestre (julio–diciembre) de presidencia británica en la UE.

una concepción restringida del desarrollo rural (que podríamos denominar “agraria”), aún presente en los ámbitos de la agricultura y las organizaciones profesionales, según la cual la actividad agraria sigue siendo el motor del desarrollo de las zonas rurales, y la política agraria debe continuar como una política autónoma destinada a fortalecer el potencial productivo de la agricultura (ver Tabla nº 1). Para esta concepción, la multifuncionalidad de la agricultura es su principal contribución al desarrollo rural, incorporando las nuevas nociones de sostenibilidad, eficiencia y competitividad.

Paralelamente a la aplicación del mencionado Reg. 1257/1999, y en el marco de los programas Leader y Proder, se ha ido consolidando una concepción diferente del desarrollo rural, una concepción denominada “territorial” por estar orientada no a un sector, sino al territorio, y por dirigirse no a los agricultores, sino al conjunto de la población rural (ver Tabla nº 1). Para esta concepción, la agricultura ya no sería el motor del desarrollo de las zonas rurales al existir otras actividades de mayor relevancia en la generación de empleo y en la dinamización de la economía; en lo que se refiere al tema de la multifuncionalidad, no sería un atributo de la agricultura, sino de los espacios rurales. Respecto a la política agraria, la concepción territorial considera que debe ser subsumida en el marco de una política de desarrollo territorial que impulse la diversificación de actividades y dote a los territorios de infraestructuras y equipamientos suficientes para que la población se mantenga en los espacios rurales en condiciones de calidad acordes con los parámetros de la sociedad del bienestar.

Propiciados por los acuerdos alcanzados en la Conferencia de Salzburgo (noviembre de 2003) y enmarcados en la última reforma de la PAC (reforma Fischler, por alusión al Comisario de Agricultura)<sup>6</sup>, los debates para la aprobación del nuevo Reglamento de Desarrollo Rural –que sustituye al mencionado Reg. (UE) 1.257/99– y su posterior aplicación están girando precisamente en

<sup>6</sup> La Conferencia sobre Desarrollo Rural celebrada en la ciudad de Salzburgo en noviembre de 2003 era continuación de la celebrada años antes en Cork y fue convocada por el propio Comisario de Agricultura de la UE (el austriaco Franz Fischler), justo unos meses después de que se aprobara su reforma de la PAC en la que se distingue entre el primer pilar (política de mercados) y el segundo pilar (política de estructuras agrarias) (sobre la reforma Fischler puede verse el excelente trabajo del Grupo de Brugge/Brujas editado en 2005 y coordinado por F. Sotte). A esa Conferencia asistieron todas las redes europeas de desarrollo rural (donde se integran los grupos de desarrollo creados en el marco de la iniciativa Leader), y se alcanzaron acuerdos que están en la base de muchos de los planteamientos del nuevo reglamento (sobre la conferencias de Cork y Salzburgo puede verse el trabajo de M. M. Delgado, 2005).

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, no faltándoles razones a los que argumentan en uno u otro sentido, ni tampoco a los que se sitúan en una posición intermedia (que podríamos denominar “agro-territorial”) (ver Tabla nº 1). Estos últimos parten de la base de que la política agraria no es una política homogénea, que deba ser analizada como un todo, sino una política diferenciada en sus acciones y en sus destinatarios y en la que confluyen (no siempre en armonía) dos objetivos: de un lado, promover un modelo de explotaciones modernas, orientadas al mercado y gestionadas como empresas bajo una lógica de competitividad y eficiencia productiva, cada vez más desvinculada del territorio circundante; y de otro, apoyar a un tipo de agricultura estrechamente integrada en el territorio y basada en explotaciones orientadas también al mercado, pero gestionadas según una lógica de generación de empleo (por lo general, autoempleo) y de reproducción de la mano de obra familiar.

Hay múltiples ejemplos de que la política agraria funciona intentado conciliar esos dos objetivos (la propia PAC y sus tensiones internas así lo pone de manifiesto). Los que se sitúan en esta posición intermedia (“agro-territorial”) creen que la política agraria debe intentar conciliar estos dos objetivos, y que el de la competitividad y eficiencia productiva sigue siendo importante para algunas regiones donde la agricultura de carácter empresarial desempeña un papel fundamental en las zonas rurales al generar riqueza (no necesariamente en forma de empleo directo) y ser el sostén de la industria agroalimentaria. Pero entienden que son precisamente las acciones dirigidas a las explotaciones integradas en el territorio y con dificultades para ser competitivas en mercados abiertos (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, mantener el empleo y promover el desarrollo sostenible). Sobre la base de este tipo de explotaciones se podría establecer un puente entre la política agraria y la política de desarrollo rural, puente bajo el que discurrirían acciones encaminadas a potenciar su vinculación con el territorio.

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 y aprobada recientemente por el Consejo de Ministros de Agricultura de la UE reunido en Luxemburgo

el pasado 20 de junio. 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 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 analizando, en primer lugar, el contenido del nuevo Reglamento de Desarrollo Rural, para pasar, en segundo lugar, a realizar unas reflexiones sobre sus posibles implicaciones, tanto en lo que se refiere a las estrategias de los actores que intervienen en la aplicación del mismo, como a la necesaria coordinación institucional que conlleva.

TABLA nº 1:  
**Concepciones del desarrollo rural**

Concepciones del desarrollo rural	Rasgos característicos
<b>AGRARIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La agricultura es el motor de desarrollo de las zonas rurales.</li> <li>• La PAC debe ser el eje prioritario del desarrollo de las zonas rurales y mantenerse como política autónoma.</li> <li>• La PAC debe ser la principal destinataria de los fondos europeos para el desarrollo rural (transfiriéndose recursos del primer pilar al segundo pilar).</li> <li>• La multifuncionalidad de la actividad agraria es la mejor prueba de su contribución al desarrollo rural.</li> <li>• Los objetivos de la política agraria deben estar orientados hacia la competitividad, la eficiencia y la sostenibilidad ambiental.</li> </ul>

<b>TERRITORIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La agricultura no es el motor del desarrollo rural; hay otras actividades más relevantes.</li> <li>• El desarrollo rural debe basarse en un enfoque territorial (no sectorial), ascendente (no descendente) y participativo (no elitista) mediante grupos de desarrollo.</li> <li>• El segundo pilar de la PAC debe ser integrado en una política de desarrollo rural orientada al territorio.</li> <li>• Debe crearse un fondo específico para el desarrollo rural gestionado de modo independiente a nivel de los territorios mediante planes estratégicos.</li> <li>• El concepto de multifuncionalidad se aplica al espacio rural y no a la agricultura.</li> <li>• Los objetivos de la política de desarrollo rural deben estar guiados por la generación de empleo, la fijación de población, la sostenibilidad y la calidad de vida.</li> </ul>
<b>AGRO-TERRITORIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La agricultura es un elemento fundamental pero no exclusivo del desarrollo de las zonas rurales.</li> <li>• La política agraria se dirige a un colectivo diferenciado de agricultores: unos, con explotaciones modernas (que hay que potenciar para hacerlas más eficientes), y otros, con explotaciones no competitivas (que hay que proteger por razones sociales y territoriales).</li> <li>• La PAC es necesaria como política autónoma para mejorar la competitividad y eficiencia de las explotaciones (el segundo pilar debe mantenerse como política de estructuras agrarias).</li> <li>• Bajo el concepto de multifuncionalidad agraria, deben adoptarse actuaciones dirigidas a garantizar la reproducción de las pequeñas explotaciones no competitivas.</li> </ul>

## 2. El nuevo reglamento de desarrollo rural

### 2.1. Objetivos

El nuevo Reglamento de Desarrollo Rural aspira precisamente a clarificar la situación creada tras diez años de experiencias Leader en las zonas rurales y tras cinco años de aplicación del recién derogado Reg. 1.257/99 en el sector agrario. Y lo hace integrando las concepciones agraria y territorial en torno al segundo pilar de la PAC (el relativo a la política de estructuras agrarias), un pilar que, ampliado, pasa a convertirse así en el soporte sobre el que descansará la futura política europea de desarrollo rural. De este modo pretende evitar la disociación observada durante estos años entre, de un lado, la agricultura y, de otro, el desarrollo rural, procurando recuperar la dimensión territorial de la actividad agraria, e incorporando la dimensión agraria en las estrategias territoriales de desarrollo.

En este sentido podríamos decir que la Comisión Europea (que elaboró la propuesta) y el Consejo de Ministros de Agricultura (que aprobó el nuevo Reglamento) han optado por la vía intermedia del desarrollo rural (la que hemos denominado “agro-territorial”), no sabemos si convencidos de ser ésta la mejor forma de afrontar los problemas del mundo rural y de integrar en ellos los temas agrarios o simplemente por razones de ingeniería financiera (los recursos para financiar las acciones contempladas en el nuevo Reglamento proceden en su mayor parte de los fondos agrícolas). Sea como fuere, se crea un fondo específico, el FEADER (Fondo Europeo para la Agricultura y el Desarrollo Rural), separado del FEOGA (que pasa a denominarse FEAGA para financiar el primer pilar de la PAC, es decir la política de mercados). Los recursos de este nuevo Fondo se forman principalmente con parte de los del antiguo FEOGA, a los que se podrán añadir los procedentes de los fondos estructurales FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), FSE (Fondo Social Europeo) e IFOP (Fondo Europeo para la Ordenación Pesquera), lo que da idea de la perspectiva amplia con la que se aborda el tema del desarrollo rural en la propuesta.

Aun reconociendo la escasa dotación de que previsiblemente dispondrá el FEADER (88.750 millones de euros)<sup>7</sup> para el conjunto del periodo 2007–2013)<sup>7</sup>,

<sup>7</sup> Como se ha señalado, el presupuesto de la UE para el periodo 2007–2013 no se aprobó en el Consejo Europeo celebrado en junio pasado en Luxemburgo, por lo que la dotación del FEADER aún no está asegurada.

el nuevo Reglamento supone un avance en la consolidación de una verdadera política de desarrollo rural en la UE, dejando en manos de los gobiernos nacionales un amplio margen de maniobra para su aplicación en cada territorio. Es un Reglamento que está, además, en sintonía con la mayor parte de las conclusiones de la ya mencionada Conferencia de Salzburgo y de los Consejos Europeos de Lisboa (celebrado en marzo 2000, donde se enfatiza el objetivo de convertir a la UE en una zona altamente competitiva) y Goteburgo (junio 2001) (que pone el énfasis en la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible), así como 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)<sup>8</sup>.

## 2.2. Contenido

Entrando en el contenido del nuevo Reglamento, observamos tres ejes en torno a los cuales se articularán las distintas acciones de desarrollo rural, y un cuarto eje, transversal, para promover la extensión de la metodología ascendente y participativa (enfoque Leader) al resto de los ejes (ver Esquema nº 1). 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)<sup>9</sup>.

**El Primer Eje** (al que se le fija un porcentaje mínimo del 10% de los recursos del FEADER) persigue dos objetivos. El primero es *mejorar la competitividad de la agricultura* mediante la clásica política de estructuras agrarias dirigida

---

<sup>8</sup> Los Consejos Europeos son las cumbres semestrales de jefes de Estado y de Gobierno de los países que forman la UE. Esos Consejos no son órganos ejecutivos (como la Comisión Europea) ni legislativos (como el Parlamento y los Consejos de Ministros europeos), pero tienen una gran relevancia política por cuanto marcan las grandes orientaciones de la política europea. En los Consejos celebrados en Lisboa y Goteburgo se acordaron las líneas directrices que están en la base de la futura política europea de desarrollo.

<sup>9</sup> La reforma Fischler de la PAC da opción a los Estados miembros de reducir en una determinada proporción (hasta un 5%) las ayudas del primer pilar (mercados) concedidas a los agricultores para que los recursos así detraídos puedan ser destinados a financiar las acciones del segundo pilar recogidas en el nuevo reglamento de desarrollo rural. Esa reducción es lo que se denomina “modulación” de las ayudas agrícolas.

a incrementar el capital físico (es decir, la eficiencia productiva de las explotaciones) y el capital humano (es decir, el nivel de formación y cualificación profesional de los agricultores). El segundo objetivo es *mejorar la calidad de las producciones*, promoviendo sistemas de producción basados en la calidad. Algunos ejemplos de acciones que podrían incluirse en este primer eje son los siguientes: mejora de la eficiencia del regadío en las explotaciones agrarias; modernización de la maquinaria y el equipamiento agrícolas; introducción de nuevas variedades de cultivos o nuevas orientaciones productivas para sustituir las tradicionales en zonas de monocultivos (por ejemplo, sustituir el cultivo del algodón por otros de mejores perspectivas comerciales); modernización de las instalaciones ganaderas y del sistema de estabulación; programa de incentivos para la instalación de jóvenes en la agricultura y de ayudas para promover la jubilación anticipada de los agricultores de mayor edad; incentivos para integrar las producciones de una explotación agrícola o ganadera en el marco de una denominación de calidad.

El **Segundo Eje** (que tiene asignado un porcentaje mínimo de financiación del 25% de los recursos del FEADER) tiene también dos objetivos. El primero se refiere la *gestión sostenible de las explotaciones agrarias*, mediante las acciones incluidas en el programa agroambiental, como la introducción de prácticas más respetuosas con el medio ambiente (cuyos principales ejemplos serían la agricultura ecológica, la agricultura de conservación o la producción integrada) y la introducción de razas ganaderas en peligro de extinción, a lo que habría que unir las acciones de reforestación de las tierras agrícolas. El segundo objetivo está relacionado con la *gestión sostenible de los territorios* a través de la Red Natura 2000 (que es la red de espacios europeos donde se imponen ciertas restricciones al aprovechamiento agrícola de los mismos, condicionando la actividad de los agricultores cuyas explotaciones estuvieran ubicadas en el entorno de tales espacios naturales).

El **Tercer Eje** (con un porcentaje mínimo del 10% del FEADER) se orienta hacia los objetivos 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 de *mejorar la calidad de vida de su población* (garantizando servicios básicos y equipamientos). Es un eje que se inspira en la experiencia acumulada por los “grupos de acción local” del programa Leader, grupos donde se han implementado interesantes proyectos de desarrollo permitiendo la emergencia de iniciativas empresariales a nivel de los territorios rurales. Con la creación de este eje se institucionaliza lo que eran iniciativas de carácter

piloto y experimental propiciadas por la Comisión Europea, integrando de modo definitivo la dimensión territorial en la nueva política de desarrollo rural.

ESQUEMA nº 1

**Ejes de actuación del Reglamento de Desarrollo Rural y porcentajes mínimos de financiación con cargo al FEADER (\*)**

EJES DE ACTUACIÓN	OBJETIVOS
<i>PRIMER EJE (10% de financiación mínima)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de la competitividad de la agricultura.</li> <li>• Mejora de la calidad de las producciones alimentarias</li> </ul>
<i>SEGUNDO EJE (25% de financiación mínima)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión sostenible de las explotaciones agrarias (programa agroambiental,...) y forestales.</li> <li>• Gestión sostenible de los territorios (Red Natura 2000).</li> </ul>
<i>TERCER EJE (10% de financiación mínima)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificación de actividades económicas.</li> <li>• Mejora de la calidad de vida en el medio rural</li> </ul>
<i>CUARTO EJE (5% de financiación mínima)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extensión del enfoque Leader a los tres ejes anteriores</li> <li>• Constitución de grupos de desarrollo rural</li> </ul>

(\*) Los porcentajes mínimos suman 50%. Los gobiernos nacionales pueden elevar esos porcentajes distribuyendo a su criterio entre los distintos ejes el 50% restante de los recursos asignados por el FEADER a cada Estado miembro.

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. En este sentido, el nuevo Reglamento se refiere al cuarto eje antes mencionado, un eje que es en realidad un eje transversal al que se le asigna recursos (un 5% de porcentaje mínimo de financiación) para

poder extender el enfoque y filosofía Leader a la aplicación de las acciones comprendidas en los tres ejes. Los Estados gozarán de un amplio margen de maniobra para concretar la metodología de aplicación y fijar sus prioridades en materia de política de desarrollo 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.

En definitiva, 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 territorial (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.

### **3. Los actores sociales ante la aplicación del Reglamento**

En torno al contenido del Reglamento surge un interesante debate, en el que se ponen de manifiesto los celos y desconfianza mutua entre los distintos grupos implicados en el desarrollo de las zonas rurales. Por un lado, los agricultores y sus organizaciones ven el Reglamento 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 y grupos de intereses (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 el porcentaje mínimo del primer eje y acaparar la mayor parte de los recursos disponibles (principalmente los que correspondan a la parte de cofinanciación nacional, cuyos recursos, como se ha señalado, saldrán en

gran medida de la modulación de las ayudas del primer pilar de la PAC y del art. 69 de la reforma Fischler)<sup>10</sup>. 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 ya mencionada escasa dotación del FEADER, más grave aún si consideramos que ha de aplicarse 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 deba impregnar a los tres ejes), se ha incluido el 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<sup>11</sup>. 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 (y por tanto provisional) de la Comisión, 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

---

<sup>10</sup> El art. 69 de la reforma de la PAC da opción a los gobiernos nacionales a transferir hasta el 10% del conjunto global de los recursos correspondientes a las ayudas del primer pilar, a financiar acciones del segundo pilar, especialmente acciones del programa agroambiental. Esta opción complementa así la de la modulación, constituyendo ambas opciones una fuente adicional de recursos para financiar el nuevo Reglamento de desarrollo rural.

<sup>11</sup> En España existen dos redes de desarrollo que articulan a la práctica totalidad de los “grupos de acción local” creados en el marco de la iniciativa Leader o del programa Proder. Una de esas redes es REDR (Red Española de Desarrollo Rural), mayoritaria en cuanto al número de grupos que integra, y la otra es REDER (Red Estatal de Desarrollo Rural), minoritaria, pero de fuerte implantación en algunas regiones como Galicia o Castilla-León. Las posiciones de una y otra red pueden verse en los trabajos de sus coordinadores A. GONZÁLEZ CABRERA (2005) y F. GONZÁLEZ DE CANALES (2005), respectivamente.

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 habría sido 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, haber mantenido 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 que quizá lo conveniente hubiera sido 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 que le caracteriza.

Otro elemento del debate se refiere al modo de interpretar la propuesta de que el método Leader impregne a todos los ejes a la hora de poner en marcha las correspondientes acciones. Hasta ahora el enfoque Leader se ha venido identificando con los actuales “grupos de acción local”, lo que lleva a pensar que la extensión de ese enfoque significaría o bien crear nuevos grupos (adaptados a las características de las acciones de cada eje) o bien ampliar las funciones de los grupos ya existentes para canalizar a través de ellos las iniciativas que se tomen en los tres ejes de actuación. Las tres organizaciones profesionales agrarias (ASAJA, COAG y UPA)<sup>12</sup> se oponen al unísono a que las acciones del primer eje (las relativas a la competitividad y mejora de la

<sup>12</sup> ASAJA (Asociación Agraria-Jóvenes Agricultores) representa sobre todo los intereses de las grandes y medianas explotaciones de agricultura extensiva, aunque también tiene una importante base de pequeños agricultores en algunas regiones. UPA (Unión de Pequeños Agricultores) y COAG (Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos) integran a titulares de pequeñas explotaciones ubicadas principalmente en zonas de agricultura intensiva, aunque también están presentes en zonas de olivar y viñedo. Junto a estas tres organizaciones ha emergido en los últimos años una nueva asociación de grandes empresarios agrícolas (GEA), que no ha tenido hasta ahora protagonismo en el debate sobre la aplicación del Reglamento de desarrollo rural. Sobre las organizaciones profesionales agrarias en España puede verse el trabajo de MOYANO (2002).

agricultura, como, por ejemplo, la instalación de jóvenes agricultores o los planes de mejora de las explotaciones) tengan que canalizarse a través de los actuales “grupos de acción local”, proponiendo que sigan aplicándose tal como se viene haciendo hasta ahora, es decir, con modelos descendentes y sectoriales dirigidos al agricultor (sea individualmente o en forma cooperativa). No obstante, en lo que respecta a las acciones del segundo eje (las relativas a la gestión territorial de las explotaciones, como, por ejemplo, el programa agroambiental, la reforestación de tierras agrícolas o la parte agraria de la red Natura), no hay tal unanimidad entre las organizaciones profesionales. Mientras ASAJA se opone también a que se aplique el método Leader en este segundo eje (prefiere que esas acciones se sigan aplicando como hasta ahora), UPA y COAG debaten con interés la idea de innovar en este sentido y de que, en torno a dichas acciones, pueda establecerse un nexo de unión entre las concepciones agrarias y territoriales del desarrollo rural mediante la presencia activa de los agricultores en los “grupos de acción local” (prefieren llamarlos “grupos de desarrollo rural” para remarcar que no han de ser una mera continuidad de los actuales “grupos”).

#### **4. Implicaciones sociales e institucionales**

El nuevo Reglamento de Desarrollo Rural supone un cambio en profundidad en los planteamientos hasta ahora vigentes y en el contexto de oportunidades en que se mueven los distintos grupos de intereses de la sociedad rural, lo que permite prever importantes efectos en sus estrategias y formas de articulación. 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 nuevas dinámicas que han de surgir en torno al desarrollo rural. Los agricultores no deberían temer la concepción agroterritorial del desarrollo rural implícita en el nuevo Reglamento, sino todo lo contrario, ya que, sin renunciar a tomar las decisiones pertinentes para la mejora de la competitividad y el logro de la eficiencia productiva en sus explotaciones (decisiones que encontrarían apoyo en el marco de la PAC y en el primer eje del Reglamento), se les abriría nuevas oportunidades para abordar iniciativas en línea con el principio de la multifuncionalidad (iniciativas que pueden ser tomadas tanto por las grandes como por las pequeñas explotaciones). 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. La responsabilidad de las organizaciones profesionales agrarias en este debate es grande dada su capacidad de influencia en la opinión de los agricultores. De ahí que sus dirigentes debieran ver con lucidez y con una perspectiva de largo plazo la potencialidad de las nuevas orientaciones de la política de desarrollo rural. Hay que tener en cuenta que las bases sociales de las tres organizaciones (ASAJA, UPA y COAG) son muy heterogéneas (ver nota nº 12 a pie de página), y que la defensa de los intereses de los agricultores a los que representan pasa tanto por concentrar esfuerzos en el primer pilar de la PAC (cada vez más restrictivo), como por ampliar sus acciones hacia el segundo pilar (en el que la profesión de agricultor encontrará una nueva legitimidad social).

De otra parte, los “grupos de acción local”, especializados hasta ahora en gestionar los programas Leader y Proder con una óptica fundamentalmente municipalista, tendrán que recomponerse a nivel interno para dar entrada a los nuevos actores que emergerán propiciados por el Reglamento (agricultores y organizaciones agrarias, cooperativas, organizaciones ecologistas, industrias agroalimentarias, propietarios forestales, empresarios de turismo rural,...). Impregnar de la filosofía participativa y ascendente del enfoque Leader las distintas acciones de desarrollo rural (tanto las agrarias como 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 (tal vez creando secciones especializadas) 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 promover 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. En sus advertencias señalan el hecho de que 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 (endógenos y exógenos) para afrontar los problemas de estas zonas desde

una perspectiva integral. Por el contrario, señalan, 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 agrónomos).

## **5. Algunas ideas para la implementación del reglamento**

Al analizar el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural, y con independencia del debate suscitado entre los grupos implicados, surgen algunas dudas sobre su viabilidad práctica, dudas que permiten atisbar algunas dificultades en su implementación. Es evidente que en el Reglamento se integran tres lógicas (cada una con sus correspondientes requerimientos institucionales) que pueden resultar difícilmente conciliables en la práctica si no existe clara voluntad política: una lógica 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).

Se puede 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 aquéllos una infraestructura de apoyo técnico y administrativo (preferiblemente en colaboración con las organizaciones profesionales 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 los espacios naturales de 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. Esta es una decisión importante, que debería ser objeto de una seria reflexión, pues se corre el riesgo de que el peso de la inercia y la presión de los grupos de intereses acaben troceando el Reglamento, perdiéndose la oportunidad de desarrollarlo con una voluntad de innovar en la implementación de políticas aplicadas hasta ahora de un modo disociado en la agricultura y el mundo rural. La virtud del nuevo Reglamento radica en que ofrece la oportunidad de integrar las dimensiones agraria y territorial en las políticas de desarrollo de las zonas rurales, y para ello se necesita una clara y decidida voluntad de los poderes públicos que evite el riesgo de una nueva disociación entre la política agraria y la política rural.

Cabe ofrecer una propuesta de síntesis, guiada por la convicción de que es necesario ir avanzando en la construcción de un nuevo partenariado entre agricultores y no agricultores en el mundo rural, pero también guiada por el pragmatismo para hacerla factible. Parece sensato pensar que gran parte de las acciones del primer eje (por ejemplo, los planes de mejora de las explotaciones) deban seguir aplicándose, como hasta ahora, con métodos descendentes (sin enfoque Leader), pero sin que ello cierre la posibilidad de que algunas de esas acciones puedan canalizarse a través de los "grupos de acción local" en aquellos territorios donde se considere necesario (de hecho, ya se viene haciendo, por ejemplo, con las actuaciones relativas a los proyectos ligados al desarrollo de pequeñas industrias agroalimentarias en el ámbito rural). En este sentido, se podría asegurar una financiación mínima (el porcentaje del 10% que fija el Reglamento) a las acciones aplicadas con la

tradicional metodología descendente, y comprometer que toda financiación adicional en este primer eje sea destinada a acciones a desarrollar de forma innovadora con el enfoque ascendente y participativo. Pensemos por ejemplo en los programas de instalación de jóvenes, que tan deficientes resultados han tenido con la metodología descendente y que podrían ser aplicados con nuevos métodos, más participativos y más acordes con las demandas reales de la población y con las necesidades del relevo y renovación generacional. Lo mismo podría decirse sobre los programas de formación, cuyos contenidos requieren una verdadera adecuación a los nuevos perfiles profesionales que demanda una agricultura competitiva y eficiente en la utilización de los recursos.

En lo relativo a las acciones del segundo eje, sin embargo, habría que ser innovadores y apostar por hacer de este eje el nexo de unión entre la agricultura y el territorio, entre los agricultores y el resto de la población rural, siendo los actuales “grupos de acción local” el ámbito de encuentro. En esta línea argumental, los “grupos de acción local” (reestructurados en su composición y funciones y con presencia activa de los agricultores) recuperarían la dimensión agraria (hoy bastante marginal dentro de los “grupos”) tan necesaria para el desarrollo de muchas zonas rurales. Estos renovados “grupos” (cabría denominarlos ya “grupos de desarrollo rural” para dar una señal de que no tienen por qué coincidir con los actuales “grupos de acción local”) podrían convertirse en ámbitos de debate donde definir, mediante planes estratégicos y de acuerdo con el principio de la multifuncionalidad, las grandes líneas directrices de la agricultura en cada territorio según sus necesidades, exigencias y singularidades. Tales planes estratégicos serían trasladados a la instancia correspondiente de la administración pública para recabar su apoyo económico y formulación jurídica, de modo que puedan implementarse en forma de acciones y proyectos concretos por el agricultor a través de contratos o acuerdos territoriales de explotación.

## 6. Conclusiones

La política de desarrollo rural comienza a consolidarse 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. Todo eso se plantea en un escenario complejo a nivel interno (la ampliación de la UE, nuevas demandas de los consumidores, nuevas prioridades en las agendas políticas,...) y externo (la creciente deslegitimación de la PAC en los foros internacionales de ayuda al desarrollo<sup>13</sup>, la nueva ronda de la OMC,...).

El 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). Es un hecho que los diez años de experiencia Leader 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 limitadas, 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),

<sup>13</sup> Sobre la PAC y las relaciones Norte-Sur puede verse ROMERO RODRÍGUEZ (2003).

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 lógica 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.

La reforma de la PAC y el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural suponen situar los temas agrarios y rurales en la agenda política de los gobiernos nacionales y regionales de la UE. Hasta ahora, la política agraria y rural de estos gobiernos se había limitado, salvo honrosas excepciones, a gestionar las ayudas procedentes de la UE en el marco de los dos pilares de la PAC o de la iniciativa Leader. Los temas agrarios y rurales parecían ser “asunto de Bruselas” escapando a los debates de la agenda política nacional. Hoy, los nuevos reglamentos de las OCMs reformadas y el del Desarrollo Rural introducen cambios sustantivos que amplían el margen de maniobra de los gobiernos nacionales y regionales para definir sus políticas agrarias y rurales. El desacoplamiento parcial o total de las ayudas directas y su modulación son cuestiones a decidir por los gobiernos, lo que hace que los temas agrarios se incorporen a la agenda política. Aún mayor será el margen de maniobra de los gobiernos nacionales y regionales en lo que se refiere a la aplicación del nuevo Reglamento de Desarrollo Rural, ya que deberán fijar la cuantía de los porcentajes destinados a cada uno de los ejes de actuación y establecer la parte de cofinanciación que le corresponde a cada Estado, además de concretar su metodología de aplicación. La prioridad que los gobiernos den a estos temas, además del grado de compromiso que estén dispuestos

a asumir a la hora de combinar acciones procedentes de distintos ámbitos de la acción pública en pro del desarrollo de las zonas rurales (educación, salud, equipamientos, infraestructuras, servicios sociales,...), marcará su mayor o menor sensibilidad ante los problemas de unas áreas fundamentales para el equilibrio social y la cohesión territorial.

### **Bibliografía**

- BARDAJÍ, I. ET AL., (2002), *Nuevas concepciones del desarrollo rural*, Madrid, Colección Politeya del CSIC,
- BUCKWELL, A. ET AL., (1998), *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, Comisión Europea–Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros .
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, (2004), *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Construire notre avenir commun. Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie (2007–2013)*, COM (2004) 101 final, Bruselas.
- (2004), *A New Partnership for Cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation*, Third Report on Economic and Social Cohesion, Febrero.
- (Dirección General de Agricultura), (2003), “Planting seeds for rural futures. Rural policy perspectives for wider Europe”, *II Conferencia Europea de Desarrollo Rural*, Salzburgo, 12–14 Noviembre.
- DELGADO, M. M., (2005), “La política rural europea: de la conferencia de Cork a la conferencia de Salzburgo”, en *XII Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 56–65.
- GONZÁLEZ CABRERA, A., (2005), “Desarrollo rural endógeno. Reflexiones ante el nuevo Reglamento europeo de Desarrollo Rural”, en *XII Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 75–83.
- GONZÁLEZ DE CANALES, F., (2005), “El enfoque Leader en la nueva política de desarrollo rural de la UE”, en *XII Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 84–93.
- GRUPO DE BRUGGE/BRUJAS, (1996/1997), *Agriculture: une tournant nécessaire*, Paris, Edition de l'Aube; edición en español en el Servicio de Publicaciones del MAPA.

- (2005), «La reforma de la PAC. Un análisis DAFO de la reforma Fischler», en *XII Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 177–193.
- IESA, (2004), *Agrobarómetro de Andalucía 2004*, Córdoba, IESA–CSIC.
- MOYANO, E., (2002), “Acción colectiva y representación de intereses en la agricultura española”, en C. GÓMEZ BENITO y J. J. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ (coords.), *Agricultura y sociedad en el cambio de siglo*, Madrid, Siglo XXI y Mc Graw Hill, pp. 567–595.
- MOYANO, E. y F. GARRIDO, (2003), “Capital social y desarrollo en zonas rurales. Una aplicación del enfoque del capital social al programa Leader II en Andalucía”, *Revista Internacional de Sociología*, CSIC, pp.
- PARLAMENTO EUROPEO, (2005), *A bid from the countryside. Rural economy’s contribution to the Lisbon Strategy*, Conferencia sobre Desarrollo Rural, organizada por el Comité de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo, Bruselas, 14 junio.
- PISANI, E., (2004), *Un vieil homme et la terre*, Paris, Editions du Seuil.
- ROMERO RODRÍGUEZ, J. J., (2003), “La PAC en el marco de las relaciones Norte–Sur”, en *XI Informe Socioeconómico de la Agricultura Española*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, pp. 102–109.
- SAPIR, A. ET AL., (2004), *An Agenda for a Growing Europe (The Sapir Report)*, Oxford, Oxford University Press.