

# **EVOLUCIÓN DE LAS TEORÍAS DE DESARROLLO RURAL: La aplicación en España**

**Jaime de Pablo Valenciano  
Anselmo Carretero Gómez**

*El presente artículo trata sobre las políticas de desarrollo en los países desarrollados desde la década de los cincuenta hasta los noventa. El artículo señala a grandes rasgos, como se va condicionando el mundo rural. Asimismo, trata sobre las políticas rurales aplicadas en la Unión Europea, y en especial en España. Finalmente presenta las consideraciones finales correspondientes.*

**151**

## **1. ANTECEDENTES**

La vida rural ha sufrido profundas transformaciones en los últimos cuarenta años, ligadas a los cambios que se han producido en la agricultura. Primero se pasó de la agricultura tradicional a la moderna, y después, en los ochenta, a la sostenible. Estos cambios, muchos de ellos consecuencia de decisiones tomadas fuera del mundo rural e impuestos por el crecimiento económico dominante, dificultan encontrar una definición de mundo rural. Así, la dedicación a tiempo completo a la agricultura ha dejado de ser característica común de las zonas rurales; el desarrollo de las comunicaciones y el transporte han contribuido a romper, en buena parte, su aislamiento; y factores externos (inversiones exteriores, zonas residenciales) han cambiado su faz.

Podríamos definir el mundo rural, siguiendo a la OCDE, como «el conjunto de regiones o zonas con actividades diversas (agricultura, artesanía, pequeña y mediana industria, comercio, servicios, etc), en las que se asientan pueblos, aldeas, pequeñas ciudades y centros regionales, así como espacios naturales y cultivados». El mundo rural así definido representa casi el 80% del territorio comunitario y lo habitan y/o desarrollan en él sus actividades más del 50% de la población total de la Unión Europea.

El medio rural se encuentra hoy en un frágil equilibrio ante las funciones que se le exigen. Por un lado, se le pide que produzca alimentos y facilite materias primas en el marco de un desarrollo sostenible. Por otro, que sea zona para el equilibrio ecológico y para las actividades de ocio y descanso.

El concepto Desarrollo Rural se acuña durante los años setenta como reacción a los efectos negativos que, sobre los países en desarrollo, estaba produciendo el modelo dominante desde la década de los cincuenta. Dos hechos se estaban manifestando con gran nitidez en estos países:

- la pobreza se concentraba fundamentalmente en las áreas rurales.
- la agricultura podía ser cuello de botella o motor de desarrollo global, en función de la estrategia seguida.

Aunque en los países en vías de desarrollo hablar de Desarrollo Rural equivale, en la práctica, a hablar de desarrollo agrícola, en los desarrollados el Desarrollo Rural tiene una acepción mucho más amplia, siendo la agricultura, en muchos casos, una actividad más.

152

En todo caso, siempre conviene tener en cuenta que la complejidad, la diversificación y la especialización de la economía rural, en función de las comarcas y regiones, y las dificultades en cada una de ellas para entender y aceptar el nuevo ambiente económico, dificultan la elaboración de una doctrina común y el consenso sobre su aplicación.

En este artículo se va a realizar un recorrido sobre las políticas de desarrollo en los países desde la década de los cincuenta hasta los noventa, señalando, a grandes rasgos, como se ve condicionado el mundo rural. También se verán las políticas rurales aplicadas en la Unión Europea, y en especial en España. Por último se realizarán las consideraciones que se puedan extraer de los epígrafes anteriores.

## 2. DÉCADAS DE LOS CINCUENTA Y SESENTA

### A. Antecedentes del desarrollo rural

Los organismos creados durante la segunda mitad de los cuarenta con el fin de facilitar la reconstrucción y el desarrollo una vez terminada la Segunda Guerra Mundial (la ONU, el FMI y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, BIRD, en 1945, la OECE en 1947) hacen que tomen impulso las teorías del Desarrollo Económico, preocupadas tanto por los países desarrollados como por los subdesarrollados. Esto último se vio favorecido por el fenómeno -especialmente

importante durante los años cincuenta y sesenta- de la descolonización, que llevó a la creación de muchos nuevos países (se duplicó su número durante esos años) que, como los ya existentes, tenían entre sus fines principales el logro de un rápido desarrollo económico. La guerra fría fue también otro de los factores que espoleó el desarrollo económico.

En estos años predominan dos modelos de desarrollo: el que podríamos llamar ortodoxo y el estructuralista.

a. En el modelo ortodoxo, llamado por algunos «de expansión del núcleo capitalista», que se apoya en las teorías clásica y neoclásica del intercambio y la ventaja comparativa, destacan dos enfoques:

a.1 El primero es debido a Rostow, y asigna al sector agrario un papel dinámico en el proceso de transición, actuando como sector locomotora: provee de alimentos a una población creciente, adquiere bienes manufacturados a los sectores industriales emergentes, genera capital para invertir en los sectores locomotora no agrarios y les provee de mano de obra. Algunos partidarios de este enfoque insisten en la importancia de la adopción de innovaciones tecnológicas en la agricultura comercial, con el fin de incrementar la producción de alimentos y productos para la exportación.

a.2 La dificultad para aplicar las anteriores características a los países subdesarrollados llevó a la aparición de un segundo enfoque, llamado de la «economía dual», que consideraba que, en las economías no occidentales que habían estado sometidas al colonialismo, convivían dos sectores claramente diferenciados, un sector tradicional muy retrasado y otro moderno en crecimiento. El modelo, propuesto entre otros por Lewis, se basa en la transferencia de factor trabajo desde el sector agrícola -de baja productividad- al sector industrial -de alta productividad-, hasta que la productividad marginal del trabajo de ambos se iguale. Mientras esto ocurre la industria empleará mano de obra procedente del sector agrario a salarios próximos a la subsistencia, inferiores al valor de la productividad marginal del trabajo en ella, lo que genera un excedente que los empresarios reinvertirán creando nuevos puestos de trabajo, que seguirán siendo ocupados por la mano de obra agraria excedente. Esta transferencia de mano de obra no supone una disminución de la producción agraria, pues al ser excedente su productividad marginal es nula. Cuando se agote el excedente de mano de obra agraria, la productividad marginal del factor trabajo en la agricultura aumentará, aumentando también los salarios, y el sector agrícola pasará a competir con el industrial en el mercado de trabajo, desapareciendo la dualidad al haberse alcanzado cierto desarrollo en toda la economía.

- b. El segundo modelo, el estructuralismo, se desarrolla sobre todo en América Latina. Basándose en que los términos de intercambio tienden a perjudicar a los países de la periferia (América Latina) y a favorecer a los países desarrollados, propone, como estrategia de desarrollo, la industrialización orientada al interior, siguiendo la política de invertir en la producción de bienes industriales que sustituyan a los importados.

En todo caso, para los modelos de crecimiento de los años cincuenta y sesenta la industria es el sector locomotora del desarrollo, considerándose la industrialización como condición previa y necesaria al mismo. En buena medida, el desarrollo se medía por el aumento de la participación de la industria en la producción global. La agricultura tenía, en cierta manera, la consideración de sector residual: es un sector con dificultades para adaptarse a la nueva situación, que va perdiendo paulatinamente peso en el conjunto de la economía, y con cierto papel de almacén de recursos para la industria (incluida la mano de obra). Por estos motivos la inversión en el sector agrario apenas fue fomentada.

154

Esta insistencia en la industria, tanto por parte de los economistas ortodoxos como estructuralistas, no supuso el total abandono de la agricultura y, de hecho, se iniciaron algunos programas orientados al incremento de la producción agraria, con el fin de que los agricultores de los países subdesarrollados aumentaran la productividad asignando los recursos de una manera más eficaz y adoptando la tecnología de los países desarrollados. El modelo pretendía, en los años de la guerra fría, transferir no sólo tecnología, sino también instituciones sociales y democracia local a esos países, buscando un cambio rural «no revolucionario». Pero la producción agraria no aumentó como se esperaba a causa de las barreras institucionales y de la falta de adecuación del modelo a la realidad de los campesinos de las zonas en las que se aplicó. No basta con reasignar los recursos para que aumente la productividad; hay que mejorarlos y dar a los agricultores la formación necesaria para que los apliquen correctamente.

Durante la década de los cincuenta se demostró que una producción agrícola reducida puede estrangular el crecimiento de los demás sectores, y en los sesenta se comprobó que el rápido crecimiento de la demanda de alimentos no podía ser atendido por un sector agrícola cuya tecnología permanecía estancada. Esto hizo que se fuera abandonando, lo que podríamos llamar, «el fundamentalismo industrial», para pasar a dar más importancia a la producción agraria dentro del desarrollo global. Los trabajos realizados pusieron de relieve que:

- la pobreza rural en los países subdesarrollados no está causada por la ineficiencia de los agricultores, sino por la falta de tecnología adecuada a sus circunstancias y del capital humano necesario para la introducción del cambio tecnológico y su posterior utilización.

- esta carencia se produce como consecuencia de la ausencia de inversiones en investigación y en educación rural.
- la falta de inversiones se debe a que las políticas económicas nacionales infravaloran la importancia de la agricultura.

Se pasó así a una nueva estrategia con respecto a la política agraria, conocida como «Revolución verde». Se comprobó que la reforma agraria y el conocimiento de los efectos del sector agrario sobre la economía global son indispensables para el desarrollo. Y que para llevar a cabo esta reforma no basta con cambios en los regímenes de tenencia y propiedad de la tierra, sino que es necesario estimular el incremento de la producción a través de la tecnología y de políticas crediticias y de precios... y de la formación.

A finales de los sesenta se comenzó a discutir la eficacia de las políticas de sustitución de importaciones, al comprobar que en los países en los que se había llevado a cabo no habían contribuido al desarrollo del sector agrario; se había producido una mayor concentración de riqueza en manos de los que trabajaban en los sectores protegidos de la competencia exterior, desestimularon las exportaciones, aumentaron el paro, agravaron el problema de los pagos exteriores y, en no pocos casos, se había llegado a un estancamiento con graves problemas sociales que terminó con la implantación de dictaduras.

En occidente, una serie de hechos (crecientes niveles de pobreza, impacto sobre los recursos ambientales...) llevaron a modificar el enfoque de desarrollo de los años sesenta, y se produce una disociación entre los términos crecimiento y desarrollo, que hasta el momento se utilizaban prácticamente como sinónimos. Se comienza a hablar de la Teoría del Bienestar, en el que se da menos importancia al crecimiento y más a la reducción de desigualdades (satisfacción de necesidades básicas y creación de empleo), dejando de ser prioritario el incremento del PIB, para pasar a un primer plano la distribución de la renta.

### **B. Situación en los países desarrollados. transformaciones del mundo rural: hacia una agricultura productivista**

En los países desarrollados el mundo rural en estas décadas no fue objeto de políticas específicas, se limita a ser proveedor de alimentos y materias primas y se ve afectado por dos características de la industrialización: la urbanización y el progreso tecnológico. La urbanización exige un aumento de la oferta de alimentos que se consigue a través del incremento de la productividad mediante el progreso tecnológico ahorrador de mano de obra: es el paso de la agricultura tradicional a la moderna, especializada e intensiva en capital. La mano de obra excedente emigra a los centros industriales.

Las políticas de precios garantizados favorecieron este tipo de agricultura, fomentando el incremento de la producción y protegiéndolo de la competencia exterior. El aumento de los rendimientos se consiguió, en muchos casos, intensificando el uso de input químicos, y mecánicos. Todo esto llevó a muchas regiones a una especialización -que a veces llegó al monocultivo- en base a las ventajas comparativas de cada zona.

Pero no todos los agricultores fueron capaces de hacer frente a las exigencias del cambio, y muchos se vieron obligados a abandonar la actividad agraria y a emigrar, o a buscar complementos a las rentas agrarias.

La repercusión de estos cambios en el medio rural fueron, entre otras:

- Un descenso de la demanda de bienes y servicios.
- Una reducción de la vitalidad de las sociedades rurales, pues emigraba la población más dinámica: la joven.
- Al disminuir los habitantes, disminuyeron los ingresos fiscales y se incrementaron los costes per cápita del mantenimiento de los servicios públicos y las infraestructuras. Lo que se tradujo en la desaparición de algunos (escuelas, médicos, medios transporte...), disminuyendo la calidad de vida, y favoreciendo, aún más, la emigración.

156

### 3. AÑOS SETENTA

#### A. Aires de cambio

En los años setenta se inicia un importante debate que conduce a prestar mayor atención a los problemas del empleo, la distribución de la renta y las necesidades básicas, y que se plasma en múltiples aportaciones. Algunos de los modelos que aparecen en esta década son:

1. El llamado **Crecimiento con Equidad**, en el que son prioritarios objetivos como la creación de empleo y la satisfacción de necesidades básicas (nutrición, vivienda, salud, educación...), sin hacerlos depender del logro de otros, como el aumento de la renta per cápita. Esto supuso replantear las políticas de desarrollo nacionales e internacionales, y con este fin, el Banco Mundial puso el acento en el **Desarrollo Rural**, apareciendo éste como modelo de desarrollo y como disciplina académica. Este giro dio a la agricultura un papel importante en los programas de desarrollo, papel que venía justificado por múltiples motivos:
  - la mayor parte de la población en los países en desarrollo vive en el medio rural.

- la baja productividad agrícola es la causa más importante de la pobreza.
- los precios de los alimentos son el determinante del poder adquisitivo tanto de los pobres rurales como urbanos.
- la industria urbana se había revelado como incapaz para absorber la mano de obra derivada del rápido crecimiento de la población y del éxodo rural. De aquí que la creación de empleo en el medio rural se vea como una estrategia para frenar las emigraciones masivas a las ciudades.

Para desarrollar estos modelos se realizaron estudios con el fin de mejorar el conocimiento de las economías agrarias, lo que hizo posible que las agencias de desarrollo y los gobiernos de los países del Tercer Mundo comenzaran a poner en práctica programas de Desarrollo Rural Integrado, que perseguían:

- Un empleo para la población rural más productivo, mejor remunerado y socialmente satisfactorio, no necesariamente en el sector agrícola.
- Mejor acceso a los medios de producción.
- Una distribución más equitativa de los beneficios de la producción y mayor igualdad de acceso a los servicios públicos y prestaciones sociales.
- Mayor participación de la población rural en la adopción de las decisiones que afectan a su bienestar.
- Una mejor y más racional ordenación de los recursos naturales renovables y, en particular, de los no renovables.

---

**157**

Todo esto exige unas infraestructuras, unos servicios y unas instituciones que generen las condiciones adecuadas para crear y mantener una nueva agricultura y fomentar la modernización del mundo rural.

La experiencia ha demostrado que los programas de Desarrollo Rural Integrado han desarrollado más los servicios sociales que las actividades económicas productivas. La falta de capacidad de muchos proyectos para incrementar la producción se ha debido al desconocimiento de las posibilidades técnicas locales y a las limitaciones de la estructura agraria y de las instituciones locales. Con frecuencia se han llevado a cabo proyectos genéricos sin adaptarlos adecuadamente a las necesidades y recursos de las zonas rurales en las que se han aplicado.

2. Otro modelo es el de Desarrollo Endógeno. En él, el factor humano asume el papel central como fuerza dirigente y como fin último del desarrollo. Pretende que al hablar de desarrollo no se trate sólo el aspecto económico, sino que se vaya más lejos, buscando una solución óptima y global en beneficio de la humanidad. Los dos principios generales del desarrollo endógeno son:

- La identidad cultural, que supone reconocer el derecho de cada nación a preservar su propia cultura, a la vez que está abierta a las demás.
- Debe basarse en la participación y la iniciativa del propio pueblo. Es un proyecto de civilización verdaderamente humano.

Muchos cuestionan la operatividad del Desarrollo Endógeno pues, al ser una convergencia entre el desarrollo y la cultura, no parece fácil llevarlo a la práctica. No obstante, la UNESCO apoyó su concepción por entender que el desarrollo no puede fijarse sólo en los aspectos económicos y debe tener en cuenta los fenómenos sociales y el contexto histórico.

3. Por último, y como consecuencia de las preocupaciones acerca de la escasez de recursos, puesta de manifiesto en el programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y en el informe Meadows (1977) sobre los límites del crecimiento y otros trabajos posteriores sobre el crecimiento cero, nace el modelo del Ecodesarrollo, que postula un desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente<sup>1</sup>. Este modelo intenta que los precios de los bienes recojan los costes sociales del deterioro de los recursos naturales y que las inversiones respondan a criterios de eficacia económica, explotándose los recursos, renovables o no, de forma óptima. Se trata de un modelo de difícil aplicación.

---

158

Todos estos enfoques de los setenta son antecedentes inmediatos del modelo de desarrollo que tomará forma a lo largo de la década de los ochenta con el nombre de Desarrollo Sostenible.

## B. Crisis de la agricultura moderna

Al inicio de los setenta en los países desarrollados las disparidades regionales son tales que se convierten en un factor político de primera magnitud. La Política Agraria inicia una tímida apuesta por las infraestructuras con el fin de ayudar a los agricultores que no han sido capaces de adaptarse al cambio (por inadecuado tamaño de su explotación, falta de medios financieros o falta de preparación para afrontar la modernización), a la vez que se facilitan ayudas para que los agricultores de edad abandonen la actividad.

La situación económica ha cambiado y la industria ya no es capaz de absorber la mano de obra que sale del sector agrario. Las políticas de desarrollo rural seguidas

<sup>1</sup> No es este lugar para tratar sobre la relación entre el desarrollo, la población y los recursos. En todo caso, es totalmente discutible el postulado de que para lograr el desarrollo económico haya que tender al crecimiento cero (en particular de la población). También se podría hablar mucho sobre la escasez de los recursos.

por los gobiernos tratan de mejorar el nivel de vida del mundo rural, mediante infraestructuras físicas (transporte, comunicaciones, electrificación, saneamientos...) y ayudas para el asentamiento de empresas en las zonas rurales. Muchas de estas medidas no dieron los resultados deseados, entre otros motivos, por estar diseñadas «desde arriba», con escaso protagonismo de las comunidades rurales.

## **4. AÑOS OCHENTA**

### **A. De nuevo el neoclasicismo**

En los ochenta resurge el modelo neoclásico, y el crecimiento vuelve a pasar al primer plano. Las razones son varias: toman el poder partidos conservadores en Gran Bretaña (1979), Estados Unidos (1980) y Alemania (1981), lo que se tradujo en una serie de cambios en los planteamientos de los organismos internacionales (FMI, BM); el éxito de los pequeños dragones del Pacífico en su modelo de desarrollo...

Se distinguen dos corrientes:

1. La primera toma como modelo países de nueva industrialización, y hace hincapié en las ventajas de la industrialización orientada a la exportación y en la eficacia de los mercados como instrumento para realizar la asignación óptima de los recursos. Critica la intervención del Estado en los mercados y ensalza las ventajas de la participación plena en el comercio mundial.

Los partidarios de este modelo insisten en que la capacidad tecnológica de cada país en desarrollo es vital para lograr su industrialización sostenida, pues genera mayor crecimiento, mejora la distribución de la renta, genera empleo y resiste mejor los choques externos.

El resurgir neoclásico influyó, como hemos dicho, en la política crediticia del BM y el FMI que, para las ayudas a los Planes de Ajuste Estructural, exigía que fueran acompañados de ciertas condiciones (política de precios, desregulación de la economía, privatizaciones de empresas públicas y que se evitara la discriminación negativa a las exportaciones). Esta política ha recibido duras críticas, incluso por parte de autores ortodoxos, por no resolver los problemas a los que se dirige y por crear otros nuevos. En muchos casos las zonas rurales han quedado relegadas y han sufrido graves problemas de abastecimiento alimenticio.

2. Paralelamente, otro grupo de autores intentó llevar a cabo una nueva revolución verde, defendiendo que la introducción del progreso tecnológico en la agricultura (variedades más resistentes a las plagas y a la sequía...) genera un

excedente comercial importante, eleva las rentas agrarias y el empleo y, por ello, la demanda de la población rural.

Para lograrlo, piden la ayuda del gobierno para la financiación de infraestructuras rurales, investigación agraria y educación. Esta es la diferencia con respecto a la revolución verde de los sesenta, que consideraba que el mercado era el único mecanismo válido para los cambios económicos y sociales.

En los ochenta, la autosuficiencia alimentaria de los países en desarrollo se convirtió en objetivo prioritario de los modelos de desarrollo y su puesta en práctica fue apoyada por los organismos internacionales si iban acompañados de las políticas adecuadas. Estas políticas se enmarcan, por otra parte, en el concepto, mundialmente aceptado, de sostenibilidad.

## **B. Nuevos retos para el sector agrario**

**160**

En los países desarrollados, en el inicio de los ochenta, encontramos zonas rurales muy dispares:

- Zonas con un nivel de población tan reducido, que corren el riesgo de quedar desérticas, a no ser que se localicen en ellas nuevas actividades, o la administración destine ayudas para la conservación del medio, elevando la renta de sus habitantes.
- Zonas que, sin estar especialmente desarrolladas, conservan cierto número de habitantes, y en las que la agricultura juega un papel importante, en el mantenimiento del equilibrio social y en la estructura económica, proporcionando un medio ambiente natural sano.
- Zonas en las que se ha producido una importante diversificación económica, con empresas que emplean mano de obra poco especializada y cierto desarrollo del sector servicios (turismo, segunda residencia, residencias tercera edad...). Son zonas más dependientes de las fuerzas exteriores.

En todos los casos se ha reducido el aislamiento de épocas anteriores, produciéndose cierta homogeneidad de la vida socioeconómica rural, debido al desarrollo de los medios de comunicación y transporte. En el tercer caso la aparición de nuevas actividades y residentes exponen al medio rural a nuevas ideas e influencias, profesiones y preferencias, y aparecen nuevas demandas de bienes y servicios. Todo esto enriquece la vida rural y aumenta las oportunidades sociales y culturales.

Pero, al mismo tiempo, aparecen nuevos conflictos a la hora de gestionar el medio ambiente y los recursos naturales, pues la sociedad asigna al mundo rural un nuevo papel: el papel de protector de la Naturaleza y lugar de ocio y descanso, exigiéndole una agricultura no contaminante.

Estas demandas sociales suponen un nuevo reto para el sector agrario. Se le pide que abandone las prácticas productivas contaminantes, proponiéndole una agricultura que utilice de forma óptima los factores productivos. Además se desea retener un mínimo de trabajadores agrícolas que mantenga el tejido social en las zonas rurales, conserve el medio ambiente y salvaguarde el paisaje agrícola.

## 5. AÑOS NOVENTA

### A. Hacia el desarrollo sostenible

En los años noventa toma plena vigencia el concepto de desarrollo sostenible. El concepto de sostenibilidad empezó a ser utilizado en 1980 por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales en su estrategia mundial. La FAO, en el informe sobre el estado mundial de la agricultura y la alimentación, publicado en 1989, entendía como desarrollo sostenible «el manejo y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional, de tal manera que asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo sostenible (en los sectores agrícola, forestal y pesquero) conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable». En definitiva desarrollo sostenible es aquel que satisfice las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas.

La Comisión Mundial para el Desarrollo del Medio Ambiente en su informe «Nuestro futuro común» insiste en la necesidad de lograr un desarrollo agrícola sostenible, y propone, entre otras medidas, «fusionar medio ambiente y economía en la toma de decisiones».

El problema del desarrollo sostenible se plantea cuando llega el momento de la aplicación de los principios, aceptados por todos, a las situaciones concretas, pues existe el peligro real de prestar más atención a los problemas inmediatos, que a los a largo plazo, que es donde se enmarcan los referentes a la ordenación sostenible de los recursos naturales.

### B. Hacia un desarrollo sostenible en el medio rural

A las políticas agrarias de los noventa en los países desarrollados se les pide que promuevan el desarrollo de sistemas de producción sostenible, lo que exige cambios importantes:

- Reducción del consumo de energía fósil.
- Menor uso de pesticidas químicos.
- Reducción de la erosión de los suelos.
- Reducción de la descarga de nitratos en el agua.
- Reducción de la contaminación de aguas subterráneas.
- Uso eficaz del agua del riego.

Esto supone, en muchos casos, una agricultura menos intensiva en capital y más intensiva en trabajo. Por ahora, en general, la agricultura sostenible es más una guía para los programas de investigación agraria, que para la práctica agrícola, pues no se dispone de la tecnología adecuada para asegurar el nivel de producción requerido. Otro problema importante para abordar la agricultura sostenible es contar con instituciones capaces de aplicar las cuestiones ambientales, asegurando la equidad intergeneracional. No se puede olvidar que la asignación eficiente de los recursos en el tiempo exige una distribución, entre generaciones, de los derechos sobre los recursos y el medio ambiente.

## 162

La nueva política agraria pretende recuperar y conservar el estado de fertilidad de los suelos erosionados o contaminados. Para ello deberá arbitrar medidas de estímulo o de penalización para que los agricultores realicen las labores convenientes,... o realizarlas la propia administración.

El cuidado y gestión de los recursos naturales exige una planificación de su uso basados en un conocimiento específico que la población rural, en muchos casos, deberá adquirir. Esto requiere financiación por parte del Estado, o, lo que es lo mismo, de la sociedad. Dependiendo de lo que ésta esté dispuesta a pagar, la población rural realizará las tareas correspondientes y, sobre todo, podrá permanecer, o no, en el medio rural.

Las políticas para el medio rural dependen de las zonas a las que van dirigidas. En unas la actividad agraria sigue siendo la principal y no se perciben alternativas de empleo industrial o de servicios, por lo que la retención de la población sólo es posible vía prestación o remuneración de bienes públicos. En otras las actividades agrarias, industriales y urbanísticas han traspasado los límites ecológicos tolerables, y el problema no es la permanencia de la población sino proteger al medio ambiente de las agresiones.

La descentralización de las instituciones públicas, al dar más autonomía y responsabilidad a las autoridades regionales y locales, ha facilitado la resolución de los problemas rurales, fomentando la participación de la población rural en la elaboración de los proyectos y programas para su propio desarrollo.

## 6. LAS APLICACIONES DE LAS POLÍTICAS RURALES EN LA UNIÓN EUROPEA, Y EN ESPECIAL EN ESPAÑA

La Política Agraria Común constituida en 1962, recogía fielmente los principios y objetivos a seguir. Como principios básicos estaban el de unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera. En cuanto a los objetivos prioritarios estaban el de garantizar un nivel equitativo a los agricultores, la estabilidad de los mercados, la seguridad de los suministros de alimentos y unos precios razonables para los consumidores.

Esta Política Agraria ha supuesto que numerosos agricultores abandonen las tierras, y que además un 20% de estos agricultores reciban el 80% de los recursos debido al vínculo que establece el sistema entre apoyo de precios y volumen de alimentos. (Comisión, 1992, 5).

Todo ello ha originado un desequilibrio entre las distintas regiones de la Comunidad, que se acentúa de una forma notable en aquellas que podemos calificar de agrarias. Esta consideración la tienen aquellas regiones que representan un porcentaje de empleo total en la agricultura superior a la mitad de la media Comunitaria. Incluiría en el caso de España a todo su territorio, exceptuando Madrid, Cataluña, Baleares y el País Vasco.

Dentro del amplio concepto de zonas agrarias podemos señalar a las rurales como aquellas sometidas a una crisis de su agricultura tradicional, originando el abandono de las tierras y el consiguiente movimiento migratorio hacia zonas consideradas como más desarrolladas, siendo zonas potencialmente activas de desertificación.

Una de las reformas emprendidas de la Política Agraria Común fue la realización del Libro verde en 1985. Entre sus conclusiones recogía la necesidad de que la política de mercado, centrada fundamentalmente en la política de precios, necesitaba medidas complementarias que se basaran en el apoyo a la actividad agraria en las zonas en las que sea indispensable para la ordenación territorial, el mantenimiento de los equilibrios sociales y la protección del medio ambiente, sensibilizando cada vez más a los agricultores con el problema medio ambiental.

La reforma del Tratado constitutivo de la C.E.E. y la puesta en marcha del Acta Única Europea el 17 de febrero de 1986, en su artículo 130, establecía los siguientes objetivos en cuanto a la Política Medioambiental:

- La conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente.
- La protección de la salud de las personas.
- La utilización prudente y racional de los recursos naturales.

- El fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

Siguiendo con estos parámetros, en los objetivos de la Reforma de la Política Agraria Común de 1992, se indicaba que era necesario mantener un número suficiente de agricultores en las tierras. En el documento de reflexión de la Política Agraria Común (1991) se recogía literalmente lo siguiente: *Es la única forma de preservar el medio ambiente, con un paisaje milenario y un modelo de agricultura familiar que es expresión de un modelo de sociedad. Para ello es necesario una política activa de desarrollo rural, y esta política no podrá realizarse sin agricultores. Se confirma la opción elegida en el libro verde.*

La Comisión hace uso de cuatro fuentes de financiación para llevar a la práctica sus programas de corrección de desequilibrios regionales en la Comunidad. Se trata de los Fondos Estructurales; el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA).

**164**

El objetivo de los Fondos Estructurales es promover el equilibrio económico y social dentro de la Unión Europea y reducir las disparidades regionales, financiando en colaboración con los Estados miembros de desarrollo en las regiones.

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): Este fondo participa en la financiación de inversiones productivas que permitan la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo duraderos; inversiones en infraestructuras; desarrollo del potencial endógeno de las regiones mediante medidas de fomento y de apoyo a las iniciativas de desarrollo local y a las actividades de pequeñas y medianas empresas. En las zonas Objetivo nº 1 también participa en inversiones en el sector de la educación y la sanidad, en el ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico.

Este Fondo estructural está dirigido a reducir las disparidades de desarrollo entre las regiones de la U.E. y está gestionado por la Dirección General de Políticas Regionales.

- Fondo Social Europeo (FSE): Este fondo dedica sus recursos a medida de formación profesional acompañadas en caso necesario de medidas de orientación profesional así como a ayudas para la contratación o para el establecimiento de empresarios individuales. Se benefician de la participación del Fondo las medidas cuyos destinatarios son los desempleados y las personas que puedan perder su empleo como consecuencia de reestructuraciones o que estén empleadas en pequeñas y medianas empresas.

- Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Selección Orientación (FEOGA-O): Sus intervenciones tienen por objeto la conservación del espacio rural, la reorganización y el fortalecimiento de las estructura agrarias y el desarrollo rural. Son medidas cuyos objetivos son: favorecer la instalación de jóvenes agricultores, la reconversión, diversificación y disminución de la producción y otras acciones cuya financiación no esté prevista por el Reglamento FEDER,

Los Fondos Estructurales intervienen prioritariamente en la consecución de cuatro objetivos de la U.E. que se concentran geográficamente en regiones con especiales dificultades económicas:

- Objetivo 1: Fomento del desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (cuyo PIB) por habitante sea inferior al 75% de la media comunitaria).
- Objetivo 2: Reconversión de las regiones o zonas de regiones afectadas por la crisis industrial.
- Objetivo 5b: Desarrollo rural y adaptación estructural de las zonas rurales frágiles.
- Objetivo 6: Regiones con densidad de población muy baja - menos de ocho habitantes/Km<sup>2</sup>- (Suecia. -Finlandia).

165

Los demás objetivos con carácter horizontal para todo el territorio son:

- Objetivo 3: Lucha contra el empleo de larga duración e inserción profesional de los jóvenes.
- Objetivo 4: Adaptación de los trabajadores a los cambios industriales.
- Objetivo 5a: Adaptación de las estructuras agrícolas, transferencia y comercialización en la agricultura.

Existen además el Fondo de Cohesión creado para completar la acción de los Fondos Estructurales en los países cuyo PIB por habitante sea inferior al 90% de la media comunitaria (España, Grecia, Irlanda y Portugal), este fondo dispone de 13600 millones de ECUS para el período 1994-1999

Las acciones financiadas por los Fondos Estructurales se basan en cuatro principios fundamentales:

- Concentración de la ayuda sobre los seis objetivos prioritarios.
- Participación de las autoridades regionales, nacionales y comunitarias.
- Adicionalidad de la ayuda comunitaria que completa los esfuerzos de los Estados miembros.
- Programación de programas plurianuales que permiten una planificación razonable durante un período prolongado.

Los programas regionales que se aplicarán durante el período 1994-1999 serán financiados por los fondos Estructurales FEDER, FEOGA\_O y las Administraciones Nacionales (Central y Autonómica). El FSE apoyará la formación profesional y las ayudas al empleo.

Los programas de desarrollo endógeno pretenden movilizar los recursos locales y propiciar un desarrollo a partir de las propias potencialidades. El ámbito de actuación será municipal, comarcal, y excepcionalmente provincial. Con ello se permite un diagnóstico más eficaz de los problemas, el diseño de estrategias adecuadas a la zona y la participación activa de los agentes locales en todo el proceso de desarrollo. Serán financiados por los Fondos Estructurales, las administraciones públicas, nacionales, autonómicas y el sector privado.

El desarrollo rural en España se encamina en las siguientes líneas de actuación:

1. Retiradas de tierras de la producción:

El objetivo de esta medida eran los cultivos herbáceos sometidos a una Organización Común de Mercado, no pudiéndose acogerse los huertos familiares, praderas y pastos. De esa forma se trataba de corregir los desequilibrios existentes entre la producción y la capacidad de la demanda de mercados de determinados sectores.

2. Arrendamientos rústicos históricos:

En este tipo de actuaciones esta encaminada a facilitar a los titulares de arrendamientos rústicos históricos, el derecho de adquisición de las fincas que vienen cultivados desde hace mucho tiempo (antes ley marzo de 1935).

3. Programa forestal:

Este programa abarca todo el territorio nacional y contempla la doble función social que cumple el sector: la función de conservación del medio ambiente (lucha contra la erosión, protección de la diversidad de la fauna y flora, conservación del paisaje, etc), en combinación con la función productiva (déficit maderero), y, fundamentalmente, provoca y controla el cambio de uso del suelo agrícola excedentario por razones de reestructuración del sector. (MAPA, 1996, 10).

4. Programa agroambiental

Podemos diferenciar las medidas aplicadas al territorio nacional, relacionadas con la formación, razas en peligro de extinción y agricultura ecológica, y las medidas de zonas específicas tales como actuaciones en parques nacionales.

5. Fomento asociativo

Los beneficiarios de estas ayudas deben de estar agrupados en forma de cooperativas o S.A.T. y tienen que estar reconocidos como agrupaciones u organiza-

ciones de productores. Las acciones de formación son imprescindibles para poder implementar la producción hacia nuevos mercados, así como la necesidad de fomentar el asociacionismo en sus diversos grados.

6. Cese anticipado en la actividad agraria

El planteamiento de esta ayuda es el rejuvenecimiento de los titulares y trabajadores de las explotaciones (tener 60 años y no haber cumplido 65) sustituyéndolos por agricultores más jóvenes, así como la reestructuración de aquellas con el aumento de dimensión.

7. Indemnización compensatoria

Se trata de unas ayudas en forma de subvención directa a las rentas agrarias dirigidas a complementar los ingresos de los productores de zonas desfavorecidas de montaña, intentando atenuar el despoblamiento que se está produciendo.

8. Diversidad de la actividad económica en el medio rural.

La reforma de los fondos estructurales de 1988, fue un planteamiento de base, para limitar la política de precios que se estaba llevando a cabo. También se llegó a la conclusión que para mantener el tejido socioeconómico del medio rural era necesaria una reconversión de la agricultura en otras actividades complementarias, logrando de esta forma diversificar la producción.

---

**167**

Siguiendo las directrices de esta última línea de actuación, se ha realizado el Programa Comunitario de Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural (LEADER). Con esta iniciativa se pretende conseguir un desarrollo rural en las zonas deprimidas, basado en la utilización global de los recursos comarciales, tanto agrarios como no agrarios.

Ante estos planteamientos las instituciones comunitarias y los Estados miembros abogan por una política económica y social dirigida a revitalizar las zonas más deterioradas y asegurar la presencia humana en el territorio como condición necesaria para el desarrollo económico y la preservación de los valores medioambientales y el patrimonio rural. De todo ello se deriva que el desarrollo del mundo rural debe descansar, mucho más que en el presente, en la promoción de actividades productivas distintas de las agrarias (MAPA, 1992; 223).

Como una estrategia de desarrollo rural debemos destacar al turismo rural. Hay un factor que cada vez va adquiriendo una mayor importancia por parte de la demanda que es la concienciación por el medio ambiente y por la naturaleza. Hay que tener en cuenta que en una encuesta realizada por la Secretaría General de turismo en 1994, afirmaba que tan solo el 36,1% de los europeos busca el sol y la

playa en sus vacaciones, concentrándose la mayor parte en otros segmentos. Por ejemplo el turismo de campo y montaña representaba el 15,2%.

Esto es significativo de las potencialidades que existen de otros tipos de turismo como es el de aventura, cultural, naturista, tecnológico, marítimo, ecológico y rural entre otros. Se está produciendo una dualidad entre un turismo de masas (sol y playa) y un turismo individualizado con mayor exigencia sobre el producto turístico, por una elevación del nivel educativo.

Las expresiones turismo rural y agroturismo se emplean generalmente en un sentido más limitativo que el que procede en un estudio destinado a explorar las posibilidades del espacio rural español para acoger actividades turísticas y recreativas. Estrictamente dichos términos designan las modalidades de turismo difuso que utilizan como alojamiento el hábitat rural: casas de labranza, chambres d'hotes, bed & breakfast, camping a la ferme, etc. En un sentido más amplio, se añaden a las anteriores otras formas de alojamiento, tales como el camping, los albergues rurales o la hostelería familiar, pero al servicio de una demanda turística que responde a motivaciones ligadas al goce de los valores más específicos del mundo rural, el conocimiento de su patrimonio, la contemplación de la naturaleza y el paisaje, el disfrute del silencio y la tranquilidad, la recuperación física y espiritual, etc.

168

No obstante lo anterior, parece obvio que las actividades turísticas en el medio rural desbordan los límites apuntados. Efectivamente, una amplia gama de modalidades de turismo se realizan actualmente en ese marco. Junto al turismo verde o agroturismo se encuentran los turismos vinculados a un interés temático muy particular, de los que, a modo de ejemplo, pueden citarse:

- El descenso de ríos (rafting, hidrospeed, cano-kayak, etc.)
- El turismo de golf
- El turismo ecuestre
- El cicloturismo
- El trekking
- El turismo aeronáutico (ala de pendiente, ala delta, vuelo sin motor, etc.)
- El turismo de montaña (excursionismo, escalada, mountain bike, etc)
- El turismo de nieve
- El turismo de naturaleza o turismo ecológico (observación de animales, itinerarios para el descubrimiento de la naturaleza, actividades de educación ambiental, etc);
- El turismo cinegético

De la misma forma, el equipamiento turístico, particularmente en la oferta de alojamiento, puede abandonar las especificidades del turismo rural para incorporar las formas propias del turismo convencional.

En realidad, la denominación turismo rural podría entenderse, pues, como representativa de un conjunto de modalidades de turismo que, por lo general, serían alternativas al turismo más convencional, al turismo de masas. Este turismo alternativo tendría en común el escenario rural. Obsérvese que una de sus características es la de que no requiere, salvo casos especiales, que los recursos turísticos de base tengan unos valores extraordinarios. En otros términos, el soporte del turismo en espacio rural puede ser relativamente banal; lo que importa, en cambio, es que incorpore un cierto valor añadido que lo presente y comercialice como una oferta singular. De todo lo anterior se desprende que la aptitud genérica para acoger actividades turísticas se extiende, por lo general, a buena parte del espacio rural.

El turismo rural no es algo nuevo en España, pero sí que hay que reconocer que se puede considerar como una asignatura pendiente en un país como el nuestro que tiene una gran diversidad de contrastes. También hay que considerar que no es una panacea, dado que no se hará turismo en cualquier sitio ni de igual manera. Sobre todo porque el demandante de turismo rural exige autenticidad y porque resulta muy difícil implementar el turismo rural en una zona que no reúna aptitudes ni equipamiento para ello (Ruíz Avilés, Ulecia García, 1995; 124).

Las actuaciones en materia de turismo rural a nivel de las Comunidades Autónomas se han encaminado en las siguientes direcciones:

- Canarias (La Gomera), se incluye la adecuación de una red de senderos turísticos recreativos y la mejora y restauración de caseríos para alojamiento de turistas.
- Baleares, creación de nuevos parques naturales de uso público, áreas recreativas y de acampada.
- Navarra, la construcción de centros de interpretación y ecomuseos en apoyo al parque Natural Pirenaico.
- Galicia, oferta de alojamientos de pazos y casas de labranza.
- La Rioja, medidas a favor de la utilización recreativa de los montes, a través de núcleos recreativos
- En el País Vasco, a través de una Sociedad de promoción del agroturismo, se da a conocer a los usuarios tanto los atractivos turísticos como los alojamientos existentes.

La creación y comercialización de productos de turismo rural presenta algunas particularidades dignas de atención. Destaca, entre ellas, la que se deriva de la pequeña dimensión empresarial - y, a veces, la propia denominación empresarial aparece como ostentosa- de los agentes oferentes de los servicios. El factor tamaño dificulta, pues, las acciones comercializadoras, pero también la propia creación del producto, que no puede ser entendido como la simple yuxtaposición en un territorio de diversos servicios turísticos y recreativos, sino como el resultado de la

combinación e integración de tales servicios. Junto al factor tamaño, otras características -dispersión, falta de cultura empresarial, escasez de medios, actitudes individualistas, etc.- juegan desfavorablemente en las tareas de creación y comercialización de los productos de turismo rural. De ahí el papel importante que pueden tener los poderes públicos, en los planos de la animación de proyectos y la creación de plataformas para la cooperación y la generación de economías externas.

En este sentido la aplicación de la Iniciativa Comunitaria de Relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural (LEADER) ha supuesto un tirón para el turismo rural, dado que una parte sustancial de los proyectos aprobados se han destinado a este tipo de actividades.

Entre la lista de actividades subvencionadas en relación al turismo rural de esta iniciativa tenemos:

**170**

- Inversiones individuales o colectivas novedosas (incluidas las inversiones turísticas relacionadas con las actividades agrícolas) con una dimensión unitaria restringida.
- Inversiones en pequeñas infraestructuras públicas a las nuevas necesidades derivadas de la oferta turística.
- Inventario, restauración y revalorización de edificios de carácter históricos y parajes rurales de interés turístico (por ej. emplazamientos arqueológicos, edificios religiosos, etc.,
- Actividades de promoción, estudios de mercado y creación de sistemas de reservas.
- Concepción y puesta en marcha de nuevos productos de turismo rural (incluido el turismo cultural y de descubrimiento del medio ambiente,

## 7. CONSIDERACIONES FINALES

El desarrollo rural tuvo su origen en el fracaso de los modelos de desarrollo económico que se aplicaron en los años cincuenta y sesenta para resolver el mayor problema de los países en desarrollo: la pobreza. El hecho de que ésta se localizara, sobre todo, en el mundo rural, hizo que a partir de los setenta se identificara, por parte de los Organismos Internacionales, el desarrollo rural con el desarrollo de los países del Tercer Mundo, con el objetivo prioritario de reducir la pobreza. En los ochenta, las disparidades en el nivel de desarrollo entre las regiones urbanas y las rurales en los países desarrollados, han puesto de actualidad el desarrollo rural en estos países, si bien, con un significado, dimensión y trascendencia muy distinto al que tuvo y sigue teniendo, en los países en desarrollo. En todo caso, ambos, de cara al futuro, están obligados a ser desarrollos sostenibles.

En los países desarrollados, las actuales zonas rurales no son homogéneas, ni en población ni en actividades económicas, ni en estructura social ni en potencialidad de desarrollo. Las disparidades en el mundo rural son grandes, y las transformaciones pueden continuar, por un lado, como consecuencia de los cambios previsibles en el sector agrario y, por otro, por la presión que sobre el espacio rural ejercen los medios ambientalistas, las poblaciones rurales no agrarias y los ciudadanos que pretenden destinar el medio rural a otros usos distintos a los tradicionales. Los conflictos entre grupos de población con intereses contrapuestos serán inevitables. Es importante crear las instituciones adecuadas a una sociedad sostenible, que canalicen la solución de los mismos, con los menos costes de transacción posible.

La actividad agraria en el mundo rural está sufriendo una crisis estructural que está motivando el abandono tanto del campo como de los municipios rurales. Esto origina una problemática que sólo se puede solucionar a través de la promoción de actividades productivas distintas de las agrarias, como puede ser entre otras el turismo rural.

---

**171**

Este tipo de actividad debe estar íntimamente relacionado con la protección del medio ambiente para así lograr un desarrollo sostenible de las zonas rurales. De esta forma se podrá realizar un tipo de oferta orientada a un tipo de usuario específico, a diferencia del turismo sol y playa que se plantea a nivel de grandes masas.

Hay que tener en cuenta que el turismo rural sigue manifestando, al igual que el sol-playa, una fuerte estacionalidad, impidiendo por ello cumplir una de sus funciones subsidiarias para las mejoras de las rentas. A pesar de ello se prevé un incremento sustancial en la demanda de turismo rural.

## **BIBLIOGRAFÍA**

CEÑA DELGADO, F.

- 1992 «Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias», *Revista de Estudios Agro-sociales*, nº 162, M.A.P.A. Págs. 11-35
- 1994 «Planteamientos económicos del desarrollo rural: perspectiva histórica», *Revista de Estudios Agro-sociales*, nº 169, M.A.P.A. Págs. 11-52.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

- 1992 *Evolución y futuro de la Política Agraria Común*. Suplo 5/91

COMISIÓN EUROPEA

- 1994 *Guía de iniciativas comunitarias. Fondos estructurales comunitarios*. Unión Europea.

- 1997 Agenda 2000. Por una unión más fuerte y más amplia. Documento redactado sobre la base del documento COM (97) 2000 final.
- 1998 Reforma de la PAC: Una política para el futuro. Unión Europea.
- 1999 Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fija las orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (leader plus). Unión Europea.

M.A.P.A.

- 1992 El desarrollo del mundo rural en España. Informe preliminar.
- 1996 Líneas de actuación de la subdirección general de acciones de desarrollo rural..

RUIZ AVILES, P., ULECÍA GARCÍA, M.

- 1995 "La estrategia de desarrollo rural y la iniciativa LEADER I. Contexto y aplicación del programa en Andalucía". Revista de Estudios Regionales, n 41.