

LA POLITICA AGRARIA Y EL FUTURO DEL MUNDO RURAL

Por
JOSE M.ª SUMPSI VIÑAS (*)

I. ANTECEDENTES

La política agraria de los países desarrollados fue evolucionando conforme avanzaba el proceso de modernización agraria, haciéndose cada vez más compleja. En una primera fase se plantearon básicamente medidas de regulación de precios y mercados (políticas sectoriales). Más adelante se pusieron en marcha diversas medidas cuyo objetivo era mejorar la estructura productiva. De la mano de estas medidas estructurales se comenzó a incorporar la componente espacial en la política agraria. En una fase posterior se introdujeron las políticas de mejora de la estructura comercial y de transformación de productos agrarios, y finalmente en la fase actual se están considerando los objetivos de desarrollo y ordenación rural, así como los relacionados con el medio ambiente, tratando de integrar y coordinar las políticas agraria, medioambiental y rural.

Esta evolución es la misma que ha seguido la política agrícola común (PAC) desde 1960 hasta la actualidad. Durante la década de los 60, la PAC sólo abordó la puesta en marcha del conjunto de regulaciones de mercado (OCM) de cada uno de los sectores agrarios más destacados. El peso que el objetivo de mejora de las rentas de

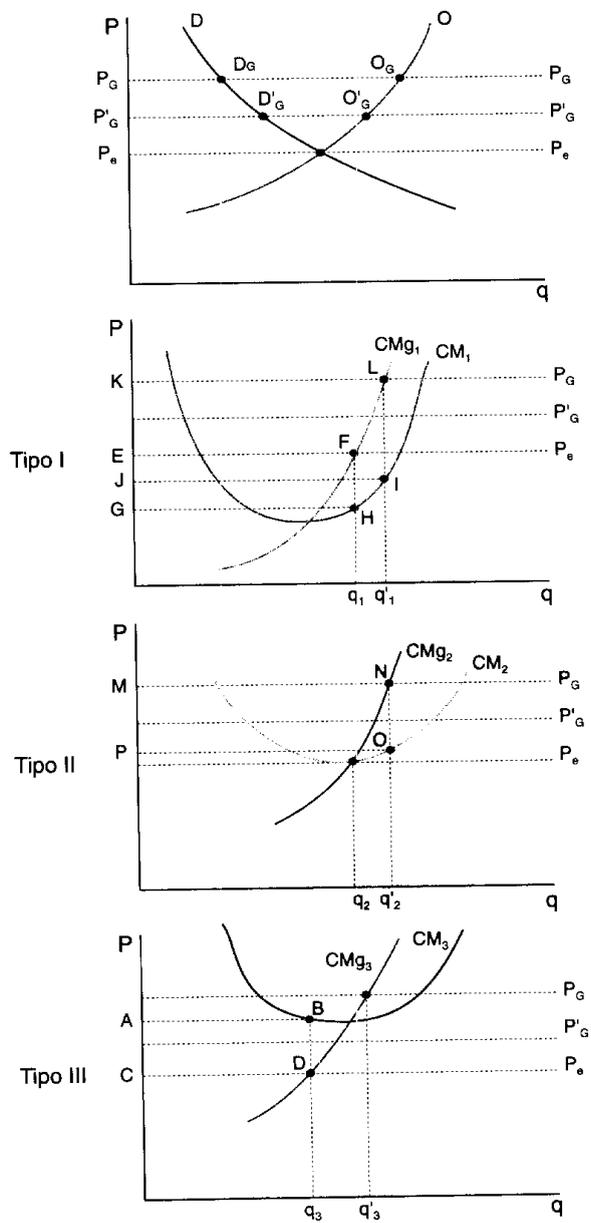
(*) Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias. Universidad Politécnica de Madrid.
- Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 169 (julio-septiembre 1994).

los agricultores (equiparación de rentas) tenía dentro del propio Tratado de Roma, junto con la situación de déficit productivo en la mayoría de los productos agrícolas y ganaderos, permiten explicar el hecho de que en dicha década sólo se promovieran medidas de regulación de precios y mercados. Medidas que significaron, por otro lado, una fuerte protección a la producción agraria comunitaria, en forma de unos precios garantizados elevados y de una férrea protección en frontera para evitar la competencia de las importaciones agrarias de terceros países.

A principios de los años 70 se empieza a plantear la necesidad de poner en marcha una política socio-estructural comunitaria, como consecuencia del debate abierto por el informe Mansholt de 1968. La conclusión esencial del informe era que si se continuaba con una política de precios y mercados tan proteccionista como la implantada en los años 60, la situación de los mercados iba a ser insostenible a medio plazo (excedentes) y que, por tanto, las previsiones presupuestarias del gasto agrícola se iban a ver absolutamente desbordadas. Pero para hacer posible una política de precios y mercados menos proteccionista, Mansholt consideraba imprescindible la puesta en marcha de una intensa política comunitaria de estructuras.

La relación entre ambas políticas (precios y estructuras) se deriva del hecho de que es justamente la existencia de una proporción importante de agricultura marginal (estructura y tamaño deficiente), lo que fuerza a mantener unos precios de garantía muy elevados para defender las rentas de esa agricultura marginal. En la figura 1 se puede apreciar claramente esta cuestión. Cuando se considera el precio de equilibrio del mercado (P_e), las explotaciones con las curvas de costes tipo I obtienen beneficios, (área EFHG) las explotaciones tipo II no tienen beneficios ni pérdidas, y las tipo III tienen pérdidas representadas por el área ABCD (explotaciones marginales). Para que estas explotaciones marginales puedan obtener ganancias, es necesario elevar el nivel de precios. Ello puede lograrse mediante la fijación del precio de garantía (P_G). Sin embargo ese nivel de precios supone aumentar el nivel de beneficios de las explotaciones tipo I (área KLIJ), y que las explotaciones tipo II representadas por el área MNOP, pasen a obtener beneficios (explotaciones potencialmente

GRAFICO 1

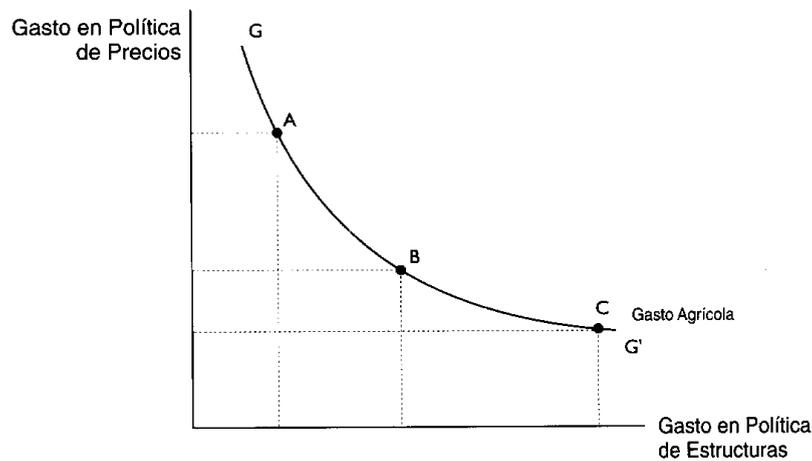


viables). A su vez, con ese nivel de precios P_G , se generará un importante volumen de excedentes ($P_G O_G$).

Si a través de una política de estructuras se lograra eliminar las explotaciones marginales (tipo III), los precios de garantía podrían reducirse al nivel, por ejemplo, P_G^1 (menor proteccionismo), disminuyendo el volumen de excedentes a $D'_G O'_G$. Dicho de otro modo, si se pusieran en marcha políticas que mejorasen la estructura productiva, sería posible reducir el nivel de proteccionismo de las políticas de precios y mercados.

En términos presupuestarios, la relación entre ambos tipos de políticas puede analizarse en la figura 2. La curva GG' representa una curva en la que el coste de la política agraria se mantiene constante y los tres puntos representan distintas combinaciones de gasto en política de precios y en política de estructuras. El punto B representa una situación más deseable desde una óptica económica que la que representa el punto A, ya que aunque el gasto sea el mismo en ambos casos, las distorsiones del comercio mundial son menores y el grado de competitividad (mejora estructural) es mayor en B que en A. Sin embargo, la deseabilidad en términos sociales puede ser menor en B, ya que las políticas estructurales suelen provocar con-

GRAFICO 2



flictos de intereses entre distintos grupos sociales. Justamente razones de tipo social y político (necesidad de conservar los votos agrarios) son las que contribuyen a explicar porqué la situación actual, después de más de treinta años de PAC, está más cerca del punto A que del B o no digamos del C.

El debate del informe Mansholt sirvió para alumbrar las tres primeras medidas de política socio-estructural en 1972. La primera y segunda estaban dirigidas a las explotaciones tipo II (potencialmente viables), y consistían en la concesión de subvenciones a la inversión en los planes de modernización de las explotaciones agrarias, planes cuyo objetivo era contribuir a que las explotaciones del tipo II se consolidaran o incluso pasaran a ser del tipo I (explotaciones eficientes), y de ayudas a la formación profesional de los agricultores. La tercera se dirigía a las explotaciones tipo III y trataba de contribuir a la desaparición de las explotaciones marginales, mediante la jubilación anticipada de sus titulares.

Sin embargo, las políticas estructurales de la CEE tuvieron un comienzo poco alentador. Las razones fundamentales fueron las siguientes: en primer lugar, el nivel del compromiso financiero de la CEE, a través del FEOGA-Orientación era escaso (en la mayoría de los casos sólo el 25 por ciento era financiado por Bruselas y el 75 por ciento se financiaba con cargo a los presupuestos del Estado miembro correspondiente). En segundo lugar, las ayudas a la modernización de las explotaciones se plantearon de forma tan estricta, que las condiciones exigidas no eran cumplidas por un número importante de explotaciones (por ejemplo en Italia más del 90 por ciento de explotaciones no cumplían los requisitos establecidos). En tercer lugar, la política de modernización de las explotaciones no tenía en cuenta el entorno natural y socioeconómico en el que la explotación desarrollaba su actividad.

La corrección de la no consideración del entorno natural y socioeconómico dio lugar a una nueva fase de la política agraria comunitaria, a mediados de los años 70, en la que por primera vez se incorporó la componente espacial. De este modo la política de modernización de explotaciones agrarias adoptó dos variantes en función de criterios territoriales: una en el caso de territorios correspondientes a zonas desfavorecidas y de agricultura de montaña, y otra en el resto

del territorio comunitario. Con ello la CEE admitía que los problemas de modernización eran muy distintos en una zonas que en otras, y que la política de precios y mercados no sólo no servía para disminuir las disparidades entre la agricultura de zonas pobres y la de zonas con buena dotación de recursos, sino que las incrementaba.

En 1977 y 1978, la CEE incorporó a su política agraria una serie de medidas dirigidas a la mejora de la comercialización y de la transformación de productos agrarios, medidas consistentes en la concesión de ayudas a los proyectos de mejora de la comercialización y transformación, y a la constitución de agrupaciones de productores para concentrar la oferta agraria. Las ayudas a la comercialización y transformación de productos agrarios se concentraron en una serie de regiones desfavorecidas de la CEE, de modo que la tendencia a la consideración de criterios territoriales en la elaboración de medidas de política agraria se vio reforzada con estas nuevas acciones.

La creciente disparidad entre el nivel de renta y desarrollo de las distintas regiones agrarias de la CEE era ya evidente a finales de los años 70. La mayoría de los analistas señalaban a la PAC como uno de los elementos causantes de dicha disparidad. En efecto, la asimetría de las distintas OCM, mucho más proteccionistas para los productos agrarios continentales del centro y norte de Europa que para los productos agrarios mediterráneos del sur de Europa, contribuyó a aumentar aún más las diferencias entre las regiones ricas del norte y las regiones deprimidas del sur.

La situación descrita llevó a las instancias comunitarias a proponer una serie de medidas correctoras para tratar de paliar las fuertes disparidades. Las medidas adoptadas consistieron en un conjunto de Reglamentos Comunitarios («paquete mediterráneo») que supusieron una importante financiación comunitaria (aproximadamente el 50 por ciento de las inversiones) de una serie de planes de desarrollo agrario para las regiones del sur. Las inversiones incluidas en dichos planes, cuya duración fue de cinco años (1979-84), fueron básicamente para concentración parcelaria, regadíos, repoblación forestal, defensa de los recursos naturales, formación profesional, fomento de la industria agroalimentaria, y mejora de la infraestructura en el medio rural (electrificación, vivienda rural, saneamiento, etc).

Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes para lograr que estas regiones superaran la situación de subdesarrollo. En efecto, los planes de desarrollo agrícola contribuyeron a mejorar la infraestructura productiva agraria de las regiones deprimidas, pero eso no fue suficiente para superar los estrangulamientos que impedían o dificultaban su desarrollo. Para ello era necesario actuar no sólo en el sector agrario, sino también en el resto de sectores, y no sólo en las infraestructuras productivas, sino también en las infraestructuras de servicios.

Así es como va surgiendo el concepto de desarrollo integrado, primero a través de las OID (Operaciones Integradas de Desarrollo) a principio de los ochenta, y después más tarde y de manera más elaborada a través de los PIM (Planes Integrados Mediterráneos), aprobados en 1984. En estos planes participaban ya de modo coordinado los tres fondos estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-O). Este tipo de iniciativas, cuyo objetivo era lograr el despegue de ciertas regiones que venían mostrando desde hacía muchos años una situación de atraso económico, puede considerarse como el antecedente más próximo de la reforma de los Fondos Estructurales aprobada en 1988, y que luego analizaremos.

II. LA CRISIS AGRARIA Y LOS NUEVOS PLANTEAMIENTOS SOBRE EL FUTURO DEL MUNDO RURAL

La situación de los mercados agrarios europeos ha pasado de deficitaria en los años sesenta a excedentaria en los años ochenta. La PAC ha tenido mucho que ver con esta evolución, al incentivar la intensificación agraria, intensificación que ha provocado un constante incremento de los rendimientos y un fuerte crecimiento de la oferta agraria. En cambio, la demanda agraria crecía mucho más lentamente o incluso se estancaba como consecuencia del escaso crecimiento vegetativo de la población y de la baja elasticidad demandante de los productos agrarios (especialmente para niveles altos de renta). Según algunas estimaciones, durante el período 1960-85 la oferta agraria ha aumentado a una tasa media anual del 2 por ciento,

mientras que la demanda sólo ha crecido a una tasa media del 0,5 por ciento (Sumpsi, 1991).

La generalización de los excedentes agrarios a finales de la década de los setenta y principios de la de los ochenta, disparó el gasto agrícola provocando la quiebra del presupuesto comunitario. Para salir de la quiebra se modificó el sistema presupuestario de la CE, aumentando las aportaciones de los Estados miembros, y se introdujeron un conjunto de cambios en la PAC. Dichos cambios se pusieron en marcha en el período 1985-88 y significaron, en cuanto a las regulaciones de los mercados (OCM), una reducción del proteccionismo agrario. Se hicieron más restrictivos los mecanismos de intervención y de compras de garantía, se congelaron los precios institucionales, y se implantaron una serie de mecanismos (estabilizadores del gasto) cuyo objetivo era limitar el gasto agrícola de cada sector. Así se pusieron en marcha la cuota de la leche, las tasas de responsabilidad en los cereales, las cantidades máximas garantizadas en tabaco y algodón, etc.

En el ámbito de las políticas estructurales los cambios incorporados en el período 1985-88 se dirigieron básicamente a contribuir al equilibrio de los mercados agrarios, a considerar por primera vez los aspectos de medio ambiente, y a tratar de paliar el impacto negativo de la reducción del proteccionismo agrario sobre las rentas de los agricultores. Así se aprobaron en dicho período reglamentos sobre extensificación productiva, retirada de tierras de cultivo, forestación de superficies agrícolas, ayudas a zonas sensibles desde la perspectiva del medio ambiente, y ayudas a las rentas agrarias.

Las fuertes limitaciones introducidas en los mecanismos de garantía y la congelación o reducción de los precios de compra a la intervención, supusieron el comienzo de una etapa de crisis agraria, con efectos muy negativos en las regiones más desfavorecidas donde la agricultura todavía seguía jugando un papel relevante. Las rentas agrarias iniciaron un período de fuerte deterioro, especialmente en el caso de los agricultores de las zonas marginales de menor potencialidad productiva. El abandono de tierras de cultivo y la emigración de activos agrarios, han agravado en los últimos diez años la situación del medio rural, hasta el punto de que a partir de mediados de los años ochenta, el problema del futuro del mundo rural se ha converti-

do en una de las preocupaciones principales de la Comisión. Fiel reflejo de esa preocupación fue la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento de agosto de 1988 sobre el futuro del mundo rural.

El análisis de la Comisión revelaba los tres problemas principales del mundo rural:

- Presión del mundo moderno. Este tipo de problemas se encuentran en las regiones rurales cercanas a grandes aglomeraciones. Se trata sobre todo de un problema de utilización de suelo en un contexto de intereses opuestos, transformación del paisaje, debilitamiento del equilibrio ecológico, parcelación del espacio rural debido a la construcción indiscriminada.
- Decadencia rural. Este proceso sigue modificando la fisonomía de muchas regiones rurales, especialmente en la periferia mediterránea de la Unión Europea (UE). Se trata, en este caso, sobre todo de un problema de desarrollo y diversificación económica.
- Marginalidad. Este problema se presenta en zonas aisladas de difícil acceso como algunas zonas de montaña y ciertas islas. En ellas la decadencia rural, el despoblamiento y el abandono de tierras están acentuadas, y las posibilidades de diversificación económica son a menudo muy limitadas. El problema es, pues, como mantener un mínimo de población y actividad económica con el fin de proteger al frágil entorno (riesgo de erosión y desertificación) y mantener el espacio rural.

Para estos tres problemas, la Comisión planteó, respectivamente, las tres estrategias siguientes: La primera es una estrategia de protección. Es decir el objetivo a seguir no es tanto la aceleración del desarrollo económico de las zonas rurales, como el incremento de la protección del medio rural. Las políticas esenciales en ese caso son básicamente políticas de ordenación del territorio. Pero dicha política es competencia de las autoridades nacionales o regionales de los estados miembros. Las únicas iniciativas que ha tomado la Unión Europea han sido la adopción de límites máximos de tolerancia y explotación del medio ambiente y de ayudas para fomentar las prácticas agrarias y forestales que favorezcan la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza.

La segunda es una estrategia de desarrollo y diversificación. Es la estrategia de desarrollo rural propiamente dicha en la que destacan tres aspectos:

- Estímulo y diversificación de la oferta de servicios destinados a las empresas.
- Revitalización social y económica que dinamice la gestión de las ayudas públicas.
- Reagrupamiento de actividades que mantengan el equilibrio de distribución territorial de la actividad económica. Se trata de favorecer la aparición de una serie de subpolos regionales de desarrollo y reforzar al mismo tiempo los vínculos entre estos centros intermedios y las zonas rurales circundantes.

La tercera es una estrategia de preservación. En las zonas marginales cualquier proceso de desarrollo será inevitablemente lento y exigirá un esfuerzo continuo. Sin embargo, para no comprometer las perspectivas de desarrollo a más largo plazo, se consideran como esenciales los siguientes elementos:

- Mantenimiento de la población rural, esencialmente agraria, aprovechando la agricultura extensiva de calidad, y realizando su papel en la preservación del medio ambiente.
- Apoyo a la artesanía y pequeñas industrias existentes en la zona.
- Progresivo desarrollo de actividades de carácter forestal.
- Asistencia a la población local.
- Conservación del entorno natural y patrimonio cultural como bazas indispensables para el desarrollo del turismo rural.

La Comisión consideró en su documento de 1988, que el conjunto de posibilidades de intervención en favor del mundo rural de que disponía la Comunidad no sólo se limitaba a las políticas estructurales. Las demás políticas podían y debían contribuir al desarrollo del mundo rural. Sin embargo, reconocía en el mismo documento que, sobre todo en los casos en los que el mundo rural se enfrentaba a un problema de reestructuración, desarrollo y diversificación económica, las políticas estructurales eran el instrumento esencial. Es decir,

que para la segunda estrategia (desarrollo rural), y la tercera estrategia (ecodesarrollo), el apoyo comunitario debía proceder de las políticas y Fondos Estructurales.

Estas reflexiones de la Comisión contribuyeron a que en la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 se contemplara el problema del mundo rural, y se incluyera el objetivo de desarrollo rural. De este modo, dicho objetivo es, explícita e implícitamente, uno de los objetivos prioritarios de la intervención de los Fondos Estructurales. En efecto, el objetivo de desarrollo rural está presente en los programas de desarrollo regional para las regiones que presenten un retraso estructural por su carácter extremadamente rural (objetivo implícito dentro del objetivo n.º 1 de la reforma de los Fondos Estructurales, que es el desarrollo de regiones atrasadas). Pero además, está explícito en el objetivo n.º 5 de la reforma de los Fondos Estructurales. Dicho objetivo se subdivide en dos: objetivo 5a (adaptación de las estructuras agrarias), y objetivo 5b (desarrollo rural en comarcas rurales deprimidas que no pertenecen a regiones atrasadas del objetivo n.º 1).

El objetivo n.º 1 y la subdivisión del objetivo n.º 5, marcan, a nuestro entender, el inicio de una nueva etapa (nuevas tendencias de la política de estructuras agrarias), en el sentido de superación de la política tradicional de modernización y mejora estructural agraria (política horizontal), por una política de desarrollo rural en regiones rurales atrasadas y en comarcas rurales deprimidas de regiones no atrasadas (políticas territoriales), culminando así, el proceso de territorialización de la política agraria, cuyo comienzo hemos situado en 1975 cuando se aprobó la Directiva sobre agricultura de montaña y zonas desfavorecidas.

Esta nueva tendencia se basa en el convencimiento por parte de la Comisión Europea de que 1) en las zonas rurales atrasadas los problemas se plantean mucho más en términos de desarrollo y diversificación de actividades, que en términos de reestructuración agraria, 2) el proceso de reestructuración agraria se producirá de modo espontáneo conforme vaya reduciéndose la población activa agraria (jubilación o cambio de actividad y residencia) y lo único que debe hacer la política de estructuras agrarias es facilitar el proceso espontáneo de reestructuración y 3) el proceso de desarrollo y diversificación no se pro-

ducirá de modo espontáneo, de modo que hay que arbitrar una política activa de desarrollo rural basada en la utilización de potentes medios técnicos y financieros para inducir dicho proceso.

En el cuadro 1 puede apreciarse cómo la distribución de los recursos financieros para los cinco objetivos de la reforma de los Fondos Estructurales en el período 1989-93, muestra claramente el énfasis puesto en el objetivo n.º 1 (Desarrollo de regiones atrasadas) y en el objetivo 5b (desarrollo rural), frente al objetivo 5a (adaptación de las estructuras agrarias). Así el aumento de presupuesto para el objetivo 5a es casi insignificante, pues pasa de 600 millones de ECUs a 700 millones de ECUs (precios de 1988), en el período 1989-93. En cambio el presupuesto para el objetivo 5b pasa de 300 millones de ECUs a 900 millones de ECUs (se triplica y alcanza una cifra superior en 1993 a la del objetivo 5a) en el mismo período (siempre en precios de 1988).

Sin embargo, y a pesar de la importancia financiera que la CE concedió al objetivo de desarrollo rural, hay que señalar como aspecto crítico que el tipo de medidas consideradas en los programas operativos del objetivo n.º 1 y objetivo n.º 5b no han significado, por regla general, la puesta en marcha de actuaciones innovadoras, sino más bien la continuación de programas y medidas que ya venían aplicándose en los distintos países miembros, cofinanciados ahora por Bruselas.

Cuadro 1

DESGLOSE INDICATIVO POR OBJETIVO PRIORITARIO*
(Para todos los fondos) (miles de millones de ECUs, precios de 1988)

Regiones	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Objetivo n.º 1	-	-	5,6	6,6	7,4	8,2	9,2
Objetivo n.º 2	-	-	1,0	1,2	1,3	1,4	1,5
Objetivo n.º 3 y 4	-	-	1,2	1,2	1,4	1,6	1,8
Objetivo n.º 5a	-	-	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Objetivo n.º 5b	-	-	0,3	0,3	0,5	0,7	0,9
Total objetivos	-	-	8,7	9,9	11,3	12,6	14,1
Medidas transitorias y programas innovadores (1989 a 1993)	-	-	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4
Total fondos	7,2	7,7	9,0	10,3	11,6	12,9	14,5

* Desglose incluido en el anteproyecto de presupuesto general para 1989.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas «vademecum de la reforma de los Fondos Estructurales comunitarios» 1989.

La constatación por parte de la Comisión de la ausencia de innovaciones en las medidas consideradas en los programas operativos de desarrollo rural, y la importancia que la UE concede al problema del futuro del mundo rural, impulsaron a aquélla a plantear una iniciativa comunitaria para el desarrollo rural, desde una perspectiva de innovación y de desarrollo local (iniciativa LEADER).

Ya en el documento de la Comisión sobre el futuro del mundo rural, ésta ponía el acento en el enfoque local. Así lo expresaba en dicho documento, en el que se pueden encontrar frases como la siguiente: «La diversificación de las economías rurales a partir de sus potencialidades propias implica que se conciban las medidas de desarrollo rural a partir de realidades locales. Así pues, las estrategias básicas deben adaptarse en cada caso a las realidades económicas y sociales de las regiones». Otra muestra es cuando se expresa que «Esta política de desarrollo rural debe reflejar ampliamente las necesidades e iniciativas locales, sobre todo de las pequeñas y medianas empresas, y privilegiar el potencial endógeno».

Esta insistencia en el planteamiento local y endógeno se deriva del análisis realizado por la Comisión, según el cual las inversiones procedentes de fuera de las regiones rurales para la implantación de nuevas unidades de producción serán en el futuro cada vez menores y más selectivas, de modo que la diversificación de las economías rurales deberá basarse mucho más en la revalorización del propio potencial de desarrollo. (Desarrollo endógeno).

La iniciativa comunitaria LEADER (1990-1993) tiene un valor demostrativo de un modelo de desarrollo rural basado en medidas innovadoras que se apoyen en la capacidad de acción y en los conocimientos técnicos-locales. La pretensión es crear una red de grupos de acción local en favor del desarrollo rural, que dinamice las zonas rurales en declive y active la participación de la población y de los agentes económicos locales en la elaboración y gestión de las medidas, intercambiándose experiencias entre unos grupos y otros.

El fin último de la iniciativa LEADER es buscar soluciones innovadoras que puedan servir de modelo para la totalidad de las zonas rurales en declive. La financiación de los programas LEADER es básicamente comunitaria, mediante el sistema de subvenciones

globales. Las zonas que pueden acogerse a esta iniciativa deben tener entre 5.000 y 100.000 habitantes y pertenecer a las zonas de los objetivos n.º 1 (desarrollo de regiones atrasadas) y 5b (desarrollo rural).

En España hay aproximadamente 55 zonas dentro de la iniciativa LEADER y los resultados están siendo evaluados en este momento; a pesar de la disparidad de tipos y funcionamiento de los distintos grupos de acción local, la primera impresión es que el modelo de intervención de la iniciativa LEADER es muy interesante y podría generalizarse como *modus operandi* en las políticas de desarrollo rural (Pérez Yruela y Giménez, 1994).

III. POLITICA AGRARIA VERSUS POLITICA RURAL

En los últimos años se ha desarrollado un interesante debate sobre la crisis de la política agraria y la necesidad de su superación a través de una nueva política dirigida al medio rural en lugar de al sector productor agrario. Así, Michel Jacquot, Director del FEOGA, afirmó ya en el año 1988 que la política agraria iba a quedar totalmente obsoleta y que, a medio plazo, una Política Rural Integrada Comunitaria (PRIC) debería sustituir a la PAC (Política Agraria Común) (Jacquot, 1988). También E. Pisani habla de una nueva Política Agraria y Rural Común (PARC) (Pisani, 1994).

El grupo de Seillac en su interesante reflexión «Agricultura, Sociedad y Territorio» publicada en 1993, proclama la importancia de poner en práctica una auténtica política europea de la agricultura, del mundo rural, de la ordenación del territorio y del medio ambiente.

Algunos autores consideran que lo que subyace en el debate actual es el siguiente dilema: ¿Debe prevalecer la componente sectorial-productiva (política agraria), o debe prevalecer la componente territorial-social-medio ambiental (política rural)? Es decir contraponen política agraria y política rural, entendiendo la primera como algo tradicional y caduco y la segunda como algo moderno e innovador (García Azcárate, 1994).

Enmarcada en este dilema, la polémica sobre la agricultura a tiempo parcial cobra todo su significado. La visión más sectorial (política agraria) defendería la concesión de ayudas estructurales sólo a los agricultores a título principal, como ocurre actualmente en la política socio-estructural comunitaria, mientras que el enfoque territorial-social (política rural) defendería la figura del agricultor a tiempo parcial, por su contribución a la ocupación ordenada del espacio rural, al equilibrio medio ambiental y a la protección de los recursos naturales.

Sin embargo, la opción territorial-social-ambiental tiene sus costes en el terreno de la producción agraria. Así el apoyo a los pequeños agricultores a tiempo parcial, supone la consolidación de una estructura productiva muy poco competitiva. Y ello porque la evolución hacia una agricultura más extensiva tal como preconizan la nueva PAC y las actuales tendencias de preservación del medio ambiente, precisa, si cabe con mayor fuerza, de explotaciones de mayor tamaño. En muchas regiones españolas la agricultura más intensiva y contaminante se hace en las explotaciones más pequeñas, muchas veces pertenecientes a agricultores a tiempo parcial.

Todo ello nos lleva a cuestionar el interés, no sólo desde la óptica productiva, sino también desde el enfoque espacial-social-medio-ambiental, de la pervivencia de la agricultura a tiempo parcial. Sobre todo cuando se analiza de qué estamos hablando. Así, según el proyecto de ley de modernización de explotaciones agrarias, el agricultor profesional es aquel cuyo tiempo de trabajo en la explotación es igual o superior a la mitad de su tiempo total de trabajo, y cuyas rentas procedentes de la actividad agraria en su explotación superan el 25 por ciento de sus rentas totales (la definición de agricultor profesional es menos restrictiva que la de agricultor a título principal que aparece en los Reglamentos Comunitarios).

¿Qué sentido tiene, incluso desde la perspectiva de la ordenación del espacio rural y de la mejora de la situación social y medioambiental, apoyar el mantenimiento de un agricultor cuya renta obtenida en la actividad agraria desarrollada en su explotación representa menos del 25 por ciento de sus rentas totales? Si dicho agricultor abandonara la agricultura por falta de apoyo público, no creemos que su economía se hundiera (sus rentas agrarias significan menos

del 25 por ciento de sus rentas y además con el arrendamiento o venta de sus tierras podría compensar, incluso con creces, la pérdida de renta agraria).

La eliminación del agricultor no profesional (agricultor a tiempo parcial) no provocaría, pues, ni fuertes pérdidas en las economías domésticas rurales, ni el despoblamiento del medio rural. Tampoco parece que su desaparición provocara daños medio ambientales, ya que si las tierras liberadas se destinan al aumento del tamaño de las explotaciones de los agricultores profesionales, los sistemas de producción podrán hacerse más extensivos. La conclusión es, por tanto, que no hay razones para pensar que desde la perspectiva de una política rural, la continuidad de la agricultura a tiempo parcial, sea interesante, y en cambio parece bastante evidente que el mantenimiento de este tipo de agricultura supondrá una importante pérdida de competitividad (Sumpsi, 1995).

Ahora bien, lo que sí es clave dentro de una política rural es fomentar la diversificación de actividades para que los agricultores profesionales puedan complementar las rentas y defenderse mejor de la crisis agraria (no debe olvidarse que el agricultor que llamamos profesional puede obtener hasta el 75 por ciento de sus rentas fuera de la actividad agraria en su explotación y dedicar hasta el 50 por ciento de su tiempo de trabajo fuera de la misma. Es decir, que los complementos de renta pueden proceder de actividades no agrarias en la propia explotación, o de actividades fuera de ella. El planteamiento de la UE de hacer del objetivo de la diversificación de actividades uno de los objetivos básicos de la política de desarrollo rural (objetivo n.º 1, objetivo n.º 5b, iniciativa LEADER), parece pues muy acertado.

La confrontación que algunos autores señalan entre la política estructural agraria (sin apoyo a los agricultores no profesionales) y la política rural (con apoyo a todos los agricultores incluidos los no profesionales) (García Azcárate 1994), nos parece un tanto artificial.

Como hemos visto, una política de estructuras que no apoye a los pequeños agricultores a tiempo parcial no tiene porque ser contradictoria con una política rural que apoye la diversificación de actividades. Además, nada impide apoyar a un agricultor a tiempo par-

cial para que se convierta en un agricultor profesional a través de ayudas para aumentar el tamaño de su explotación (como propone la futura Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias), ni apoyar a un agricultor a tiempo parcial para que organice un negocio no agrario y diversifique más sus actividades (como propone la política de desarrollo rural de la UE).

En definitiva los objetivos de mejora estructural y mejora de la competitividad (propios de una política agraria «tradicional»), y los objetivos de ordenación del espacio rural, mejora social y defensa de la naturaleza y del medio ambiente (propios de una política rural «moderna») son, a nuestro juicio, y en contra de algunas opiniones, perfectamente compatibles.

Visto todo lo anterior, parece evidente que no se trata de anteponer la política rural «moderna» frente a la política agraria tradicional y obsoleta, sino de prolongar ésta para incorporar los nuevos problemas del mundo rural. Así lo ha reconocido la propia Comisión al aprobar la Reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios, que incorpora junto a los grandes objetivos de desarrollo regional y desarrollo rural, el objetivo de adaptación y ajuste estructural de la agricultura (objetivo n.º 5a). Es decir, este último objetivo, típico de la política agraria tradicional, queda ampliado mediante una política de desarrollo de regiones y comarcas rurales.

Sin embargo esta ampliación, plantea importantes problemas de coordinación entre políticas horizontales (medidas de reestructuración del objetivo 5a), y políticas territoriales (programas operativos de desarrollo regional, objetivo n.º 1, y de desarrollo rural, objetivo 5b).

Los problemas de coordinación se han visto agravados por la puesta en práctica de la iniciativa LEADER. En efecto, esta iniciativa (territorial) debe coordinarse no sólo con las medidas horizontales de la PAC, sino también con las otras políticas territoriales y en especial con los programas operativos de desarrollo regional y de desarrollo rural. La escasa coordinación ha sido precisamente uno de los aspectos más críticos de la primera etapa de aplicación de la iniciativa LEADER y que pretende resolverse en la segunda etapa (1995-2000).

La Comisión ha planteado que la coordinación debería basarse en la integración de las medidas horizontales del objetivo 5a en los

respectivos programas de desarrollo regional o de desarrollo rural. Ello supone de hecho una opción firme de subordinación de la política de estructuras agrarias a la política de desarrollo rural, lo cual debe interpretarse como una prevalencia de esta política sobre aquélla. Por tanto debe quedar claro que lo que la Comisión ha puesto en marcha es un proceso de modificación de la política agraria, pero subordinada a una política más amplia de desarrollo rural.

Esta opción de coordinación-subordinación tiene su lógica, ya que es razonable que sea la política de estructuras agrarias la que deba ponerse al servicio de la política de desarrollo rural y no al revés. Sin embargo esta subordinación no tiene porque implicar que la política estructural olvide su clásico objetivo de reestructuración agraria, puesto que como ya hemos comentado el objetivo de mejora estructural y competitividad no es incompatible con el de desarrollo rural. Más bien al contrario, para promover el desarrollo de las zonas rurales es básico consolidar la agricultura de dichas zonas, y para ello es necesario mejorar su estructura productiva y su competitividad.

El problema del futuro del mundo rural ha merecido una considerable atención por parte de las autoridades comunitarias. La importancia del territorio y población que comprenden las zonas rurales de la Unión Europea, justifican plenamente dicha atención. Si se acepta el significado que generalmente tiene en Europa, el mundo rural abarcaría aquellas zonas y regiones donde se llevan a cabo actividades diversas e incluiría los espacios naturales y cultivados, los pueblos, villas, ciudades pequeñas y centros regionales, así como las zonas rurales «industrializadas» de dichas regiones. Ello representa la mitad de la población y algo más del 80 por ciento del territorio comunitario.

Pero la noción del mundo rural no implica únicamente la simple delimitación geográfica. Evoca todo un tejido económico y social, con un conjunto de actividades de lo más diverso: agricultura, artesanía, pequeñas y medianas industrias, comercio y servicios. Sirve de amortiguador y de espacio regenerador, por lo que resulta indispensable para el equilibrio ecológico al tiempo que se ha convertido en un lugar privilegiado de reposo y de ocio. El mundo rural, por otra parte, sostiene una forma de entender la vida, una cultura, y un paisaje milenario que son señas de identidad de la vieja Europa.

No es de extrañar, pues, que ante el creciente deterioro del mundo rural como consecuencia de la crisis de la agricultura (saturación de los mercados agrarios), del creciente despoblamiento, y de la progresiva pérdida de tejido económico, la Comisión se haya planteado seriamente un conjunto de medidas para paliar dicho deterioro. Estas medidas van más allá de una simple prolongación de la política agraria hacia una política rural.

El enfoque preconizado por la Comisión en favor del mundo rural, no sólo supone la aplicación de medidas orientadas especialmente al desarrollo rural, sino también el desarrollo de una mayor conciencia acerca de los problemas rurales e incluso la modificación de todas las políticas o programas que tengan un impacto real o potencial sobre el futuro del mundo rural. En su comunicación al Consejo sobre el futuro del mundo rural, la Comisión proponía la introducción de ciertos cambios en la política agraria comunitaria, medidas forestales, protección del medio ambiente rural, política regional, utilización de energías renovables en el medio rural, medidas de apoyos a las PYMEs, investigación y desarrollo, nuevas tecnologías de información, educación y formación, para recuperar la vitalidad del tejido económico y social del mundo rural.

Es especialmente interesante analizar los cambios que se han introducido en la PAC, para tener más en cuenta los problemas del mundo rural. Entre ellos destaca la disminución de la importancia de la política de precios y mercados, frente a las políticas estructurales, y la adaptación de los mecanismos y medidas de carácter horizontal de la PAC a las condiciones regionales y locales, y el fomento de la calidad de los productos agrarios.

Respecto a lo primero, los propios datos de planificación presupuestaria del paquete Delors I y Delors II muestran cómo la proporción del gasto en la política de precios y mercados agrarios (FEOGA-G) sobre el total de gastos comunitarios va decreciendo, mientras que el porcentaje del gasto en políticas estructurales (FEOGA-O, FSE y FEDER) sobre el total va aumentando (cuadro 2). En efecto, los gastos del FEOGA-G pasan de representar el 64 por ciento en 1988, al 53 por ciento en 1992 y el 45 por ciento en 1997. En cambio los gastos en políticas estructurales que suponen tan sólo el 18 por ciento en 1988, pasan al 30 por ciento en 1993 y acabarán en el

Cuadro 2

PAQUETE DELORS I

<i>Créditos de compromiso (en miles de millones de ECUs, 1992)</i>	1988	%	1992	%
I. Política de precios y mercados agrarios (FEOGA-G)	32,7	64	35,3	53
II. Políticas estructurales (FEOGA-O, FEDER, FSE)	9,1	18	18,6	30
III. Políticas internas (sin las acciones estructurales)	11,9	3,7	4	6
IV. Políticas exteriores	1,4	2,7	3,6	5,4
V. Gastos de administración	5,9	11,6	4	6
VI. Reservas	0	0	1	1,6
Total	51,0	100	66,5	100

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

PAQUETE DELORS II

<i>Créditos de compromiso (en miles de millones de ECUs, 1992)</i>	1992	%	1997	%
I. Política de precios y mercados agrarios (FEOGA-G)	35,3	53	39,6	45,3
II. Políticas estructurales (FEOGA-O, FEDER, FSE y Fondo de Cohesión)	18,6	30	29,3	33,5
III. Políticas internas (sin las acciones estructurales)	4	6	6,9	7,9
IV. Políticas exteriores	3,6	5,4	6,3	7,2
V. Gastos de administración	4	6	4	4,5
VI. Reservas	1	1,6	1,4	1,5
Total	66,5	100	87,5	100

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

34 por ciento en 1997. Aunque sigue siendo mayor la proporción de gastos del FEOGA-G, la diferencia se ha reducido notablemente.

La diferencia sería todavía menor, si se tuviera en cuenta que algunas medidas de la reforma de la PAC, como las medidas de acompañamiento (ayudas a la forestación de superficies agrícolas, ayudas a la jubilación anticipada y ayudas a la introducción de prácticas agrarias compatibles con el medio ambiente), que no pueden considerarse claramente como medidas de regulación de precios y mercados sino más bien de mejora estructural y del medio ambiente, se financian con cargo al FEOGA-G en lugar de ser financiados con cargo al FEOGA-O, como venía siendo tradicional en las medidas de carácter estructural.

En cuanto a lo segundo, las políticas de modernización, las ayudas a las rentas, y en general la mayoría de medidas estructurales

horizontales de la PAC, se han adaptado a las especificidades de cada territorio. En este sentido, las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC, a las que acabamos de aludir, se aplican en cada país miembro a partir de la aprobación de programas regionales o zonales para considerar las peculiaridades de cada zona. Los Reglamentos comunitarios sólo establecen los criterios generales y los topes máximos de las ayudas, y luego las autoridades nacionales y regionales de cada Estado miembro adaptan su aplicación, de forma específica, a los distintos territorios.

Incluso en las políticas de precios y mercados ya se están introduciendo también ciertas especificidades en función del tipo de zona. Así, por ejemplo, el número de cabezas por explotación que puede percibir la prima del ovino es mayor en las zonas desfavorecidas y de montaña. También las restricciones impuestas por la cuota de la leche se relajan en el caso de ganadería en zonas de montaña. La prima del trigo duro sólo se concede a los agricultores de determinadas zonas desfavorecidas y de producción tradicional de trigo duro. Y otros muchos ejemplos que van en la línea de territorialización de la PAC, al objeto de incorporar los problemas específicos de las distintas zonas rurales.

En este sentido, el principio de subsidiariedad aprobado en el Tratado de Maastricht, ofrece un interesante marco legal para seguir profundizando en la territorialización de la PAC. La consideración de elementos estructurales y territoriales (ayudas por hectárea y rendimiento medio regional) en las nuevas OCM surgidas de la reforma de la PAC, ha incrementado el papel de los Estados miembros en la aplicación de las políticas de precios agrarios, y permitirá en el futuro, a través del mencionado principio, la incorporación de especificidades territoriales en la aplicación de la reforma de la PAC (Sumpsi, 1993). Todo ello puede ser muy positivo para la supervivencia de los distintos tipos de zonas rurales de nuestro país.

En lo que se refiere al tercer aspecto, la política de mejora de la calidad de los productos agrarios, está presente en todos los Reglamentos sectoriales e incluso en las nuevas normativas que, respetando el acervo comunitario, permiten la creación de una política comunitaria coherente de etiquetado, designación y denominación de origen.

IV. EL FUTURO DE LA POLITICA DE DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA

Aunque la agricultura sigue siendo una actividad básica para la vertebración social y económica del mundo rural, el cambio experimentado en los últimos treinta años sugiere que, en el mundo rural actual, la población directa o indirectamente dependiente de la agricultura es minoritaria.

Hoy día, existe una aceptación generalizada de la necesidad de un cambio de modelo no sólo en la agricultura, sino también en el modo de abordar el futuro del mundo rural, como problema que exige una decidida intervención pública de fomento, en las zonas donde por sí mismas no se podrá producir el despegue.

Empieza a tomar fuerza la idea de que la única agricultura viable en el futuro es la agricultura de carácter empresarial, haciéndose impracticable el sostenimiento del modelo de agricultura familiar en que se ha apoyado la agricultura española desde los años 60. Esta profunda transformación de las ideas sobre el futuro del mundo rural, hasta ahora centrado básicamente en la agricultura como sector regulador del mercado laboral, gracias a la explotación familiar, ha obligado a multiplicar las iniciativas de apoyo y fomento de la vida social y económica en el espacio rural, en particular en las zonas donde existe mayor fragilidad dados los condicionantes históricos, naturales y productivos. Este conjunto de iniciativas se articulan en torno a una política de desarrollo rural.

En el campo del desarrollo rural, la UE ha elaborado sus propios criterios y ha emprendido importantes acciones, tanto en el ámbito de la reforma de los fondos estructurales, como en el de las acciones comunes específicas de desarrollo rural, como es el caso de la iniciativa LEADER ya comentada. Sin embargo, la aplicación y puesta en marcha de estas acciones requiere la participación tanto política como financiera de los Estados miembros. Así, son éstos los que tienen que elaborar y presentar a la Comisión los correspondientes planes, aunque es la Comisión la que debe aprobarlos.

Pero además, hay que tener en cuenta que, por su propia naturaleza, las políticas de desarrollo rural no son políticas sectoriales sino horizontales, que integran numerosos campos de actuación: agricul-

tura, industria, turismo rural, promoción de servicios, políticas sociales, políticas de ordenación del territorio, medio ambiente etc. Muchas de estas políticas no son comunitarias, de modo que la articulación de todos los componentes del desarrollo rural es algo que debe hacer cada país miembro. Por tanto, puede considerarse que la concepción global de la política de desarrollo rural y su aplicación corresponde a cada país, aunque la autonomía no es total, pues en determinadas zonas hay que tener presente las políticas de la Unión Europea (programas operativos de objetivo n.º 1 y 5b de la reforma de los fondos estructurales y programas LEADER).

La política hacia el mundo rural debe contemplar dos enfoques. En un primer enfoque, todas las políticas que pueden tener influencia en el medio rural, deben modificarse o adaptarse para contribuir a la supervivencia de dicho medio. No se trata de una política concreta sino de una sensibilidad, que debe darse tanto a nivel de sociedad como de gobiernos, que permita iniciar una nueva forma de hacer política en el medio rural, que tenga en cuenta los valores, los problemas y las especificidades del mundo rural.

En el segundo enfoque, se trata de elaborar una estrategia de desarrollo rural, que integre todo un conjunto de actuaciones en materia de política agraria, política de apoyo a las PYMEs, política de infraestructuras, política de promoción de servicios, mejora de la calidad de vida, reorganización del hábitat, reordenación de la administración, etc. En este segundo nivel, se plantean complejos problemas de coordinación y de articulación, que si no se saben solucionar dificultarán el éxito de las políticas de desarrollo rural.

Los problemas de coordinación se presentan en tres niveles distintos. En el primer nivel se trata de coordinar las distintas políticas de la UE. En una determinada comarca rural puede estar aplicándose un programa operativo de desarrollo rural (objetivo 5b), un programa de la iniciativa LEADER, y todas las medidas horizontales de la PAC (precios y mercados, medidas de acompañamiento de la Reforma de la PAC y medidas estructurales del objetivo 5a). Es absolutamente incomprensible que no se intente articular todo el conjunto de acciones en un programa o plan único de desarrollo rural de la comarca en cuestión. Los burócratas de la UE argumentarán que eso no puede hacerse porque los modos de operar administrativo y financiero de

cada medida son distintos, y los circuitos de decisión y tramitación también son diferentes. Sin embargo, los agricultores de una comarca como la que hemos supuesto, no podrán entender, y harán bien en no entenderlo, como es posible que ciertas ayudas (programa LEADER) tardan muy poco en pagarse e incluso a veces hasta puede haber anticipos, y en cambio otras ayudas estructurales de la PAC tardan años en recibirlas.

La discriminación en cuanto a eficiencia y agilidad según la ventanilla a la que uno se dirija, y el hecho mismo de la multiplicidad de ventanillas según el tipo de ayuda, es algo desconcertante y negativo para la política de desarrollo rural. Es necesario cambiar todo el sistema de apoyo comunitario para que esta coordinación a nivel territorial sea posible, o de lo contrario se perderá mucha efectividad.

Un segundo nivel es la coordinación entre las distintas Administraciones con competencias en materia de desarrollo rural: comunitaria, nacional, autonómica y local. Este problema de coordinación es realmente complejo. En Francia se está intentando resolver mediante ciertas fórmulas originales. Así en febrero de 1993 se hizo público el Informe sobre «Agricultura, alimentación y desarrollo rural» de la Comisión del XI Plan Francés, que contempla los «Contratos de Plan» como el marco adecuado para coordinar las políticas comunitaria, nacional y regional de desarrollo rural.

El marco institucional español (Estado de la Autonomías) es muy distinto del de Francia, por lo que consideramos que la fórmula debería ser distinta y podría ser la siguiente: Una normativa marco a nivel nacional que incluya los criterios básicos y las normativas (fiscales, regulación de nuevas figuras jurídicas, normativa laboral, etc.) que deban ser reguladas por el Estado pues son de su competencia exclusiva; posteriormente la normativa marco sería desarrollada en cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias.

El tercer nivel es claramente político y supone coordinar las actuaciones de los distintos departamentos de cada administración. La política de desarrollo rural engloba campos de actuación de la administración agraria, administración del turismo, administración laboral, administración industrial y de comercio, administración medio ambiental, administración de infraestructuras, etc. Por ello la

política de desarrollo rural es mucho más (no sólo en cantidad sino también en calidad) que la política agraria, de modo que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación no podrá, de modo aislado, promover aquella política.

Es imprescindible que la política de desarrollo rural sea asumida por el gobierno de la nación, creándose una comisión interministerial para el desarrollo rural, integrada por representantes de los distintos ministerios implicados y presidida por un Vicepresidente del Gobierno con competencias en este tema.

La supervivencia del mundo rural como garante de un paisaje, de un espacio de ocio y disfrute, y de la conservación de nuestro patrimonio natural, no es una tarea de unos pocos, sino de toda la sociedad, y en democracia se supone que es el Gobierno de la Nación, a nivel ejecutivo, quien debe hacerse eco de las aspiraciones de la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

- (COM 7957/88). *El futuro del mundo rural*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento (agosto 1988).
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989). *Vademecum de la reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios*.
- GARCÍA AZCÁRATE, T. (1994). *La reforma de la PAC y la agricultura familiar en España*. II Jornadas de Estudios Agrarios de la Universidad de Lleida.
- GRUPO DE SEILLAC (1994). «Agricultura, Sociedad y Territorio». *Rev. de Estudios Agrosociales*, n.º 165, pp. 177-193.
- JACQUOT, M. (1988). «La PAC change de CAP». *Cultivar 2000*, n.º 233 (33).
- PÉREZ YRUELA, M. y GIMÉNEZ, M.ª M. (1994). «Desarrollo local y desarrollo rural: el contexto del programa LEADER». *Papeles de Economía Española*, 60/61, pp. 219-234.
- PISANI, E. (1994). *L'agriculture française et la politique agricole commune*. Conseil Economique et Social Français.
- SUMPSI, J. M.ª (1991). «Ecologie, biologie et developpement agricole» en *Les Nouves interactions entre la biosphere et l'economie*. Commission of the European Communities Programa MONITOR-FAST DG XII, FOP 272.
- SUMPSI, J. M.ª (1993). «La autonomía de la política agraria y el marco institucional español». *ICE*, 720-721, pp. 151-165.
- SUMPSI, J. M.ª (1995). «Competitividad y reforma estructural de la agricultura española» en *Modernización y cambio estructural de la agricultura española*. J. M.ª Sumpsi (Coordinador). *Serie Estudios*, n.º , MAPA.

RESUMEN

El presente artículo analiza la evolución de la política agraria, desde un enfoque productivista y sectorial hacia uno en el que las componentes social, territorial y medioambiental adquieren cada vez mayor importancia.

La crisis del sector agrario ha puesto de manifiesto la fragilidad del mundo rural y la necesidad de arbitrar todo un amplio conjunto de medidas, articuladas dentro de una política de desarrollo rural, para lograr la supervivencia de dicho mundo rural, lo cual es básico para el mantenimiento del territorio, de los recursos naturales y del medio ambiente.

Finalmente se plantean los problemas de coordinación administrativa, financiera y política que debe resolver una política de desarrollo rural para que tenga un cierto efecto y cumpla sus objetivos.

PALABRAS CLAVE: Política agraria, Política rural, desarrollo rural.

RESUME

Le présent article analyse l'évolution de la politique agricole d'abord selon une approche productiviste et sectorielle, ensuite selon une perspective dans laquelle les composants social, territorial et environnemental ne cessent de prendre une importance de plus en plus grande.

La crise du secteur agricole a fait apparaître la fragilité du monde rural et la nécessité d'envisager un large éventail de mesures, articulées toutes au sein d'une politique de développement rural, en vue d'assurer la survie de ce monde rural qui s'avère essentielle à la conservation du territoire, des ressources naturelles et de l'environnement.

Sont envisagées enfin les questions relatives aux problèmes de coordination administrative, financière et politique qu'une véritable politique de développement rural se doit de résoudre afin d'obtenir un certain effet et de réaliser ses objectifs.

SUMMARY

This article analyses the move of agricultural policy away from a productivity and sectoral-based approach to one in which social, regional and environmental questions are gaining in importance.

The recession in the agricultural sector has revealed just how fragile the rural world is and the need to bring in wide-ranging measures, set out as part of a rural development policy, to ensure its survival, essential for the maintenance of the land, natural resources and the environment.

Finally, there is a discussion of the problems of administrative, financial and political coordination to be solved by a rural development policy if it is to be effective and achieve its objectives.
