

PRESENTACIÓ. LES POLÍTQUES DE DESENVOLUPAMENT RURAL. ALGUNES REFLEXIONS

XOSÉ A. ARMESTO LÓPEZ

Universitat de Barcelona
armesto@ub.edu

Resum

El present escrit pretén mostrar d'una manera concisa els aspectes fonamentals que, actualment, tenen les polítiques de desenvolupament rural. Aquesta contribució al I Congrés del Món de la Masia està estructurada en quatre parts. La primera presenta el context de les polítiques de desenvolupament rural. En segon lloc, es tracta de definir què es pot entendre com a ruralitat avui dia. A continuació, es fa una breu descripció de les polítiques protagonistes d'aquesta ponència. La quarta i última secció, amb les conclusions, tracta d'esmentar els que podrien ser els reptes de futur d'aquestes polítiques.

Resumen

El presente escrito pretende mostrar de una manera concisa los aspectos fundamentales que en la actualidad tienen las políticas de desarrollo rural. Esta contribución al I Congreso del mundo de la masía está estructurada en cuatro partes. La primera presenta el contexto de las políticas de desarrollo rural. En segundo lugar se trata de definir qué se puede entender como ruralidad hoy en día. A continuación, se hace una breve descripción de las políticas protagonistas de esta ponencia. La cuarta y última sección a través de las conclusiones trata de hacer mención de los que podrían ser los retos de futuro de estas políticas.

Abstract

This paper aims to show a concise way basic aspects that currently have rural development policies. This contribution to the I *Congrés del món de la masia* is divided into four parts. The first presents the context of rural development policies. Second is to define what can be understood as rurality today. Below is a brief description of the policies protagonists of this paper. The fourth section deals with mention of that could be the future challenges of these policies to close finally some conclusions on the matter.

Paraules clau

Polítiques, desenvolupament rural, ruralitat, territori

Palabras clave

Políticas, desarrollo rural, ruralidad, territorio

Keywords

Policies, rural development, rurality, territory

1. El context. On situem el desenvolupament rural?

El concepte de desenvolupament rural l'hem de situar dins un marc relacionat amb la implementació de la política agrària comunitària (PAC). Així, doncs, i malgrat que és un terme generalitzat a escala mundial, en aquest text es referirà a la seva vinculació amb l'aparell polític de l'actual Unió Europea (UE). S'ha de tenir present que, precisament l'agrària, va ser una de les polítiques primigènies de la llavors anomenada Comunitat Econòmica Europea (CEE), i que des de l'any 1962 ha estat, cada cop amb més intensitat, marcant el camí a seguir de tots els habitants del món rural europeu.

Tot i així, i centrant el tema en el desenvolupament rural, no serà fins al final de la dècada dels vuitanta del segle passat¹ quan apareixerà aquest concepte inclòs en la PAC; primer de forma tímida i a poc a poc guanyant més pes específic. Per tant, podem dir que la PAC des de llavors ha anat d'un plantejament més tècnic o sectorial a un de més territorial (Plaza, 2006). Així, doncs, des dels anys noranta fins avui s'han anat implementant de forma consecutiva diverses estratègies² per aconseguir aquest desenvolupament rural (Nieto i Cárdenas, 2015). D'aquesta manera, podem dir que la PAC ha passat de tractar de millorar la productivitat agrícola i de garantir als pagesos europeus un nivell de vida digne com a objectius fonamentals el 1962³, a pretendre el 2015 alimentar els més de 500 milions d'habitants de la UE, a més de mantenir els paisatges amb una economia rural viva i lluitar contra el canvi climàtic tot millorant la gestió sostenible dels recursos naturals (Comissió Europea, 2014). Tots, objectius lloables però difícilment assumibles a curt termini tenint en compte la realitat i complexitat de l'entramat agroalimentari dels diversos territoris europeus.

Actualment, la PAC té tres dimensions (Comissió Europea, 2014) que es connecten entre si: a) el suport al

¹ L'any 1988 aparegué el document *El futur del món rural* publicat per la Comissió Europea en què s'abordaven algunes de les línies que a partir d'aquell moment marcarien els discursos oficialistes a l'Europa occidental

² Iniciatives Leader i programes Proder.

³ Els tres principis de la primera PAC (unitat de mercat, preferència comunitària i solidaritat financera) van ser la justificació del caràcter marcadament proteccionista d'aquesta política (R. Bonete, 1994).

mercat (que pretén garantir l'estabilitat dels agricultors); b) el suport a la renda (per proporcionar ingressos bàsics i garantir la prestació de béns públics ambientals), i c) el desenvolupament rural (que té un caire multisectorial i que serveix per abastir tots els àmbits que no estan inclosos en les dues dimensions precedents). És precisament aquesta perspectiva múltiple del desenvolupament rural la que esdevé més interessant des del punt de vista de l'aplicabilitat al territori.

2. La ruralitat actual. Algunes consideracions

Tradicionalment, els camps havien estat llocs essencialment productors, dels quals en sorgien els aliments i les matèries primeres que la societat necessitava. Però, actualment, les exigències que es fan al món rural són unes altres. Així, i en paraules de B. Hervieu (1997), "el que s'espera de la professió d'agricultor és que sigui una professió de síntesi"; per tant, que tingui en consideració la dinàmica dels mercats, la gestió del paisatge i el medi ambient i, en definitiva, que contribueixi a l'ordenació del territori.

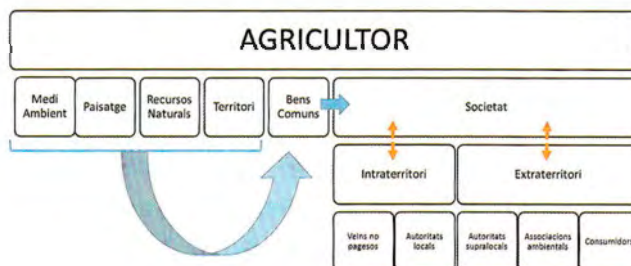
D'una manera clara des dels anys noranta, l'heterogeneïtat és el terme que pot definir el món rural, tal com assenyalava encertadament B. García-Sanz (1998). Aquesta heterogeneïtat no es revela solament des de la perspectiva fisiognòmica del territori, sinó que té altres dimensions com ara la demogràfica, la productiva o la social, i que poden tenir característiques ben diferenciades en l'espai, però també en el temps. A més, s'ha de considerar que l'increment en la complexitat del món rural i en les maneres de viure la ruralitat estan directament relacionades amb els nous requeriments que, sobretot des de l'àmbit urbà, es fan a aquests espais:

- La provisió d'aliments amb destinació a diversos nínxols de mercat (generalment s'acostuma a assenyalar com a interessants des de la vessant del desenvolupament rural els productes ecològics o els que tenen alguna indicació geogràfica de l'origen, però cada cop més els aliments de proximitat ocupen més consideració en les estratègies).
- La conservació del medi ambient (hagi estat mal·lès o no amb anterioritat).
- La subseqüent generació de paisatges interpretats com de qualitat (moltes vegades per agents forans al mateix territori).
- La consecució de territoris equilibrats des de la perspectiva de l'ordenació.

La política ha evolucionat de manera paral·lela al concepte de ruralitat (Gallardo et al., 2014). Així, en el medi rural europeu avui conflueixen una sèrie d'influències i de requeriments que fan que els agricultors, principals gestors

del territori, actuïn, no sempre de la manera que ho farien si no existís la superestructura política europea i fossin ells qui prenguessin les decisions de manera absolutament autònoma (fig. 1).

Fig. 1. Actors del sistema de decisions de l'agricultor envers el procés de desenvolupament rural



3. Les polítiques. Breu descripció

Per tal de dissenyar l'estratègia europea per al món rural, s'han unit dues de les grans polítiques: per una banda, i com no podia ser d'altra manera, l'agrària; i per l'altra, i en consonància amb els nous plantejaments més territorialistes, la regional. El nou marc de programació europea 2014-2020 intenta consolidar el territori com a objecte d'aquestes polítiques mitjançant:

- Un desenvolupament intel·ligent amb caire sostenible i innovador.
- Un desenvolupament que inclogui tots els sectors econòmics i que tingui un origen dins el mateix territori.
- Un enfocament que tingui com a objectiu l'equilibri del mateix territori.
- La potenciació de l'associacionisme i els partenariats locals amb una governança multinivell i la promoció del treball en xarxa.
- La innovació com a meta de les iniciatives.

Sense tenir en consideració les anteriors etapes de programació de desenvolupament rural, aquí només exposarem algunes qüestions generals pel que fa al nou període (2014-2020).

Per situar la qüestió, s'ha de tenir present que la documentació oficial de la UE parla que la nova PAC continua sustentant-se en dos pilars (el primer dedicat a mesures de mercat i pagaments directes i el segon a desenvolupament rural). Però la mateixa UE afirma que aquests dos pilars no havien estat mai tan interconnectats com en aquest nou període (Comissió Europea, 2013). És precisament aquest segon pilar, el de desenvolupament rural, del qual farem una breu aproximació en aquest apartat.

Els objectius fonamentals de la política de desenvolupament rural vigent⁴ són: a) fomentar la competitivitat de l'agricultura; b) garantir la gestió sostenible dels recursos naturals i l'acció pel clima, i c) aconseguir un desenvolupament territorial equilibrat de les zones rurals.

Així, i segons la informació de la mateixa Comissió (Comissió Europea, 2015), "la reforma aprovada a finals del 2013 manté moltes de les característiques principals de la política de desenvolupament rural de 2007-2013. Concretament, la política s'aplicarà, igual que abans, mitjançant programes de desenvolupament rural (PDR) nacionals i/o regionals de set anys. Els Estats membres hauran d'elaborar els seus PDR basant-se en almenys quatre de les sis prioritats comunes de la UE", prioritats que òbviament apareixen de la mateixa forma en el Programa de Desenvolupament Rural de Catalunya per al període 2014-2020⁵ i que estan referides al reglament esmentat en la nota a peu de pàgina número 4:

1. Fomentar la transferència de coneixements i la innovació en l'agricultura, la silvicultura i les zones rurals.
2. Millorar la viabilitat i la competitivitat de tots els tipus d'agricultura i promoure les tecnologies agrícoles innovadores i la gestió sostenible dels boscos.
3. Promoure l'organització de la cadena alimentària, el benestar dels animals i la gestió de riscos en l'agricultura.
4. Restaurar, conservar i millorar els ecosistemes dependents de l'agricultura i la silvicultura.
5. Promoure l'eficiència dels recursos i donar suport al pas a una economia hipocarbònica i adaptable als canvis climàtics en els sectors agrícola, alimentari i forestal.
6. Fomentar la inclusió social, la reducció de la pobresa i el desenvolupament econòmic en les zones rurals.

La Generalitat de Catalunya, en consonància amb el que disposa el Reglament UE núm. 1305/2013 i a instàncies del Govern espanyol, presentà l'avantdit Programa de Desenvolupament Rural per al període 2014-2020, en què identificà quatre reptes estratègics que ha d'afrontar la societat envers el món rural:

4. Tal com explicita l'article 4 del Reglament desplegat a tal efecte (Reglament UE núm. 1305/2013).

5. A Catalunya el territori inclòs en aquest Reglament arriba al 88% de la superfície total i pot beneficiar el 34% de la població del país. De fet, és tot Catalunya, a excepció de la gran àrea metropolitana de Barcelona, la conurbació urbana de Tarragona i l'àrea urbana de Girona amb els municipis funcionalment més vinculats.

- a. El relatiu als joves amb l'establiment de polítiques específiques per a ells al món rural que en fomentin l'arrelament i el desenvolupament econòmic i social.
- b. El que tracta d'assolir un grau més elevat d'innovació mitjançant l'estimulació de la innovació i la transferència de coneixements en el sector agroalimentari.
- c. El que fomenta l'economia i l'ocupació buscant la reactivació econòmica i la creació d'ocupació amb especial atenció als sectors agraris, alimentari i forestal.
- d. El que fa referència al canvi climàtic i que pretén promoure accions dirigides a la seva mitigació i a l'adaptació dels diversos sectors i actors a aquest canvi climàtic sense descuidar la protecció dels recursos naturals.
- e. Per assolir-los, el Programa proposa adoptar 14 mesures:
 - M1. Transferència de coneixements i activitats d'informació
 - M2. Serveis d'assessorament, gestió i substitució destinats a les explotacions agràries
 - M3. Règims de qualitat dels productes agrícoles i alimentaris
 - M4 Inversions en actius físics
 - M6 Desenvolupament d'explotacions agrícoles i empreses
 - M7 Serveis bàsics i renovació de poblacions en les zones rurals
 - M8 Inversions en el desenvolupament de zones forestals i millora de la viabilitat dels boscos
 - M9 Creació d'agrupacions i organitzacions de productors
 - M10 Agroambient i clima
 - M11 Agricultura ecològica
 - M13 Ajuts a zones amb limitacions naturals o altres limitacions específiques
 - M14 Benestar dels animals
 - M16 Cooperació
 - M19 Ajut al desenvolupament local en el marc del Leader

4. Conclusions. Els reptes de la política de desenvolupament rural

La política de desenvolupament rural no és aliena al context acadèmic i sociopolític imperant i, per tant, ha anat evolucionant de manera semblant i paral·lela als requeriments que se li exigeixen. Tal com assenyalen Gallardo et al. (2014), els territoris que més han progressat han estat els que han pogut crear capital social i noves formes d'institucionalitat cívica i de governança que portin associades la

integració de les diverses polítiques i programes a múltiples escales i la simplificació dels procediments de gestió. És important intentar consolidar el mecanisme de la participació com a eina d'inclusió i aprofitar-lo com a plataforma per promoure i fomentar la innovació.

En definitiva, també resulta interessant repensar les relacions existents entre el món urbà i el món rural, tot introduint les del coneixement i incerteses associats al canvi climàtic; d'aquesta manera, els models de territori han de contemplar l'ordenació, la planificació, la flexibilitat i la innovació com a eixos en què s'ha de sustentar el món rural. El resultat hauria de ser uns territoris integradors, complexos, multifuncionals, cohesionats i resilients on les innovacions estiguin ben presents però sempre absolutament integrades en la tradició i la identitat de cada una d'aquestes unitats rurals.

Bibliografia

- BONETE, R. (1994). Condicionamientos internos y externos de la PAC. Madrid: Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació (Serie Estudios, núm. 84).
- COMISSIÓ EUROPEA (2013). "Overview of CAP reform 2014-2020". Agricultural Policy Perspectives Brief, núm. 5. Brussel·les: UE. <http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf>.
- (2014). *Agricultura. Una associació entre Europa y los agricultores*. Luxemburg: Oficina de Publicacions de la UE. <http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/agriculture_es.pdf>.
- Gallardo, R.; Guerrero, J.E.; Guzmán, M. (2014). "El medio rural en España: conceptos, políticas e impactos". Oliveira, F.; CAMARERO, L.; BARDAJÍ, I. (ed). *Territorios rurales, agriculturas locales y cadenas alimentarias*. Asociación Española de Economía Agraria i Universitat Politècnica de València.
- GARCÍA SANZ, B. (1998). *La Sociedad rural ante el siglo xxi*. Madrid: Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació (Serie Estudios; núm. 125).
- HERVIEU, B. (1997). *Los campos del futuro*. Madrid: Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació (Serie Estudios; núm. 118).
- NIETO, A.; CÁRDENAS, G. (2015). "El método Leader como política de desarrollo rural en Extremadura en los últimos 20 años (1991-2013)". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 69, p. 139-162.

PLAZA, J.I. (2006). "Territorio, geografía rural y políticas públicas. Desarrollo y sustentabilidad en las áreas rurales". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 41, p. 69-95.