

Relatorio

Edelmiro López Iglesias · María do Mar Pérez Fra

Evolución das medidas socio-culturais agrarias: A progresiva configuración da política de desenvolvemento rural

Recibido: 14 Outubro 2006 / Aceptado: 23 Novembro 2006
© IBADER- Universidade de Santiago de Compostela 2006

Resumo Este artigo aborda o estudo da política de desenvolvemento rural da Unión Europea, comezando coa análise dos seus tímidos inicios no contexto da política agraria común clásica e rematando na descrición do momento actual. O novo marco de apoio comunitario 2007-2013 que está a piques de principiar supón un punto de inflexión na evolución desta política, na medida en que por vez primeira aparece configurada cun marco xurídico propio e financiada a través dun instrumento financeiro específico: o Fondo Europeo Agrario de Desenvolvemento Rural (FEADER).

Palabras chave FEADER · FEOGA · PAC · Fondos Estruturais · LEADER

Abstract This work deals with the study of the rural development policy at the European Union, starting with the analysis of their slight beginning in the context of the classical common agricultural policy and ending with a description of the nowadays situation. The new community support framework for the period 2007-2013 it is a turning point in the evolution of this policy, because for the first time it has been configured in a single legal framework of its own, and because it is to be financed through a specific financial instrument the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).

Key words EAFRD · EAGGF · CAP · Structural funds · LEADER

Edelmiro López Iglesias · M^a do Mar Pérez Fra
Departamento de Economía Aplicada
Universidade de Santiago de Compostela
Tfno: 981-547357. Fax: 981-547381
e-mail: oceano@lugo.usc.es

O Concepto de Desenvolvemento Rural

Se ben o obxectivo deste traballo non é realizar unha revisión histórica do concepto de desenvolvemento rural, compre clarificar o seu contido para ter unha correcta visión da política de desenvolvemento rural aplicada en Europa. Comezaremos apuntando que este non xurde nin desde análises internas ao sector agrario nin desde a Comunidade Europea. Este concepto comeza a xeralizarse a partir dos anos 70, nun contexto de debate teórico no que foran postos en cuestión os modelos de desenvolvemento económico construídos na posguerra, dándose ademais nestes momentos unha serie de feitos que propiciaron estes cambios (Etxezarreta, 1995), e entre os que destacaremos unha nova concepción do mundo rural derivada das necesidades de lecer dos habitantes do medio urbano e da preocupación pola conservación da natureza.

Estas novas circunstancias van ir cristalizando ata o xurdimento dun novo concepto: o de Desenvolvemento Rural Integrado. Unha das novidades do cambio de paradigma foi a consideración da agricultura como unha actividade capaz de mellorar as rendas e as condicións de vida dos habitantes do mundo rural, máis considerando que non é unicamente coa modernización dos modelos de produción agrarios como se resolverá o problema do emprego rural e da equiparación de rendas.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial as políticas agrarias europeas tiñan un claro obxectivo: lograr unha agricultura máis eficiente, con capacidade de abastecer ós mercados internos e de competir no mercado mundial. Mas a partir da década dos 80 hai un cambio importante que pon en cuestión o modelo de agricultura e de política agraria vixente ata o momento: se ben o auto-abastecimento é un obxectivo que se logrou con creces, a agricultura europea continua a ser dependente dun custoso sistema de protección para poder competir nos mercados externos.

Alén dos custos financeiros, cada vez resultan máis evidentes os custos ecolóxicos e mesmo sociais e territoriais que esta política ten. É así que xurde, precisamente nos países do Norte de Europa onde o

proceso de modernización agrario foi máis efectivo e os cambios máis acentuados, unha nova concepción do papel que deben xogar as áreas rurais e, polo tanto, unha nova visión do desenvolvemento das mesmas.

O mundo rural deixa de ser concibido como un residuo resultado dos procesos de urbanización e/ou unha consecuencia da organización social e espacial da produción agraria. Con esta nova perspectiva o desenvolvemento rural pasa ser entendido como o reforzamento das condicións favorables con que contan estas zonas, permitindo a permanencia e reprodución a nivel local das poboacións rurais, a mellora das súas condicións de vida e a súa recomposición social, Arnalte, et al. (1998).

Desde principios dos anos 90 son numerosas as referenzas na documentación e lexislación europea a este novo concepto, tentaremos de seguido concretizar dun xeito máis preciso os elementos caracterizadores do modelo. Comezamos expondo as que consideramos as principais ideas forza do mesmo:

- *Diversificación de rendas*, no senso de que a agricultura non é considerada como a única actividade económica do mundo rural. As limitacións que este sector ten, tanto como xerador de emprego como de rendas, implican que a revitalización das zonas rurais pase por unha diversificación da súa estrutura económica coa aparición doutras actividades, Bardají et al. (1995). Neste punto convén aclarar as diferenzas entre diversificación e pluriactividade, concepto este último que se refire á combinación de actividades, nas que unha delas é a actividade agraria. A paridade entre as rendas agrarias e as dos demais sectores non é un obxectivo senón que este pasa a ser que moitas familias obteñan unha renda familiar adecuada a través do exercicio de múltiples actividades.

- Como non se consideraba probábel o feito de que as oportunidades de renda alternativas ou complementares tiveran orixe no investimento externo, este concepto se enriquece cun novo adxectivo: endógeno. Así, procúrase o desenvolvemento rural mediante esquemas de actividade económica de base territorial que reforcen a dinamización dos recursos existentes.

- O terceiro elemento do concepto é a sustentabilidade, que ven dada pola necesidade de ter en conta o medio físico e natural. Por unha banda, débese avanzar cara modelos de produción agraria menos agresivos co medio, e por outra, conseguir a mobilización dos agricultores para as novas funcións asociadas ao uso e conservación do medio natural. Este feito está en directa relación cun concepto que ten unha importancia crecente que é o de multifuncionalidade da agricultura.

- Local, nesta nova forma de concibir a política de desenvolvemento rural o territorio ocupa un lugar de destaque: a xestión do territorio implica a asunción dunha dupla perspectiva: a consideración do territorio como soporte -visión tradicional- e como recurso, Esparcia Pérez et al. (1999). De acordo con esta concepción, o desenvolvemento dependerá en grande medida da iniciativa e capacidade empresarial dos axentes locais así como da

súa dispoñibilidade para anovar nun mundo rural cada vez máis integrado con o exterior.

Profundando no tema do papel a desenvolver pola actividade agraria gostaríamos de apuntar que a pesar de que hai unha tendencia crecente a disociar os conceptos de desenvolvemento rural e desenvolvemento agrario esta é na nosa opinión unha postura errada. É certo que as zonas rurais están inmersas nun proceso de mudanza, e que, se tradicionalmente a actividade agraria foi o principal motor económico hoxe están chamadas a ocupar outro papel e a desenvolver novas actividades. Mas disto non se deduce que ambos conceptos sexan substitutivos, é dicir, por unha banda o desenvolvemento agrario é un elemento de obrigada consideración para chegar a acadar o desenvolvemento rural, mas sen que isto signifique que a agricultura deba de ser a actividade a partir da cal se constrúa necesariamente calquera modelo de intervención en áreas rurais.

Estamos pois, ante unha situación na que se establece un consenso a respecto da necesidade de modificar de xeito progresivo a Política Agraria Común de xeito que se avance nunha transformación progresiva cara unha política rural integrada que contemple as interrelacións entre a agricultura, a sociedade rural e o medio ambiente.

O nacemento da política socio-estrutural agraria comunitaria e a súa evolución até 1984

A política de reforma de estruturas ocupou durante o período de vixencia da PAC clásica un lugar absolutamente secundario. En consecuencia, a incidencia que tivo esta política, a súa contribución a resolver os problemas estruturais da agricultura comunitaria e a súa influencia na dinámica global do sector, foi nestes anos sumamente limitada.

Concretando máis, podemos distinguir tres grandes etapas na evolución desta política até 1985:

a. Até 1972: nestes anos a política de estruturas agrarias comunitaria foi practicamente inexistente. O seu contido limitábase a un sistema de axudas ao financiamento de proxectos individuais de investimento (tanto no ámbito da mellora das estruturas agrarias como no da transformación industrial dos produtos).

b. 1972-1978: Etapa na que comezou realmente a configurarse esa política, sobre todo coas tres directivas socio-estruturais aprobadas en 1972, inspiradas no Plano Mansholt que a Comisión Europea presentara en 1968, e que estaban dirixidas a acelerar o proceso de modernización selectiva das explotacións. O contido da política de reforma das estruturas agrarias nestes anos completouse con outras medidas que se foron aprobando ao longo dos anos seguintes como a directiva de axuda á agricultura de montaña e outras zonas desfavorecidas, aprobada en 1975, o Regulamento de mellora das condicións de transformación e comercialización dos produtos agrarios, aprobado en 1978 e o Regulamento de

axuda ás agrupacións de produtores e as súas unións, aprobado tamén en 1978.

c. 1978-1985: nesta etapa seguen vixentes as medidas anteriores, pero a novidade é que se inicia unha progresiva rexionalización da política socioestrutural agraria; unha tendencia que se irá acentuando posteriormente -sobre todo a partir da reforma dos fondos estruturais de 1988-. En que se plasma esa rexionalización?, no establecemento de programas específicos dirixidos a determinadas rexións, e nos cales ademais as medidas de mellora das estruturas agrarias se combinan con outras dirixidas ao impulso doutras actividades e á mellora das infraestruturas desas zonas rurais. En coherencia con iso, neses programas combínanse os recursos do FEOGA Orientación (en adiante FEOGA-O) cos dos outros fondos estruturais. A progresiva rexionalización das medidas traducíuse nunha importante modificación no reparto dos fondos do FEOGA-O, nun sentido máis favorábel para as rexións rurais menos desenvolvidas. Con todo, hai que destacar que a inmensa maioría dos fondos do FEOGA ían á sección Garantía; e estes beneficiaban principalmente ás rexións agrarias máis desenvolvidas.

As sucesivas reformas efectuadas a partir de 1985: da modernización das estruturas agrarias ao desenvolvemento rural

Simultaneamente coas modificacións na política de prezos e mercados, a partir de 1985 iniciouse tamén unha reforma en profundidade da política socio-estrutural, que alterou de modo substancial as funcións asignadas a esta política e a súa forma de actuación. Nesta nova etapa pasan a un plano secundario as que podemos considerar propiamente medidas de reforma das estruturas agrarias, aquelas dirixidas a acelerar as transformacións produtivas no sector. E muda tamén o contido destas medidas, en dous aspectos esenciais: por un lado suavízase o carácter selectivo que tiñan as accións vixentes nos anos anteriores; e, polo outro, deixase de impulsar os investimentos que impliquen ampliación da capacidade produtiva nos sectores excedentarios, poñendo o acento na redución dos custos de produción e na mellora da calidade dos produtos.

Ao mesmo tempo que se restrinxen a importancia desas medidas, adquiren cada vez maior relevancia outros tipos de actuacións que se corresponden coas novas funcións asignadas á política socio-estrutural. Concretamente, podemos agrupar estas en tres categorías:

- Medidas dirixidas a reducir a produción nos sectores excedentarios.
- Medidas orientadas a fomentar as prácticas agrarias respectuosas, ou menos agresivas, co medio ambiente.
- Accións que teñen como finalidade compensar o deterioro da renda dos agricultores derivado da caída dos prezos, fornecendo fontes de ingresos complementarias para esta poboación.

Vemos, pois, que neste período multiplícanse as funcións asignadas á política socio-estrutural. De tal modo que esta

responde cada vez menos ao que sería estrictamente unha política de reforma das estruturas agrarias, para orientarse a obxectivos diferentes: o reequilibrio dos mercados, o impulso da diversificación económica e o desenvolvemento xeral das áreas rurais.

A política de desenvolvemento rural da UE no período 1994-1999

Xa no período anterior fica claro que a política de estruturas agrarias e desenvolvemento rural vai estar situada "a caballo" entre a política agraria (a PAC) e a política de desenvolvemento rexional. Ese status, que continuará ao longo do período 2000-2006, é produto das sucesivas etapas ao través das cales se foi configurando: nace como unha das dúas vertentes da PAC; mas as súas sucesivas reformas (e concretamente as reformas dos Fondos Estruturais de 1988 e 1993) foron integrando as accións relativas ao desenvolvemento rural dentro da política rexional.

Isto plásmase, entre outros aspectos, en que conviven medidas aplicábeis a todo o territorio da UE con outras dirixidas unicamente a certas rexións; e en que no relativo á forma de aplicación combínanse medidas implementadas a través de programas horizontais -para toda a UE- con outras que se imbrican en planos rexionais específicos.

A segunda idea básica a salientar é que a política de desenvolvemento rural nese período non constituía unha política única e coherente. Senón que aparecía claramente como a superposición de distintos tipos de medidas, produto das sucesivas etapas nas que se fora configurando esta política. Isto tiña o seu reflexo formal no feito de que as medidas que integraban neses anos a política de desenvolvemento rural aparecían dispersas nun total de 9 Regulamentos distintos.

As políticas estruturais da Unión Europea viñeron estando a cargo de tres Fondos: FEDER (política rexional), FSE (política social) e FEOGA-Orientación (política socio-estrutural agraria). En síntese, o esquema vixente nese período establecía a coordinación das accións dos Fondos e a súa concentración en 7 obxectivos: 4 obxectivos rexionalizados (actuacións en zonas concretas ao través de Programas rexionais ou de zona); e 3 obxectivos aplicábeis a todo o territorio da UE -medidas cun carácter, e un enfoque, horizontal.

Do total de recursos dos Fondos Estruturais, o 90% destínase a programas iniciativa dos Estados membros -elaborados dentro do marco xeral anterior-. Ao redor do 9% reservase para as Iniciativas Comunitarias, que como o seu nome indica son programas levados a cabo a iniciativa das autoridades comunitarias en certos campos que estas consideran de especial relevancia. Concretamente, no período 1994-1999 establecéronse un total de 13 iniciativas comunitarias, unha delas o LEADER II especificamente destinada ao desenvolvemento de áreas rurais.

O 1% restante reservase para axuda técnica e medidas innovadoras decididas e adxudicadas pola Comisión.

Dentro do esquema anterior as medidas dirixidas á mellora das estruturas agrarias e o desenvolvemento das áreas rurais incardinábanse en 4 dos 7 obxectivos dos Fondos Estruturais: tres obxectivos rexionais, os obxectivos 1, 5b e 6 e un non referido a zonas concretas senón a todo o territorio comunitario: o obxectivo 5a. Nas rexións obxectivo 1 estas medidas horizontais inclúanse nos correspondentes Planos de Desenvolvemento Rexional, e eran pois obxecto dunha programación plurianual, mentres que no resto do territorio aplícanse como medidas horizontais, excepto as referidas á mellora da transformación e comercialización dos produtos agrarios, que eran obxecto para toda a UE dunha programación.

Finalmente, existe un cuarto grupo de medidas que integraban nese período a política de desenvolvemento rural, e que estaban á marxe do esquema xeral dos Fondos Estruturais debido a que non eran financiadas polo FEOGA-O senón polo FEOGA-G. Este cuarto tipo de medidas eran as Medidas de Acompañamento da Reforma da PAC de 1992, aplicábeis en todo o territorio da UE, por medio de programas estatais ou rexionais.

A política de desenvolvemento rural para o período 2000-2006

A finais de marzo do 1999 o Consello Europeo aprobou a nova reforma da PAC, que vai determinar o contido desta política no período 2000-2006. Como elemento previo compre anotar que as perspectivas financeiras aprobadas no Consello de Berlín implican unha redución do volume dos gastos do orzamento comunitario. É de salientar pois que neste período se afrontan tarefas cruciais: a ampliación da UE e o posíbel incremento das desigualdades como consecuencia da realización da Unión Económica e Monetaria, cun orzamento conxelado en relación ao PNB. Isto supón romper coa tendencia da última década, durante a cal esa porcentaxe fora aumentando continuamente.

A redución dos recursos destinados aos Fondos estruturais (para UE-15) acompañouse dunha concentración das actuacións naquelas rexións con maiores problemas. Neste senso, a Comisión propón unha maior concentración desde dúas perspectivas: temática e xeográfica. A reforma neste aspecto estableceu que os 7 obxectivos dos Fondos Estruturais do período 1994-1999 fican reducidos a 3, e o esforzo de concentración afectará tamén ás iniciativas comunitarias. Así, as 13 iniciativas comunitarias fican reducidas a 4: unha relativa á actuación en áreas urbanas en crise (URBAN), outra á cooperación transfronteiriza (INTERREG III), outra ao desenvolvemento rural (LEADER+) e a cuarta referida á loita contra as discriminacións de todo tipo no acceso ao mercado de traballo (EQUAL). Para estas iniciativas comunitarias reservase no período 2000-2006 o 5% dos recursos dos Fondos estruturais.

Constitúe outra novidade o agrupamento da normativa de desenvolvemento rural, dispersa nun total de 9 Regulamentos diferentes nun único "Regulamento de apoio ao desenvolvemento rural", no que se agrupan todas as medidas dispoñíbeis neste campo. Así, a base normativa de

toda a política de desenvolvemento rural da UE vai ser o Regulamento de Desenvolvemento Rural (CE) 1257/1999. Con todo, este texto límitase a refundir os textos anteriores, co que o catálogo de medidas contempladas neste Regulamento correspóndese en esencia coas vixentes no período anterior, e do mesmo xeito que no período 1994-1999 o financiamento corre a cargo de dous instrumentos financeiros distintos: Feoga-G e FEOGA-O.

Centrándonos xa nas intervencións apuntar que estas fican configuradas a través dun sistema non menos complexo que no período anterior, artillado a través de diversos documentos de programación (plurirrexionais, horizontais ou programas operativos integrados nas zonas Obxectivo 1) e dunha iniciativa comunitaria. Así, o deseño da programación de desenvolvemento rural para Galiza recóllese nos seguintes instrumentos:

- Programa Operativo Integrado de Galiza 2000-2006. É un programa plurifondo (con financiamento nun 68% do FEDER, 20,5% FEOGA-O e 11,5% FSE) que contempla cun enfoque integrado as actuacións a realizar a escala autonómica nos distintos sectores de actuación, cada un dos cales constitúe un eixo de intervención. As medidas de desenvolvemento rural, financiadas con FEOGA-O, son as comprendidas nos seguintes eixos do POI Galiza:

- No Eixo 1: mellora da competitividade e desenvolvemento do tecido produtivo, estableceuse a liña 1.2. Mellora da transformación e comercialización dos produtos agrícolas.

- No Eixo 3: medio ambiente, contorno natural e recursos hídricos, establecéronse dúas liñas de actuación diferentes: 3.9.Silvicultura e 3.10 Accións medioambientais derivadas da conservación da paisaxe e a economía agraria

- O Eixo 7: agricultura e desenvolvemento rural, conta con 4 liñas de apoio diferentes: 7.2. Desenvolvemento e mellora das infraestruturas de apoio, 7.5. Desenvolvemento endógeno de zonas rurais, relativo ás actividades agrarias (programa PRODOR II), 7.7. Formación agraria en territorios, colectivos e contidos non cubertos nos programas do FSE e 7.8 Prestación de servizos ás explotacións agrarias, comercialización de produtos agrarios de calidade e enxeñería financeira

- Programa Operativo Interautonómico para a Mellora das Estruturas e dos Sistemas de Producción para as Rexións de Obxectivo 1. Inclúe as medidas clásicas da política de estruturas agrarias: axudas aos investimentos das explotacións, axudas á incorporación de agricultores mozos e recursos hídricos, que para as rexións Obxectivo 1 se financian con cargo a FEOGA-Orientación.

- Programa Horizontal de Medidas de Acompañamento da PAC. Trátase dun programa de ámbito estatal aplicábel a todas as Comunidades Autónomas, único para todo o Estado, financiado con cargo ao FEOGA-Garantía, que recolle un paquete de medidas de aplicación homoxénea no conxunto do Estado: Cese anticipado na actividade agraria: dirixido a acadar o relevo xeracional no sector agrario e incrementar a base territorial e produtiva das explotacións para garantir a súa competitividade, Medidas agroambientais: tendentes a acadar sistemas de produción compatibles coa protección do medio ambiente, Forestación

de terras agrarias: o obxectivo é incrementar a masa forestal atendendo á triple función económica, social e medioambiental que cumpre o monte e, por último, Indemnización compensatoria a zonas desfavorecidas: inclúe as zonas de montaña, zonas en risco de despoboamento e zonas con dificultades especiais.

- Iniciativa Comunitaria LEADER +. Ademais das medidas de desenvolvemento rural derivadas do Regulamento 1257/1999 e contempladas nos distintos documentos de programación reseñados, a Comisión decidiu dar continuidade no vixente período á iniciativa comunitaria Leader, financiada con FEOGA-Orientación. Como no período anterior, esta iniciativa caracterízase por adoptar un enfoque innovador baseado no desenvolvemento de estratexias integradas de desenvolvemento rural a aplicar nun territorio dado e deseñadas e aplicadas de xeito ascendente por un partenariado de composición público-privada denominado Grupo de Acción Local. A filosofía LEADER foi a seguida así mesmo para o desenvolvemento da medida 7.5 do POI Galiza (programa PRODER II), e completada coa posta en marcha, con cargo a fondos propios, do programa AGADER, que permitiu que todo o territorio galego quedase cuberto por GAL.

O regulamento FEADER: Nova configuración da política de desenvolvemento rural no período 2007-2013

O Regulamento (CE) nº 1698/2005 (DOCE 2005b) establece un marco xurídico común para a política de desenvolvemento rural que se levará a cabo no próximo período de programación 2007-2013.

O novo marco normativo persegue un claro afán simplificador que contrasta co actual entramado de documentos de programación e instrumentos financeiros con distintas regras de funcionamento, ao tempo que trata de incrementar a coherencia, transparencia e visibilidade da política de desenvolvemento rural.

Esta simplificación abarca tres niveles distintos:

- O financiamento, posto que un só fondo financiará todas as medidas de desenvolvemento rural (incluído o enfoque LEADER): o Fondo Europeo Agrario de Desenvolvemento Rural.

- A programación, que se efectuará a través dun único documento: programa de desenvolvemento rural, que agrupará todas as medidas que até agora se atopan dispersas en diversos documentos.

- Ao seguimento e control, que se efectuará a través dun marco común de seguimento e avaliación deseñado pola Comisión que presenta como novidade a realización dun proceso de avaliación continua e a selección duns indicadores comúns (financeiros, de realización, resultados e impacto) que permitirán medir o nivel de eficacia e eficiencia do programa.

Como é obvio os cambios introducidos polo Regulamento 1698/2005 van implicar tamén novidades no tocante ao

esquema institucional e de xestión, sendo quizais o elemento mais salientábel que nesta nova etapa haberá un só organismo pagador: o FOGGA que se encargará de pagar tanto os fondos procedentes do FEAGA (antigo FEOGA-G) como do FEADER.

Entrando xa na descrición das prioridades establecidas, apuntar que a Comisión adopta un enfoque estratéxico que xira en torno a tres obxectivos prioritarios de actuación que, á súa vez, constitúen os grandes eixos do Regulamento FEADER, a saber:

Eixo 1: Mellora da competitividade do sector agrícola e forestal: este eixo agrupa as medidas tendentes ao fomento do coñecemento e mellora do potencial humano, á reestruturación e desenvolvemento do potencial físico e da innovación, así como ás actuacións orientadas á mellora da calidade dos produtos.

Eixo 2: Mellora do medio ambiente e do contorno natural: este eixo representa a vertente medioambiental da política de desenvolvemento rural, establecendo un paquete de medidas con obxectivos medioambientais dirixidos a compatibilizar o exercicio da actividade agraria e da silvicultura coa conservación da biodiversidade, dos recursos naturais e da paisaxe.

Eixo 3: Calidade de vida nas zonas rurais e diversificación da economía rural: inclúe toda unha serie de medidas orientadas á creación de oportunidades de emprego complementarias ou alternativas á do sector agrario a través de actuacións de diversificación e mellora da calidade de vida co obxectivo último de fixar poboación e frear o éxodo rural.

Eixo 4: Leader: este eixo supón a introdución dun enfoque que comezou como unha iniciativa experimental e que acadou o suficiente grao de maduración e éxito que xustifica a súa inclusión dentro da programación ordinaria; posúe un carácter transversal que posibilita a utilización do enfoque descendente e participativo que caracteriza a filosofía Leader para a consecución dos obxectivos marcados para os outros tres eixos.

Co fin de manter un equilibrio entre os distintos obxectivos prioritarios, o Regulamento FEADER asigna unhas porcentaxes mínimas de contribución FEADER por programa, que actúan como mínimos que deben respectarse en todo caso e, así mesmo, marca distintos graos de cofinanciamento comunitario en función dos eixos (ver táboa 1).

En cada un dos programas de desenvolvemento rural poderase determinar, en función das súas prioridades e condicións particulares, o reparto por eixos, sempre e cando se respecten eses mínimos. Respecto do eixo 4 cómpre matizar que no borrador de Plan Estratéxico Nacional que está a elaborar o MAPA incrementase a porcentaxe mínima para este eixo, que pasa do 5% ao 10%, ben entendido que, dado o carácter transversal do eixo Leader, a porcentaxe que se asigne a este eixo contribuirá aos outros eixos. Por último, hai que ter presente que até un 4% dos fondos do programa poderá adicarse á asistencia técnica, para a realización de actividades relativas á preparación, xestión, seguimento, avaliación, información e control do programa.

EIXOS PRIORITARIOS	CONTRIBUCIÓN MÍNIMA FEADER POR EIXO	COFINANCIAMENTO MÁXIMO FEADER (rexións Converxencia)
Eixo 1	mínimo 10%	máximo 75%
Eixo 2	mínimo 25%	Máximo 80%
Eixo 3	mínimo 10%	máximo 75%
Eixo 4	mínimo 5%	máximo 80%

Táboa 1.- Grao de cofinanciamento (Fonte: Regulamento (CE)1698/2005)

En canto ao proceso de elaboración da programación de desenvolvemento rural sinalar que principia coa aprobación das Directrices Estratéxicas Comunitarias de Desenvolvemento Rural por Decisión do Consello de 20 de febreiro de 2006, que reforzan o enfoque estratéxico da política de desenvolvemento rural fixando as prioridades de actuación a escala comunitaria. Este enfoque estratéxico persigue acadar a mellora da competitividade, a creación de emprego e a innovación, en consonancia cos obxectivos fixados nos Consellos de Lisboa e Gotemburgo sobre mellora da competitividade e emprego.

Unha vez aprobadas as directrices estratéxicas comunitarias, o paso seguinte é a aprobación do Plan Estratéxico Nacional (PEN) que é un instrumento de referencia para a elaboración da programación a través dos programas de desenvolvemento rural. O PEN indicará as prioridades de intervención do FEADER a nivel do Estado membro, así como as disposicións e actuacións necesarias para garantir a coherencia coas directrices estratéxicas e entre as prioridades comunitarias, estatais e rexionais.

En liña co exposto, o PEN terá o seguinte contido:

- a. Avaliación da situación económica, social e medioambiental do sector agroalimentario e forestal e potencial de desenvolvemento
- b. Estratexia elixida para a acción común da Comunidade e do Estado Membro
- c. Prioridades, temáticas e territoriais, de intervención a nivel do Estado para cada un dos eixos, con obxectivos cuantificados e indicadores
- d. Lista de programas de desenvolvemento rural e asignación indicativa do FEADER, incluídos as contías asignadas ás rexións de converxencia
- e. Consistencia interna (entre eixos) e externa (estratexias UE) e complementariedade con outros instrumentos financeiros comunitarios.
- f. Creación da Rede Rural Nacional (programa específico financiado con cargo ao 4% de Asistencia Técnica).

No caso específico de España, a súa estrutura institucional descentralizada levou a optar, facendo uso da posibilidade prevista no artigo 15 do Regulamento FEADER, pola elaboración, unha vez que se aprobe o PEN, dun Marco Nacional, que conterá unha serie de elementos comúns que se integrarán como un capítulo común en todos os programas. Tendo en conta estes instrumentos, a programación elaborárase a través de tantos programas de desenvolvemento rural como comunidades autónomas,

ademais dun programa específico para a Rede Rural Nacional, financiado con cargo á partida de asistencia técnica.

En canto ao contexto orzamentario que enfrentamos para o período 2006-2013, sinalar que é de forte redución. O orzamento comunitario pasou, do 1,21% do PIB comunitario previsto en febreiro do 2004 pola Comisión a un 1,05%, minoración que obviamente afecta aos fondos para o desenvolvemento rural. Así pois, o proclamado reforzamento do desenvolvemento rural no contexto da PAC, non se viu acompañado do necesario incremento dos recursos financeiros; basta ter presente que no acordo sobre as perspectivas financeiras fíxose un orzamento para o desenvolvemento rural (sen contar a modulación voluntaria) 69.250 millóns de euros, fronte aos 99.220 inicialmente previstos.

Neste contexto, a pesar da consideración de Galiza dentro do obxectivo Converxencia, o que lle garante un maior nivel de fondos en relación con outras comunidades autónomas, operárase unha sensíbel diminución dos recursos orzamentarios adicados ao desenvolvemento rural. Aínda que a día de hoxe non se dispón do dato exacto da contía de FEADER que lle será asignada a Galiza, é posíbel realizar un cálculo aproximado dos fondos FEADER dispoñíbeis para o vindeiro período de programación na nosa comunidade sobre a base dunha comparación coa situación orzamentaria do desenvolvemento rural no período actual e tendo en conta o xogo da modulación. Esta análise nos leva ante un horizonte de forte redución de fondos para o desenvolvemento rural, o que fai obrigado un labor de selección daqueles eidos prioritarios de actuación nos que deberán concentrarse os limitados recursos orzamentarios.

Consideracións ante o novo período

Para finalizar este traballo gostaríamos de apuntar unhas breves reflexións a ter en conta á hora de abordar a elaboración do Programa Galego de Desenvolvemento Rural para o período 2007-2013.

Comezamos sinalando que non se pode esquecer o elevado peso económico e social do sector agrario no conxunto da economía galega, así como a dependencia da actividade agraria dunha ampla parte do espazo rural, polo que este debe ser considerado un sector estratéxico, e xustifica que se lle outorgue unha elevada relevancia ao eixo 1 en termos de fondos e que os agricultores e gandeiros sexan tamén protagonistas dos Eixos 2 e 3.

A mellora do desempeño medio ambiental e a igualdade de oportunidades por forza terán que ser obxectivos transversais aplicados en todos os eixos e medidas. Enfoque que non é incompatible coa inclusión de actuacións específicas adicadas á incorporación ao mercado de traballo de colectivos con especiais dificultades de integración laboral ou de actuacións dirixidas ao avance cara un modelo de produción agraria sustentábel desde o punto de vista ambiental.

Por último apuntar que ante a perspectiva de que o marco comunitario 2007-2013 sexa o último no que Galiza perciba en cuantía significativa fondos estruturais e de desenvolvemento rural, é obrigado realizar un esforzo que nos permita acadar un medio rural sólido e viábel no horizonte de 2013, de tal xeito que esteamos preparados para enfrenar con garantías de éxito os cambios no contexto europeo que poden producirse a partir desa data.

Neste senso, a mellora das condicións económicas e sociais das áreas rurais constitúe un obxectivo transversal, ao que deberán contribuír tamén medidas financiadas polo FEDER e o FSE. Proposta que está avalada polo Regulamento do Consello Europeo polo que se establecen as disposicións relativas ao FEDER, FSE e ao Fondo de Cohesión (DOCE 2006), onde fica establecido que estes fondos deben respaldar, entre outros fins, a recuperación das zonas rurais.

Bibliografía

Arnalte Alegre,E, Oliveira Baptista,F, Alves de Sousa Lourenço,F, Muñoz Zamora,C & Gomes Rodrigo,I (1998): El desarrollo rural: políticas aplicadas situación actual del debate y perspectivas del futuro a nivel europeo. AGRI-106, Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo. Estrasburgo.

Arnalte Alegre,E (2002): PAC y desarrollo rural: una relación de amor-odio. *Información Comercial Económica*. 803: 45-60.

Atance,I; Bardaji,I; Tió,C (2001). Fundamentos económicos de la multifuncionalidad agraria e intervención pública (una aplicación al caso de España). *IV Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais*. Santiago de Compostela.

Barjadí,I; Giménez,M (1995): La iniciativa LEADER I y su contribución a la pluriactividad en Castilla y León. *Agricultura y Sociedad* 77: 147-172.

Corberá Millán,M (1999). Las políticas de desarrollo rural en la región cantabrica: los programas LEADER. En Corbera,M (Ed.) Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración de España en la UE. (Ed:) Universidad de Cantabria, Santander, 175-236.

DOCE (1999). Reglamento (CE)1275/1999 del Consejo de 17 de Mayo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola. DOCE L 160/80 Bruxelas

DOCE (2003). Reglamento (CE)1783/2003 del Consejo de 29 de septiembre que modifica al Reglamento (CE) nº 1257 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola. DOCE L 270/70 Bruxelas

DOCE (2005a).Reglamento (CE) nº 1290/2005 del Consejo de 21 de junio sobre la financiación de la Política Agraria Común. DOCE L 209/1 Bruxelas.

DOCE (2005b).Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo de 20 de setiembre relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural. DOCE L 277/1 Bruxelas.

DOCE (2006).Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo de 11 de julio por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión. DOCE L 210/25 Bruxelas.

Esparcia Pérez,J & Noguera Tur,J (1999). Reflexiones en torno al territorio y al desarrollo rural. En: Ramos Real,E (Ed.) El desarrollo rural en la Agenda 2000. MAPA, Madrid, 9-44.

Etxezarreta,M, Cruz,J, Garcia,M; Viladomiu,L (1995). La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias. MAPA, Madrid.

García Pascual,F (2001). El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades, MAPA, Madrid.

Reig Martínez,E (2002). La multifuncionalidad del mundo rural. *Información Comercial Económica* 803, 33-44.