

Perspectivas del desarrollo rural en los nuevos países miembros de la UE

# LAS DOS CARAS DE LA MONEDA

JAVIER ESPARCIA, UDERVAL (Unidad de Investigación de Desarrollo Rural y Evaluación de Políticas Públicas). Universidad de Valencia.



La incorporación de nuevos miembros a la UE afectará a la distribución de recursos para el desarrollo rural, pero supone también nuevas oportunidades de cooperación para los agentes rurales de nuestro país. En este artículo se pretende acercar al lector a la situación y perspectivas en materia de desarrollo rural en estos países.

En relación al turismo rural, parece claro que hay importantes oportunidades en aquellas áreas que cuentan con condiciones muy favorables.

Foto: Gusztav Nemes

El día 1 de Mayo de 2004 se incorporaron diez nuevos países como miembros de la Unión Europea (Estonia, Lituania, Letonia, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Malta y Chipre), a los que se sumarán otros dos países en 2007 (Rumanía y Bulgaria)<sup>1</sup>. Independientemente del desconocimiento sobre cuestiones específicas de estos países, lo cierto es que entre los diferentes actores del mundo rural de la UE-15 se tiene la idea clara que en estos países la importancia del mundo rural supera, en términos comparativos, la que tiene en los países de la UE-15, e incluso la de los países en los que el peso del mundo rural es más significativo, como podrían ser España, Grecia o Portugal.

En efecto, una primera aproximación pone de relieve ese mayor peso del mundo rural en

los nuevos países miembros. Según datos de 2001, siguiendo la metodología de la OCDE y para el conjunto de las regiones NUTs<sup>2</sup> 2, aquellas que se definen como “predominantemente rurales” suponen un tercio de la superficie y algo menos de población (34 % y 28 % respectivamente), cifras que, si se incluyen las regiones “significativamente rurales” abarcan la práctica totalidad del territorio de estos países y casi también de población (97 % y 90 % respectivamente). Si tomamos como base una escala más detallada como son las NUTs 3 (equivalentes a nuestras provincias), en la Tabla 1 puede verse que, con la excepción de Letonia y Lituania, el resto de países mantienen una proporción muy importante de población y de superficie en áreas predominantemente rurales, y sólo los tres países bál-

1. La información disponible para Chipre y Malta es muy incompleta, y prácticamente no se incluye en el presente artículo. Sin embargo, aunque serán miembros de la UE a partir de 2007, se ha considerado necesario tener en cuenta a Rumanía y Bulgaria, y se incluyen junto a los 8 restantes nuevos miembros.

2. NUT Nivel de Unidad Territorial de la UE. 1 Estados, 2 regiones, 3 provincias.

ticos (los dos anteriores más Estonia) y Hungría tienen una proporción relativamente elevada de población en áreas que se consideran de predominio urbano. En conjunto, los datos disponibles indican que la densidad de población en las áreas rurales de estos países se sitúa entre el 41 % y el 59 % por debajo de los valores medios nacionales.

Aunque las tasas netas de migración desde las áreas rurales no son muy altas, sí se detectan flujos de población joven y cualificada hacia los principales centros urbanos, debido principalmente a las dificultades para encontrar empleo. Las principales actividades que están generando empleo de manera significativa en los últimos años están vinculadas a los servicios, y ello se corresponde con el paralelo declive de la agricultura (excepto en Bulgaria) y las actividades industriales (excepto en Hungría). Con todo, la principal fuente de ingresos para la población rural sigue siendo, como ocurre en muchas áreas desfavorecidas de Europa Occidental, las pensiones y otro tipo de transferencias públicas.

Las características propias de las regiones rurales desfavorecidas, con predominio de actividades agrarias (o pesqueras) y con bajos niveles de ingresos, están muy presentes en Rumanía, Bulgaria, Hungría, Estonia y Letonia, y en la parte oriental de Polonia; en algunos casos, como ocurre en Bulgaria, todo ello va acompañado por elevados niveles de desempleo. En el resto predominan regiones con niveles medios de ingresos, en algunas de las cuales hay graves problemas de desempleo, como ocurre en la mayor parte de regiones polacas o de Eslovaquia. Estas particularidades a escala “provincial” casi quedan diluidas cuando se trabaja a escala regional y a nivel de toda la Unión Europea (Fig. 1). Como puede obser-

varse, estos nuevos países presentan, en este contexto, una cierta homogeneidad, con diferencias claras respecto de las características y tendencias propias de las regiones de la UE-15.

### ¿Qué nuevos nichos productivos?

Ante las diferencias de productividad entre los sectores rurales y los no rurales, y la presión que existe en las áreas rurales por el declive de la agricultura, el empleo, los ingresos y, en general, el bienestar socioeconómico de la población rural, depende en gran parte de sus esfuerzos hacia la diversificación productiva, como objetivo estratégico a medio plazo. Diferentes expertos señalan que los nuevos nichos productivos se sitúan en las actividades relacionadas con el turismo rural, la producción agroalimentaria, y otras actividades relacionadas con las tecnologías de la información. En casos concretos se señalan importantes posibilidades para actividades vinculadas a la gestión del paisaje (República Checa) y al comercio (Hungría y Eslovaquia).

No obstante lo anterior y las iniciativas ya en marcha orientadas a la diversificación (relativamente escasas y de reducido tamaño), lo cierto es que la capacidad real de estos sectores o actividades de convertirse en un motor del desarrollo de estas áreas rurales, es ciertamente limitada, al menos a corto y medio plazo. Así por ejemplo, en relación al turismo rural parece claro que hay importantes oportunidades en aquellas áreas que cuentan con condiciones muy favorables. Sin embargo, éstas constituyen una excepción, puesto que el turismo rural (y especialmente el agroturismo) se enfrenta a varias dificultades graves. En primer lugar, una clara falta de infraestructuras básicas; en segundo lugar, el escaso desarrollo y presencia de instituciones y servi-

**Tabla 1: El mundo rural en los nuevos países miembros de la UE**

|            | Predominio rural |         | Significativamente rural |         | Predominio urbano |         |
|------------|------------------|---------|--------------------------|---------|-------------------|---------|
|            | Superf.          | Poblac. | Superf.                  | Poblac. | Superf.           | Poblac. |
| Estonia    | 61%              | 26%     | 31%                      | 24%     | 8%                | 50%     |
| Letonia    | 11%              | 80%     | 73%                      | 37%     | 16%               | 55%     |
| Lituania   | 14%              | 5%      | 85%                      | 52%     | 10%               | 43%     |
| Polonia    | 45%              | 37%     | 54%                      | 45%     | 1%                | 19%     |
| Chequia    | 75%              | 61%     | 16%                      | 6%      | 9%                | 34%     |
| Eslovaquia | 33%              | 26%     | 63%                      | 66%     | 4%                | 11%     |
| Hungría    | 58%              | 26%     | 4%                       | 7%      | 38%               | 67%     |
| Eslovenia  | 22%              | 16%     | 64%                      | 57%     | 14%               | 27%     |
| Rumanía    | 42%              | 43%     | 57%                      | 47%     | 1%                | 10%     |
| Bulgaria   | 82%              | 74%     | 18%                      | 26%     | 0%                | 0%      |

\* (Sin datos para Chipre y Malta; se incluyen los nuevos miembros desde 2007).

cios técnicos de apoyo; en tercer lugar, una generalizada falta de capitalización, y el escaso desarrollo y consolidación de los mecanismos de financiación (en relación a este tipo de pequeñas iniciativas); por último, la creciente globalización que caracteriza a este sector, con una fuerte competencia de otras áreas con productos que, en principio, podrían ser similares. Algunos de estos problemas están también presentes en otro tipo de actividades (como las relacionadas con las Tecnologías de la Información y Comunicación).

En estos “nuevos” sectores se hace necesaria la confluencia de una serie de factores clave, como la capitalización, las instituciones de apoyo, o los mismos recursos, pero sobre todo

quier caso que la puesta en marcha de iniciativas de desarrollo y diversificación de la economía rural constituyan un ámbito para la cooperación, teniendo en cuenta la experiencia acumulada por los agentes rurales en los países de la UE-15.

Pero este contexto supone no sólo una oportunidad para la cooperación. Pone de manifiesto que la dimensión “rural” tanto de las políticas agrarias como las orientadas de manera específica al desarrollo rural, tienen y van a tener un creciente papel estratégico en el futuro de las áreas rurales de estos países.

### Las políticas rurales

Los nuevos miembros han sido conscientes de la importancia estratégica de acelerar la adaptación a las economías de mercado, no sólo por los cambios socioeconómicos y las nuevas estructuras de gestión necesarias, sino también por la propia integración en la UE y todo lo que ello suponía de complejo entramado de políticas comunitarias. La Comisión ha dispuesto de un instrumento básico para contribuir a todo ese proceso de adaptación, SAPARD<sup>3</sup>, del que se han beneficiado los nuevos miembros, excepto Chipre y Malta. Aunque las valoraciones sobre los resultados de estos esfuerzos no siempre apuntan en la dirección de una gran eficacia (estructuras de gestión poco experimentadas, falta de emprendedores, tiempo disponible real muy escaso para la realización efectiva de las acciones, etc.), la mayor parte de estos países han establecido las vías para avanzar en la vía de la diversificación de las economías rurales, en gran parte con financiación SAPARD, pero también con contribuciones nacionales (Tabla 2).

Desde su incorporación todos los nuevos miembros tienen un régimen especial para el periodo 2004-2006, basado en varios instrumentos de cara al desarrollo rural. Por un lado, el más importante es el Instrumento Temporal de Desarrollo Rural (2004-2006), financiado por el FEOGA-Garantía, que contempla las cuatro medidas clásicas de acompañamiento (agroambientales, jubilación anticipada, forestación de tierras y ayudas compensatorias a zonas desfavorecidas), además de todo un paquete de medidas orientado a la reestructuración de las explotaciones (grupos de productores, cumplimiento de estándares, asistencia técnica y complementos a las ayudas directas). Por otro lado, estos países pueden acceder a las medidas tipo LEADER (princi-

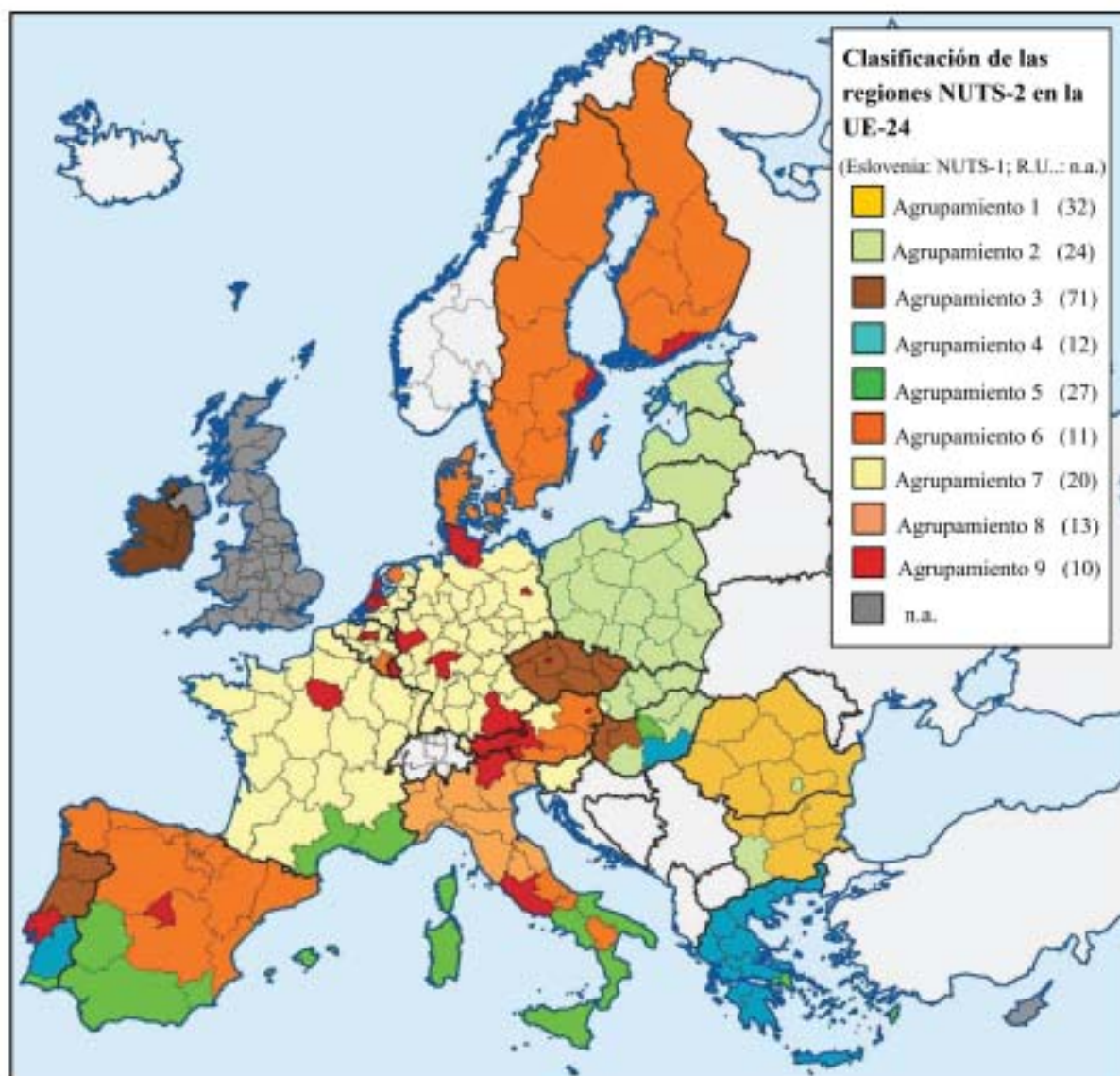


Una primera aproximación pone de relieve el mayor peso del mundo rural en los nuevos países miembros.

Foto: Gusztav Nemes

la presencia de emprendedores y la capacidad de iniciativa que, como se ha venido demostrando en los años recientes, constituyen un elemento de capital importancia a la hora de dinamizar la economía rural. Precisamente las áreas rurales de estos países tienen en la escasa presencia de emprendedores uno de los principales estrangulamientos, y todo ello se combina con unas pobres condiciones para la puesta en marcha de iniciativas. Por el momento las iniciativas orientadas a la diversificación de la economía rural son escasas en relación al volumen de población, están poco consolidadas y suelen ser de muy reducido tamaño. Estas dificultades no evitan en cual-

3. SAPARD Programa Especial de Acceso para la Agricultura y el Desarrollo Rural de apoyo a los países candidatos puesto en marcha por la Comisión en 2000.



1. Agrarias de renta más baja, con baja productividad agrícola y alta mortalidad infantil.
2. Baja renta y alto desempleo, participación media de los sectores económicos y población joven.
3. Más industrializadas con bajo desempleo y renta inferior al promedio.
4. Baja población con renta inferior al promedio, con decreciente participación de la agricultura y fuerte expansión de los servicios.
5. Turísticas de renta media con un ligero decrecimiento en el promedio de la renta y una alta contribución de los servicios.
6. Desarrolladas menos pobladas de renta media con población envejecida.
7. Desarrolladas y densamente pobladas de renta media con poca contribución de la agricultura y con más altos rendimientos de cereal.
8. Desarrolladas de renta alta con población envejecida y bajo desempleo.
9. Capitales y otras regiones de renta más alta con un peso muy alto de los servicios y bajo desempleo.

NOTA: El número de regiones en cada agrupamiento aparece en paréntesis.

FUENTE: Tomado y traducido del informe "The Future of Rural Areas in the CEE Candidate Countries", elaborado por el IAMO (Institut für Agrarentwicklung in Mittel-Und Osteuropa) de Halle, Alemania. Enero 2004.

**Tabla 2: Principales tipos de acciones y orientación de las políticas rurales hasta la incorporación**

|                                                                |                                                | Estonia                                                         | Letonia | Lituania | Polonia | R. Checa | Eslovaquia | Hungría | Eslovenia | Rumanía | Bulgaria |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------|----------|---------|----------|------------|---------|-----------|---------|----------|
| <b>Políticas destinadas a la mejora de las áreas rurales</b>   | <b>Apoyo a servicios básicos</b>               | Infraestructuras rurales                                        |         | X        |         |          | (2)        |         |           |         |          |
|                                                                |                                                | Equipamientos sanitarios                                        |         | X        |         | (1)      |            |         |           | X       |          |
|                                                                |                                                | Equipamientos educativos, cuidado de niños, transporte escolar  |         | X        |         |          |            |         | X         | (3)     |          |
|                                                                |                                                | Apoyo a áreas con débil densidad demográfica o minorías étnicas |         |          |         |          |            |         | X         |         |          |
|                                                                |                                                | Financiación a equipos técnicos y elaboración de proyectos      |         |          |         |          |            | X       |           |         |          |
|                                                                |                                                |                                                                 |         |          |         |          |            |         |           |         |          |
|                                                                | <b>Mejora de infraestructuras físicas</b>      | Infraestructuras rurales básicas                                |         | X        | (5)     |          |            | X       |           | (8)     |          |
|                                                                |                                                | Infraestructuras de carreteras                                  |         | X        | (4)     | X        | (6)        |         | X         | X       |          |
|                                                                |                                                | Almacenamiento y distribución de agua                           |         | X        | (4)     | X        | (6)        | (7)     | X         | X       |          |
|                                                                |                                                | Red de evacuación aguas residuales y tratamiento                |         |          | (4)     | (6)      |            |         | X         |         |          |
|                                                                |                                                | Centros de comunicación rural                                   |         | X        |         |          |            |         |           |         |          |
|                                                                |                                                | Equipamientos hidrotécnicos (en <i>polders</i> )                |         | X        |         |          |            |         |           |         |          |
|                                                                |                                                | Electrificación de viviendas rurales                            |         | X        | (4)     |          |            |         |           |         |          |
|                                                                |                                                | Red de suministro de gas                                        |         |          |         | (6)      |            |         |           |         |          |
|                                                                |                                                | Tratamiento de residuos urbanos                                 |         |          |         |          | (7)        |         |           |         |          |
|                                                                |                                                |                                                                 |         |          |         |          |            |         |           |         |          |
|                                                                | <b>Diversificación de actividades agrarias</b> | Creación de servicios técnicos de apoyo                         |         | X        |         |          |            |         |           |         |          |
|                                                                |                                                | Promoción del turismo rural y agroturismo                       |         | X        | (4)     |          |            |         | X         | X       | X        |
|                                                                |                                                | Promoción de la agricultura no tradicional                      |         | X        | (4)     |          | (9)        | (9)     |           |         | X        |
|                                                                |                                                | Promoción de artesanía                                          |         | X        | (4)     |          |            |         | X         |         |          |
|                                                                |                                                | Promoción de producción de recursos energéticos alternativos    |         | X        |         |          |            |         |           |         |          |
|                                                                |                                                | Procesamiento y transformación de productos agrarios            |         |          | (4)     |          |            |         | X         |         |          |
|                                                                |                                                |                                                                 |         |          |         |          |            |         |           |         |          |
|                                                                | <b>Creación de empleo</b>                      | Turismo                                                         | X       |          | (10)    |          |            |         |           |         |          |
|                                                                |                                                | Artesanía                                                       | X       |          |         |          |            |         |           |         |          |
|                                                                |                                                | Servicios rurales                                               | X       |          |         |          |            |         |           |         |          |
|                                                                |                                                | Pesca                                                           | X       |          |         | (9)      | (11)       |         |           | (9)     |          |
|                                                                |                                                | Otras iniciativas empresariales (apoyo a pymes)                 |         |          | (10)    |          |            | X       |           | X       |          |
|                                                                |                                                | Autoempleo                                                      |         |          |         |          |            | X       |           |         |          |
|                                                                |                                                | Ayuda a creación de nuevos empleos, jóvenes, etc.               |         |          |         |          |            | X       |           |         |          |
|                                                                |                                                |                                                                 |         |          |         |          |            |         |           |         |          |
|                                                                | <b>Otras</b>                                   | Renovación y desarrollo de los municipios rurales               | X       |          |         |          | X          | X       | X         |         | X        |
|                                                                |                                                | Preservación del paisaje rural, promoción uso sostenible        |         | X        |         |          |            |         | X         | X       |          |
| <b>Transformación y comercialización de productos agrarios</b> |                                                | (12)                                                            |         |          |         |          |            |         |           |         | (12)     |

Fuente: elaborado a partir de IAMO (2004): *The Future of Rural Areas in the CEE new Members States*, Halle, Germany.

\*(Sin datos para Chipre y Malta; se incluyen los nuevos miembros desde 2007).

(1): Financiación pública, pero no hay acciones específicas en el marco de programas de desarrollo rural.

(2): No hay política nacional específica. Medidas incluidas en el Programa Operativo Sectorial a aplicar desde la incorporación a la UE (infraestructuras locales en comunidades rurales).

(3): Transporte escolar.

(4): Programas nacionales y SAPARD.

(5): Programa de desarrollo rural-Programa de Infraestructuras rurales. Préstamos del Banco Mundial.

(6): Programa de Renovación de Pueblos.

(7): Diversos programas que cubren el conjunto del país. Las áreas rurales tienen participación reducida. Otras medidas se incluyen en el Programa Operativo sectorial (punto 2).

(8): Programas SAPARD y PHARE. SAPARD en el resto de infraestructuras físicas.

(9): Programa SAPARD.

(10): Programas SAPARD, PHARE y financiación nacional.

(11): Medidas de promoción del empleo en general (no específicas para áreas rurales).

(12): Medidas muy variadas con especial atención a pymes y grupos de productores (modernización y nuevas tecnologías, préstamos, promoción de exportaciones, promoción y apoyo a comercialización, apoyo a cooperativas, mejora de la calidad e higiene, denominaciones de calidad, etc.), normalmente en el marco de SAPARD.

palmente bajo un esquema equivalente a la fase de adquisición de capacidades), con financiación del FEOGA-Orientación. En tercer lugar, pueden acogerse al resto de medidas contempladas en el Reglamento de Desarrollo Rural. Todo lo anterior adopta la

## La mayor parte de estos países han establecido las vías para avanzar en la vía de la diversificación de las economías rurales

forma de programas de desarrollo rural, en los que los países incluyen aquellas medidas que mejor respondan a sus estrategias de desarrollo, siendo únicamente obligatorias las medidas de carácter agroambiental.

Aunque en SAPARD ya se han puesto las bases para avanzar en la línea de la diversificación de la economía rural, y parte de los programas de desarrollo rural están destinados a medidas de tipo territorial, lo cierto es no obstante que las prioridades de estos países por lo general se orientan a acciones como la modernización de sus estructuras agrarias o la mejora y adaptación de explotaciones. Así lo ponen de manifiesto, por ejemplo, las cantidades y destino de las ayudas aprobadas en el mes de junio por el Comité STAR para países como Estonia (150 M euros de contribución comunitaria), Letonia (328 M euros), Lituania (489 M euros) o Malta (27 M euros). En países grandes, como Polonia (1.192 M euros), es



mayor la importancia de esas otras medidas de tipo territorial, más orientadas a la diversificación de la economía local y la promoción de las iniciativas locales (335 M euros).

Parece lógico pensar que en los países pequeños las prioridades más relacionadas con la modernización y adaptación de sus estructuras agrarias, o los esfuerzos orientados a la mejora de la propia estructura institucional y administrativa para el desarrollo rural (como ocurre especialmente en Chipre y Malta), van a absorber buena parte de los recursos iniciales. Pero a medio plazo también estos países van a realizar grandes esfuerzos en materia de diversificación económica y de desarrollo territorial, en la línea de muchas de las acciones ya emprendidas en el periodo de preadhesión.

Teniendo en cuenta la relativamente reducida experiencia de la que aún se dispone en muchas de estas áreas rurales, sobre todo, en actividades complementarias o alternativas a las clásicas relacionadas con la agricultura, es indudable que para los Grupos de Acción Local españoles, entre otros, se abre no una vía de competencia por los recursos financieros, sino básicamente una vía de cooperación orientada a la valorización de recursos y puesta en marcha de iniciativas emprendedoras. 🍷

Aunque las tasas netas de migración desde las áreas rurales no son muy altas, sí se detectan flujos de población joven y cualificada hacia los principales centros urbanos.

Foto: Gusztav Nemes



Las prioridades de estos países se orientan a acciones como la modernización de sus estructuras agrarias o la mejora y adaptación de explotaciones.

Foto: Gusztav Nemes