
Bases conceptuais de la geografia rural i de muntanya

PID_00253628

Ignasi Aldomà Buixadé
Albert Pèlachs Mañosa
Aimada Solé Figueras

Temps mínim de dedicació recomanat: 4 hores




Ignasi Aldomà Buixadé

Professor agregat del Departament de Geografia i Sociologia de la Universitat de Lleida. Les seves principals línies d'investigació són: el planejament i l'ordenació del territori, l'economia i el desenvolupament rural i la gestió de l'aigua i el regadiu. D'entre la seva producció científica recent destaca l'"Atles de la nova ruralitat. L'actualitat del món rural. Els anys de la gran crisi a la Catalunya rural, 2008-2015" de la Fundació del Món Rural.


Albert Pèlachs Mañosa

Professor titular del Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) i membre del Grup de Recerca en Àrees de Muntanya i Paisatge (GRAMP-UAB). S'ha especialitzat en la geohistòria ambiental de les zones de muntanya en general i, en particular, la dels Pirineus de Lleida al llarg dels darrers 18.000 anys. Estudia les dinàmiques forestals, les variacions climàtiques d'aquestes i el paisatge resultant de la interacció entre la societat i el medi natural.


Aimada Solé Figueras

Doctora en Geografia i llicenciada en Ciències Polítiques per la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) i consultora *freelance*. S'ha dedicat a la recerca aplicada en empreses com Estratègies de Qualitat Urbana o l'Arada SCCL. Els temes de recerca i professionals versen sobre temàtiques rurals i socials, tals com l'exclusió i el racisme en àrees rurals, la inclusió social o la gentrificació.

Índex

| | |
|--|----|
| Introducció | 5 |
| 1. Conceptualització del món rural | 7 |
| 1.1. Què és la ruralitat? | 7 |
| 1.2. Indicadors per a mesurar la ruralitat | 9 |
| 1.2.1. La ruralitat com a espai de feble presència humana: la densitat demogràfica | 10 |
| 1.2.2. La ruralitat com a àmbit d'activitats agràries | 12 |
| 1.3. Paisatges rurals a l'arc mediterrani | 13 |
| 1.4. Muntanya i ruralitat | 15 |
| 1.5. Per on passa el futur de la muntanya i dels espais agraris? | 22 |
| 2. La política agrària comuna (PAC) europea i la globalització. | 24 |
| 2.1. L'obertura i la globalització dels mercats i les seves limitacions | 24 |
| 2.2. Els canvis de la regionalització econòmica en el context europeu i internacional | 25 |
| 2.3. La intervenció pública en la cadena agroalimentària | 26 |
| 2.4. Origen i plantejament de la política agrària comuna | 27 |
| 2.5. L'evolució de la política de mercats i la seva incidència territorial | 28 |
| 2.6. Origen i evolució de la política d'estructures comunitària | 31 |
| 2.7. De la política d'estructures a la política de desenvolupament rural | 33 |
| 2.8. Darreres evolucions de la PAC | 36 |
| 3. Balanç i avaluació de programes de desenvolupament rural i ambiental. Exemples concrets: Leader, Proder i Life.. | 38 |
| 3.1. Els programes Leader i Proder | 40 |
| 3.2. El programa Life | 44 |
| 3.3. Desenvolupament rural i governança | 46 |
| Bibliografia | 51 |

Introducció

Les preguntes clau que volem respondre amb aquest mòdul són les següents:

- Què és la geografia rural?
- Podem posar límits al «món» rural?
- Què és rural a Catalunya i quins indicadors fem servir per a mesurar-ho?
- La muntanya catalana és rural? Té futur la muntanya a Catalunya?
- Què és el desenvolupament rural? Què és la política agrària comuna (PAC)?
- Quins altres elements configuren la política de desenvolupament rural?

Els conceptes i les paraules clau que hi tractarem són: ruralitat, inter-fase urbana-forestal, micropobles, densitat demogràfica, activitats agràries, ciutats agropolitanes, muntanya, zones desafavorides, desenvolupament local, PAC, pilars de la PAC, desenvolupament rural, programa Leader, programa Life, governança rural.

1. Conceptualització del món rural

1.1. Què és la ruralitat?

Si als nostres avis «de pagès», que van viure bona part del segle XX a les zones rurals, tant de la plana com de la muntanya, envoltats de zones conreables, amb pastura o sense i amb boscos per a aplegar llenya i fer fusta, i on cada «tros» del seu espai viscut comptava per a obtenir alguna cosa..., ara els diguéssim que a molts pobles hem abandonat els «trossos», perquè no els hem pogut adaptar a la mecanització del camp, i que actualment dedicar-se a les activitats agràries vol dir anar més enllà de l'estricta producció i transformació de matèries primeres, ja que si no es diversifica i no es completen molts cicles de la cadena productiva el futur no està garantit, no solament els sorprendria, no, dirien que ens hem tornat bojos!

I en canvi, és així, i per això una persona que hagués viscut a pagès la primera meitat del segle XX i hi arribés ara es trobaria una gran diversitat d'usos i funcions dels espais que històricament es dedicaven a la producció agrícola, ramadera o forestal que contrasten amb espais que estan completament abandonats. Tot plegat fa que hàgim de parlar més aviat de paisatges i polítiques rurals, en el sentit que les activitats agràries no són la font d'ingressos i d'ocupació dominants en els espais que encara podem considerar agraris o dominats per les activitats agràries. El medi rural està molt transformat i també molt travessat per les formes de viure i de produir urbanes, fins al punt que la seva definició substantiva esdevé molt problemàtica.

La **ruralitat** és un fet canviant en el temps i en l'espai, i d'aquí la dificultat de presentar-ne una definició precisa. Segons els diccionaris, el terme *rural* és un adjectiu que ens remet a «aspectes relatius al camp», tal com el defineixen diccionaris i enciclopèdies. La manca de precisió semàntica i, sobretot, geogràfica és notòria perquè els conceptes de *rural* i *de camp* mantenen una imprecisió i ambivalència difícils de resoldre si no és en funció del context en el qual aquestes paraules són utilitzades. El mot *rural* ens remet a la paraula d'arrel indoeuropea *reuos*, que es refereix a l'**espai lliure en sentit ampli** i de la qual deriva també el terme *rústic*, que es refereix a obres fetes amb materials poc treballats. Les llengües llatines donen variants molt semblants, mentre que l'alemany *raum* o l'anglès *room* donen un derivat relacionat amb el concepte general d'espai.

- Des d'un punt de vista territorial, entendríem l'espai rural com l'espai físic en el qual es dona un determinat tipus d'ocupació del territori o del sòl. És a dir, l'àmbit dels camps conreats per excel·lència, però també dels

dedicats a pastura o els espais ocupats per boscos i vegetals «més o menys antropitzats» de les característiques més diverses.

- Des d'un punt de vista més social i geogràfic, l'espai rural ha estat vinculat històricament amb l'activitat pròpia del camp, l'agricultura, que ocupava quasi la totalitat de la població i condicionava totes les manifestacions socials i les formes de vida.

Tot plegat en un món en què el concepte *rural* és inseparable del seu antònim, el concepte *urbà*; a l'hora de la veritat, la definició de ruralitat s'ha fet per oposició a la d'urbanitat, com el lloc de la «no-ciutat». I això és tant o més així des del moment que l'estudi, la definició i la divulgació de la ruralitat es fan des de la ciutat i, de manera indefectible, des d'una òptica urbana. La comprensió de l'àmbit rural està impregnada d'aquest punt de vista a partir del qual es poden abordar diferents exercicis de definició amb la delimitació corresponent.

Aparentment, establir els límits del rural sembla una tasca senzilla: serà rural tot el que no sigui ciutat. Per tant, a l'engròs no hi haurà dubtes entre què és una ciutat i què és un bosc. El problema el tindrem a les **zones d'interfase urbana-forestal (ZIUF)** o amb el terme equivalent anglès, *wildland-urban interface* (WUI) (Solana i altres, 2016), ja que els mateixos espais que som capaços de distingir clarament es confonen quan a l'espai rural tradicional hi posem activitats pròpies del món urbà (una hípica, un camp de golf, una piscifactoria, uns panells fotovoltaics per a produir electricitat, etc.). Les ZIUF s'expliquen precisament per la coincidència i la interacció que s'estableix entre el sistema urbà i el forestal o rural, i per la impossibilitat de fixar cap límit entre ambdós sistemes. I és que les transformacions dels darrers decennis han capgirat les formes de vida i les expressions de la societat tradicional, i la divisòria entre camp i ciutat es fa cada cop més tènue i invisible. La referència a l'activitat i a les formes de vida que hi estaven vinculades deixen pas a apreciacions estrictament demogràfiques o de tipus més sociològic, com ara la densitat demogràfica o el nombre d'habitants, i a d'altres més qualitatives, com la presència de comerços i serveis o l'accessibilitat a les xarxes de comunicació per telefonia mòbil i internet. Fixeu-vos que els nous «campanars» dels pobles de muntanya ara són les torres de comunicació que concentren antenes i repetidors!

En general, s'accepta que a Catalunya la zona rural comença on acaba la taca urbana, que ocupa una extensió destacada a la costa i a l'entorn de Barcelona. Ara bé, la ruralitat física, el camp, no ha de coincidir necessàriament amb la ruralitat més social; en aquest darrer cas, el que compta és el gruix no tant en superfície ocupada (l'espai construït i urbanitzat) com en contingut humà i d'activitats de tots tipus. Les maneres de mesurar aquest gruix social són diverses i s'ha tendit generalment cap a indicadors de síntesi fàcils d'observar, en particular el nombre d'habitants o la densitat de la població. La dificultat sempre es troba a situar el llindar en el qual es passa del món urbà al rural, un llindar forçosament arbitrari perquè la realitat social és canviant en el temps i

l'espai. Fins i tot en un àmbit relativament reduït com Catalunya, la densitat o el volum demogràfic no tenen el mateix sentit al voltant de Barcelona que als Pirineus, posem per cas.

Les formes de vida urbanes s'estenen cada vegada més pel conjunt del territori i ja ni tan sols es pot parlar d'una ruralitat per oposició a la ciutat. Si en el passat un centre urbà podia sentir-se implicat o formant part de la ruralitat del seu entorn, ara encara molt més. En aquest sentit, sembla més apropiat parlar de territoris *més* o *menys urbans*, que aplicar l'adjectiu *rural* al conjunt d'un territori o a la suma d'alguns municipis.

La geografia rural no es preocupa o no s'hauria de preocupar tant, doncs, de definir l'abast exacte de la ruralitat, sinó d'analitzar què passa en els territoris que de la manera més genèrica i àmplia possible es perceben com a rurals.

1.2. Indicadors per a mesurar la ruralitat

Per a mesurar el grau d'ocupació i establir la frontera física entre camp i ciutat, utilitzem referències a l'**ocupació** i a l'**ús del territori**. Per a fer-ho, tenim diferents variables que ens serveixen d'indicadors per a mesurar el grau de ruralitat. En aquest sentit, la **delimitació física** de l'espai rural ens remet fonamentalment a **dos aspectes** que presenten punts de coincidència, però que són diferents en el contingut:

- L'**ocupació de l'espai** en el sentit de la «**construcció**».
- L'**ús del territori** relacionat amb l'**activitat**.

Des del primer punt de vista, el de la «construcció física», parlem de l'espai rural com a espai «no construït». Se'ns remet a l'espai no edificat i no urbanitzat, que és el que correspon a l'espai urbà. La frontera ja s'ha dit que no sempre és prou clara i, per tant, caldrà decidir fins a quin punt es tenen en compte o no les «instal·lacions», que poden tenir un caràcter més o menys fix o permanent, o fins a quin punt un element construït aïllat es pot considerar espai rural o espai urbà. Lògicament, la resposta a les anteriors qüestions s'haurà d'adaptar (i variarà) en funció de les intencions de cada delimitador, i variarà (també) segons les circumstàncies pròpies de cada lloc. Quant a això, són interessants els exercicis de definició alternativa de l'espai rural que pretenen superar la definició negativa d'aquest com a espai no construït. En un intent de dotar de contingut l'espai rural, algunes normes (en particular els plans territorials parcials) han introduït conceptes com el d'*espai lliure* o *espai obert*.

Des del segon punt de vista, el de l'ús o l'activitat específica, l'espai rural apareix com un espai fonamentalment agrari. Des d'aquesta perspectiva, la definició haurà de ser forçosament positiva i, al mateix temps (i aquesta és una limitació pràctica important), també haurà de ser parcial. I això perquè no hi

ha un ús o una activitat determinada que defineixi la ciutat i perquè les activitats agràries tampoc no esgoten el ventall d'usos i activitats possibles en el medi rural.

1.2.1. La ruralitat com a espai de feble presència humana: la densitat demogràfica

La ruralitat també es pot abordar a partir de la presència humana, això és, des d'un punt de vista més social o de l'activitat humana; aquesta percepció és la que s'utilitza més freqüentment en la definició de la ruralitat. El concepte social de la ruralitat porta associades un conjunt de referències complexes que s'aniran veient al llarg de la matèria, però d'entrada es poden destacar uns elements forts que són els més utilitzats a l'hora d'intentar delimitar-la. Segurament l'indicador més utilitzat per a definir la ruralitat és la **densitat demogràfica**, que és l'expressió més sintètica de la intensitat de la presència humana en un territori. La mesura més universal de la densitat és la de la població resident per quilòmetre quadrat referida a un determinat àmbit administratiu bàsic (municipi en el cas local). Les àrees rurals es corresponen amb els territoris que presenten una densitat més baixa, generalment per sota dels cent habitants per quilòmetre quadrat.

La densitat demogràfica ha esdevingut un indicador important de la ruralitat en la mesura que la ruralitat és un medi divers des del punt de vista d'activitat econòmica i de societat, i es fa difícil trobar indicadors i referents més sintètics. Tant és així, que la mateixa paraula *rural* ha estat substituïda en alguns estudis i en processos administratius per la noció d'*àrees de feble densitat*, que suggereix i implica problemàtiques singulars i específiques relacionades amb una baixa presència humana: oferta de serveis deficient, limitacions en l'accessibilitat, poc dinamisme social i econòmic...

La densitat aplicada, per exemple, als municipis de Catalunya és la que ens ofereix la imatge més nítida de la ruralitat. Hi ha una costa mediterrània i un entorn metropolità densament poblats i, en conseqüència, urbans, i un país interior poc poblat i, en conseqüència, rural, amb l'excepció de petites taques que representen els centres urbans que donen servei al territori. La densitat demogràfica té, però, un sentit molt diferent segons els territoris en els quals s'aplica.

La significació de la densitat de població com a indicador es complica, d'altra banda, a mesura que es vol ser precís, i això ocorre per diferents motius:

- En primer lloc es produeix un problema irresoluble d'identificació del llinyar en el qual es produeix el salt de l'àmbit rural a l'urbà. En molts països desenvolupats i concretament a Catalunya, els 100 habitants per quilòmetre quadrat representen una xifra rodona que dona una apreciació força clara dels límits de la ruralitat. Amb tot, entre els 100 i els 500 habitants per quilòmetre quadrat es donen situacions ambivalents i possibles llin-

dars de definició de la ruralitat en contextos més urbanitzats. Són dubtes que responen tant a la indefinició del concepte *rural*, com a particularitats de tipus estadístic.

- Les unitats territorials de referència de la densitat responen a uns límits administratius històrics que poden desfigurar el sentit de l'indicador. El cas es planteja expressament quan es comparen densitats de països amb tradicions administratives diferents, però també quan es comparen petites unitats com els municipis. Els termes dels municipis catalans presenten, per exemple, contrastos de superfície, singularitats de disseny i formes diferents d'hàbitat que alteren profundament el sentit de la variable densitat.
- El nombre de residents no reflecteix tampoc ben bé la magnitud demogràfica d'un territori. D'entrada, la població que consta que resideix oficialment en un lloc, que és la que estadísticament s'utilitza, no coincideix exactament, com es veurà, amb la població que hi resideix «habitualment». La mobilitat creixent de la població complica la quantificació de la població resident i ens fa parlar de la **població flotant**, és a dir, les persones que no estan oficialment inscrites en el cens de la població però que hi resideixen temporalment o permanentment. A la pràctica, el nombre de residents pot variar molt d'una època de l'any a una altra, o dels dies de festa als de feina, i també pot resultar interessant tenir en compte la densitat en funció de la població màxima potencial d'un territori. Aquest fenomen, per exemple, pot tenir grans implicacions a l'hora de dimensionar els serveis necessaris per a la població d'una zona rural.
- Tampoc no és el mateix referir-se a tota la superfície del terme municipal que a la superfície apta per a ser ocupada residencialment. Des d'aquest punt de vista, per exemple, si es calcula la densitat en relació amb la superfície amb un pendent inferior al 20%, s'observa com la densitat d'alguns municipis o comarques muntanyencs o més accidentats puja notablement i resulta comparable a la de municipis i comarques considerats urbans. La referència a la superfície total dona, doncs, una aproximació general a la densitat que es pot matisar en funció de la presència d'àrees que no són estrictament urbanitzables, sigui pels pendents, sigui per la presència de superfícies d'aigua o per altres limitacions físiques majors.

Finalment, la unitat administrativa de referència de la densitat varia també el sentit d'aquesta. La densitat municipal resulta un criteri molt més precís de la ruralitat, però tampoc no té el mateix sentit un nucli dens enmig d'una àrea de baixa densitat (presumiblement una capital comarcal o similar), que una àrea de municipis contigus d'alta densitat. La realitat territorial no es pot separar, com es veurà, de la seva estructura de base urbana, i la consideració i l'estudi de la ruralitat han de tenir en compte i integrar les ciutats capital d'un entorn

rural de baixa densitat. Des d'aquest punt de vista, el criteri de contigüitat municipal de la densitat demogràfica i la densitat a escala comarcal serveixen també per a diferenciar l'àmbit de la ruralitat.

1.2.2. La ruralitat com a àmbit d'activitats agràries

La tipificació de la ruralitat no es limita al poblament i porta implícits molts altres atributs. De tots aquests, històricament ha tingut especial rellevància el que fa referència a l'ocupació de la població en les activitats pròpies dels espais rurals, és a dir, les relacionades amb els camps de conreu, les pastures i els boscos. Aquestes activitats han centrat la vida de la població en el decurs de la història i encara avui dia tenen un paper determinant en moltes àrees rurals. Dit això, la revolució industrial ha transformat progressivament el perfil productiu de les àrees rurals, fet que ha comportat transformacions de fons també en l'economia i l'organització social d'aquestes àrees.

La singularitat econòmica de la ruralitat ha esdevingut més complexa i apunta cap a aspectes més diversos:

- La permanència, certament, de les activitats típicament agràries, subjectes, d'altra banda, a canvis profunds en els seus processos productius.
- La presència d'altres activitats que s'inclouen en l'àmbit més general de l'extracció de matèries primeres i que han tingut des de sempre un pes en àmbits rurals molt determinats per l'existència d'uns determinats recursos. La mineria i els aprofitaments energètics constitueixen els sectors més distintius i visibles.
- Perfils específics també en les activitats industrials i de serveis que s'han desenvolupat de manera destacada a les àrees urbanes, però que també tenen la seva presència dins de la ruralitat, circumstància que no solament té a veure amb l'existència de les matèries primeres abans esmentades.

Alguns autors, en consonància amb les concepcions que justifiquen la política rural de Brussel·les, han fet assaigs de tipologia rural basant-se, precisament, en variables relatives al sector agrari. Així, Flavio Boscacci (1999) arriba a una tipologia que diferencia entre àrees rurals amb un sector agroindustrial potent, àrees rurals que han estat víctimes del despoblament i àrees rurals sota pressió urbana. L'aplicació d'aquestes tipologies a la realitat europea porta, però, a resultats més que discutibles, sobretot en situacions com ara la catalana. I és que poden aparèixer ruralitats endarrerides des del punt de vista del desenvolupament però que no sempre tenen a veure amb una base agrària. A la pràctica, trobem àrees rurals amb un component agrari insignificant i una decantació cap a la indústria o cap als serveis que han seguit evolucions socioeconòmiques negatives.

En definitiva, les activitats agràries, que fa cinquanta anys ocupaven la gran majoria de la població de les àrees rurals, han anat perdent importància i avui dia els serveis representen la principal font d'ocupació dels municipis petits i de les àrees corresponents de baixa densitat demogràfica. Paradoxalment, però, alguns autors posen de manifest com en ciutats tradicionalment de base agrària la resiliència ha permès que actualment hi hagi estratègies de desenvolupament local que fomenten la pagesia i l'alimentació saludable. Per això hi ha autors com Jaime Izquierdo (2008) que defensen el concepte de *regió agropolitana*, que defineixen com a territoris al voltant de ciutats de forta tradició agrària que amb el pas del temps han mantingut recursos agraris i que ara es poden reivindicar en un context postindustrial perquè la cultura periurbana és vista com una oportunitat per a generar economia local i salut. Lògicament, és un concepte que admet discussió, perquè no totes les realitats locals tenen la mateixa lògica territorial. Però és interessant perquè posa damunt la taula el punt de vista que el futur de l'agricultura passa per la ciutat i que, per tant, l'agricultura ha de ser urbana, amb capacitat d'integrar valors ambientals i serveis ecosistèmics que garanteixin el manteniment de l'activitat agrària des d'una perspectiva multifuncional i integrada (aliments, medi, paisatges, etc.) (Izquierdo, 2008; Monllor, 2016).

1.3. Paisatges rurals a l'arc mediterrani

Definir i caracteritzar el rural és d'una gran complexitat per a la majoria de països de la Unió Europea, però és del tot necessari per a poder dur a terme les polítiques específiques que el complex món rural necessita. Les profundes mutacions de les societats rurals, particularment les occidentals, l'afebliment de la societat agrícola i pagesa, la diversificació de les activitats i les noves mobilitats, afegeixen dificultats a l'hora d'establir-ne els límits. Les trajectòries de diversificació socioeconòmica dels territoris rurals a Europa van associades a la reculada del món agrícola, la terciarització, la periurbanització, etc.; i, a la vegada, donen com a resultat forts contrastos espacials. Per això, en algunes regions hi ha una forta dualitat que en uns territoris es manifesta en la diversificació de l'aparell productiu local i en l'emergència de noves relacions socials, mentre que en altres s'hi donen processos d'èxode demogràfic i empobriment econòmic i social. L'heterogeneïtat de les situacions i les dinàmiques domina i és per això que el concepte *rural* comprèn un conjunt de situacions molt diverses dels espais no urbans.

Aquesta heterogeneïtat de situacions –situacions que, per complicar-ho més, són dinàmiques i sorgeixen com a resultat de les combinacions múltiples entre fenòmens demogràfics i socioeconòmics– fa difícil la categorització i la definició d'aquest concepte. En aquest sentit, resulta especialment interessant el treball de Pascal Chevalier i altres (2010), que es proposa una lectura de la ruralitat que combini la dimensió espacial i la dimensió demogràfica per a tres països de l'arc mediterrani: Itàlia, França i Espanya. Per a fer la comparació, es basen en la **nomenclatura de les unitats territorials estadístiques** (o *nomenclature des unités territoriales statistiques*, NUTS), que són una sèries de de-

Lectures complementàries

I. Aldomà (2009). «Ruralitat». A: I. Aldomà (dir.). *Atles de la nova ruralitat* (pàg. 11-34). Lleida: Fundació del Món Rural.

I. Aldomà (2015). «Ruralitat». A: I. Aldomà (dir.). *Atles de la nova ruralitat* (pàg. 6-11). *L'actualitat del món rural. Els anys de la gran crisi a la Catalunya rural*. Lleida: Fundació del Món Rural.

marcacions territorials que fa servir la Unió Europea amb finalitats estadístiques. Van ser creades per l'Oficina Europea d'Estadística (Eurostat) per a donar uniformitat a les estadístiques regionals europees i són emprades, entre altres coses, per a la redistribució regional dels fons estructurals de la UE.

Per a fer aquest estudi, Chevalier i el seu equip s'han basat en el NUTS de nivell 3, és a dir, regions amb una població d'entre 150.000 i 800.000 habitants, que es corresponen amb les províncies d'Espanya i Itàlia i els departaments francesos. Els graus de ruralitat s'han fet a partir de la densitat i la representativitat espacial. Per tal d'evitar artefactes estadístics, han exclòs de l'estudi les regions NUTS 3 que l'Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE) considera urbanes. La xifra clau de l'estudi ha estat considerar densitats inferiors a 150 hab/km² a Espanya i Itàlia o menor a 10.000 habitants a França. Tot plegat, comprèn 199 províncies rurals repartides de la manera següent: 43 a Espanya, 85 a França i 71 a Itàlia. Sobre aquestes regions NUTS han aplicat quatre variables, dues de demogràfiques (**població rural %**: població rural x 100 / població total NUTS 3; **densitat demogràfica rural hab/km²**: població rural (hab) / suma superfícies municipis rurals) i dues de caràcter espacial (**nombre de municipis rurals %**: nombre de municipis rurals de cada país / nombre total dels municipis rurals dels tres països; **superfície dels municipis rurals**: superfícies municipis rurals x 100 / superfície NUTS 3).

Els càlculs han servit per a establir una caracterització de tipus rurals que els autors han separat en cinc categories:

- Rural densament poblat (*Rural densément peuplé*)
- Rural intermedi (*Rural intermédiaire*)
- Rural espacialment concentrat (*Rural spatialement concentré*)
- Rural difús (*Rural diffus*)
- Majoria rural (*Rural majoritaire*)

Ho podem observar a la taula i el mapa següents.

Taula 1. Espais rurals a l'Europa mediterrània occidental

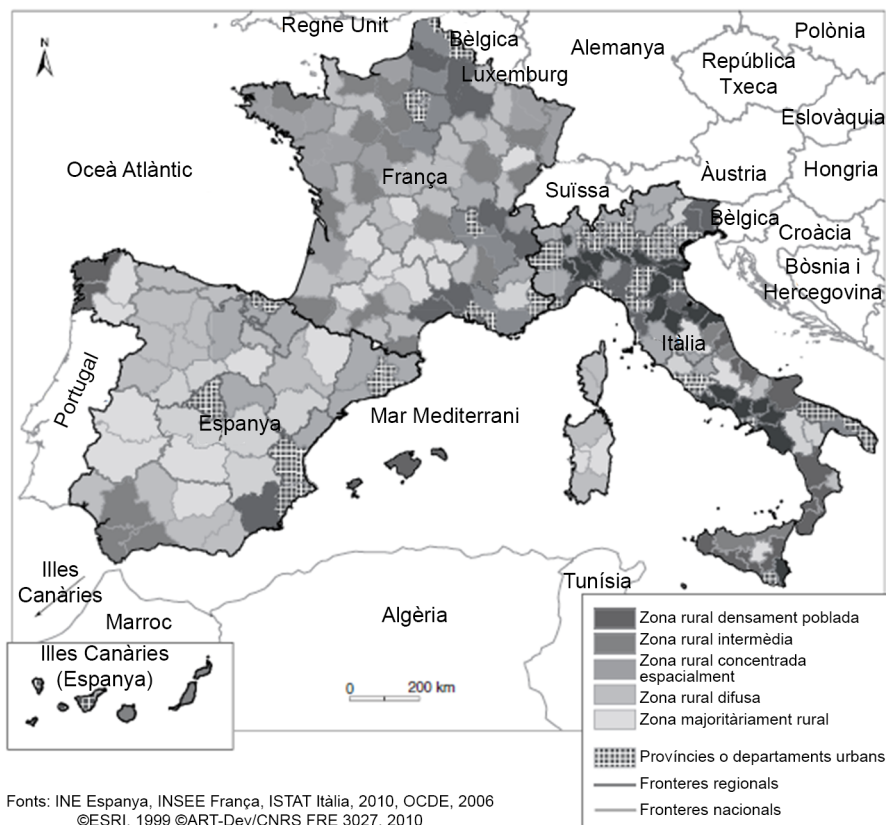
| Classes | Població rural (%) | Densitat demogràfica rural (hab/km ²) | Nombre municipis rurals (%) | Superfície municipis rurals (%) |
|-------------------------------|--------------------|---|-----------------------------|---------------------------------|
| Rural densament poblat | 31,2 | 74,2 | 65,1 | 68,9 |
| Rural intermedi | 33,7 | 40,4 | 59,0 | 64,7 |
| Rural espacialment concentrat | 31,1 | 54,4 | 27,1 | 29,8 |
| Rural difús | 48,6 | 28,4 | 86,0 | 88,5 |
| Majoria rural | 75,7 | 29,8 | 93,8 | 94,8 |

Font: P. Chevalier i altres (2010). «L'espace rural euro-méditerranéen: approches méthodologique et typologique». *Cahiers de géographie du Québec* (vol. 54, núm. 152, pàg. 291-312).

| Classes | Població rural (%) | Densitat demogràfica rural (hab/km ²) | Nombre municipis rurals (%) | Superfície municipis rurals (%) |
|-----------------|--------------------|---|-----------------------------|---------------------------------|
| Mitjana general | 45,2 | 42,5 | 71,4 | 74,5 |

Font: P. Chevalier i altres (2010). «L'espace rural euro-méditerranéen: approches méthodologique et typologique». *Cahiers de géographie du Québec* (vol. 54, núm. 152, pàg. 291-312).

Figura 1. Tipus d'espais rurals a l'Europa mediterrània occidental



Fonts: INE Espanya, INSEE França, ISTAT Itàlia, 2010, OCDE, 2006 ©ESRI, 1999 ©ART-Dev/CNRS FRE 3027, 2010

Font: P. Chevalier i altres (2010). «L'espace rural euro-méditerranéen: approches méthodologique et typologique». *Cahiers de géographie du Québec* (vol. 54, núm. 152, pàg. 291-312).

1.4. Muntanya i ruralitat

Des de fa dècades, les característiques específiques de les zones de muntanya han permès que fossin considerades espais sentinella. És a dir, la muntanya s'ha utilitzat com a laboratori territorial per a identificar i analitzar els processos territorials que hi tenen una especial sensibilitat perquè s'hi manifesten d'una manera més acusada: canvis climàtics, canvis d'usos i cobertes del sòl, presència important d'espais naturals protegits, turisme de masses, abandonament d'activitats tradicionals, etc. Per això, no ha d'estranyar que, per a l'estudi de la ruralitat, la muntanya sigui un escenari ideal. La hipòtesi inicial es basa en el fet que, **a la muntanya, la ruralitat sembla que ha de ser sinònim d'hàndicap** i d'inèrcies físiques i històriques inherents al mateix hàbitat. I és que la ruralitat a la muntanya no és imaginable sense tenir en compte els seus condicionants físics i determinades inèrcies territorials fortament arrelades a la història, les quals incideixen directament en la feblesa de la taca urbana i el poblament. Val la pena recordar-ho perquè el concepte *rural* s'associa a unes mancances en activitats, en prestacions socials, en infraestructures, etc.

que sovint es consideren com el fruit d'una determinada disfunció social, si no d'una determinada maquinació política, i això no necessàriament és així, ni a Catalunya ni a la majoria de països desenvolupats.

En definitiva, s'accepta en general que la població i les activitats tenen dificultats per a implantar-se i multiplicar-se en condicions ambientals extremes com les de l'alta muntanya. Les formes històriques de colonització i ocupació del territori condicionen el desenvolupament urbà a la vella Europa. No són factors absolutament determinants del present i encara menys del futur; però en les condicions específiques de Catalunya es fa difícil imaginar que les bases físiques i humanes aparellades a la ruralitat desapareguin i deixin d'influir en el mitjà i llarg termini social.

Per això, la distinció principal respecte de la resta del territori es fonamenta en l'altitud, que és molt més alta de mitjana, en l'estructura en forma de vall i els vessants amb orientacions diferents i en la densitat de població, que és molt baixa. I és que a mesura que es puja en altitud les condicions de vida es fan menys favorables; per damunt dels 1.500 metres d'altitud l'agricultura ha estat de sempre complicada i es troba pràcticament desapareguda avui en dia. Alhora, es fa difícil trobar algun tipus d'hàbitat humà fix per damunt d'aquestes altituds on la neu es fa permanent durant l'hivern; tot just hi apareix l'excepció d'algun nucli pirinenc ben encarat al sol.

A Catalunya, el país interior i el de les muntanyes presenten els trets que habitualment s'identifiquen amb la ruralitat, i les diferències físiques continuen marcant limitacions i contrastos humans. A més de l'esmentada altitud, estretament relacionada amb el clima, el pendent és una altra limitació important, amb la qual ha ensopegat històricament la societat; les limitacions per a l'activitat humana comencen, en aquest sentit, per la serralada pròxima a la costa, segueixen per les serralades prelitorals i troben la seva culminació a les extenses serralades pirinenques. Per damunt del 20% de pendent, l'agricultura i els assentaments humans han de vèncer entrebancs i sobre costos. I és que si l'esforç humà supera el rendiment que en traurà, la lògica indica que l'activitat no es faci.

Amb una certa relació amb el medi físic, però sobretot en relació amb la colonització del territori en època medieval i anterior, les formes de l'hàbitat constitueixen un altre element determinant de ruralitat i, tant o més, de diferències dins de la ruralitat. El creixement demogràfic i urbà aportat per dues centúries i escaig d'industrialització ha desdibuixat el mapa de la colonització, particularment a l'entorn de Barcelona. Però les formes de poblament concentrat característiques de la Catalunya Nova encara són ben visibles al terç sud del país, mentre que als Pirineus i al nord-est proliferen les implantacions en petits nuclis, que a l'àrea del nord-est s'acompanyen a més d'un poblament disseminat abundant. La crisi i l'abandonament demogràfic de les comarques interiors provocat per la industrialització no ha respectat cap de les anteriors

formes de poblament; però aquests fenòmens han estat particularment intensos en els cas dels petits nuclis i les masies, els quals han estat més fàcilment abandonats (Aldomà, 1999).

Els reptes i les oportunitats requereixen acceptar aquestes especificitats tal com reconeix la European Association of Mountain Areas (EUROMONTANA: <https://www.euromontana.org/>), que detecta diferents actius a les zones de muntanya des de tres enfocaments:

- Des del punt de vista del sistema natural: respecte al medi ambient, conservació de la biodiversitat, gestió del paisatge, etc.
- Des del punt de vista territorial: gestió innovadora dels recursos naturals (recursos rars, ben conservats i renovables com l'aire, el bosc i l'aigua), producció de béns i serveis com el turisme, l'artesanía, l'agricultura, la indústria i les associacions empresarials (clústers, etc).
- Des del punt de vista del sistema sociocultural: qualitat de vida de la població que viu en un entorn ambiental privilegiat i culturalment ric amb una imatge cultural positiva de la muntanya, que ha afavorit la innovació territorial i que pot implicar una governança moderna i sovint dinàmica.

A les zones de muntanya també s'ha de fer front a limitacions específiques i feixugues, limitacions que han d'acabar convertint-se en oportunitats per a afrontar el desafiament del desenvolupament sostenible:

- Problemes de llunyania i accessibilitat: manca de serveis, manca de coneixements i habilitats, a vegades relacions difícils entre residents i no-residents; infraestructures deficitàries, etc.).
- Problemes relacionats amb la competència en el manteniment de les activitats econòmiques i del medi ambient: escassetat de negocis, la seva grandària i la dificultat de passar-los a les generacions més joves, escassetat de població, dificultat d'assolir la massa crítica necessària per a prestar serveis d'interès general, baixa atractivitat dels llocs de treball estacionals (ingressos baixos i precaris), restriccions a l'activitat agrícola a causa dels sòls i el clima amb un accés difícil a la terra.

Val a dir, en general, que les especificitats de les muntanyes no sembla que estiguin suficientment integrades en les polítiques regionals, nacionals i europees.

Tant si parlem de cobertes del sòl com si ho fem d'usos i activitats, a la muntanya, fins a la primera meitat del segle XX, ningú no dubtava que era una zona dominada clarament per una elevada ruralitat amb grans espais agroramaders i forestals, i amb alguns usos miners puntualment importants. D'aquests paisatges, a finals del segle XX i principis del XXI només en queden petits sistemes

de producció clarament extensius, amb ingressos baixos i rendiments limitats, que en el millor dels casos donen com a resultat produccions específiques i de qualitat. Amb unes explotacions molt més petites respecte de les grans zones rurals que contrasten sovint amb processos d'abandonament molt intens. La pluriactivitat en el sector agroramader ha donat lloc a una base econòmica local amb altres sectors econòmics com la indústria agroalimentària i, sobretot, el turisme.

Sovint la pregunta ha estat si la muntanya era una àrea rural desafavorida. I és evident que el desplegament de la política d'estructures comunitària els anys setanta portà aparellada des del seu començament l'atenció per les zones on l'agricultura pateix uns hàndicaps específics. En els seus inicis es parlava preferentment de *polítiques de muntanya*, segurament per la relació directa amb les polítiques que aplicava l'Estat francès. Amb el temps, el terme *muntanya* ha perdut pes darrere del concepte de **zones desfavorides**, que encaixa millor amb la diversitat d'hàndicaps agrícoles que presenten els estats europeus.

Al seu dia, la Directiva 75/268, que fonamenta la política de muntanya de la Comunitat Europea, ja introduïa el concepte de *zones desfavorides* per a referir-se a les àrees amb problemes de despoblament susceptibles de determinades accions i ajuts de suport. En el marc de la reforma de la PAC que arrenca amb els treballs de l'agenda 2000, el Reglament (CE) 1257/1999 situa formalment les zones de muntanya sota el paraigües genèric de les zones desfavorides. Aquest Reglament encara en vigor planteja, doncs, tres tipus de zones desfavorides:

- Les **zones de muntanya**. Són les que pateixen limitacions degudes a un període vegetatiu sensiblement curt per l'altitud, a forts pendents en altituds menors o a una combinació dels dos factors. Es consideren també com aitals les regions situades per damunt del paral·lel 62.
- Les **zones desfavorides intermediàries** són les que es troben amenaçades d'abandonament i necessiten, doncs, la preservació del seu espai rural. S'hi troben terres poc productives, rendiments notablement inferiors als mitjans, baixa densitat i recessió demogràfica en un context molt agrari.
- Les **zones afectades per hàndicaps específics**, que són les que necessiten la presència de l'agricultura per tal de mantenir el medi ambient, els espais naturals, el potencial turístic i els espais costaners.

Aquestes delimitacions sempre es troben en discussió i la UE ha anat modulant la programació plurianual de finançament al llarg dels darrers quatre períodes: 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013 i el que acabarà l'any 2020 (2014-2020) (Rodríguez, 2017). El debat se centra a reduir un xic la discrecionalitat amb la qual els estats estableixen les seves zones desfavorides. Es tracta fonamentalment d'eliminar els aspectes demogràfics i centrar-se en les limitacions físiques. De les mesures de suport a les zones desfavorides destaca la indem-

nització compensatòria de muntanya. Aquesta mesura i altres tipus de bonificacions tenen en conjunt 1,4 milions de beneficiaris i, per exemple, van representar el 18% del finançament comunitari per al desenvolupament rural (2000-2006). En alguns estats europeus la política de muntanya manté, en tot cas, un perfil propi de la política de desenvolupament rural. Aquesta té també una trajectòria que es remunta als anys setanta i amb el temps ha anat perdent pes per unes circumstàncies que es retroben també en el cas de Catalunya.

La **Llei 2/1983 d'alta muntanya** es va aprovar el 2 de març de 1983 i, a partir d'aleshores, en va començar el desplegament normatiu amb diversos decrets i amb el desenvolupament de les mesures contingudes en la Llei. La implantació d'un nou esglaió administratiu, la comarca, i la naturalesa dels treballs necessaris per a la confecció d'un Pla comarcal de muntanya, van fer que la primera generació de plans no s'aprovés fins a l'1 d'agost de 1989, moment en el qual entraren en vigor els plans comarcals del Ripollès, el Berguedà, l'Alt Urgell, el Pallars Sobirà i la Garrotxa. L'octubre del mateix any s'aprovaren els de la Cerdanya i el Solsonès i a l'octubre de l'any següent, la resta: Pallars Jussà, Vall d'Aran i Alta Ribagorça, aquesta darrera una nova comarca creada per la Llei 5/1988, de 28 de març.

Els **plans comarcals** eren concebuts per la Llei 2/1983 com un instrument de planificació integral amb la voluntat d'aprofundir en l'anàlisi del territori i de cobrir tots els camps i agents d'intervenció pública. A l'hora de la veritat alguns dels seus aspectes no han estat de fàcil aplicació. Encara més difícils han estat les intervencions en els municipis de muntanya que no es trobaven dins de les comarques de muntanya. Avui dia es continuen elaborant els plans, però la política de muntanya a Catalunya ha quedat molt en segon lloc davant dels canvis experimentats per la mateixa muntanya (vegeu les taules següents).

Taula 2. Variació de les problemàtiques de la àrees de muntanya i desfavorides des de l'any 1975 (Catalunya)

| Presentació Llei 2/1983 | Situació actual |
|--|---|
| La muntanya destaca entre les «àrees geogràfiques que no han assolit el mateix grau de desenvolupament que la resta del Principat». | Els desequilibris han minvat i es concentren a les comarques meridionals. |
| Problemes específics de la muntanya: despoblament, baix nivell de renda, empobriment humà i cultural. | La recessió demogràfica i l'endarreriment s'han reduït sensiblement en bona part de les àrees de muntanya, per bé que es donen contrastos significatius entre comarques i municipis. |
| Recursos potencials no explotats: ramaderia, forests, turisme. | Mentre a partir del turisme es redescobreixen molts recursos, en l'activitat ramadera, forestal i agrària en general es donen iniciatives interessants, però es troben clarament en recessió. |
| Funcions d'interès col·lectiu: productives (agricultura, ramaderia, energia), mediambientals (aigua, espais naturals) i culturals (patrimoni). | La muntanya conserva aquestes funcions d'interès col·lectiu, en particular les mediambientals i patrimonials, per les quals és cada cop més apreciada. |

| Presentació Llei 2/1983 | Situació actual |
|---|--|
| Compensació pels desavantatges derivats del clima rigorós, l'altitud, el relleu, l'aïllament i el dèficit d'infraestructures i serveis. | Així com s'han donat millores substancials en infraestructures i serveis, els desavantatges naturals continuen pesant. |

Font: elaboració pròpia.

Taula 3. Variació en els objectius dels plans de desenvolupament de les àrees de muntanya

| Presentació Llei 2/1983 | Situació actual |
|--|--|
| Aprofitar els recursos per mitjà del desenvolupament del sector agrari, la indústria i el turisme. | A l'hora de la veritat només el turisme sembla oferir una alternativa econòmica clara, però no es poden perdre de vista la resta d'activitats. |
| Crear les infraestructures i els serveis necessaris per a tenir un nivell de serveis equivalent a la resta. | Les necessitats d'infraestructures i serveis han esdevingut més selectives. Mentre es presenten necessitats puntuals en infraestructures viàries, es decisiu l'accés a les telecomunicacions modernes. |
| Protegir el patrimoni cultural i fer compatible el desenvolupament econòmic amb la protecció del medi ambient. | Com a objectiu genèric es manté perfectament, i la sensibilitat pel que fa a aquest objectiu ha augmentat amb el temps fins al punt de plantejar-se majors precisions i més desglossament. |
| Infraestructura administrativa que garanteixi l'assistència tècnica als ajuntaments. | La institucionalització de la comarca amb les lleis d'organització territorial de 1987 i el posterior desenvolupament de les seves funcions fan innecessari aquest objectiu, que propicià, entre altres, la creació de les «comarques de muntanya». |
| Aturar el despoblament i cercar un desenvolupament harmònic de tot el territori. | Aquest objectiu pot continuar sent vàlid per a determinades àrees de la muntanya, en particular la zona prepirinenca, per bé que els problemes de despoblament s'ubiquen cap a les comarques meridionals interiors. Els nous temps donen força a aspectes que poden constituir nous objectius, com ara l'atenció als nuclis més petits que tenen més dificultats econòmiques i administratives per a cobrir les seves necessitats, o el reforçament de la participació de les institucions locals en la política de muntanya. |

Font: elaboració pròpia.

L'any 2017 el Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya va iniciar un procés de revisió de la Llei d'alta muntanya. En aquest procés de revisió s'ha posat damunt de la taula el fet que cal reveure la diagnosi feta per la Llei l'any 1983, perquè la muntanya ha canviat des de diferents punts de vista, que han agrupat en cinc:

- **Demografia.** En aquest sentit, s'indica com la regressió demogràfica s'ha aturat perquè les comarques de muntanya han passat de 182.366 habitants l'any 1991 a 187.845 habitants l'any 2001 i a 214.094 habitants l'any 2010, per un increment de la immigració que hi ha arribat a la vegada que a la resta de Catalunya. A més, en alguns casos el desenvolupament del

turisme ha comportat un notable rejueniment, si bé és cert que els ritmes de creixement són diferents a l'alta muntanya que a la muntanya mitjana.

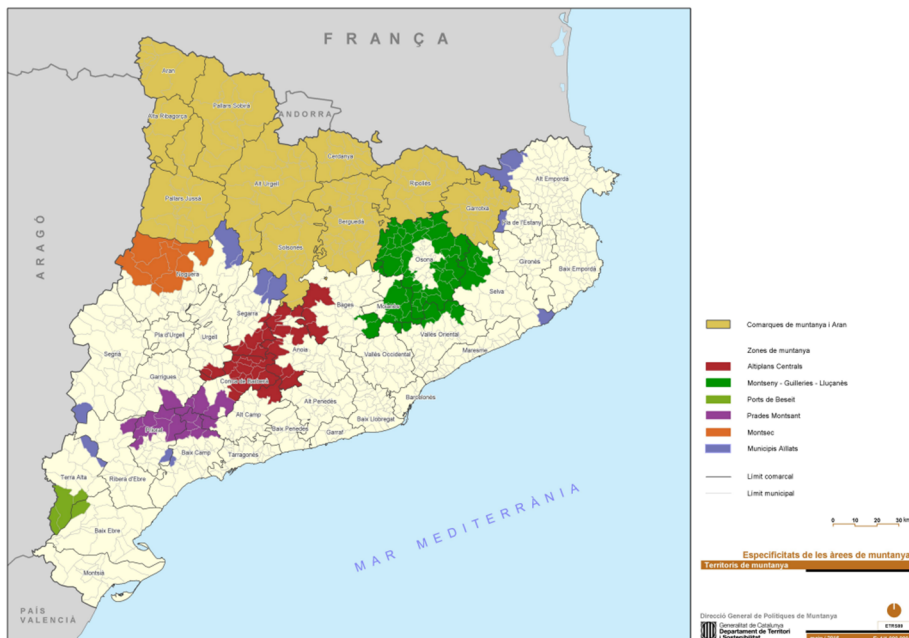
- **Sectors productius.** El procés de terciarització amb el turisme al capdavant és el principal factor transformador també des del punt de vista social i ambiental. La «indústria» amb més dinamisme és la construcció, directament vinculada al fenomen de la segona (i tercera) residència. El sector agrari té un decreixement superior (en població i PIB) al de la resta de Catalunya.
- **Comunicació i serveis.** Les connexions nord-sud han millorat, però el gran corredor transversal (eix pirinenc N-260) està per fer. El desenvolupament de la xarxa de telecomunicacions esdevé un element decisiu per al creixement. El repte plantejat és arribar a un nivell d'implantació similar al del litoral. El desenvolupament de les telecomunicacions ofereix noves oportunitats de treball (teletreball, etc.) i posa al món les regions més allunyades com les de muntanya.
- La dotació d'**equipaments** s'equipara a la del conjunt del territori.
- **Patrimoni natural i cultural.** A les zones de muntanya hi ha espais naturals de gran dimensió en un magnífic estat de conservació i paisatges d'excel·lència. La natura, el paisatge i el patrimoni arquitectònic i cultural generen riquesa i s'han convertit en un factor econòmic de primer ordre. Però, a la vegada, l'abandonament de l'activitat agrària genera una pèrdua del mosaic d'usos del sòl, un embosquinament general i una pèrdua d'hàbitats i de paisatges que cal tenir en compte.

Els territoris de muntanya a Catalunya estan definits en la Llei 2/1983 d'alta muntanya, que agrupa les comarques de muntanya i les que considera zones de muntanya, que són els territoris configurats per un o més termes municipals que, tot i no estar situats en comarques de muntanya, reuneixen alguna de les condicions següents:

- Tenir situat, com a mínim, el 65% de la superfície en cotes superiors a 800 m.
- Tenir un pendent mitjà superior al 20% i tenir situat, com a mínim, el 60% de la superfície en cotes superiors a 700 m.
- Aplegar condicions que, sense arribar als valors assenyalats en els apartats anteriors, comportin circumstàncies excepcionals limitadores de l'activitat econòmica i, en especial, de la seva producció agrària, que els facin equiparables a les zones de muntanya definides conformement als apartats anteriors.

En conjunt, les comarques de muntanya i les zones de muntanya representen el 46% de la superfície total de Catalunya i el seu pes demogràfic és inferior al 5% de la població del Principat.

Figura 2. Comarques i municipis de muntanya a Catalunya (Llei 2/1983)



Font: http://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/politica_de_muntanya/territoris_de_muntanya/.

1.5. Per on passa el futur de la muntanya i dels espais agraris?

Segons la Generalitat de Catalunya, la muntanya catalana ha frenat el despoblament i ha millorat el nivell de renda. Alhora, l'activitat socioeconòmica ja no depèn únicament de l'agricultura i la ramaderia. Malgrat el clima i l'orografia, l'atomització i les petites dimensions dels nuclis de població, la «llunyania» de les grans àrees urbanes del país cada vegada és menor. Ha arribat el moment de discutir com enfocar la globalització a les zones de muntanya i analitzar si la competència entre territoris ha de generar la necessitat d'especialitzar-se en aquelles activitats en les quals s'és més competitiu o, per contra, cal una diversitat necessària. El canvi més radical dels darrers anys ha estat com s'han interconnectat les àrees considerades marginals amb les grans àrees urbanes i amb les dinàmiques econòmiques i socials globals. En aquest sentit, els canvis en les pautes socials i de consum han revalorat les muntanyes a partir de l'oci i l'expansió del temps lliure, amb conseqüències directes sobre l'activitat mercantil del territori (destinacions de cap de setmana, viatges, vacances, etc.). Certa desestacionalització del consum i de l'oci que tendeix a ampliar la demanda d'activitats al llarg de l'any. Triomf de nous valors lligats a la natura (cos sa, aire lliure, cultura, etc.) que comporten l'aparició de noves pràctiques d'oci i més activitat econòmica per a aquestes àrees. Revaloració social de la muntanya: ja no és un territori marginal, sinó un espai atractiu pel consum, la producció i el desenvolupament local, en el qual els valors i els serveis ecosistèmics poden ser una oportunitat.

En aquest sentit, el concepte de **desenvolupament local** pren tot el sentit des d'un punt de vista geogràfic. Ara bé, tal com indica Romà Pujades (2017), no únicament per emfatitzar la vessant econòmica a partir del potencial endogen de cada territori, sinó també per considerar el potencial qualitatiu i qüestions com la qualitat de vida, les infraestructures i l'accessibilitat, la qualitat ambiental, etc. Com a exemple d'aquest procés, el projecte «BCN *Smart Rural*» presentat l'any 2016 per la Diputació de Barcelona, el Centre Tecnològic Forestal de Catalunya, l'Associació d'Iniciatives Rurals de Catalunya (ARCA), els Grups d'Acció Local creats amb el suport dels fons Feader i els consorcis i les agències de desenvolupament econòmic que treballen al territori. Aquest projecte pensat per a l'espai rural de l'àrea metropolitana de Barcelona s'estructura en quatre blocs temàtics:

- **Banc de serveis** i transferència contínua d'innovació, de cara a impulsar l'especialització i la competitivitat en el món rural amb la utilització de les TIC.
- **Bosc verd-Bosc viu**, que té per finalitat la gestió forestal, impulsant la biomassa km 0 i incorporant innovacions tecnològiques en la cartografia i la fotografia aèria.
- **Agrosilvopastura**, que comporta l'impuls d'activitats productives d'alt valor ecològic amb l'aprofitament de pastures i camps de conreu.
- **Rural actiu**, un programa de promoció econòmica mitjançant la valoració dels productes agroalimentaris locals i de qualitat. La presentació del projecte es pot veure en el vídeo següent i és una bona manera de posar la cloenda a aquest apartat sobre els límits del sistema agrari: <https://youtu.be/NbLgQYQgSWo>.

Web Recomanat

Per a saber-ne més vegeu els documents introductoris al Pla Comarcal de Muntanya 2009-2012: http://territori.gencat.cat/ca/01_departament/05_plans/02_plans_sectorials/territori/plans_comarcals_de_muntanya/pla_comarcal_de_muntanya_2009-2012/

2. La política agrària comuna (PAC) europea i la globalització

Les explotacions agràries han de negociar amb els agents que es troben el preu dels productes que venen i compren i això condiciona els seus guanys i fa, també, que es decideixen per unes determinades produccions o per una determinada manera de fer. No tots els guanys i les decisions que prenen les explotacions agràries depenen, però, dels mercats (i de condicions físiques o socials), perquè les activitats agràries reben de fa temps una forta intervenció pública. Aquesta intervenció pren diferents formes que fan que es pugui dir que la política agrària també modela el territori i els paisatges agraris. En el apartats següents es veurà com la política dona forma i contribueix a definir l'organització agrícola, però també i de manera extensa, l'organització rural.

2.1. L'obertura i la globalització dels mercats i les seves limitacions

En els darrers trenta anys s'assisteix a una obertura important dels mercats agraris a la lliure competència internacional, fet que es pot situar en el context de tres processos generals:

- Una incitació potent als intercanvis derivada de les mateixes lògiques de mercat. D'una banda, les nacions treuen avantatges de la seva especialització productiva, important els productes de l'exterior en els quals són menys competitives i exportant els que poden produir de manera competitiva. De l'altra, les empreses busquen l'obtenció d'economies d'escala augmentant les seves vendes, la qual cosa les porta a vendre en els mercats exteriors.
- Les millores tecnològiques tenen també una gran incidència, particularment mitjançant la reducció dels costos dels transports, la seva millora logística i l'aparició de nous mitjans de comunicació.
- Finalment, hi ha la decisió política dels estats per a facilitar o afavorir els intercanvis a escala internacional. Des d'aquest punt de vista ha intervingut la liberalització comercial, que té com a marc preferent l'OMC, i la liberalització financera, que corre en paral·lel a la desreglamentació dels mercats financers dels estats i la creació de mercats financers internacionals.

L'obertura dels mercats agraris presenta algunes limitacions que tenen a veure amb les condicions pròpies de les produccions agràries. Són condicions que poden variar en el temps i que es troben a la base de les discussions sobre el manteniment d'algunes proteccions per a les agricultures regionals i locals.

Les produccions agràries es troben subjectes a grans variacions climàtiques, de manera que les rendes dels pagesos es veurien fortament afectades si no hi hagués un suport públic. La preservació d'un sector agrari nacional es fa necessària de cara a garantir un cert nivell de seguretat alimentària. Les activitats agràries comporten determinats beneficis multifuncionals per al territori i el seu manteniment es fa indispensable també per al manteniment de la població de molts territoris.

2.2. Els canvis de la regionalització econòmica en el context europeu i internacional

El punt de partida de l'organització dels mercats agraris és el quadre estatal, el que s'ha anomenat *mercat nacional*. La producció agrària és comercialització en aquest marc i disposa d'unes normes, unes institucions i uns mecanismes determinats de funcionament, és a dir, hi ha notables concordances quant a organització dels sectors productius, nivell de desenvolupaments tecnològic, hàbits de consum, etc. El mercat nacional s'ha d'entendre com un espai que es concreta i consolida amb el desenvolupament de la política econòmica dels estats, bàsicament entre els segles XIX i XX.

Fins a l'any 1986 la competitivitat de l'agricultura catalana, per exemple, es mesura fonamentalment en el marc del mercat espanyol. Aquest any 1986, l'entrada a la Comunitat Econòmica Europea significa un canvi de les regles de joc; es passa a un mercat agrari de dimensions plurinacionals amb unes poques excepcions temporals (les fruites i verdures disposen d'un període transitori fins al 1993) o molt puntuals (algunes regulacions específiques nacionals). Fins a l'entrada a la Comunitat, les relacions amb l'exterior es movien fonamentalment en el marc d'acords bilaterals entre l'Estat espanyol i altres estats. Amb l'entrada a la CEE es passa a dependre dels acords internacionals d'aquesta, fet que van poder comprovar ràpidament els productors d'avellanes tarragonines, que es van veure molt perjudicats pels acords comercials entre la CEE i Turquia que van suposar l'obertura del mercat propi al mercat d'avellana turca.

Més enllà dels acords bilaterals amb d'altres mercats nacionals, la CEE va veure el seu propi «mercat nacional» agrari transformat pels acords multilaterals dins d'àmbits geogràfics més grans. El punt de referència principal són els acords agraris de la Ronda Uruguai del GATT de 1993, que comprometen una bona part del planeta i van significar una reducció general de les barreres duaneres i una reorientació de les mesures de política agrària.

Els mercats agraris i la política agrària en l'àmbit europeu s'han d'entendre, doncs, a partir de dos grans referents:

- L'espai de mercat i de polítiques agràries úniques que es constitueix a l'interior de la Unió Europea.

- L'àmbit internacional a l'entorn de l'Organització Mundial del Comerç, en el qual es faciliten els intercanvis agraris i es posen límits a les mateixes polítiques dels estats signataris.

2.3. La intervenció pública en la cadena agroalimentària

L'Administració fa un paper fonamental en la determinació de l'«entorn» de l'activitat:

- De manera directa: fiscalitat, normatives sanitàries i ambientals, tipus de canvi, infraestructures públiques, règim civil de les empreses, etc., i també les mesures més conegudes: subvencions a les exportacions, penalització de les importacions, ajudes a les empreses, etc.
- De manera indirecta: costos de la mà d'obra, cost del diner i de l'energia, incorporació de tecnologia i d'innovacions, etc.

Amb més detall, podem establir que l'Administració intervé en els aspectes següents:

- **La regulació de l'estructura i del funcionament dels mercats**, que s'expressa fonamentalment en disposicions normatives, però també en algunes institucions públiques o semipúbliques. Dins dels àmbits de la regulació destaquen:
 - Regulació de les relacions comercials entre agents.
 - Institucions de transacció i concertació. Llotges.
 - Controls administratius sobre els intercanvis (duanes, transport, estocatge, etc.).
 - Normatives sanitàries, de seguretat, etc.
- **La intervenció directa pública que afecta els fluxos econòmics** entre agents de la cadena. Atès el caràcter geoestratègic del sector alimentari, les administracions disposen de fons que orienten l'activitat en el sentit desitjat per les administracions:
 - Penalitzacions i ajuts en els intercanvis internacionals.
 - Institucions administratives d'intervenció en els mercats (preus de garantia, retirades, etc.).
 - Ajudes directes i penalitzacions a la producció.
 - Mesures estructurals relacionades amb la producció.
 - Foment de la transformació, la comercialització i el consum.
- **La planificació i l'aconduïment de la producció**. Pel mateix motiu geoestratègic apuntat, l'Administració disposa de diferents objectius específics per a guiar uns mercats que podrien ser desestabilitzats per circumstàncies climàtiques o eventualitats comercials.
 - Mecanismes de previsió.

- Concertació política institucional.
- Determinació de les quantitats de referència.
- Mecanismes de seguretat dels mercats.

La **política agrària comuna** inclou només una petita part d'aquests elements en els quals intervé l'Administració. En l'apartat següent es detalla com intervé la PAC en la gestió del sector primari i, per extensió, en el desenvolupament rural.

2.4. Origen i plantejament de la política agrària comuna

Les guerres del segle XX fan que l'alimentació esdevingui un sector estratègic i això porta els estats a assegurar-se un cert nivell d'autosuficiència alimentària. Tots els estats han intervingut en la fixació dels preus dels productes agrícoles essencials i han controlat l'exportació i la importació de productes agraris. L'agricultura i el comerç dels productes agrícoles serà la peça clau del mercat comú que dona origen a la CEE a finals de la dècada dels cinquanta. Encara avui dia, la PAC s'emporta la part principal del pressupost comunitari, i el suport als cereals i la llet s'enduu la major part del pressupost agrari comunitari.

CEE i PAC

El 25 març de 1957, Bèlgica, Holanda, França, Alemanya, Luxemburg i Itàlia signen els tractats constitutius de la CEE, la Comunitat Econòmica Europea.

El 14 de gener 1962, el Consell de Ministres adopta els primers reglaments de la política agrícola comuna, que entraran en vigor durant el mateix any. La PAC s'orienta cap a la creació d'un mercat únic per als productes agraris i la solidaritat financera, que es fonamenta en la proposta d'un fons europeu d'orientació i garantia agrícola (FEOGA), que es crearà l'any 1964.

LA PAC se centra en cinc objectius principals (article 39 del TFUE):

- Augmentar la productivitat de l'agricultura desenvolupant el progrés tècnic.
- Garantir un nivell de vida just per a la població agrícola.
- Estabilitzar els mercats.
- Garantir la seguretat de l'oferta.
- Assegurar preus raonables als consumidors.

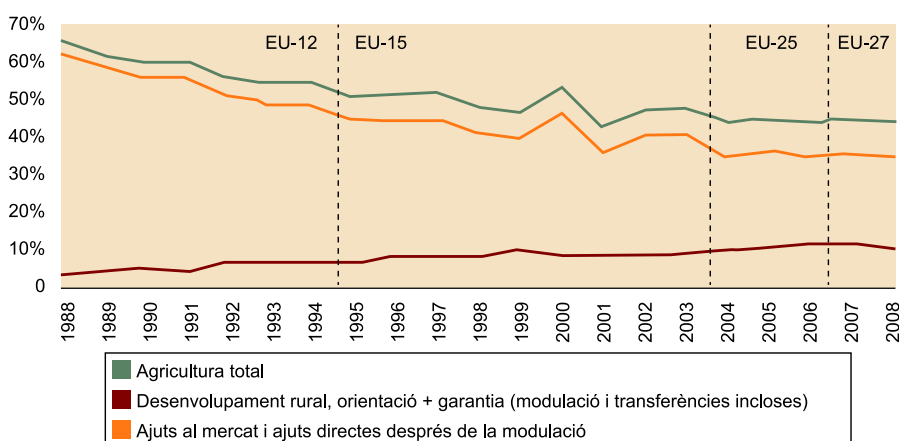
Des de la seva creació, i per a adaptar-se constantment a les evolucions de la construcció europea, a les noves expectatives dels consumidors i a les evolucions de l'activitat agrícola, la PAC ha experimentat regularment profundes reformes, l'última de les quals l'any 2013. Aquest procés ha donat lloc a una major consideració dels problemes mediambientals, de la gestió dels territoris i també de qüestions de qualitat i seguretat alimentària.

La PAC reposa sobre dos pilars:

- La **política de mercats o de preus** (ajudes directes als productors), que constitueix el gruix principal dels ajuts, un 87% del pressupost (2005), i s'organitza en sectors de producció que tenen un nivell de suport molt desigual.
- La **política de desenvolupament rural** (abans de l'Agenda 2000 es coneixia com a *política d'estructures*), que detallarem més endavant, que recull la part restant del pressupost repartida entre diferents mesures de suport a les explotacions agràries o a la indústria o per a activitats alternatives.

Tal com es reflecteix en el gràfic següent, el pressupost assignat a la PAC ha anat perdent pes en el conjunt del pressupost de la Unió Europea, però representa al voltant de la meitat del total. La política de mercats, tot i perdre pes davant de la política d'estructures o desenvolupament rural, representa encara la major part de la PAC.

Figura 3. Evolució del pressupost assignat a la PAC per grans pilars i percentatge sobre el pressupost total de la Unió Europea



Font: Comissió Europea (2009). «La política agrícola comú en detall».

2.5. L'evolució de la política de mercats i la seva incidència territorial

La política de mercats es fonamenta històricament sobre les organitzacions comunes de mercat (OCM), a l'interior de les quals es regula la producció i el comerç de productes agrícoles. La gestió de les OCM, que es regeixen per reglaments propis, és a càrrec de la Comissió Europea. Les OCM han anat augmentant amb el temps fins a cobrir pràcticament totes les produccions agrícoles.

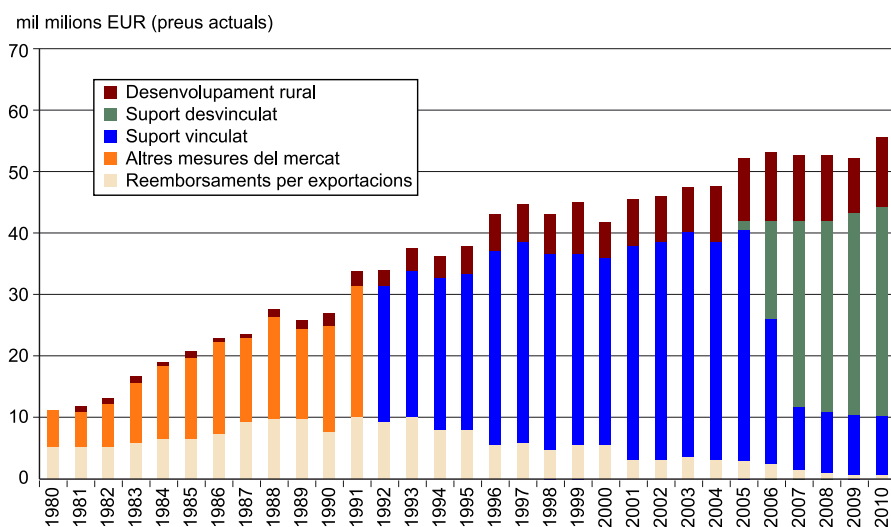
L'origen de la PAC es remunta, com hem dit, al final dels anys cinquanta, amb una Europa occidental amb la població marcada pels anys de guerra, en què l'agricultura s'havia quedat paralizada i el subministrament d'aliments no es podia garantir. L'objectiu central d'aquesta primera PAC va ser la millora de la productivitat agrícola perquè els consumidors disposessin d'un subministrament estable de productes alimentaris; també pretenia construir un sector agrícola viable. La PAC ofería subvencions i sistemes que garantien preus elevats als agricultors, proporcionant incentius perquè produïssin més.

En aquest sentit, es concedia assistència financera per a la reestructuració de l'agricultura, per exemple mitjançant subsidis a les inversions agrícoles amb l'objectiu d'afavorir el creixement de les explotacions i de la gestió de coneixements tecnològics.

Quan l'Estat espanyol entra a la CEE l'any 1986, la PAC ha experimentat ja un nivell de desenvolupament important, tant pels productes coberts com per les mesures de regulació i suport dels mercats agraris. I al mateix temps és una PAC que es comença a replantejar el seu fonament, la política de preus, que consistia en el manteniment de preus elevats per als productes agraris a base de gravar les importacions, subvencionar les exportacions i assegurar uns preus mínims interiors. A partir dels anys vuitanta, la PAC va aconseguir el seu objectiu de fer evolucionar la CEE cap a l'autosuficiència. No obstant això, aquesta es va haver d'enfrontar amb excedents gairebé permanents dels principals productes agrícoles, alguns dels quals es van exportar (amb ajuda de subvencions), mentre que altres van haver de ser emmagatzemats o eliminats. La política de preus comportaria l'aparició d'excedents, de manera que el 1976 es va haver de prohibir ja la plantació de noves vinyes i el 1984 es van instaurar les quotes lleteres que en fixaven la producció.

És amb la **reforma de 1992 impulsada per MacSharry** que la PAC comença a donar un tomb. A partir d'aleshores, comença la davallada de les subvencions a l'exportació i de les diferents mesures destinades al suport dels mercats, alhora que s'instauraran i creixeran progressivament les ajudes destinades directament als productors (vegeu el gràfic següent). Aquests ajuts directes es consideren inicialment com una compensació a les rendes dels pagesos per la davallada dels preus de referència dels seus productes. Amb les successives reformes, els ajuts directes als productors esdevenen la peça central i principal de la PAC, davant de les limitacions cada cop més grans a la intervenció en els preus.

Figura 4. Evolució de la despesa de la PAC (1980-2010)



Font: http://ec.europa.eu/agriculture/50-years-of-cap/files/history/history_book_lr_en.pdf.

Davant de la pressió que exerceixen els països menys desenvolupats que són grans productors agrícoles en l'àmbit de l'OMC i davant de la pressió dels mateixos països comunitaris contribuïdors nets a la PAC, aquesta sembla situar-se en un procés de reforma quasi contínua que s'orienta ja cap a la reducció general del suport al sector agrari.

En qualsevol cas, les línies actuals venen bastant marcades pels acords dels ministres d'agricultura de juny de 2003, que es concreten en diferents normatives horitzontals, particularment el Reglament (CE) 1782/2003, i d'altres per a cada sector de producció. En essència, la política de mercats es concreta en tres tipus de mesures:

- La **desconnexió dels ajuts de la producció**. S'estableix un sistema de pagament únic per explotació, el qual es calcula segons la mitjana dels pagaments obtinguts en el període de referència 2000-2003. Es reconeix un dret d'ajut per hectàrea, resultat de dividir la mitjana de pagaments per la mitjana d'hectàrees; en el cas dels ramaders que no tenen terra, es reconeix un dret d'ajut supeditat a condicions especials simplement relacionat amb els pagaments passats.
- **L'ecocondicionalitat**. És probablement la novetat més important per la seva incidència territorial, perquè se supedita la concessió dels ajuts al compliment de les normes europees en matèria de medi ambient, seguretat alimentària, sanitat animal i vegetal i benestar animal, i també a l'observació del que s'anomena *bones pràctiques agràries*.
- La **modulació**. Es planteja la reducció dels ajuts a les explotacions en un percentatge únic i lineal d'un 3% per al 2005, d'un 4% per al 2006 i d'un 5% del 2007 al 2012. Les explotacions amb menys de 5.000 euros d'ajuts directes són excloses de la reducció. D'altra banda, les quantitats alliberades passen a nodrir el pressupost de l'altre pilar de la PAC, la política de desenvolupament rural.

Per al funcionament d'aquestes mesures es preveuen uns sistemes d'assessorament i suport que obren la porta a un ampli control de l'Administració agrària sobre el territori:

- El pagament únic de les explotacions es controla per mitjà d'un sistema integrat de gestió i control (SIGC), el qual és constituït per una base de dades informàtica, amb un sistema d'identificació de les parcel·les, d'identificació i registre dels drets d'ajut, i un registre dels agricultors i de les sol·licituds d'ajut.
- Un sistema d'assessorament als pagesos en relació amb les qüestions legals de la gestió de les explotacions i amb els aspectes relacionats amb l'ecocondicionalitat.

Si en el passat es podia dir que l'existència de determinades produccions més subvencionades que unes altres afavoria la implantació de les primeres i els canvis en el paisatge consegüents, la nova PAC canvia les regles del joc. Els drets d'ajut relacionats amb la desconexió tenen efectes territorials, com ara:

- La desconexió dels ajuts representa el perill d'abandonament o la davallada de la producció de moltes finques o ramats, que perdran l'incentiu per a produir. Aquest pot ser el resultat a molts indrets del país, sobretot a les terres més pobres; però això no cal atribuir-ho totalment a la nova PAC, sinó a l'evolució dels mercats agraris mundials.
- Encara que els drets no estiguin directament vinculats a una finca, sí que ho estan majoritàriament a una superfície conreada, i això ha augmentat automàticament el preu de la terra, tant a efectes de compra com a efectes d'arrendament.
- El procés mateix de cens de les hectàrees admissibles determina, d'altra banda, contradiccions i paradoxes diverses, que afavoreixen uns determinats cultius i sistemes de producció per damunt d'uns altres.

2.6. Origen i evolució de la política d'estructures comunitària

El que s'anomena *política d'estructures comunitària* té el seu origen en les lleis d'orientació franceses de 1960 i 1970. La finalitat més o menys explícita d'aquestes lleis, amb les ajudes a les explotacions agràries corresponents, era accelerar la desaparició i concentració de les explotacions, tot reduint el cost social de la transformació.

Sicco Mansholt, vicepresident de la Comissió i comissari d'Agricultura entre 1958 i 1972, és el gran impulsor de la PAC i també qui presenta la primera gran proposta de reforma davant de l'aparició d'excedents, l'anomenat **Pla Mansholt**, aprovat pel Parlament Europeu el gener de 1964, que plantejava portar a l'escala comunitària les mesures que s'estaven aplicant a França i aprofundir en la transformació de les estructures de producció. L'ambiciós Pla Mansholt es va traduir en les modestes directrius comunitàries de 1972, que introduïen unes línies d'ajuts que encara avui dia marquen la política d'estructures (que actualment és més coneguda per *política de desenvolupament rural*):

- Ajuts per a la modernització de les explotacions. Dirigits a subvencionar les inversions de les explotacions amb possibilitats de ser rendibles.
- Estímul del cessament de l'activitat i reassignació de la terra a la millora d'estructures.
- Millora de la qualificació dels agricultors.

Més tard, la Directiva 268/1975, que introduïa compensacions específiques per als agricultors de les àrees de muntanya i desfavorides, completava aquest esquema. Aquesta directiva, a banda de determinades inversions destinades a millorar les infraestructures de la ramaderia extensiva, introduïa en especial les indemnitzacions compensatòries de muntanya, ICM, avui dia encara plenament vigents. Les ICM representen una prima per cap de bestiar destinada a compensar els hàndicaps de la producció a les àrees de muntanya.

A finals dels anys vuitanta es produirà un canvi important i és que les subvencions que fins aleshores es destinaven exclusivament a les activitats agràries, comencen a obrir-se cap a altres activitats. Es començarà a fer més incís en la política rural que no en la política d'estructures per a solucionar els problemes socials derivats de la política de mercats. Això va implicar l'aparició de noves línies d'ajuts comunitàries destinades a:

- Millora de les infraestructures de les àrees rurals.
- Suport a la creació d'ocupació no agrícola.
- Política formativa i d'elevació del nivell cultural.

A principi dels anys noranta és cada cop més clar que, a més de provocar greus problemes d'excedents, el productivisme de l'agricultura comunitària crea greus perjudicis ambientals. A partir del 1992, l'anomenada *nova PAC* s'allunyarà del model productivista i concretarà unes primeres mesures ambientals:

- El Reglament (CEE) 2078/92 introdueix els ajuts agroambientals per als mètodes de producció agrícola compatibles amb el medi ambient per al període 1993-1999.
- Reforçament de la política forestal, amb ajuts per a la reforestació o l'explotació forestal.

L'avançament del que pot acabar essent realment la nova política d'estructures anunciada l'any 1992 per la UE té com a punt de referència els contractes signats pel Ministeri d'Agricultura francès i alguns pagesos del Midi el novembre de 1999, amb l'acord de Brussel·les. Aquests contractes desenvolupen la nova Llei d'orientació francesa, que condiciona els ajuts als agricultors al compliment de determinades condicions de producció (en la línia de l'agroecologia), fomenta les produccions i sistemes productius locals i diferenciats, i inclou operacions que fan referència al manteniment de l'espai rural.

La política d'estructures depèn, en definitiva, de l'acord polític sobre els objectius que ha de cobrir el sector agrari:

- A les dècades dels seixanta i dels setanta els objectius eren clars: suport de les explotacions agràries amb possibilitats de ser rendibles. Malgrat tots

els canvis, aquest objectiu es manté i guia encara una part important dels ajuts.

- A les dècades dels vuitanta i dels noranta es planteja l'objectiu més general del desenvolupament rural davant de la impossibilitat de continuar modernitzant les explotacions familiars mitjanes pels excedents. El manteniment de la població i l'activitat en els territoris rurals ja no depèn tant de l'agricultura com d'altres activitats i dinàmiques.
- A la dècada dels noranta i sobretot a principi del 2000 un nou objectiu pren força sobre els anteriors: la preocupació pel deteriorament del medi ambient. D'alguna manera, passen a un primer terme la reducció dels costos mediambientals de l'agricultura i la potenciació de les virtuts mediambientals dels territoris rurals.

2.7. De la política d'estructures a la política de desenvolupament rural

Com acabem d'explicar, a finals dels anys vuitanta el concepte de *desenvolupament rural* adquireix notorietat en l'agenda comunitària. Les activitats agràries per si mateixes ja no serveixen per a assegurar el manteniment de la població en els territoris menys poblats dels països occidentals. Cal afavorir la diversificació de l'activitat de les explotacions agràries i cal, al mateix temps, donar suport a aquells altres sectors d'activitat presents i amb un potencial de creixement en aquestes àrees menys poblades. D'aquí neixen les polítiques de desenvolupament rural de la UE, que es concreten en la reforma dels fons estructurals de 1988, en la qual el desenvolupament rural destacarà com el segon pilar de la PAC.

Amb el Reglament 2052/88 es concreta la reforma dels fons estructurals (FEOGA, FEDER, FSE) en les vies que encara guien la política regional i que comprenen:

- Objectius prioritaris. En el cas concret de la Catalunya rural, tindrà incidència l'objectiu 5b de fomentar el desenvolupament de les zones rurals amb un baix nivell de desenvolupament econòmic i amb problemes de despoblament i renda agrícola baixa. Aquest objectiu té una dotació molt inferior a la de l'objectiu 1 (desenvolupament i ajust estructural regional) i a la de l'objectiu 2 (reconversió de regions en declivi industrial). Afecta una mica més de la meitat del territori de Catalunya i un 7,6 % de la població.
- Iniciatives comunitàries. La més important és la Leader, destinada al foment d'experiències innovadores en el medi rural. També Interreg tindrà incidència en zones de muntanya que poden accedir a aquests programes transfronterers.

A diferència del primer pilar de la PAC (la política de mercats), en relació amb la qual el Consell pren directament les decisions sobre la utilització dels fons, en la política d'estructures s'imposa el principi de subsidiarietat. Els organismes comunitaris estableixen unes orientacions i regles generals, i són els estats els que concreten i organitzen els programes en el seu interior, amb els cofinançaments corresponents. L'avaluació dels resultats i del compliment es fa de manera independent.

La declaració de Cork de 1996, resultat de la Conferència Europea sobre desenvolupament rural, es traduirà en els nous plantejaments de l'Agenda 2000, que teòricament i amb una traducció desigual a la pràctica reconeix:

- La multifuncionalitat de l'agricultura, que implica el reconeixement dels serveis que aquesta presta i la seva promoció.
- Un punt de vista multisectorial i integrat de la «nova ruralitat», que comporta diversificar les activitats, generar noves fonts d'ocupació i preservar el patrimoni rural.
- Flexibilitzar els ajuts al desenvolupament rural aprofundint en la subsidiarietat, fet que implica atribuir més paper a les regions.

D'acord amb aquests principis, la reforma dels fons estructurals es concreta en el Reglament CE 1260/1999. La política regional per al període 2000-2006 queda establerta de la manera següent:

- Objectius estructurals prioritaris. L'objectiu 1 per a regions endarrerides continua captant la major part del pressupost, el 69,7%. Catalunya es veu afectada per l'objectiu 2, que inclou ara les zones rurals sensibles, zones d'indústria i serveis i zones urbanes en crisi, que suma tot plegat un 11,5% dels fons estructurals.
- Les iniciatives comunitàries, que en conjunt es beneficien d'un 5,35% dels crèdits dels fons estructurals. Amb el nom de Leader+ continua la iniciativa destinada a aplicar estratègies integrades de desenvolupament rural, mentre les zones de muntanya també es poden beneficiar del programa Interreg de col·laboració transfronterera en cas de trobar-se en aquesta situació.

Amb la reforma en profunditat de la PAC del 2003, els ministres europeus acorden i reforcen la política de desenvolupament rural. Això es concretarà en el Reglament 1698/05, que estableix tres eixos per al desenvolupament rural:

- Augment de la competitivitat del sector agrícola i forestal, en què s'inclouen els habituals ajuts a la modernització, indústries agràries i joves, en els quals es reforça la condicionalitat ambiental.

- La millora del medi ambient i l'entorn rural, dins de la qual apareixen intervencions en espais naturals i infraestructures agràries.
- La qualitat de vida i la diversificació de l'economia a les àrees rurals, amb ajudes a l'artesania i el turisme i el programa Leader.

De les anteriors propostes sorgiran tot un seguit de documents de planificació econòmica que van guiar les subvencions comunitàries per al període 2007-2013. Aquests documents de planificació, en els quals s'estableixen les estratègies de desenvolupament local i les mesures i recursos per a dur-les a terme, formen part d'un conjunt esglaonat d'intervencions entre les quals destaquen:

- El **pla de desenvolupament rural** (PDR) a escala estatal, que representa pròpiament un document marc que serveix per a coordinar els plans de desenvolupament rural regionals, i en el qual es dona coherència a les propostes fetes per aquests. Els estats i les regions cofinancen amb la Comissió Europea les mesures que s'hi preveuen.
- El **pla de desenvolupament rural regional**, que s'elabora en l'àmbit de Catalunya i en el qual s'estableixen les línies mestres del desenvolupament rural regional, amb la distribució de recursos que més s'adiu a les necessitats detectades. Aquest pla ha de ser aprovat per la Comissió Europea i disposa d'un mecanisme d'avaluació del compliment de les mesures establertes.
- El **programa Leader** és una de les peces incloses en el PDR i fa referència a la promoció de l'activitat econòmica en l'àmbit d'una comarca o d'un conjunt similar de municipis agrupats amb aquesta finalitat. Els programes Leader s'inicien, però, molt abans de l'existència dels PDR, amb uns primers Leader que estrenen la política de desenvolupament rural integrat i participatiu en el període 1991-1994. Els programes Leader neixen amb la vocació de contribuir al desenvolupament dels territoris menys poblats i més problemàtics, i es decanten cada cop més cap a la iniciativa privada. Les administracions locals contribueixen, en qualsevol cas, a l'elaboració del document en què es concreta el programa i formen part del grup d'acció local encarregat de la seva gestió i seguiment.
- El **programa Proder** és una figura similar al programa Leader; es va aplicar en el període 2000-2006 en territoris no inclosos en l'anterior (tot seguit es refundrà en el Leader). L'organització i aplicació d'aquest programa es feia de manera similar, per bé que recollia pròpiament les línies d'ajuts del PDR destinades a la diversificació de l'activitat: artesania, agroturisme i altres activitats de serveis i petites indústries.

2.8. Darreres evolucions de la PAC

L'evolució dels mercats obliga a fer revisions. La darrera d'aquestes revisions, aprovada pel Consell de Ministres d'Agricultura el novembre de 2008, confirma les polítiques anteriorment enunciades (la **nova PAC 2013**), amb algunes adaptacions específiques relacionades amb l'evolució dels mercats mundials (risc de desabastament). Per exemple:

- S'amplia la desconexió dels ajuts als estats membres que mantenien alguns pagaments lligats a la producció.
- S'aboleix la retirada de terres; suprimida l'obligació de deixar un 10% per guaret.
- Se simplifica la condicionalitat i s'afegeixen nous requisits sobre millor gestió de l'aigua i altres.
- S'augmenten anualment les quotes làcties en un 1% fins a la seva desaparició l'abril del 2015.
- Es flexibilitzen els ajuts per als sectors amb problemes especials. Finançament addicional als dotze nous estats membres per aquesta mesura.
- S'amplia el règim de pagament únic per superfície d'alguns estats fins al 2013.
- S'augmenta el topall dels ajuts a la inversió per a joves agricultors (de 55.000 a 70.000 euros).
- S'eliminen o es redueixen les subvencions per a conreus utilitzats per a produir energia.

El 25 de setembre de 2013, la Comissió, el Parlament i el Consell arriben per primer cop a un acord per a la reforma de la PAC, que entra en vigor l'any 2015.

Els objectius que es marca la PAC per a l'horitzó 2020 són:

- Garantir una producció viable d'aliments.
- Gestionar els recursos naturals d'una manera sostenible i adoptar mesures per a fer front al canvi climàtic, d'acord amb els objectius marcats a l'Agenda 2020.
- Assolir un desenvolupament territorial equilibrat, orientat cap a la diversificació de l'activitat agrícola i la viabilitat de les zones rurals.

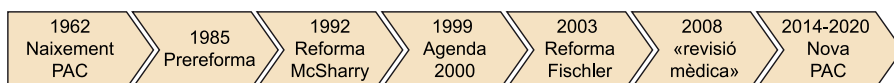
En la reforma es manté l'estructura actual de la PAC amb dos pilars:

- El primer pilar amb mesures anuals obligatòries d'aplicació general (ajudes directes i mesures de regulació del mercat).
- El segon pilar amb mesures voluntàries més adaptades a les especificitats nacionals i regionals (ajudes al desenvolupament rural).

Algunes de les claus que planteja la reforma de la PAC són les següents:

- Els ajuts directes s'orienten a fomentar la producció sostenible mitjançant mesures obligatòries beneficioses per al clima i el medi ambient. En aquest sentit, s'introdueix un pagament ecològic (*greening*) per a donar suports pràctics que optimitzin la utilització dels recursos naturals. Es busca, a més, orientar millor aquests ajuts a fi de fomentar l'ocupació i estimular el creixement econòmic, concedint-los únicament a agricultors en actiu i mitjançant la convergència de les ajudes, incrementant el suport als joves agricultors i a les zones desfavorides.
- Pel que fa a les mesures de regulació dels mercats, es creen xarxes de seguretat més eficaces i dinàmiques per a fer front a les situacions de crisi, i es fomenta la creació d'assegurances i mutualitats.
- En relació amb el segon pilar de la PAC, les polítiques de desenvolupament rural s'integren en un marc estratègic comú amb altres fons de la UE, la qual cosa permetrà augmentar-ne l'eficàcia. Així mateix, es potencia la recerca i la innovació, les iniciatives agroambientals i les mesures orientades a augmentar la competitivitat i a estimular l'ocupació i l'esperit empresarial.

Figura 5. Reformes clau de la PAC



Font: elaboració pròpia.

3. Balanç i avaluació de programes de desenvolupament rural i ambiental. Exemples concrets: Leader, Proder i Life

La problemàtica socioeconòmica específica de les àrees rurals ha portat a plantejar-se actuacions públiques adreçades a corregir els desequilibris existents entre el camp i la ciutat. A l'hora de dur a terme aquestes polítiques, però, es descobreixen les profundes diferències existents en matèria de desenvolupament a l'interior de les àrees rurals. Això ha portat al desenvolupament de polítiques específiques, entre les quals tenen una incidència especial les relacionades amb les àrees de muntanya i desfavorides. En aquest apartat es revisaran les diferents accions de desenvolupament rural que es donen en el marc de la UE.

El desenvolupament de l'estat de benestar en els països occidentals a partir de la dècada dels cinquanta va posar damunt de la taula els desequilibris en renda i nivell de desenvolupament en general que es produïen en el seu interior. Aquestes diferències en el desenvolupament regional posaran a la llum les dificultats per les quals passaven les àrees rurals. Això va comportar l'aparició a l'interior dels estats de polítiques específiques de suport a les àrees rurals, algunes adreçades al conjunt de les àrees rurals i altres a les àrees rurals més endarrerides. Més endavant, als anys setanta, serà la Comunitat Europea la que incorporarà aquestes polítiques dins de la política agrícola comuna i la política regional, i els estats membres adaptaran o encaixaran les seves actuacions en aquestes polítiques.

A les acaballes del segle XX i començament del segle XXI apareix una política rural comunitària diferenciada de la política agrària. Es reconeix així que les problemàtiques rurals han d'abordar tot el teixit productiu de les àrees rurals i fomentar la millora de les condicions de vida de la seva població. Dit amb altres paraules, no és suficient contribuir a la millora de l'activitat agrícola sense tenir en compte les altres activitats i realitats.

Les actuacions de la Unió Europea en matèria de desenvolupament rural constitueixen una resposta a l'anàlisi genèrica de les problemàtiques de desenvolupament rural, que presenten grans contrastos entre els estats membres. Les actuacions en matèria de promoció del desenvolupament rural es poden agrupar en dos grans blocs, que responen a aproximacions diferents de la problemàtica:

- Intervencions que aborden la problemàtica general del desenvolupament de les àrees rurals. S'inscriuen fonamentalment dins de la política regional que ha estat analitzada en el capítol anterior. S'inscriuen dins dels objectius generals de la política regional o per mitjà de programes més específics

com el Leader. Les àrees rurals concretes afectades varien amb el temps i segons les mesures, depenent molt de la discrecionalitat dels estats o les regions.

- Intervencions relacionades amb les problemàtiques específiques del sector agrari. Constitueixen mesures de suport al sector agrari destinades a compensar els hàndicaps específics de determinades àrees rurals, les anomenades *àrees desafavorides* o *de muntanya*. Els estats membres elaboren la relació de municipis acollits a aquestes polítiques, que recull la UE i manté una certa vigència en el temps.

Amb la inclusió del desenvolupament rural en la política europea es produeix un canvi de plantejament que incorpora els següents elements teòrics (Viladomiu, 2003):

- Desenvolupament endogen: enfocament ascendent i participatiu. El desenvolupament rural s'orienta cap a la millora del benestar de la població rural a partir dels recursos de la mateixa comunitat rural. A més, en el procés de definició de l'estratègia de desenvolupament, hi participa aquesta comunitat de manera activa.
- Desenvolupament local: convergència socioterritorial. L'enfocament local rural busca reduir les disparitats territorials a partir de la planificació en l'escala local.
- Desenvolupament rural integrat: coordinació i diversificació. S'incorpora la coordinació entre els diferents actors que es proposen en els models de desenvolupament endogen i local.
- Xarxes: el districte rural. Les xarxes entre empreses i institucions permeten reduir i superar les deficiències presents en el món rural.

La incorporació de les dimensions endògena, local, integrada i de xarxes en el desenvolupament rural implica donar un lloc al desenvolupament territorial i rural més enllà del desenvolupament sectorial –agrícola– present en les primeres polítiques rurals de la UE.

La política de suport al desenvolupament rural es desplega en dos nivells (Roquer, 2007):

- Un de tipus general, i econòmicament el més important, per a tot el món agrari i rural, que actualment s'aplica amb els plans de desenvolupament rural (PDR).

- Un segon nivell, centrat només en determinats territoris, adreçat fonamentalment a la diversificació econòmica i gestionat globalment mitjançant la metodologia dels programes Leader.

3.1. Els programes Leader i Proder

Els plans de desenvolupament de les àrees rurals han d'encarar i tenir presents les profundes diferències existents a l'interior de les àrees rurals, que hem mostrat en els capítols precedents. El creixement demogràfic, l'especialització sectorial o els nivells de benestar no són arreu els mateixos i s'encadenen en contextos socials i econòmics específics. Per a detectar-ho, cal fer un esforç important d'anàlisi i diagnosi de cada realitat territorial. El desenvolupament rural s'ha d'adaptar a les condicions de cada territori.

Les polítiques desenvolupades en la matèria s'han adaptat a aquest context, tot plantejant programes de desenvolupament integrats adaptats a cada context i que parteixen de l'anàlisi de la mateixa realitat, com són els programes Leader (*Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*). Es tracta de programes de suport a accions de diversificació de l'activitat econòmica en zones rurals que inclouen mesures que es dirigeixen fonamentalment cap a les àrees rurals que presenten uns problemes específics de desenvolupament. Generalment, es tracta d'àrees de muntanya o àrees desfavorides, que són objecte també d'unes altres mesures específiques de suport que tot seguit s'expliquen.

Tal com ha estat assenyalat, el programa Leader apareix des del seu començament, 1991, com una peça central de l'acció de desenvolupament rural de la UE. Es tracta d'un programa per a estimular les accions de desenvolupament local que es plantegen a una escala microregional o comarcal, que es considera l'àmbit ideal d'una acció de desenvolupament rural integrada. Des del començament, el programa Leader segueix una línia d'estímul de la participació local i es fixa de manera especial en l'estímul de l'activitat empresarial (no estrictament agrària) en el medi rural, tot posant èmfasi en les iniciatives de caire més familiar o de petita escala, els aprofitaments dels recursos locals i la integració en el medi. Al llarg dels anys d'implantació apareixen, tanmateix, algunes transformacions remarcables:

- La participació de les administracions locals, que fou important en els primers programes Leader, ha anat perdent pes. Això es nota tant en la seva presència en els grups d'acció local (GAL), com en el finançament d'infraestructures i iniciatives públiques, que han estat arraconades per les disposicions comunitàries. Amb tot, les administracions locals i en particular els consells comarcals garanteixen a l'hora de la veritat la infraestructura i l'organització dels GAL i són les promotores reals d'algunes iniciatives. Cada territori susceptible d'estar dins de la iniciativa Leader compta amb un organisme, el grup d'acció local, amb presència de socis representants tant del sector públic com privat (ajuntaments, consells comarcals,

associacions empresarials, sindicats, associacions socials, culturals, etc.), que es converteix en el responsable de dissenyar el programa i, si és aprovat per les instàncies superiors, de gestionar-lo (Roquer, 2007).

- Mentre disminueix la presència d'accions i organismes públics, augmenta els pes i les intervencions de la iniciativa privada i de les associacions civils. Es busca i es demana la implicació dels actors privats en el desenvolupament local.
- Els programes Leader adquireixen cada cop més un perfil exemplificador, en el sentit que les accions reforcen les iniciatives innovadores que poden donar pistes al conjunt dels territoris rurals. L'exemplaritat es concreta tant en activitats de caire innovador com en la novetat dels mateixos processos o l'establiment de lligams i sinergies entre diferents àmbits productius.
- En el sentit anterior, el mateix programa reforça les accions de col·laboració i els intercanvis entre els grups de desenvolupament local.
- Es dona especial relleu a la participació i l'emprenedoria de les dones i els joves, amb la intenció de moure tots els recursos humans disponibles en el medi rural i contribuir a un objectiu cada cop més destacat de generació de nova ocupació.

La primera iniciativa Leader es va desenvolupar aproximadament entre 1991 i 1994, i en el cas de Catalunya se'n van beneficiar només dues zones, la del Pallars, que aglutinava les dues comarques d'aquest territori, i la Terra Alta. En el període que va de 1994 a 1999 es va desenvolupar la iniciativa Leader II, que es va aplicar a vuit zones del nostre país: els dos territoris ja esmentats de Leader I i sis territoris nous: la Garrotxa, la Conca de Barberà i el Priorat, i tres parts de comarca: els sud de l'Alt Urgell, el sud del Berguedà i un petit sector de l'Alt Empordà. La normativa sobre la qual s'havien de basar els respectius programes comarcals fixava una sèrie d'objectius, com és ara la creació/consolidació de llocs de treball, la millora dels recursos humans de la zona, la valoració del que és propi de cada territori (recursos, espais naturals, produccions, patrimoni cultural), el fre al despoblament rural i la millora de la qualitat de vida de la població rural. A més, establia prioritats a l'hora de seleccionar les accions, com en el cas de les que eren promogudes per dones.

A partir de l'any 2001 i fins al moment present, s'han desenvolupat a Catalunya dos programes més de desenvolupament rural: la iniciativa comunitària Leader+, continuació de Leader II, i el programa Proder.

El programa Leader+ 2000-2006 presenta moltes similituds amb el plantejament inicial del programa Proder del mateix període; la diferència és que així com el Proder es finança mitjançant FEOGA-Garantia i a la pràctica funciona com una línia de subvencions, el Leader ho fa mitjançant FEOGA-Orientació i manté l'esperit de seguir una estratègia de desenvolupament local específica.

El programa Leader+ dona especial importància als particulars i a les seves associacions com a agents locals, que hauran de representar com a mínim la meitat dels membres en els òrgans de decisió. Les subvencions que concedeix es destinen expressament a l'activitat i s'exclouen les inversions en infraestructures i també les activitats d'adquisició de capacitats (formació, estudis, etc.) quan ja ha existit en el Leader precedent. I a diferència d'aquest, el nou Leader fa un incís de caràcter pilot en les estratègies territorials de desenvolupament rural integrat. En concret, es remarca la importància d'una estratègia integrada entorn d'un element clau de la zona com pot ser, per exemple, la utilització de nous coneixements i tecnologies, la millora de la qualitat de vida, la valoració dels productes locals (petits productors) o la valoració dels recursos naturals i culturals. Pel que fa al seu caràcter pilot, aquest es pot avaluar sobre la base de:

- Nous productes i serveis amb trets específics locals.
- Nous mètodes de combinar recursos humans, naturals i financers.
- Enllaç de sectors de l'economia tradicionalment separats.
- Formes originals d'organització i participació de la població local.

El programa Proder va ser concebut pel Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació (MAPA) i les comunitats autònomes durant el període de vigència de Leader II, amb l'objectiu de poder estendre la metodologia Leader de desenvolupament rural als territoris que en van quedar fora, però només a les regions d'objectiu I, és a dir, aquelles amb un PIB inferior al 75% del PIB comunitari, de manera que no es va poder aplicar a Catalunya. L'èxit del programa, però, va fer que en el període de vigència de Leader+ s'estengués a altres comunitats, entre les quals aquest cop sí que hi va ser Catalunya.

El programa Leader per al període 2007-2013, per la seva banda, fa incidència en la iniciativa dels grups d'acció local, que han de tenir ja una certa experiència i han d'incloure una àmplia representació de la diversitat de sectors econòmics locals, a més de demostrar que tenen la capacitat de definir i tirar endavant un programa de desenvolupament integrat a la seva àrea.

En el cas de Catalunya s'incideix en:

- Millora dels processos de transformació i comercialització dels productes agraris i agrobotigues. Creació, millora i ampliació de microempreses o petites i mitjanes empreses agroalimentàries o agrobotigues.

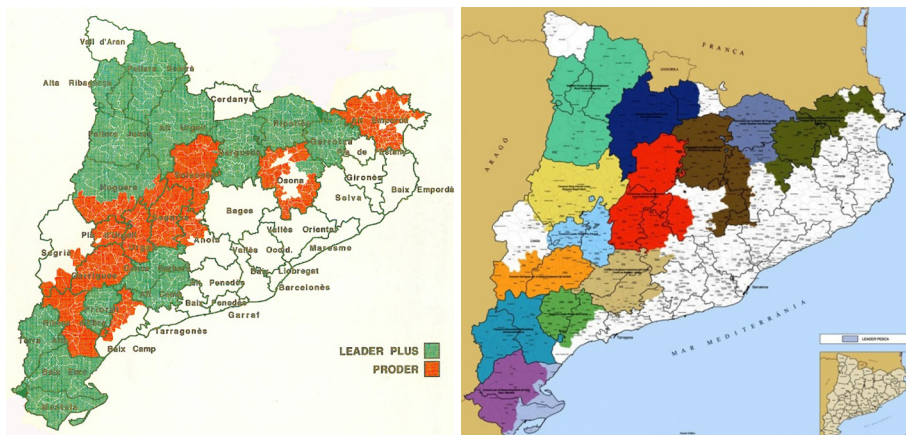
- Creació i desenvolupament de microempreses. Creació, millora i ampliació de microempreses per a diversificar i potenciar el teixit econòmic en els territoris rurals.
- Foment d'activitats turístiques. Creació, millora i ampliació d'establiments turístics de capacitat reduïda o d'empreses d'activitats d'oci o desenvolupament i comercialització de serveis turístics.
- Conservació i millora del patrimoni rural. Projectes d'inversió superiors a 300.000 euros per a l'embelliment de nuclis antics, recuperació de la arquitectura tradicional i actuacions no productives que constitueixin elements de dinamització, generin una atracció cap a la zona d'actuació i creïn sinergies amb els projectes productius de l'àmbit territorial Leader.

Taula 4. Evolució dels programes Leader i Proder des de la seva implantació

| Període | Continguts |
|--------------------------------------|---|
| Leader I, 1991-1994 | S'aplica a les comarques rurals deprimides. Es basa en tres principis: col·laboració vertical i horitzontal, integració multisectorial i innovació. Es constitueixen els grups d'acció local (GAL) com a associacions responsables. |
| Leader II i Proder 1995-2001 | S'estén territorialment amb l'augment consegüent dels GAL, mentre s'incentiva la col·laboració entre aquests. Es crea la xarxa europea de desenvolupament rural. Es creen els Proder per a finançar activitats agrícoles i forestals innovadores. |
| Leader+ i Proder II 2002-2006 | Es cobreix pràcticament la totalitat de les àrees rurals. Objectiu prioritari: la incorporació de la dona i els joves i el foment de la competitivitat i l'ocupació. Es fomenten les estratègies integrades, les xarxes i la cooperació. |
| Leader 2007-2013 | Procés de selecció rigorós de les àrees rurals on s'ha d'aplicar la metodologia Leader. Constitueix un eix específic del FEADER, complementari amb els altres tres eixos del PDR. Es fomenten les accions agroambientals i mediambientals. S'aprofundeix en la multifuncionalitat del medi rural, amb incidència en TIC, energies renovables, etc. S'incentiva la col·laboració i es busca la millora de la governança local. |
| Leader 2014-2020 | Possible utilització dels quatre fons comunitaris (FEDER, Fons Social, FEMP i FEADER) amb més flexibilitat, sinergies i coordinació. Més cofinançament, ajuda per a preparació d'estratègies per a millorar-ne la qualitat i més autonomia per als GAL. Es confirma la metodologia Leader, que s'estén a altres àrees: zones costaneres, barris urbans i petites ciutats, districtes industrials i zones rurals del seu entorn. |

Font: elaboració pròpia a partir de: A. Tolón; X. Lastra (2008). «Evolución del desarrollo rural en Europa y en España». *Revista Electrónica de Medioambiente*.

Figura 6. Territoris acollits als programes Leader+ o Proder a Catalunya (2000-2006; 2007-2013)



Font: Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca.

D'acord amb Roquer (2007), els programes europeus Leader i Proder, tot i ser només una part de tot el que es destina a desenvolupament rural, han assolit un èxit considerable en termes econòmics i socials, de manera que la metodologia Leader s'ha convertit en una referència per al desenvolupament rural. Alguns dels efectes d'aquests programes tenen a veure en com els ajuts han fet possible la creació de noves empreses i noves activitats, i l'auge del turisme rural n'és un bon exemple. També han afavorit la consolidació i la creació de llocs de treball. Un altre efecte positiu ha estat la presa de consciència de les potencialitats del territori, que alhora han afavorit la preservació del patrimoni natural i cultural.

3.2. El programa Life

Les diferents reformes de la PAC han anat superant la dimensió merament productivista de l'agricultura per a concebre-la com una activitat multifuncional, amb un enfocament ecològic, cultural i socioeconòmic. Des del punt de vista ecològic, per exemple, l'agricultura para atenció a béns d'interès públic, com ara la cura i manteniment dels sòls i la conservació de la natura (Vilagrassa, 2016). Els programes Leader i Proder reforcen aquests components de les àrees rurals. També va en aquesta direcció el programa Life, que es presenta a continuació. Abans, però, cal dir que ja en el Tractat de la Unió Europea (TUE) inclou entre els seus objectius «l'establiment d'un nivell elevat de protecció i millora de la qualitat del medi ambient». També en el Tractat de Funcionament (TFUE) s'assenyala que «les exigències de protecció del medi ambient haurien d'integrar-se en la definició i en la realització de les polítiques i accions de la Unió, en particular amb l'objectiu de fomentar un desenvolupament sostenible». Així, es reconeix al medi ambient l'estatus de competència compartida de la Unió Europea (Bonilla, 2015).

El programa Life és un instrument de finançament de la Unió Europea que vetlla per la conservació i protecció del medi ambient. El seu objectiu general és contribuir a l'aplicació, l'actualització i el desenvolupament de la política mediambiental de la Unió mitjançant el cofinançament de projectes.

Des de la seva creació l'any 1992, el programa Life ha cofinançat 4.171 projectes i ha invertit uns 3.400 milions d'euros en la protecció del medi ambient i el clima a Europa. És l'únic programa de finançament de la UE que es dedica exclusivament a aquestes àrees i, més específicament, a projectes que desenvolupen i implanten la política i la legislació de la UE sobre el medi ambient i l'acció per al clima. Des de 1992 i fins avui s'han completat quatre fases del programa (Life I: 1992-1995, Life II: 1996-1999, Life III: 2000-2006 i Life+: 2007-2013).

Per al període 2014-2020, el seu objectiu general es basa a catalitzar els canvis en el desenvolupament i en l'aplicació de les polítiques mitjançant l'aportació de solucions i millores pràctiques per a assolir els objectius mediambientals i climàtics, i també en la promoció de tecnologies innovadores en matèria de medi ambient i canvi climàtic. Aquesta és la primera vegada que Life és divideix en dos subprogrames, un de dirigit al medi ambient i l'altre dirigit al clima, amb fons específics destinats a accions per a combatre el canvi climàtic:

- Subprograma Medi Ambient, centrat en tres àrees prioritàries:
 - Medi ambient i eficiència en l'ús dels recursos
 - Natura i biodiversitat
 - Governança i informació mediambientals
- Subprograma Acció pel Clima, centrat també en tres àrees prioritàries:
 - Mitigació del canvi climàtic
 - Adaptació al canvi climàtic
 - Governança i informació climàtiques

Finalment, pot resultar interessant veure com a exemple un dels projectes que s'ha finançat en el marc d'aquesta darrera edició. Es tracta del projecte Life SustainHuts: Sustainable Mountain Huts in Europe (2016-2020). Aquest projecte té com a objectiu reduir les emissions de CO₂ emanades de construccions en entorns aïllats i remots, en especial dels refugis de muntanya. La Fundació per al Desenvolupament de Noves Tecnologies de l'Hidrogen a Aragó s'encarrega de coordinar el projecte, i hi participen set socis més. Entre els objectius específics del projecte hi ha la construcció de nou refugis de muntanya amb – gairebé– zero emissions a quatre països europeus diferents. Un d'aquests és el refugi d'Estós, situat a la vall d'Estós, en ple Parc Natural de Posets-Maladeta, a 1.895 m d'altitud. En aquest refugi, la producció elèctrica prové d'un generador elèctric, de plaques fotovoltaïques i d'una petita turbina hidràulica (tal com es veu, en part, a la imatge següent). Una de les intervencions proposades

Web recomanat

Per a més informació, vegeu: <http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm#history>.

en el marc del projecte inclou la millora del cabal de la turbina, més eficiència energètica de l'edifici i millores del sistema elèctric, que han de comportar una reducció del consum de gasoil i de les emissions de gasos d'efecte hivernacle.

Webs recomanats

Per a saber-ne més, vegeu:

<<http://hidrogenoaragon.org/es/sustainhuts-equipo-la-fundacion-hidrogeno-aragon-visita-refugio-estos/>>.

<http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=5660>.



Font: <http://sustainhuts.eu/es/equipo-fundacion-hidrogeno-aragon-visita-refugio-estos/>

3.3. Desenvolupament rural i governança

En aquest apartat es vol destacar el paper dels agents de la societat civil organitzada –associacions i sindicats– i de les polítiques públiques en la construcció del desenvolupament dels territoris rurals. Les transformacions del medi rural a les últimes dècades han estat molt significatives, tant en l'aspecte material-productiu com en el simbòlic, i encara que aquests processos no siguin exclusivament el resultat de l'actuació d'aquests agents socials i de les polítiques públiques, sí que es pot considerar que tenen una part important de responsabilitat (Camarero, 2009).

La definició de *governança* aprovada pel Programa de desenvolupament de les Nacions Unides l'any 2000 és l'exercici de la política, l'economia i l'autoritat administrativa per a gestionar els afers d'un país; la componen els mecanismes, els processos i les institucions per mitjà dels quals els ciutadans i els grups de la societat civil articulen els seus interessos, exerceixen els seus drets legals, compleixen les seves obligacions i medien les seves diferències. El terme *governança* acostuma a tenir connotacions normatives relacionades amb el procés de transició mitjançant el qual les institucions públiques entren en contacte amb els actors de la societat civil de cara a la formulació i la implementació de

les polítiques públiques. Això implica l'emergència de mecanismes més cooperatius, consensuals i democràtics que els de les formes de govern tradicionals (i jeràrquiques) en relació entre l'Estat i la societat (Morata i Noferini, 2011).

Quan s'analitzen els actuals processos de desenvolupament de les àrees rurals europees, no solament es para atenció a la mobilització dels recursos endògens (capital productiu, capital humà, etc.), sinó també al paper exercit per les institucions (polítiques, econòmiques, administratives, financeres, educatives, etc.). A més, també s'emfatitza la importància del teixit associatiu existent en el medi rural, ja que es parteix del convenciment que la capacitat (i la voluntat) de la població d'un determinat territori de cooperar al voltant d'un projecte comú és un element fonamental per a utilitzar adequadament els recursos disponibles i per a aprofitar les oportunitats que generen les polítiques públiques destinades al desenvolupament rural.

Allò que distingeix els processos de desenvolupament en àrees rurals d'èxit és l'existència d'una bona interacció entre les diferents institucions i els diversos agents socials i econòmics implicats en el territori, és a dir, un bon sistema de governança. Sembla clar, doncs, que sense una bona gestió (governació) dels recursos existents, sense una bona canalització de les iniciatives públiques i privades i sense una adequada integració dels impulsos individuals en pro d'un interès comú que transcendeixi l'àmbit dels interessos particulars, tot és més difícil en matèria de desenvolupament dels territoris rurals.

Conscient de l'escassa eficiència dels actuals sistemes de governança en el medi rural –a causa de la dispersió de polítiques que han anat actuant en el territori de manera dissociada (polítiques agràries, rurals i ambientals; polítiques d'espais naturals; polítiques d'aigua; polítiques actives d'ocupació; polítiques educatives, sanitàries, etc.) i que han generat els seus propis sistemes de governança–, la Unió Europea ha abordat la reforma d'algunes d'aquestes polítiques per al període 2014-2020 amb el propòsit de posar fi a la dispersió i promoure la convergència entre aquestes (Moyano, 2014).

Quan s'analitzen les dinàmiques de desenvolupament en les àrees rurals, s'observa una gran diversitat d'actors i institucions implicades. Superposada als actors individuals que prenen iniciatives per a aprofitar les oportunitats que ofereix el mercat laboral o per a emprendre negocis de tipus empresarial o professional, hi ha una gran quantitat d'institucions públiques i privades (ajuntaments, diputacions, mancomunitats, organismes perifèrics de l'administració regional, entitats financeres, entitats religioses, etc.) i d'actors col·lectius (partits polítics, organitzacions empresarials, associacions professionals, sindicats, cooperatives, comunitats de regants, grups i xarxes de desenvolupament rural, associacions de dones, associacions culturals o recreatives, etc.), que adopten l'objectiu d'implicar-se d'alguna manera en les estratègies de desenvolupament acompanyant les diverses iniciatives individuals, donant suport amb ajudes i incentius econòmics als emprenedors, prestant serveis de diversa índole, participant en la formació de líders o actuant com a autèntics protago-

nistes en aquelles àrees on les iniciatives individuals són inexistents o no tenen l'embranchida necessària per a ser el motor del desenvolupament. De la bona articulació entre actors col·lectius, institucions i individus emprenedors –es a dir, del sistema de governança– depèn l'èxit dels processos de desenvolupament de les àrees rurals (Moyano, 2009).

D'acord amb Moyano (2009, 2014), a fi d'ordenar el conjunt d'elements que componen el sistema de governança del desenvolupament rural, es pot fer una primera distinció entre actors de naturalesa associativa (que tenen una base social definida en forma d'agrupacions d'individus que decideixen crear una estructura de tipus associatiu agregant els seus interessos) i actors de naturalesa institucional (que no tenen una base associativa de referència i que han estat creats, molts, com a resultat de la implementació de les polítiques de desenvolupament en l'àmbit dels territoris rurals).

Totes les formes associatives (siguin culturals, econòmiques, sindicals, polítiques o professionals) representen, però, una base potencial per a emprendre projectes de cooperació i desenvolupament en el medi rural, tot i que algunes són més propenses a això que altres. Ara bé, no n'hi ha prou que hi hagi una densa xarxa d'associacions perquè es produeixi una bona governació del medi rural; l'important és que aquesta xarxa es vertebrï adequadament i projecti en les dinàmiques de desenvolupament el ric capital social generat per les associacions que la formen.

Els tipus d'actors de naturalesa associativa que trobem en el medi rural són (Moyano, 2009):

- Associacions orientades a la representació, defensa i reivindicació d'interessos:
 - Sindicats de treballadors i organitzacions professionals
 - Federacions de cooperatives
 - Organitzacions de consumidors, ambientalistes, etc.
 - Associacions de dones, joves, etc.
 - Associacions forestals
 - Xarxes de desenvolupament rural
- Associacions orientades a l'activitat econòmica:
 - Cooperatives
 - Societats comercials
- Associacions o organitzacions de productors:
 - Consorcis empresarials
 - Associacions orientades a l'activitat cultural, religiosa, recreativa, d'oci, etc.
 - Associacions cíviques, culturals, esportives, etc.
 - Associacions religioses (confraries)

- Associacions recreatives (colles, clubs, etc.)
- Associacions orientades a la gestió i promoció del desenvolupament local:
 - Grups d'acció local (iniciativa Leader)

A més del moviment associatiu, les àrees rurals disposen d'una xarxa d'institucions variada que està àmpliament distribuïda pel territori. Pot fer-se una distinció entre institucions públiques i privades (Moyano, 2009):

- **Institucions públiques** orientades a la gestió de les polítiques locals:
 - Organismes per a la gestió i prestació de serveis municipals..
 - Ens de cooperació intermunicipal (mancomunitats, diputacions, etc.)
 - Organismes de l'administració regional o nacional (centres de salut, serveis socials, centres educatius, oficines comarcals agràries, serveis de medi ambient, etc.)
- **Institucions privades:**
 - Entitats financeres (bancs, caixes, etc.)
 - Mitjans de comunicació (premsa, televisió, ràdio)
 - Fundacions
 - Grups de desenvolupament rural
 - Entitats religioses (esglésies, etc.)
 - Entitats educatives i de formació professional

Quant a les institucions públiques, totes tenen una importància notable en el benestar de la població rural, si bé el grau d'implicació en les dinàmiques de desenvolupament varia d'unes a altres, depenent de la naturalesa política de cada institució, del contingut de l'estratègia de desenvolupament, del model que es pretengui aplicar i del capital social que generen. Pel que fa als organismes de les administracions públiques (regional i nacional), la seva implicació en les dinàmiques de desenvolupament varia segons el contingut de l'estratègia de desenvolupament aplicada i el procediment administratiu utilitzat. Si el procediment utilitzat per a l'aplicació d'una política de desenvolupament (com la iniciativa europea Leader o les diferents actuacions del recent reglament de desenvolupament rural Feader) és canalitzat per d'un determinat departament administratiu, la seva implicació és òbviament més gran que la d'altres.

Les institucions privades de la societat civil en la seva funció dinamitzadora en el medi rural, tracten de prestar serveis de gran importància per al benestar de la població local i, en força ocasions, s'impliquen en activitats relacionades amb la promoció del desenvolupament en les àrees rurals.

Val a dir que les noves tecnologies de la informació i el coneixement (TIC) obren un enorme ventall de possibilitats a les àrees rurals, no solament pel que fa a la millora del nivell formatiu i informatiu de la població, sinó també en tot allò relacionat amb la instal·lació de nous professionals en territoris que ofereixen ara avantatges comparatius interessants. Gràcies precisament a les TIC, es fan viables estratègies de desenvolupament que en un altre moment haurien estat impensables, apropant els territoris locals als mercats globals i viceversa, en un flux d'enormes potencialitats per a l'intercanvi econòmic, la interacció cultural i la mobilitat. Per aquest motiu, a l'hora de parlar de desenvolupament en les àrees rurals, cal que es plantegin com a fonamentals algunes de les qüestions relacionades amb l'anomenada *bretxa digital* en la seva doble dimensió: generacional (a causa de les dificultats d'aprenentatge de la gent gran) i territorial (a causa de la insuficient extensió de la banda ampla als territoris).

A l'hora de parlar de *governança* del medi rural convé, per tant, incloure aquestes qüestions, ja que són les que marquen les noves línies de desigualtat social. Sense reduir la desigualtat generada per aquests nous sistemes en l'accés a les oportunitats del món global, el desenvolupament territorial es trobarà amb seriosos obstacles per a reeixir en els objectius que es proposa, que no són altres que el benestar de la població que resideix al medi rural. Des del punt de vista del capital social, les TIC contribueixen a ampliar l'horitzó de relacions socials dels individus, traient-los de l'estret marc del seu grup primari i donant-los més autonomia per a cooperar amb altres en projectes de desenvolupament. Així mateix, les TIC són instruments fonamentals per a fer més eficient la prestació de serveis per part dels poders públics a la població rural i per a apropar el ciutadà a les institucions, cosa que contribueix a elevar el seu nivell de confiança en aquestes.

Bibliografia

Aldomà, I. (dir.) (2009). *Atles de la nova ruralitat*. Lleida: Fundació del Món Rural. <<http://www.fmr.cat/atles/materials/atlesruralitat.pdf>>

Aldomà, I. (dir.) (2015). *Atles de la nova ruralitat. L'actualitat del món rural. Els anys de la gran crisi a la Catalunya rural*. Lleida: Fundació del Món Rural. <http://www.fmr.cat/atles/descarrega_2015.html>

Bonilla, J. J. (2015). «Aproximación a la protección del medioambiente en España y en el resto de la Unión Europea». *Espacio y Tiempo: Revista de Ciencias Humanas* (núm. 29, pàg. 71-84). <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5239018>>

Boscacci, F. (1999). «A typology of rural areas in Europe. Study Programme on European Spatial Planning of the European Commission». Milà: Politecnico di Milano

Camarero, L. (coord.) (2009). *La población rural en España*. Barcelona: Fundació La Caixa (Colecció Estudis Socials, 27). <http://www2.uned.es/dpto-sociologia-I/departamento_sociologia/luis_camarero/publicaciones_archivos/estudio-social-27-i-la-poblacion-rural-de-espana-de-los-desequilibrios-a-la-sostenibilidad-i.pdf>

Casellas, A.; Tulla, A. F.; Vera, A.; Pallarès-Blanch, M. (2013). «Gobernanza local y espacio rural: un análisis territorial desde la perspectiva de género». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* (núm. 62, pàg. 379-402). <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4258412>>

Chevalier, P.; Dedeire, M.; Ghiotti, S.; Hirczak, M.; Razafimahefa, L. (2010). «L'espace rural euro-méditerranéen: approches méthodologique et typologique». *Cahiers de géographie du Québec* (vol. 54, núm. 152, pàg. 291-312). <<https://www.erudit.org/fr/revue-es/cgq/2010-v54-n152-cgq4005/045648ar/>>

Comissió Europea (2009). «La Política Agrícola Común en Detalle». <https://www.fega.es/sites/default/files/imported/PwfGcp/imagenes/es/La_PAC_en_detalle_tcm5-16081.pdf>

Izquierdo, J. (2008). *Asturias, región agropolitana. Las relaciones campo-ciudad en la sociedad postindustrial*. Oviedo: KRK Ediciones.

Monllor, N. (2016). «Noves relacions entre la pagesia i la ciutat: Granollers i el seu entorn agrari». *Revista del Centre d'Estudis de Granollers* (núm. 20, pàg. 149-161). <<http://www.raco.cat/index.php/Ponencies/article/view/31827>>

Morata, F.; Noferini, A. (2011). «Gobernanza y capacidades institucionales en la frontera pirenaica». XI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Barcelona. <<https://www.icps.cat/repositorio/archivos/Workingpapers/wp326.pdf>>

Moyano, E. (2009). «Capital social, gobernanza y desarrollo en áreas rurales». *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente* (núm. 88, pàg. 112-126). <<http://www.iesa.csic.es/blog/wp-content/uploads/2014/03/Innovaci%C3%B3n-social-gobernanza-y-desarrollo-rural.-Ponencia-E.-Moyano..pdf>>

Moyano, E. (2014, 27 de març). «Innovación social, gobernanza y desarrollo rural». Jornada sobre participación de los agentes sociales y económicos en la planificación territorial, ADR del Litoral de la Janda, Vejer de la Frontera (Cádiz). <<http://www.iesa.csic.es/blog/wp-content/uploads/2014/03/Innovaci%C3%B3n-social-gobernanza-y-desarrollo-rural.-Ponencia-E.-Moyano..pdf>>

Pujadas, R. (2017). «Desenvolupament local: de la teoria a la pràctica». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia* (núm. 83, pàg. 37-49). <<https://publicacions.iec.cat/repository/pdf/00000250/0000025.pdf>>

Rodríguez, J. (2017). «El desenvolupament local i comarcal per mitjà dels programes europeus». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia* (núm. 8, pàg. 51-60). <<http://revistes.iec.cat/index.php/TSCG/article/view/Article/143333>>

Roquer, S. (2007). «Els Programes comarcals de desenvolupament rural a Catalunya: la iniciativa Leader i el programa Proder». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia* (núm. 63, pàg. 121-145). <<http://www.raco.cat/index.php/TreballsSCGeografia/article/view/157488>>

Solana, M. (coord.) (2016). *Espacios globales y lugares próximos. Setenta conceptos para entender la organización territorial del capitalismo global*. Barcelona: Icaria.

Viladomiu, L. (2003). «Noves tendències en el desenvolupament rural a Europa». *Quaderns Agraris* (núm. 28, pàg. 21-36). <<https://publicacions.iec.cat/repository/pdf/00000036/00000030.pdf>>

Villagrasa, M. (2016). «Custodia del territorio y política agraria común: oportunidades de conservación y desarrollo económico y social en el medio rural». *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública* (núm. 16, pàg. 115-150). <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6088625>>

Webgrafia

www.micropobles.cat

<https://youtu.be/NbLgQYQgSWo>

http://ec.europa.eu/agriculture/50-years-of-cap/files/history/history_book_lr_es.pdf