

# DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS COMARCAS DE LA PROVINCIA DE BADAJOZ

ACCIONES GRATUITAS dirigidas a trabajadores activos de PYMES y profesionales autónomos relacionados con el sector medioambiental que desarrollen su actividad en Extremadura

## Dossier Desarrollo Sostenible de los municipios rurales

Acciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en un 70% (para Objetivo 1) y un 45% (para Objetivo 3) y por la Fundación Biodiversidad, en el marco de los Programas Operativos de "Iniciativa Empresarial y Formación Continua 2000-2006"



Fundación Biodiversidad



DIPUTACIÓN  
DE BADAJOZ



Área de  
Desarrollo  
Local

UNIÓN EUROPEA



Fondo Social Europeo

[www.dipbasostenible.com](http://www.dipbasostenible.com)

El Fondo Social Europeo contribuye al desarrollo del empleo, impulsando la empleabilidad, el espíritu de empresa, la adaptabilidad, la igualdad de oportunidades y la inversión en recursos humanos.



Dossier

## Desarrollo Sostenible de los municipios rurales

**DESARROLLO  
SOSTENIBLE  
EN LAS COMARCAS  
DE LA PROVINCIA  
DE BADAJOZ**

ACCIONES GRATUITAS dirigidas a trabajadores activos de PYMES y profesionales autónomos relacionados con el sector medioambiental que desarrollen su actividad en Extremadura

Acciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en un 70% (para Objetivo 1) y un 45% (para Objetivo 3) y por la Fundación Biodiversidad, en el marco de los Programas Operativos de "Iniciativa Empresarial y Formación Continua 2000-2006"



Fundación Biodiversidad



DIPUTACIÓN  
DE BADAJOZ



Área de  
Desarrollo  
Local

UNIÓN EUROPEA



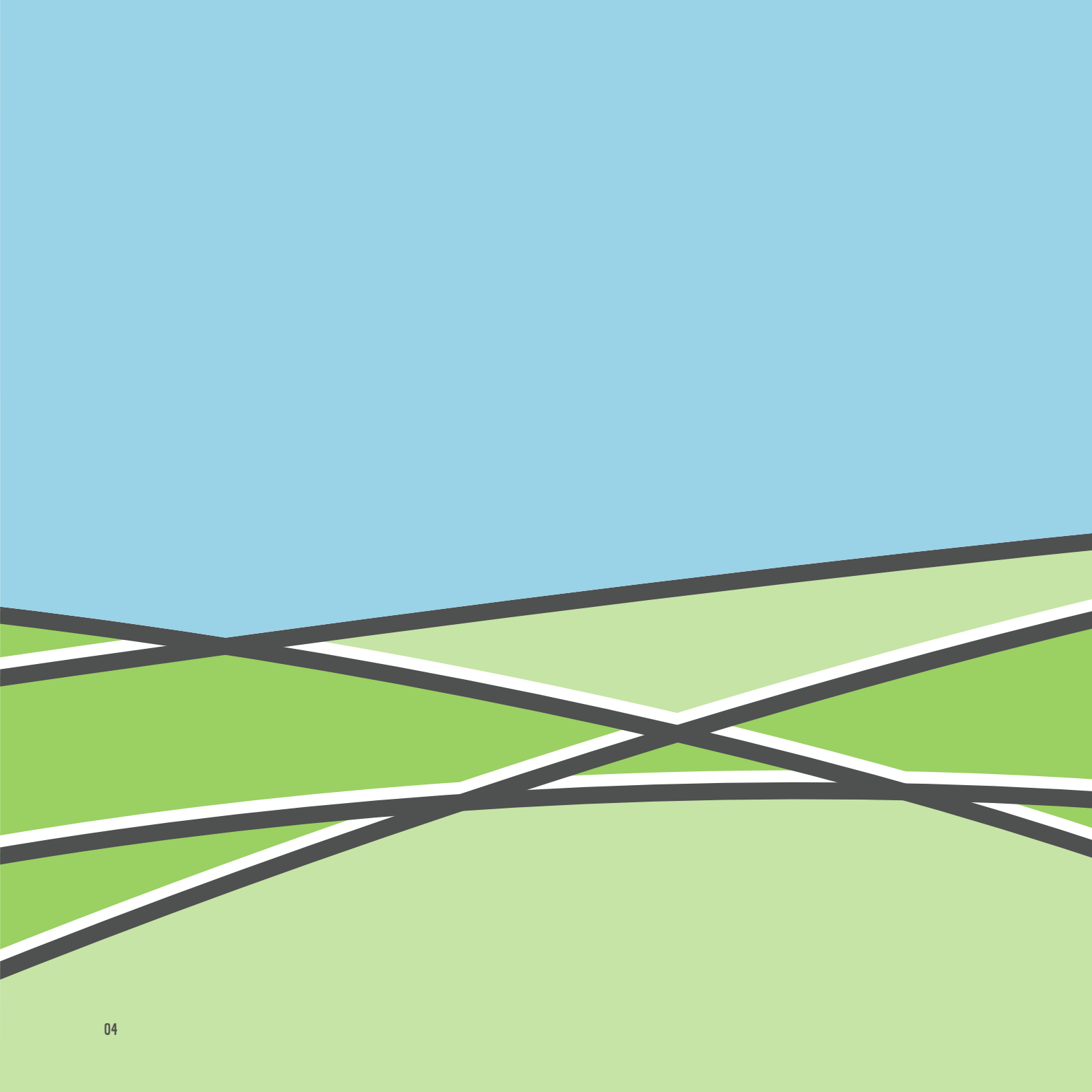
Fondo Social Europeo

**El Fondo Social Europeo contribuye al desarrollo del empleo, impulsando la empleabilidad, el espíritu de empresa, la adaptabilidad, la igualdad de oportunidades y la inversión en recursos humanos.**



# ÍNDICE

1	Introducción .....	05
2	¿Qué es el desarrollo sostenible? .....	06
3	Las bases operativas del desarrollo sostenible .....	09
4	La A21 Local como estrategia de desarrollo sostenible rural .....	11
5	El medio rural frente al reto de la sostenibilidad: la escena cambiante en las áreas rurales. ....	15
6	Las nuevas necesidades del medio rural español. ....	19
6.1	Caracterización de las dinámicas socio-demográficas rurales....	21
6.2	Actividad, ocupación y paro en poblaciones del medio rural ....	23
6.3	Las rentas y el consumo en el medio rural.....	26
6.4	Estructura de los ingresos rurales.....	27
7	A modo de conclusión: principales debilidades y amenazas de la sostenibilidad rural en España.....	30
8	Glosario.....	33
9	Bibliografía.....	35



# INTRODUCCIÓN

El Área de Desarrollo Local de la Diputación de Badajoz mantiene una apuesta decidida a favor de la extensión en la sociedad extremeña de una auténtica conciencia sobre la necesidad de internalizar el concepto de desarrollo sostenible en sus tres vertientes (económica, social y medioambiental) para situarlo en nuestra práctica diaria, teniendo en cuenta que este gran reto requiere soluciones factibles especialmente acertadas para garantizar nuestro futuro.

La generación de esta conciencia, junto a la puesta en marcha de las medidas que de ella se derivan, pasa sin duda por la formación de profesionales bien preparados para actuar en los distintos espacios y situaciones en que el entorno puede verse afectado.

En este contexto, nos complace presentar la publicación **DOSSIER DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS MUNICIPIOS RURALES**, desarrollada en el marco del proyecto cofinanciado por el Fondo Social Europeo y la Fundación Biodiversidad “Desarrollo Sostenible en las Comarcas de la Provincia de Badajoz”, acciones destinadas a mejorar, a través de la formación y la sensibilización, el conocimiento que tienen los trabajadores autónomos y los empleados de pymes de Extremadura de su entorno y los problemas medioambientales que se generan.

La Comisión Europea señaló la necesidad de un nuevo enfoque para hacer frente a los procesos estructurales y a largo plazo a los que se enfrentaban las áreas rurales, destacando el papel estratégico que juegan las poblaciones rurales. Para avanzar por esta senda, en esta publicación se exponen las claves del desarrollo humano ambientalmente sostenible.

D. Juan María Vázquez García  
Presidente

## ¿Qué es el Desarrollo sostenible?



El desarrollo sostenible, como expresión de una nueva concepción del desarrollo socio-económico, se ha popularizado a raíz de la publicación del Informe Brundtland (Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987) y su ascensión como guía estratégica en la Cumbre de Río mediante la aprobación de la Agenda 21.

Aunque es cierto que la concepción y defensa de un modelo de desarrollo económico, social y ecológicamente sostenible tiene su origen en medios intelectuales y sociales críticos con el desarrollismo, no lo es menos que la llamada de atención sobre la insostenibilidad ecológica del crecimiento económico tradicional por parte de las **instituciones internacionales** (ONU, OCDE, Comisión Europea, Banco Mundial, etc.), así como el creciente compromiso de los gobiernos nacionales y locales con las políticas medioambientales (UNEP, 1999), están en la base del cambio de concepción sobre el desarrollo que se ha venido produciendo en los años noventa.

Si bien este cambio de concepción aún no tiene un reflejo integral en la estrategia real de desarrollo económico, aunque en algunos estados, como Holanda, países nórdicos o Nueva Zelanda, se están dando importantes avances, lo cierto es que su influencia en la marcha de las sociedades y su valoración colectiva es cada vez más pronunciada, pudiendo afirmarse que se está dando un proceso paulatino pero irreversible de creciente compromiso con la modernización ecológica de la producción y de la sociedad.

¿Cuál es el significado, ámbito, contenido estratégico e implicaciones del desarrollo sostenible?. De acuerdo con el **Informe Brundtland**, se entiende por desarrollo sostenible aquel proceso de cambio “en el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y el ajuste institucional son consistentes con las necesidades tanto presentes como futuras”(Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987).

Esta definición puede hacerse más comprensible y políticamente útil dando un giro al enunciado y haciendo explícitos tanto el objetivo que se persigue como las condiciones que el proceso debe cumplir, lo que nos llevaría al siguiente enunciado:

**“Por desarrollo sostenible se entiende aquel proceso de cambio socio-económico que persigue la mejora de los niveles y calidad de vida y el despliegue de las libertades de los individuos de una sociedad sin degradar la vitalidad y diversidad del medio natural sobre el que ella se asienta, o el de otras sociedades. “**

Al igual que en la concepción tradicional del desarrollo económico, el bienestar humano sigue siendo un objetivo irrenunciable del desarrollo sostenible, pero se es consciente de que la maximización a largo plazo de dicho objetivo sólo es posible manteniendo, mejorando y utilizando racionalmente (de acuerdo con las leyes de



la naturaleza) el capital natural, que no es sustituible por, sino complementario de, el capital creado por el hombre.

La imprecisión y ambigüedad que ha informado al concepto ha sido una fuente importante de discrepancias, pero al mismo tiempo un motivo fundamental de su universal utilización y, en cierto modo, progresiva aceptación. Es un concepto cuya difícil concreción técnica y operativa lo hace susceptible de caracterización múltiple. Pero al mismo tiempo, dicha ambigüedad facilita el que sea asumido formalmente sin excesivo compromiso por parte de quien lo hace.

Esta ambigüedad del concepto tiene una doble implicación. Por un lado, lo hace susceptible de avalar con su imagen de marca a diferentes trayectorias y modelos alternativos de desarrollo económico (¿campos de golf sostenibles?) sustentadas en **supuestos y expectativas** distintas respecto a la capacidad de carga de los ecosistemas, la respuesta tecnológica del hombre ante el reto medioambiental o el alcance del efecto ecológico de la acción humana. En la medida en que no existe consenso sobre estas tendencias, es lógico que distintas trayectorias económicas puedan aspirar a denominarse sostenibles, aunque no todas gocen de igual legitimidad, ante todo por la función estratégica del principio de precaución en la definición del desarrollo sostenible.

Pero esta ambigüedad ha impedido, por otro lado, la aparición de una oposición firme a la consideración de variables medioambientales en la definición de las estrategias de desarrollo económico, permitiendo un cambio progresivo de enfoque y la introducción de nuevos criterios de evaluación en el proceso socio-económico. Este cambio de enfoque supone una nueva forma de contemplar y gestionar la relación entre el hombre y la naturaleza, haciendo de esta una variable dinámica y activa en la evolución económica.

No obstante, sí podemos destacar una serie de elementos de interés que se encuentran estrechamente vinculados al concepto de desarrollo sostenible:

- > **Integración de los aspectos ambientales, sociales y económicos en la visión de desarrollo:** se trata de superar la visión reduccionista del discurso económico dominante por otra centrada en el desarrollo humano ambientalmente sostenible.
- > **El largo plazo como referente:** El discurso económico dominante se centra en el corto plazo. Integrar la visión a largo plazo es necesario para planificar de manera estratégica el desarrollo futuro e identificar los límites del crecimiento.
- > **Relevancia del enfoque institucional:** el papel a desarrollar por las instituciones a la hora de planificar el desarrollo sostenible cobra gran relevancia, dada la trascendencia de la acción pública.

- > **La organización en red como forma de actuación:** Dadas las características globales de la problemática y la necesidad de integrar temáticas de distinta naturaleza (sociales, económicas y ambientales) la organización en red resulta decisiva. La coordinación multinivel (entre distintos niveles desde lo local a lo global) y transversal (integrando la planificación ambiental, social y económica) resulta decisiva.
- > **Equidad en la distribución.** El desarrollo sostenible incide en la prioridad del desarrollo humano (satisfacciones de las necesidades básicas, derechos fundamentales de la persona, nivel, calidad y esperanza de vida) La igualdad entre generaciones actuales y futuras requiere de la igualdad presente.
- > **Desarrollo y planificación democrática:** la participación ciudadana y la implicación de la sociedad es otro de los retos que entraña el desarrollo sostenible.

Por otra parte, la comprensión del desarrollo sostenible hace necesario distinguir claramente entre dos conceptos: **eficiencia medioambiental y sostenibilidad.**

La eficiencia ambiental es una condición necesaria de todo proceso socio-económico que pretenda maximizar el bienestar humano sin superar la capacidad de carga de la naturaleza. Es por esta razón que el debate político y de la gestión se han centrado en la eficiencia medioambiental a pesar de que en modo alguno puede considerarse una condición suficiente de desarrollo sostenible.

El centro del razonamiento se sitúa en el proceso de producción y en la organización del consumo, sin afectar al nivel de consumo o estilo de vida. La política tecnológica constituye el cauce principal a través del que se incide en la eficiencia medioambiental. Sin embargo, el incremento de ésta no garantiza la sostenibilidad ecológica del proceso productivo si el flujo de materia y energía que entra y sale del proceso de producción sigue creciendo, lo que tenderá a ocurrir cuando la tasa de crecimiento del producto sea mayor que la de dicha eficiencia. Es por ello que para que el desarrollo sea sostenible debe cumplirse una segunda condición: la de sostenibilidad.

En la medida en que una y otro están relacionados en la actualidad con la distribución espacial y social de la producción y los valores, resulta evidente que la problemática de la sostenibilidad se sitúa fundamentalmente en el ámbito de la distribución y de la cultura.

# 3

## Las bases operativas del desarrollo sostenible

Con independencia de que la capacidad de carga de los ecosistemas sea difícilmente determinable, costosa e imprecisa, existen algunos principios o reglas de funcionamiento susceptibles de guiar el proceso económico de forma armónica con el entorno natural. Se trata de principios útiles en realidades dinámicas. Estas reglas son de aplicación sistemática a todo proceso sustentado en la versión de sostenibilidad fuerte y, tendencialmente, cuasi fuerte. Su rol estratégico deriva del hecho de que tienen en cuenta las siguientes cuestiones:

- > El equilibrio dinámico entre el sistema económico y el ecológico, de tanta importancia especialmente en las zonas rurales.
- > La preservación de las capacidades de autoproducción y regeneración de los ecosistemas naturales.
- > La conservación del fondo de capital, tanto natural y humano como artificial.
- > La equidad entre distintas generaciones, lo cual reclama planificar el crecimiento a medio y largo plazo para identificar los costes e impactos de los procesos de crecimiento y desarrollo.
- > Las relaciones dentro y entre los diversos sectores productivos, tanto en el ámbito local como a nivel nacional e internacional.

El **primer principio** puede denominarse de explotación sostenible. Este stock mínimo varía también de acuerdo con la función que cumpla el recurso renovable. En el caso de especies y ecosistemas que no cumplen funciones generales, dicho mínimo puede ser el nivel crítico de autoproducción. Cuando se trate de especies o ecosistemas que sí cumplen funciones de regulación de ciclos básicos de alcance supralocal (aguas continentales) o global (atmósfera y clima) el stock debe ser el necesario para mantener la estabilidad del sistema que depende de ellos. La complejidad de los procesos globales y su dependencia de múltiples variables hace difícil, sin embargo, la determinación de dicho stock mínimo.

Cuando del suelo y agua se trata, el mencionado principio prescribe el mantenimiento de su stock, fertilidad y calidad, al ser la principal expresión y máximo soporte de los recursos renovables.

El **segundo principio** de sostenibilidad del desarrollo económico se refiere a los recursos no renovables, pudiendo denominarse de vaciado sostenible.

El principio económico de conservación del valor del fondo de capital establece la necesidad de que dicha explotación financie un flujo de inversión en recursos renovables susceptible de garantizar en el futuro una fuente equivalente de ingresos netos a la que hoy proporciona la explotación del recurso no renovable.

Este segundo principio no sólo llama la atención respecto a una gestión racional en el tiempo de los recursos no renovables, sino que advierte sobre la necesidad de

fomentar la búsqueda de sustitutos, el desarrollo tecnológico que minimice el uso de un recurso escaso y las prácticas de reutilización o reciclaje.

El **tercer principio** o regla de comportamiento sostenible se refiere a la emisión de residuos. El persistente incumplimiento de este principio lleva a la degradación de los ecosistemas y la disminución de la capacidad de carga. El cumplimiento de este principio también implica la emisión cero de residuos no biodegradables.

Un **cuarto principio** de sostenibilidad se refiere a la evolución de los indicadores de servicios ambientales (temperatura global, nivel de la capa de ozono, biodiversidad,...). Por el carácter estratégico para la sostenibilidad global de dichos servicios ambientales, este principio puede denominarse de irreversibilidad cero.

Su cumplimiento exige la imposición de límites dinámicos a la emisión de CO<sub>2</sub> y CFCs, así como la conservación de áreas mínimas de hábitats particulares. También el mantenimiento a muy bajo nivel de riesgos medioambientales de gran alcance biológico generados por la actividad humana (ej.: riesgo nuclear) constituye una regla de sostenibilidad a observar.

La preocupación tanto por la sostenibilidad como por la maximización de las oportunidades económicas compatibles con ella, sugiere una sexta regla de comportamiento relacionada con la orientación del cambio tecnológico. Este debe encauzarse en la dirección que permita:

- > La máxima eficiencia en el uso de materia y energía;
- > La minimización del impacto medioambiental de los procesos y los productos mediante la inocuidad de la energía (energías limpias) y los residuos (biodegradables)
- > La maximización de la reutilización y el reciclaje.

La garantía de igualdad interespatial frente al medio ambiente hace necesaria la inclusión de un principio adicional. Esto no excluye la legitimidad del intercambio entre espacios de los derechos sobre el medio ambiente.

Ni que decir tiene que en una realidad tan compleja como la que define el desarrollo sostenible, en un ambiente de ignorancia, incertidumbre y alto riesgo, el principio de precaución constituye una regla fundamental cuyo riguroso cumplimiento, al amparo del marco institucional oportuno, no sólo es una garantía fundamental de sostenibilidad, sino el signo más evidente de la apuesta social por su preservación.

# 4

## La A21 local como estrategia de desarrollo sostenible rural

Como ya hemos señalado, el conflicto de la insostenibilidad del actual modelo de crecimiento ya se ha manifestado en diferentes foros internacionales. El referente más cercano y significativo lo tenemos en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992. En ella se aprobó una Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y un extenso documento de estrategia global, la Agenda 21, cuyo objetivo era sentar las bases en los últimos años de este siglo (1993-2000) de un desarrollo para el siglo XXI que pudiera calificarse como sostenible.

El mensaje emitido es el del llamamiento a los gobiernos para realizar planes de desarrollo sostenible, remarcándose la necesidad de implicación de los gobiernos locales y el papel clave a representar por éstos dentro de la marcha hacia la sostenibilidad, concediéndose especial relevancia a la planificación del territorio, la educación ambiental y participación ciudadana en el proceso.

Este planteamiento requiere de un equilibrio complejo, ya que es necesario que se consideren de manera simultánea e integrada el crecimiento económico, el bienestar social y los valores ecológicos y ambientales, lo que se conoce como desarrollo sostenible.

Esta complejidad ha supuesto una nueva revolución en las necesidades políticas de la sociedad y explica la elaboración de nuevas herramientas, como las Agendas 21, que permiten actuar en el ámbito local y comarcal. La Agenda 21 comprende las bases programáticas de la Organización de Naciones Unidas para el desarrollo sostenible en el siglo XXI, aprobadas por 173 gobiernos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992). Esta iniciativa ha sido apoyada y promocionada a nivel europeo por el ICLEI mediante la creación de la Red Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (Carta de Aalborg, 1994).

La Agenda Local es el “Plan de Acción de las Naciones Unidas para un desarrollo sostenible”, e implica la elaboración de una serie de programas y actuaciones que impulsan el concepto del desarrollo hacia la sostenibilidad, y en los que el factor medioambiental se considera una clave imprescindible del futuro.

Ya que la mayoría de los problemas y soluciones tienen sus raíces en actividades locales, la participación y colaboración de los gobiernos locales es un factor determinante para el cumplimiento de sus objetivos. Ello supone, por tanto, realizar un cambio estratégico en el actual modelo de desarrollo, integrando los principios de sostenibilidad en todas las políticas. Y evaluar y modificar los proyectos, las políticas, ordenanzas y reglamentos existentes para cumplir con los objetivos con base en los programas de sostenibilidad adoptados localmente

Algunos de los argumentos que apoyan la relevancia del nivel local dentro de una estrategia de desarrollo sostenible son: la certeza de que muchas acciones ambientales se encuentran intrínsecamente ligadas al territorio y a la competencia municipal, por ejemplo la actividad de las empresas dentro del término municipal; la importancia de los impactos cotidianos generados a causa de los estilos de vida dominantes - con especial relevancia del transporte- así como el papel clave jugado por las inercias derivadas de costumbres, rutinas y comportamientos de los ciudadanos.

Ya en el terreno político cabe destacar el giro producido en la concepción de las políticas locales, imponiéndose día a día funciones de promoción, coordinación, así como de gestión y planificación “indirecta” frente a las tradicionales labores de ejecución. Cobran, por lo tanto, especial relevancia funciones como las educativas y de sensibilización, información y participación ciudadana así como las relacionadas con la generación de condiciones estratégicas favorables al cambio, a la promoción económica y la calidad de vida (servicios sociales y de proximidad, salud, calidad ambiental, etc.)

En Europa ha sido liderado por las iniciativas locales, celebrándose en 1994 la primera Conferencia Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles, en la cual 80 autoridades locales europeas firmaron la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (Carta de Aalborg), de donde nació la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles. Esta Campaña está destinada a alentar y dar apoyo a las ciudades y pueblos que trabajan en pro de la sostenibilidad.

La Carta define el concepto de sostenibilidad, determina las responsabilidades ambientales de las ciudades y las compromete a desarrollar políticas y acciones orientadas hacia la realización de “ciudades y poblaciones sostenibles”.

Cualquier autoridad local o conjunto de ellas puede adscribirse a la Campaña aprobando y firmando la Carta, lo que compromete a la autoridad local a participar en un proceso de Agenda 21 Comarcal, creando y llevando a la práctica un Plan de Acción Comarcal para la sostenibilidad.

En la citada Carta, se establece que la preparación de un Plan de Acción Local debe incluir las siguientes etapas:

- > Identificación del marco de planificación y los mecanismos financieros existentes.
- > Comarcalización sistemática de los problemas y sus causas mediante extensas consultas públicas.
- > Priorizar las tareas para solventar los problemas detectados.
- > Creación de un modelo de Comunidad Sostenible, mediante un proceso participativo que incluya a todos los sectores de la comunidad.
- > Consideración y evaluación de opciones estratégicas alternativas.

- > Establecimiento de un Plan de Acción Local a largo plazo en favor de un desarrollo sostenible, que incluya objetivos mensurables.
- > Programación de la aplicación del plan, incluida la preparación de un calendario y una declaración del reparto de responsabilidades entre los participantes
- > Establecimiento de procedimientos para el seguimiento e información de la ejecución del plan.

Además, se aconseja evaluar si los acuerdos internos de las autoridades locales son adecuados y eficaces para llevar a cabo las iniciativas locales del Programa 21. También, pueden resultar necesarios realizar esfuerzos adicionales para mejorar la organización, que incluirán la revisión de los acuerdos políticos, los procedimientos administrativos, los trabajos colectivos e interdisciplinarios, los recursos humanos disponibles y la cooperación entre la Administración y las diversas asociaciones.

Dos años después de la Conferencia de Aalborg, en 1996, se celebró la Segunda Conferencia Europea de Pueblos y Ciudades Sostenibles en Lisboa. En ésta se evaluaron los progresos y dificultades del proceso de Agenda 21 en 35 países europeos. Con los resultados obtenidos, se dio paso a la segunda fase de la Campaña, ahora centrada en implementar los principios que aparecían en la Carta de Aalborg. En este contexto se firma la Carta de Lisboa, denominada El Plan de Acción de Lisboa: de la Carta a la Acción.

La Tercera Conferencia Europea sobre Ciudades y Municipios Sostenibles se celebró en Febrero del año 2.000 en Hannover, evaluándose los progresos en el camino hacia la sostenibilidad desde la Carta de Aalborg (que en esta fecha tenía el compromiso de 650 autoridades locales y de 32 países europeos, que representan a más de 130 millones de ciudadanos europeos). En esta conferencia se adoptó el Plan de Acción de Lisboa y las declaraciones de Turku, Sofía, Sevilla y La Haya, valorándose muy positivamente el progreso alcanzado desde el lanzamiento de la Campaña. Esta Conferencia dio lugar a la Declaración de Hannover de los líderes municipales en el umbral del siglo XXI.

Las tres Cartas anteriores, Aalborg, Lisboa y Hannover, son orientaciones del Programa 21 a nivel mundial para el caso europeo. Distintas conferencias se han desarrollado desde entonces, generándose más y mejor información. Destacar a nivel planetario la Conferencia de Johannesburgo (2004) y a nivel europeo la Conferencia de Aalborg + 10 (2004).

El movimiento de las Agendas 21 está siendo especialmente impulsado por el ICLEI (The International Council for Local Environmental Initiatives, Consejo Internacional de Iniciativas para el Medio Ambiente Local), institución fundada en 1990 por 200 autoridades locales, en la actualidad 260, y que como red de autoridades locales permite el intercambio de experiencias entre ciudades difundiendo ejemplos de

buenas prácticas ambientales a nivel mundial. En Europa aglutina a unas 1200 poblaciones y 9 asociaciones estatales de municipios. Este organismo ha creado la Guía Europea para la Planificación de las Agendas 21 Locales .

A nivel nacional, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha desarrollado un manual denominado Código de Buenas Prácticas Ambientales (CBPA) para la normalización de la gestión medioambiental en los municipios de España. Con esta herramienta se crea una guía de referencia para todos los ayuntamientos remarcando una opción española para planificar y realizar una Agenda 21.

Para el desarrollo de estas estrategias es muy importante la colaboración de distintos agentes, no sólo de técnicos, científicos, funcionarios y profesionales, sino también de ciudadanos, representantes de instituciones y políticos. Todos estos agentes deben trabajar juntos en el estudio de la realidad del territorio, evaluando y proyectando su evolución, de modo que esta información les permita determinar cuáles son las alternativas viables que harían posible un cambio a un modelo más sostenible.



# 5

## El medio rural frente al reto de la sostenibilidad: La escena cambiante en las áreas rurales

¿En qué situación se enfrenta el mundo rural al reto de la sostenibilidad y de las Agenda 21 locales? Éste es un momento de cambios rápidos en las características de las áreas rurales en toda la Unión Europea y en la política relacionada con ellas. Con áreas rurales nos referimos a aquellos territorios, aproximadamente el 80% del territorio europeo, el cual no abarca las ciudades o grandes poblaciones.

Es importante definir con claridad un criterio de qué es rural, lo cual no siempre es fácil. El análisis del medio rural presenta problemas derivados de la complejidad de definir lo rural, dada la diversidad de elementos que concurren en su conceptualización. El estudio de la población rural se enfrenta a este tipo de problemas, puesto que puede realizarse desde el ámbito demográfico de entidad o núcleo de población, o bien desde el municipio como ente político-administrativo.

Tal y como se recoge en las publicaciones de la Red Transnacional de Dinamizadores Rurales Euracademy ([www.euracademy.org](http://www.euracademy.org)) las áreas rurales europeas son enormemente variadas en su naturaleza: desde las áreas periurbanas alrededor de las ciudades hasta los pastos de las altas montañas; desde las tierras mediterráneas de aceitunas y vino hasta las tierras de pasto del reno de Laponia; desde la llanura de Hungría a los verdes campos de Irlanda. Ni tienen los mismos problemas, ni se pueden dar las mismas respuestas a todos sobre el desarrollo rural que necesitan. Pero a todos les afectan los cambios que conlleva la globalización.

Muchas de las más remotas, marginales y montañosas regiones de la Europa rural han ido perdiendo población durante mucho tiempo, y este proceso aún continúa. En estos lugares, la economía local suele ser frágil y de pocos recursos; es difícil mantener los servicios públicos y la juventud suele emigrar de ellas. En contraste, muchas regiones rurales cercanas a las ciudades están cambiando rápidamente en sus características debido a que los trabajadores de las ciudades buscan en ellas crear sus nuevos hogares; o bien, las empresas urbanas se trasladan a estos sitios de verdes campos. En estos lugares, mucha gente puede sucumbir a la tentación de dejar el trabajo en el campo por no poder comprar una casa a precios tan inflados.

Toda la Europa rural, por otra parte, está afectada en mayor o menor medida por los cambios radicales en la agricultura. Hasta la década de los 80, el papel principal de las áreas rurales se veía (por la gente y los políticos) como los productores de comida; así, el empuje de la política rural fue para animar la producción de más comida pero a bajos precios. Pero ese papel no era sostenible. Dos eventos importantes alteraron radicalmente el panorama. Primero, a principios de los años 80, el éxito de la Política Común Europea produjo (por primera vez) una superproducción dentro de la Unión Europea de leche, carne, trigo, vino y productos relacionados. Segundo, en 1989 sobrevino el colapso del Telón de Acero y la Unión Soviética, lo que cambió de un soplido el mercado soviético del que habían estado dependiendo los granjeros centroeuropeos.

Las políticas europeas relativas a la agricultura se han cambiado rápida pero dolorosamente, a la vista de estos dos grandes eventos. Otros factores también han forzado los cambios políticos. Las negociaciones comerciales obligan a la Unión Europea a reducir su apoyo financiero a los granjeros, sus subsidios a la exportación de comida y a abrir el mercado alimenticio europeo al exterior. Hay un crecimiento en la conciencia pública respecto al bienestar de los animales en las granjas, sobre las enfermedades del ganado, su impacto potencial en la salud pública y sobre el impacto de la agricultura intensiva en el medio ambiente.

Por estas y otras razones, el énfasis en las políticas rurales ha cambiado de “más comida a bajo costo” a una conciencia más amplia incluyendo la idea de sostenibilidad, esto es, el bienestar de las personas, la economía y el medio ambiente de las áreas rurales. En particular, hay una concienciación para reforzar y diversificar la economía de las regiones rurales. La agricultura ya no es el único sector, o no el dominante, en esa economía. El papel de los agricultores está cambiando en muchas regiones. Todavía tienen importancia como productores de comida, pero son percibidos también (a veces con el apoyo de fondos públicos) como empresarios en otros campos, productores de recursos cuyo valor se puede añadir a la economía local, proveedores de espacio para el recreo o actividades de ocio, o como guardianes y cuidadores de patrimonio natural y cultural.

Así, este es un contexto fértil dentro del cual actividades como el turismo rural puede jugar un enorme papel como un sector significativo dentro de las diversificadas economías locales, y como una vía de nuevas actividades y nuevos ingresos para los agricultores.

En todo desarrollo rural hay una tensión entre lo global y lo local. Entre lo que a la gente local y al empresariado le gustaría hacer por un lado y lo que los recursos locales ofrecen potencialmente; y, por otra parte, las condiciones de mercado, las políticas y las regulaciones impuestas, o el apoyo ofrecido de fuera. Es por eso por lo que puedes necesitar entender el marco de la política que afecta al desarrollo rural. En Europa esto significa particularmente el marco de política de la Unión Europea, teniendo en cuenta que la UE está creciendo rápidamente en tamaño e influencia.

Arriba describimos el cambio de política en los últimos 20 años, desde “más comida a bajo precio” a una preocupación más amplia sobre el bienestar de las áreas rurales. Este cambio en la política de la Unión Europea lo cristalizaron unas pocas políticas clave o iniciativas:

- > [El informe sobre 'The Future of Rural Society' en 1987.](#)
- > [La LEADER Initiative, lanzada en 1991.](#)
- > [The Review of the Common Agricultural Policy, en 1992.](#)
- > [The Cork Declaration on Rural Policy 1995.](#)

Todas estas acciones se dedicaron a la política dentro de la UE, con sus 12 estados miembros aumentando a 15 tras la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia en 1995. Pero la perspectiva de ampliación hacia el este empujó a la Unión hacia un nuevo cambio significativo en política, el cual se reflejó en la Agenda 2000, el principal acuerdo en la cumbre de Berlín en marzo de 1999.

Agenda 2000 tiene un amplio interés en hacer más grande la Unión y redistribuir sus fondos. Su política abarca el período de 2000 a 2006. Aquí remarcamos sólo sus disposiciones relevantes para el desarrollo rural.

Brevemente indicadas, son estas:

- > **Una reducción gradual de los fondos para el apoyo a la producción, procesado y exportación de alimentos.**
- > **La creación, dentro de la Política Agraria Común, de un “segundo pilar” para el desarrollo rural.**
- > **La Regulación del Desarrollo Rural, bajo la cual los estados miembros de la UE producen y hacen efectivos sus propios programas de desarrollo rural, con características sacadas de un “menú” de posibles actividades ajustadas por la regulación: una de estas actividades es el desarrollo del turismo rural.**
- > **La iniciativa LEADER+, buscó (como sus predecesores LEADER I y LEADER II) promover la acción de asociaciones locales para buscar el desarrollo rural integrado en muchas regiones de la UE.**
- > **El programa SAPARD (Ayuda Especial para Acceso previo al Desarrollo Rural y la Agricultura) ofrecido por la UE a los 10 países de la Europa Central que son candidatos a integrar la Unión. Bajo este programa, los gobiernos de estos países están lanzando programas nacionales de desarrollo rural. Estos programas nacionales hacen mucho énfasis en cumplir con los criterios de la UE en campos clave como la producción de alimentos y el bienestar de los animales, como parte de lo que se conoce como el *acquis communautaire*. Asuntos no agrícolas, como el turismo rural, aún no figuran en ellos de forma importante.**

La Agenda 2000 está, de este modo, promoviendo una nueva generación de programas de desarrollo rural, tanto dentro de la existente UE como en los países en adhesión. Estos programas no son estrictos, el gobierno es libre para elegir las características dentro del “menú” de la UE que desean seguir. Por otra parte, muchos de los gobiernos tienen sus propios programas de desarrollo rural, además de los parcialmente financiados por la UE

Este elemento de discreción, adoptado por los estados miembros o países candidatos, no es solamente una reacción de sentido común a la imposibilidad de controlar todo desde Bruselas. Ello refleja también el principio de “subsidiariedad”, el cual implica que las decisiones se deberían tomar al nivel geográfico apropiado más bajo. Lo que esto significa en la práctica es parte de un creciente debate en Europa.

En este debate, hay un énfasis creciente sobre las regiones, las cuales son geográficamente unidades más pequeñas que muchos países y a las que mucha gente ve como el nivel perfecto para tomar decisiones sobre amplios asuntos de desarrollo regional y rural. Muy a menudo los programas de desarrollo rural son parte de los programas de desarrollo regional, los cuales también pueden abarcar ciudades, grandes poblaciones, grandes áreas industriales o infraestructuras tales como carreteras principales o líneas férreas. Pero las áreas rurales necesitan atención específica por derecho propio. Esta es una de las razones por las que hay un creciente énfasis en las acciones e iniciativas en el ámbito local. Mucha gente cree que los programas de desarrollo rural serían más efectivos si fueran apoyados activamente (o mejor, iniciados) en el ámbito local. Se ha hablado mucho sobre las asociaciones locales, grupos de acción local y acción 'bottom'-up' (de abajo a arriba) o 'grass-roots' (de base popular).

# 6

## Las nuevas necesidades del medio rural español

Anteriormente señalábamos la necesidad de identificar criterios de qué es rural, dada la diversidad de situaciones que el campo presenta. Cuando nos referimos al medio rural en España, nos estamos refiriendo a aquellas comunidades en las que hay poca población, con una densidad baja y en la que la mayor parte de las ocasiones la forma de trabajo está principalmente vinculada al sector primario, aunque, como ya hemos señalado, en los últimos años ya se está produciendo una cierta inclinación de la actividad al sector servicios, sobre todo por el turismo, y en concreto del agroturismo; y, al sector industrial, con una recuperación del artesanado, de las industrias vinculadas a la agroindustria o de aquellas industrias urbanas que prefieren asentarse en el medio rural buscando el abaratamiento de los costes, tanto porque los terrenos donde asentarse son más baratos, como porque los salarios a los empleados son más bajos que en las ciudades.

Estas pautas son muy generales, ya que en España encontramos diferentes situaciones en función de la situación geográfica: por ejemplo, en el Norte los núcleos de población son más pequeños que en el Sur, aunque sean núcleos rurales (menores de 10.000 habitantes); en el Sur, el medio rural está bastante más agrarizado, excepto en el litoral costero donde hay un predominio del turismo, mientras que en el Norte cabe resaltar el predominio del sector industrial.

Según los datos aportados por El Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural (Ministerio de Agricultura, 2003) y a partir del Censo de población 2001, los municipios menores de 10.000 habitantes suponen el 92% del total de municipios españoles (en concreto 8.106), con un 24% de la población española, mientras que el 76% de la población total reside en municipios urbanos, es decir, municipios que están por encima de los 10.000 habitantes (18,4% en municipios entre los 10.000 y los 30.000 habitantes y un 58% en municipios mayores de 30.000 habitantes)

Históricamente, las **actividades agrarias** han sido el centro de la vida económica y social de las zonas rurales, si bien en las últimas décadas se han producido cambios socioeconómicos y políticos profundos y, hoy día, la agricultura ya no es la principal fuente de rentas y empleo en el medio rural y, en muchas zonas, comparte con otros sectores el protagonismo de los procesos de desarrollo.

Esta realidad, no significa negar el **papel de los agricultores** en el desarrollo del mundo rural, ya que no es posible imaginar un medio rural sin éstos. La importancia de la agricultura europea va mucho más allá de su condición de mero sector productivo. La agricultura es, además, un nexo de unión económico, cultural y territorial, un instrumento de conexión entre el hombre y el territorio que ha contribuido a modelar la diversidad de paisajes existente en el medio rural y a modelar tradiciones y culturas locales.

Por ello, la política rural debe incluir inexcusablemente a la agricultura, máxime si se tiene en cuenta que para muchos municipios rurales menores de 2.000 habitantes

es el único sector productivo capaz de garantizar la permanencia y el dinamismo productivo de su economía. Ello no exime de abordar la política rural con un enfoque amplio y diverso, que supere visiones reduccionistas y que permita recoger la diversidad de realidades y actores presentes en el medio rural.

Aunque lo desarrollaremos con mayor detalle en el capítulo correspondiente, una política rural adaptada a las necesidades actuales debe incluir elementos destinados a conseguir los siguientes **objetivos**:

- > Áreas rurales bien articuladas territorialmente (dotación de infraestructuras y servicios) y atractivas paisajísticamente.
- > Actividad económica suficiente y diversificada.
- > Entornos naturales conservados, con un manejo sostenible de los recursos naturales y con una adecuada preservación de la biodiversidad.
- > Población capacitada y emprendedora.

La política de desarrollo rural, como aplicación específica de la política regional a las áreas rurales, debe integrar diferentes acciones públicas. Estas acciones van a ser cruciales para dotar de contenidos las actuaciones de los Agentes de Desarrollo Rural.

Las materias a las que nos referimos son:

- > Formación, difusión y promoción agrarias, profesionalización del medio rural, introducción de nuevas tecnologías, identificación de emprendedores ...
- > Diversificación de actividades (PYME industriales y de servicios, artesanía, turismo, productos de calidad ...).
- > Modernización de la agricultura y del sistema agroalimentario (mejora de las estructuras productivas, transformación y comercialización ...).
- > Conservación y preservación del medio natural y el paisaje, recuperación de zonas abandonadas, integración entre prácticas agrícolas y ambientales ...
- > Infraestructuras de transporte, de comunicaciones, de agua y energía.
- > Servicios sanitarios, educativos, culturales, financieros, de apoyo a empresas.

La **planificación multinivel del desarrollo** debe asegurar que todas estas acciones estén debidamente coordinadas y concertadas entre las Administraciones tanto sectoriales como territoriales. En el pasado, la planificación rural ha sido básicamente top-down o descendente, con políticas diseñadas desde los centros de poder (en Bruselas, Madrid o la capital autonómica respectiva) y con poco protagonismo de los actores locales. El actual contexto institucional, caracterizado por la emergencia de procesos de subsidiariedad, descentralización, aparición de nuevos actores, etc., abre un nuevo espacio de oportunidades para que los territorios adopten un papel mucho más activo, y no sólo sean copartícipes, sino corresponsales de su desarrollo.

## **6.1. Caracterización de las dinámicas socio-demográficas rurales**

### **La pérdida de población rural**

La población rural se ha reducido enormemente. En la década de los años 50 del pasado siglo residían en municipios rurales 13,5 millones de habitantes, y actualmente sólo lo hacen 9,65 millones. Es decir, en términos relativos, la población rural pasó de representar un 48% a un 24% de la población total. Este comportamiento demográfico ha tenido variaciones regionales muy acusadas. En la España interior las pérdidas de población son de alrededor de un 50%; en el arco mediterráneo, entre un 25% y un 50%; y en el norte, inferiores al 25%. Por el contrario, las áreas periurbanas han mantenido o aumentado su población.

### **Baja densidad de población**

La distribución de la población en España es muy heterogénea, pudiendo distinguirse, entre las zonas del litoral costero y las zonas del interior, en ambos casos con sus excepciones e interfases. La densidad de población resulta un factor de interés ya que va a condicionar la distribución de servicios, como las escuelas o los centros de salud, afectando así a la calidad de vida de los residentes.

A lo largo de toda la costa Mediterránea, la densidad de población es muy superior al resto de las Comunidades Autónomas, especialmente la Comunidad Valenciana y Cataluña. En Andalucía, podríamos decir que no sólo la costa está masificada, sino también el interior, exceptuando los municipios que están en las zonas de montaña. Esta misma pauta se da en Galicia y en el País Vasco.

### **Un mundo rural envejecido**

La población española ha envejecido de forma acelerada, pero sobre todo la del mundo rural, con ocho o diez puntos de diferencia sobre la media nacional. Si el porcentaje nacional de mayores es actualmente del orden del 16%, en muchos núcleos rurales supera el 25% ó el 30%.

De los 6,2 millones de personas mayores, que según el Padrón de 1996 había en España, cerca de 2 millones residían en municipios rurales, lo que significa en torno al 31% del total de personas mayores del país. Estas cifras han creado una sensación, no exenta de realismo, de que “en los pueblos rurales sólo quedan viejos”.

El envejecimiento de la población rural es un proceso acentuado en los últimos años debido al retorno a los pueblos de aquella población que en su momento emigró a los núcleos más grandes en busca de trabajo. Existe así una relación directa entre la variable señalada anteriormente, la densidad de población, y el grado de

envejecimiento, de tal forma que las poblaciones más pequeñas están más envejecidas que las poblaciones más grandes, en las que se da un cierto rejuvenecimiento de sus habitantes. La tasa de envejecimiento de la población, del mismo modo que la densidad, es muy heterogénea en España.

### **Pérdida de población femenina**

Un tercer factor a considerar es el fenómeno de la masculinización del medio rural: la migración, el despoblamiento y el envejecimiento se dan la mano en este aspecto. La masculinización es otro rasgo demográfico del medio rural. Si en la población española hay 96 varones por cada 100 mujeres, en las zonas rurales el número de varones supera al de mujeres. En conjunto, las zonas rurales más masculinizadas son las que en el pasado han tenido porcentajes más altos de emigración: La Rioja, Castilla y León, Aragón y Navarra. Entre las menos, las que tradicionalmente se han caracterizado por la dedicación de las mujeres a las tareas agrarias, y donde la emigración ha sido selectivamente masculina. Esto explica que sean Asturias y Galicia las que cuentan con un plus de población femenina, en oposición a lo que caracteriza al resto de poblaciones rurales. Cuando en la mayor parte del territorio nacional la tasa de población femenina está entre el 47 y el 53%, las zonas rurales presentan una tasa de población femenina que está entre el 18% y el 47%.

### **Un saldo vegetativo negativo**

Otro rasgo característico de la actual demografía rural, además del envejecimiento y de la masculinización, es el crecimiento vegetativo negativo. Que el crecimiento vegetativo del mundo rural sea negativo, no es nada extraño, puesto que ésta es ya una característica de la población española. Según datos referidos a 1999 (INE, Anuario estadístico de España 2000), la tasa de natalidad era del 9,58 por mil (nacieron 377.809), y la de mortalidad del 9,40 por mil (murieron 370.423), lo que arrojaba un saldo imperceptible de crecimiento, el 0,18 por mil (saldo positivo de 7.386 personas por año). Estos datos llevan a la conclusión de que el crecimiento de la población española actual, y el de los próximos años, si se produce, no dependerá del crecimiento vegetativo, sino de la inmigración.

En el conjunto del mundo rural los saldos de crecimiento demográfico son todavía mucho más negativos, al ser mayor la diferencia entre los que nacen y los que mueren.

### **Cambios recientes en la demografía rural: los fenómenos de inmigración**

Como conclusión de este apartado, se debe apuntar que algo está cambiando en la demografía rural. De hecho, incluso varias Comunidades Autónomas incrementan su población, lo que no sucedía en los pasados años:



- > Comunidades que ganan población rural (5): Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, País Vasco y la Rioja.
- > Comunidades que la pierden (11): Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia y Navarra.

Entre las regiones que pierden población rural, hay tres situaciones diferentes:

- A. Pérdida por emigración. Las que pierden población por efecto de la emigración, a pesar de que su crecimiento vegetativo ha sido positivo son Andalucía, Canarias y Murcia.**
- B. Por crecimiento vegetativo. Las que pierden población por tener crecimiento vegetativo negativo que no se compensa con la recepción de emigrantes son Valencia, Galicia y Navarra.**
- C. Por ambas causas: Las que pierden población por tener crecimiento vegetativo y saldo migratorios negativos son Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura.**

## **6.2. Actividad, ocupación y paro en poblaciones del medio rural.**

A continuación pasamos a reseñar una serie de aspectos de naturaleza económica que resultan de interés.

En estrecha interacción con las características poblacionales, otros factores clave configuran la dinámica de cambio, determinando las limitaciones y potencialidades del progreso de dichas zonas rurales. Se trata de las cuestiones de naturaleza económica:

- > Actividad, ocupación y paro.
- > Rentas y consumos.

En relación con la primera, los indicadores de actividad, ocupación y paro sugieren diferencias notables en sus estructuras ocupacionales.

En el medio urbano hay una clara separación entre la población activa y la inactiva, que no se refleja con tanta evidencia en los ámbitos rurales en los que, con frecuencia, personas que formalmente son inactivas por jubilación o invalidez, continúan, en la práctica, haciendo algún tipo de trabajo; algo similar ocurre con muchas mujeres consideradas como amas de casa o inactivas que, como ayuda familiar, colaboran en las tareas de la agricultura o de un negocio autónomo.

En una visión de conjunto, según datos de la encuesta de Población Activa, las tasas de actividad indican que en el medio rural hay un 48% de activos frente a un 52% de inactivos, mientras que en el medio urbano la situación está prácticamente invertida con tasas del 53% y 47% respectivamente.

Desagregando las tasas de actividad por sexos, las diferencias entre lo urbano y lo rural son desfavorables para las mujeres rurales, puesto que tan sólo el 35% de ellas son activas, frente a un 41% de las urbanas. Las diferencias en los varones son algo menores.

Si se analiza la actividad por grupos de edades, se puede observar que el 61% de los jóvenes, en el tramo de 16-29 años, son activos en las zonas rurales, frente a un 59% en las urbanas, mientras que en los tramos siguientes las tasas de actividad son más elevadas en las ciudades que en los pequeños municipios, si bien en ambos ámbitos hay una fuerte caída de las tasas de actividad en el tramo de 40-65 años.

Todo ello parece indicar que los jóvenes rurales se incorporan antes que los urbanos al mercado de trabajo, pero también lo dejan antes. Esta situación de la actividad admite, como cabía esperar, matizaciones y diferencias territoriales.

El análisis por Comunidades Autónomas realizado en el Libro Blanco del Desarrollo Rural señala como tasas de actividad en el medio rural superiores a la media nacional (47,7%):

- > Madrid y Cataluña, por efecto de su dinamismo económico en las zonas rurales periurbanas.
- > País Vasco y Navarra, como regiones con alta implantación industrial en las áreas rurales.
- > Canarias, Baleares, Valencia y Murcia, por el gran peso que tienen los servicios o la industria alimentaria en los municipios rurales.

Las demás Comunidades Autónomas tienen tasas de actividad inferiores a la media, aunque muy próxima en los casos de Andalucía, Cantabria, Extremadura y Galicia.

## **El desempleo en el mundo rural**

El desglose de la actividad en ocupación y paro pone de manifiesto ciertas singularidades de la sociedad rural que acentúan las diferencias con el medio urbano.

En ambos casos, los ocupados y parados representan, respectivamente, el 85% y el 14% pero, las mujeres rurales tienen menos posibilidades de encontrar un trabajo que las urbanas, y, por el contrario, los jóvenes rurales lo encuentran con menos dificultades que los de las ciudades.

El paro rural afecta más a las mujeres que a los hombres, y a la población joven más que a los mayores. Prácticamente, entre los hombres de más de 30 años hay casi pleno empleo en el medio rural. En contraste, entre las mujeres con menos de 30 años, algo más de la cuarta parte no tiene trabajo.

Las tasas de ocupación y paro rurales presentan notables diferencias territoriales: junto a los bajos niveles de paro rural que se dan en las regiones del Valle del Ebro y Canarias observamos la situación problemática de Andalucía y Extremadura, cuyas tasas de paro duplican la media nacional.

Desde la perspectiva de género, cabe señalar que en el medio rural existe una alta feminización del paro en los servicios y algo menor en la industria, y que, por lo contrario, el paro agrario y en la construcción afecta relativamente más a los varones que a las mujeres.

El territorio es también un factor de diferenciación. Aunque en todas las Comunidades Autónomas predomina el paro sectorial frente a las otras situaciones, se dan, no obstante, algunas variaciones territoriales. En unos casos, el paro está muy influido por los activos que buscan su primer empleo (generalmente, jóvenes y mujeres); en otros, el gran problema es recolocar a quienes ya han trabajado antes; y, finalmente, en la mayoría el reto es el paro sectorial.

Podemos identificar dos casos territoriales diferentes en cuanto a su dinamismo y capacidad de generar empleo en el medio rural:

- > **Un primer grupo está formado por los territorios en los que la incorporación al mercado laboral, a través del primer trabajo, tiene dificultades por la baja generación de empleo. Es el caso de La Rioja y Cantabria, como casos extremos, y los de Galicia, Castilla y León, Canarias y, como muy próximo, el País Vasco. El desafío en estos territorios no es sólo mantener el empleo actual sino, sobre todo, generar trabajo para las nuevas generaciones rurales.**
- > **Un segundo grupo es el de los territorios en los que los trabajadores rurales que han perdido su empleo tienen más dificultades para encontrar uno nuevo, tal como claramente ocurre en Murcia y, en menor medida, en Madrid, Aragón y Cataluña. En los territorios rurales de las demás Comunidades Autónomas, el paro sectorial afecta a más de tres de cada cuatro parados. Dentro de este grupo hay que destacar el paro agrario en Andalucía y Extremadura, que representan en conjunto el 86% del número de parados en la agricultura.**
- > **Caracterización de la ocupación rural por sectores.**

En los últimos años, el tipo de ocupación en el medio rural tradicional, basado en la agricultura, ha cambiado mucho, y lo que hoy predomina es una gama variada de actividades que tienen en el sector terciario su principal fuente de trabajo. Ahora bien, en conjunto, con una importancia cada vez menor de la agricultura, un cierto estancamiento de la industria y un crecimiento de la construcción, se aprecian diferencias importantes en función del género, la edad y la variable territorial. Los varones ocupan la mayor parte del trabajo de la agricultura y de la construcción, mientras el trabajo de las mujeres está, sobre todo, en los servicios y en la industria.

A su vez, el sector industrial ocupa a los hombres en trabajos vinculados a la locomoción, y a las mujeres en el subsector textil o agroalimentario.

Los trabajadores mayores se ocupan en las tareas más tradicionales, agricultura e industria, y los jóvenes, en los trabajos de implantación más reciente en las zonas rurales, como la construcción y los servicios.

Los servicios son el sector que concentra el nivel más alto de formación, y la agricultura el más bajo.

Existen diferencias territoriales importantes respecto a la ocupación rural. Hay una España rural que todavía tiene un elevado peso relativo de la actividad agraria, que se corresponde con la zona noroeste y, en parte, con la zona sur; otra industrializada, que afectaría al noroeste y parte del corredor del Mediterráneo; otra que vive de los servicios, como el rural de las islas y de Madrid; finalmente, otra, la del centro, que hasta hace pocos años tenía un componente de actividad agraria muy importante, pero que en la actualidad lo está sustituyendo por unos procesos de diversificación acelerados.

### **6.3. Las rentas y el consumo en el medio rural**

Según los datos de la última Encuesta de Presupuestos Familiares (INE), los niveles de renta de la población rural son inferiores a los de la población urbana, tanto por persona como por hogar. En el conjunto nacional, los hogares rurales tienen ingresos del orden de 12.000 euros, que representan un 18% menos que los urbanos y un 14% menos de la media general. Porcentajes similares se obtienen respecto de los ingresos medios por persona.

No obstante, la situación actual ha mejorado respecto de la que existía a principios de la década pasada y las rentas rurales tienden a aproximarse a las urbanas.

Desde una óptica territorial, las diferencias entre unas rentas y otras presentan una gran dispersión, pudiendo identificarse los siguientes grupos de regiones según los porcentajes de las rentas rurales respecto de las urbanas:

- > Entre el 90% y el 100%: País Vasco, Valencia, Murcia, Cataluña y Canarias.
- > Entre el 80% y el 90%: Baleares, La Rioja, Castilla-La Mancha, Cantabria, Madrid, Aragón y Andalucía.
- > Entre el 70% y el 80%: Navarra, Galicia, Extremadura, Castilla y León y Asturias.

En términos absolutos, los ingresos de las familias que residen en municipios rurales (con menos de 10.000 habitantes) son equiparables o muy próximos a la media general (13.900 euros) en: País Vasco, Navarra, Madrid, Valencia, Cataluña y Baleares; mientras que, en el lado contrario, en: Andalucía, Galicia y Extremadura, las familias rurales tienen ingresos mucho más bajos que la media general. El caso más extremo es el de las zonas rurales extremeñas, cuyos ingresos apenas superan la mitad de los que tienen las zonas urbanas de Navarra.

## 6.4. Estructura de los ingresos rurales

Para conocer con mayor detalle la situación de los ingresos rurales, es necesario analizar su estructura desde la perspectiva de género, origen de los ingresos, situación laboral o sector de actividad del sustentador principal, y compararlo con la de los municipios urbanos.

Los varones aportan el 88% y el 86% de los ingresos de los hogares rurales y urbanos, respectivamente, diferencia que, sin duda, se debe al menor nivel de ocupación remunerada de las mujeres rurales respecto de las urbanas.

El 62% de los ingresos rurales proceden de las personas ocupadas y el 32% de los desempleados, jubilados y retirados. Estos porcentajes en las áreas urbanas son el 65% y 24% respectivamente. Ello indica que los ingresos rurales dependen algo más que los urbanos del sistema de pensiones, pero quizá no hasta el punto de que pueda confirmarse categóricamente la creencia común de que el medio rural vive fundamentalmente de los pensionistas. Las mayores diferencias entre ambos medios se dan en el origen de los ingresos.

Mientras en las zonas urbanas el 61% de los ingresos proceden de los trabajadores por cuenta ajena (asalariados), el porcentaje se reduce al 45% en las áreas rurales, lo que con seguridad se debe a la alta proporción de pequeños y medianos empresarios autónomos que existen en los municipios rurales, tanto en la agricultura, como en otros sectores de actividad.

Desde la óptica sectorial, la composición de los ingresos rurales también presenta diferencias con los urbanos, y no sólo en la contribución de la agricultura a los ingresos medios, que, como es natural, es mayor en los municipios rurales que en los urbanos, sino en el sector terciario y en el de la construcción.

Estos datos confirman la “desagrarización” del medio rural, porque la agricultura ya no es la principal fuente de los ingresos rurales. Es más, si se compara esta estructura con la de principios de la década anterior, la tendencia apunta a la terciarización de una economía rural crecientemente diversificada.

## 6.5. Estructura del consumo rural

Si los ingresos rurales presentan diferencias con los urbanos, son las pautas de consumo las que pueden indicar con mayor claridad si los modos de vida rural evolucionan hacia los urbanos o, por el contrario, mantienen sus especificidades tradicionales.

Atendiendo a los diferentes capítulos de gasto de la Encuesta de Presupuestos Familiares (1998), puede señalarse que: en el medio rural se dedica a la alimentación una mayor proporción de los ingresos (20%) que en las ciudades y en los pueblos grandes (17%), y ello puede deberse a la distinta cultura alimentaria o a que, aun suponiendo el mismo gasto en ambos casos, la proporción es mayor en los hogares rurales por tener, en general, menores ingresos medios. Por el contrario, la situación se invierte en el caso del gasto en vivienda, que consume algo más de un 30% de los ingresos urbanos, frente a un 27% en los rurales.

En los demás gastos, salvo quizá en la enseñanza, las diferencias en la relación gastos-ingresos no son tan significativas como para deducir que existen patrones de consumo muy diferenciados.

En valores absolutos es donde se observan mayores diferencias entre lo urbano y lo rural. En todos los capítulos, el gasto es mayor en los municipios con más de 10.000 habitantes que en los municipios rurales.

Las diferencias son mínimas en alimentación, transporte y vestido (inferiores al 10%) y muy elevadas en enseñanza, ocio y cultura y vivienda, cuyos niveles de gasto urbano son, respectivamente, 2,8, 1,6 y 1,4 veces mayor que el rural. En conjunto, el gasto medio de los hogares urbanos es una cuarta parte mayor que el de los rurales.

En una panorámica global, que es la que aquí interesa, puede concluirse que entre lo urbano y lo rural, y con los matices indicados, las pautas de consumo tienden a aproximarse, sí bien persisten diferencias derivadas, sobre todo, del menor nivel relativo de ingresos medios que todavía tienen los hogares rurales.

## 6.6. Equipamientos y servicios en el medio rural

Para comparar el nivel de vida del medio rural con el urbano, es habitual analizar el equipamiento de las viviendas y la dotación de los servicios más esenciales. Los últimos datos disponibles indican que apenas hay diferencias entre ambos medios respecto de las dotaciones de las viviendas. La práctica totalidad de los hogares rurales disponen de los servicios básicos de agua corriente, electricidad y alcantarillado con garantía de suministro y calidad equiparables con las ciudades. De la misma manera, tampoco existen diferencias significativas en la disponibilidad de aparatos electrodomésticos, televisión y automóviles. Tan sólo en instalación de calefacción y teléfono se puede constatar un pequeño déficit rural, si bien, en ambos casos, la diferencia se ha reducido a la mitad en los últimos diez años.

El déficit es un poco más amplio en la dotación de ordenadores. Sólo un 15% de hogares rurales disponen de ellos, frente a un 30% de los urbanos. Sin embargo, todo apunta a que, por impulso público, la tendencia es que la sociedad de la información llegue también al medio rural.

En las últimas décadas, el medio rural ha tenido una mejora notable en servicios públicos, como la enseñanza y la sanidad, y en otros servicios comerciales, administrativos o sociales. La escolarización obligatoria y la atención sanitaria primaria están garantizadas y aseguradas en todas las áreas rurales, aunque no están exentas de problemas derivados de la dispersión y pequeña dimensión de los núcleos rurales o del envejecimiento de su población.

# 7

## A modo de conclusión: principales debilidades y amenazas de la sostenibilidad rural en España

Para finalizar, pasamos a reseñar cuáles son los principales retos genéricos a los que, desde la perspectiva del desarrollo sostenible que ha sido expuesta, un municipio rural se enfrenta en nuestro país.

### Debilidades

- > Muy baja densidad de población. Envejecimiento demográfico.
- > Déficit de capital humano (nivel de estudios).
- > Falta de servicios básicos (educación, sanidad...).
- > Desconocimiento por parte de la población local de las posibilidades de puesta en valor de los recursos endógenos (espacios naturales, patrimonio cultural) y consecuente minusvaloración de los mismos.
- > Ausencia de estrategias de comercialización y promoción de los productos locales.
- > Déficit en infraestructuras básicas (viarias, de saneamiento, telecomunicaciones, nuevas tecnologías de la información y comunicación, equipamientos sociales, educativos y sanitarios).
- > Falta de cohesión interterritorial y de articulación de estrategias comunes entre municipios.
- > Baja incidencia del proceso de terciarización económica y desarrollo del sector servicios.
- > Poca iniciativa emprendedora y empresarial.
- > Baja tasa de población activa.
- > Internalización de la cultura del subsidio.
- > Crisis estructural del sector agrícola y forestal, sectores de los cuales la economía local depende en exceso.
- > En ocasiones, obstáculos al control conjunto de procesos productivos por minifundismo y dispersión.
- > Bajo grado de asociacionismo productivo.
- > Falta de profesionalización en el sector primario y terciario.
- > Descoordinación institucional: necesidad de incrementar el nivel de diálogo entre los diferentes niveles de las Administraciones públicas.
- > Bajo nivel de tecnificación de la Administración Local.
- > Insuficiente ordenación del territorio
- > Escepticismo sobre el futuro por parte de los habitantes y políticos locales.
- > Desconfianza y falta de información de los propietarios sobre las posibilidades de actuaciones conservacionistas
- > Imparidad de género en el mercado laboral.
- > Deficiente estado de conservación de los yacimientos arqueológicos y del patrimonio etnográfico.



## Amenazas

- > Degradación ambiental derivada del crecimiento urbanístico no planificado.
- > Fragmentación socioeconómica por la intensificación de la estacionalidad.
- > Anquilosamiento económico por falta de asociacionismo y apoyo técnico.
- > Pérdida del potencial turístico por insatisfacción del cliente.
- > Contaminación grave del suelo y recursos hídricos como consecuencia de prácticas agrícolas intensivas.
- > Ubicación de infraestructuras supramunicipales conflictivas (plantas de tratamiento de residuos, instalaciones eólicas, ...) por falta de un frente social común de respuesta.
- > Desaprovechamiento de recursos de financiación exógena (subvenciones, ayudas, ...).
- > Abandono de prácticas productivas tradicionales (agricultura, subercultura, ...) y pérdida de identidad.
- > Deterioro de los recursos forestales por incendios derivados de una gestión estática.
- > Explotación externa y monopolística de los recursos endógenos.
- > Nula diversificación económica por excesiva focalización al turismo de segunda residencia.
- > Especulación derivada de una gestión del territorio ineficiente.
- > Marginación social por aislamiento.
- > Desentendimiento de la mujer en los procesos de desarrollo: pérdida de capital humano.
- > Destrucción del patrimonio arquitectónico por falta de rehabilitación.
- > Colapso del debate rural por exceso de interlocutores.

## Fortalezas

- > Elevado valor natural, paisajístico y cultural de las zonas rurales para el urbanita.
- > Demanda de viviendas para la segunda residencia dada la calidad de vida.
- > Mejora de infraestructuras de servicios básicos en los municipios.
- > Creciente presencia de entidades vinculadas al espacio, que actúan como elemento dinamizador y de participación.
- > Incipiente concienciación social acerca de la problemática ambiental.
- > Pervivencia de aprovechamientos tradicionales y oficios artesanos (almez, corcho, esparto, miel, queso, ...) con elevado potencial educativo y divulgativo.
- > Reconocimiento social del valor de algunos productos locales (básicamente agroalimentarios).
- > Tendencia neo-rural de una parte de la sociedad.

## Oportunidades

- > Recuperación del patrimonio etnográfico y explotación social y económica (artesanía, gastronomía, fiestas, ...).
- > Mejora de la gestión a través de la articulación y promoción de programas de voluntariado.
- > En ocasiones, obtención de nuevos recursos financieros derivados de una implicación –por razones fiscales y de imagen corporativa- de sectores productivos próximos (sectores industriales próximos, empresas concesionarios de servicios públicos locales).
- > Planificación de un desarrollo turístico en red que cree sinergias interterritoriales (itinerarios entre pueblos, guías integradas de infraestructuras, calendario de actividades, ...).
- > Despegue del sector turístico (turismo rural, ecoturismo, ...) por incremento de la demanda/mejora de la oferta.
- > Creciente adopción de políticas activas de empleo y formación profesional desde las entidades locales (talleres de empleo, casas de oficio, programas de inserción).
- > Mejora del acceso de la población local a las herramientas institucionales a través de la puesta en marcha de Oficinas de Desarrollo Local.
- > Especialización del sector agrícola (etiquetado ecológico, comercialización en origen) y turístico (ecoturismo, turismo rural, didáctico, cultural) como estrategia competitiva.
- > Inclusión del desarrollo rural entre los objetivos principales de los programas de fondos europeos 2007-2013.
- > Posibilidad de mejora en la seguridad normativa a través de instrumentos como la aprobación del P.R.U.G, si fuera el caso.
- > Revalorización del patrimonio etnográfico e incorporación a los canales de comercialización turístico-cultural.
- > Incorporación de la mujer al mercado laboral como estrategia de optimización de activos.
- > Exploración de nuevos yacimientos de empleo (empleo ambiental, nuevas tecnologías de información y comunicación...).

# 8

## Glosario

### Agenda 2000

Es el nombre que recibe el programa de acción cuyos objetivos principales son reforzar las políticas comunitarias y dotar a la Unión Europea de un nuevo marco financiero para el período 2000-2006, teniendo en cuenta la perspectiva de ampliación.

### Aprovechamiento o uso sostenible de un recurso natural

La utilización de un recurso natural renovable en una forma e intensidad que no ocasione a largo plazo su disminución o deterioro, manteniendo las posibilidades de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.

### Buenas prácticas

Conjunto de acciones emprendidas para reducir los efectos medioambientales de una actividad productiva.

### Comercialización o comercio

La compra, oferta de compra, adquisición, exposición al público con fines comerciales, utilización con fines lucrativos, venta, puesta en venta, transporte o tenencia para la venta.

### Desarrollo sostenible

Desarrollo humano medioambientalmente sostenible. Proceso de despliegue de potencialidades y de ejercicio de capacidades del conjunto de individuos de una comunidad humana, llevado a efecto sin rebasar la capacidad sustentadora de su medio ambiente (Almenar et al. 1998)

### Especie

El término se aplicará tanto a una especie como a una subespecie, raza geográfica o población.

### Especie autóctona en una zona

En sentido biogeográfico, la que se encuentra presente en dicha zona por causas naturales, así como la actualmente desaparecida que haya tenido presencia natural en la zona en tiempos históricos.

### Hábitat de una especie

El lugar o tipo de ambiente en el que existe o puede existir naturalmente un organismo o una población de una especie, ya sea terrestre o acuático, natural o seminatural, diferenciado por unas características geográficas, abióticas y bióticas determinadas.

## Medio natural

La parte del territorio no urbanizada ni con la calificación de suelo urbano o urbanizable programado, incluidos los recursos naturales que sustenta.

## Recursos naturales de un espacio natural

Los ecosistemas, las especies de fauna y flora silvestres, los hábitats de dichas especies, los geosistemas y los elementos geomorfológicos que el espacio incluye, así como el paisaje que le caracteriza.

## Reciclaje

Reincorporación de los subproductos al mismo proceso o incorporación a otro, en la misma factoría o en otra exterior, tal cual otras un tratamiento previo simple como materia prima con una función análoga a la que tenía el producto original.

## Residuo

cualquier sustancia, objeto o materia de la cual su poseedor se desprenda o tenga la obligación de desprenderse.

## Reutilización

Utilización de un producto en más de una ocasión de la misma forma y para el mismo propósito o encontrar nuevas funciones a objetos y materiales que han envejecido para su uso original.

# 9

## Bibliografía

Guzmán Casado, G. y otros: *Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible*. Mundiprensa, Madrid, 2000

Comisión mundial del medio ambiente y el desarrollo: *Nuestro futuro común*, Alianza, Madrid, 1988

Amde-Diputación de Badajoz- Área de Desarrollo Local. *Agenda 21 Local-Guía Metodológica de Apoyo en Contextos Rurales y de Fuerte Interioridad*.

Tomás Carpi, Juan Antonio: *Estado y tendencias de la Agenda 21 Local*.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y desarrollo. Río 92: *Programa 21*.

Ciudades y pueblos sostenibles (1996). *Segunda Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles*. "El Plan de Actuación de Lisboa, de la Carta a la Acción."

Federación Española de Municipios y Provincias (2000 y 2002) *Código de Buenas Prácticas Ambientales para la normalización de la Gestión Medioambiental en los municipios de España*.





## Para más información:

### DIPUTACIÓN DE BADAJOZ

ÁREA DE DESARROLLO LOCAL

(Persona de contacto: Esperanza)

C/ Tomás Romero de Castilla, 4

06011 Badajoz

Tel: 924 21 23 11 (centralita)

924 21 23 14

Fax: 924 25 58 43

e-mail: [info@dipbasostenible.com](mailto:info@dipbasostenible.com)

[www.dip-badajoz.es](http://www.dip-badajoz.es)

[www.dipbasostenible.com](http://www.dipbasostenible.com)

Acciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en un 70% (para Objetivo 1) y un 45% (para Objetivo 3) y por la Fundación Biodiversidad, en el marco de los Programas Operativos de "Iniciativa Empresarial y Formación Continua 2000-2006"



Fundación Biodiversidad



DIPUTACIÓN  
DE BADAJOZ



UNIÓN EUROPEA



Fondo Social Europeo

El Fondo Social Europeo contribuye al desarrollo del empleo, impulsando la empleabilidad, el espíritu de empresa, la adaptabilidad, la igualdad de oportunidades y la inversión en recursos humanos.