

“PROPUESTAS PARA UN DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA”

Javier.Esparcia@uv.es

La Unidad Española del Observatorio ha estado presente en el Curso “Desarrollo Rural y Políticas Estructurales en el Marco de la Unión Europea”, organizado por la UIMP en Formigal, los días 20-24 de Septiembre. Javier Esparcia actuó, en nombre del Observatorio, de moderador en la mesa redonda “Propuestas para un Desarrollo Rural en España”, que tuvo lugar el día 24 de Septiembre. Los participantes en la misma fueron:

- D. José Álvarez (Jefe de Área de la Subdirección General de Coordinación, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación)
- D. Antonio Guiberteau (Jefe Sección de Coordinación de Desarrollo Rural, Junta de Extremadura)
- D. Antonio Perales (Presidente de la Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía)
- D. Antonio Martínez de Bujanda (Coordinador de la Comisión de Desarrollo Rural de la Red Española para el Desarrollo Rural)
- D. Felipe González de Canales (Secretario del Instituto de Desarrollo Comunitario)
- D. Javier Díaz (Red Aragonesa de Desarrollo Rural)

A continuación se recogen una serie de cuestiones que tenían la pretensión única de servir como posible punto de partida para el debate sobre algunas de las propuestas a plantear en el marco de la mesa redonda. Al final de estas cuestiones se recogen las ideas más importantes planteadas por los integrantes de la mesa redonda.

A) ALGUNOS ELEMENTOS DE REFLEXIÓN PARA EL DEBATE SOBRE “PROPUESTAS PARA UN DESARROLLO RURAL EN ESPAÑA”

I) EL DESARROLLO RURAL INTEGRADO Y LA TERRITORIALIZACIÓN DE POLÍTICAS SECTORIALES: ¿ENFOQUE – META DESEADA?

1. **Punto de vista teórico-conceptual:** habitualmente concebimos el DR como algo más que lo que se hace desde LEADER o PRODER; es decir, incluimos en el DR aspectos como la educación, la sanidad, las infraestructuras, los equipamientos, la acción comunitaria... Por eso hablamos de Desarrollo Rural Integrado. Sin embargo,
 - 1.1. ¿Se coincide en que el Desarrollo Rural Integrado debe ser la meta que todos nos fijemos y, en particular, desde el ámbito de las políticas públicas?;
 - 1.2. ¿Es posible avanzar hacia esa visión del DR?;
 - 1.3. ¿Cómo puede hacerse?.
2. **A efectos prácticos**, y pese a que efectivamente existen políticas sectoriales de educación, sanidad, infraestructuras, de dotación de equipamientos, etc., en zonas rurales, no puede decirse que tales políticas estén convenientemente insertas o asociadas al enfoque del DR integrado. Se habla del enfoque territorial o de la “territorialización de las políticas sectoriales” para avanzar hacia esa visión del DR integrado.
 - 2.1. ¿Cómo puede avanzarse en esa territorialización de las políticas sectoriales?;
 - 2.2. ¿Qué se puede hacer desde cada nivel de toma de decisiones?, ¿cuáles son las propuestas concretas?;
 - 2.3. En su caso, ¿qué grado de viabilidad tienen a corto, medio o largo plazo?.

II) LEADER – PRODER COMO ÚNICOS INSTRUMENTOS VIABLES DE “DESARROLLO RURAL”: ¿ENFOQUE – META POSIBLE?.

3. Lo deseable y lo posible raramente coinciden. Según el panorama institucional español, la distribución de competencias y la mayor o menor coordinación institucional tanto horizontal como verticalmente,
 - 3.1. Hoy por hoy, ¿son LEADER y PRODER, o programas de similares características o enfoque, los **únicos instrumentos viables** y realistas para fomentar y canalizar el DR en España? (que no Desarrollo Rural Integrado);
 - 3.2. ¿Pensamos que son suficientes? ¿**qué puede hacerse** desde cada ámbito? (incluyendo desde el MAPA hasta los GAL o las corporaciones locales).
4. En España LEADER y PRODER han canalizado la mayor parte de esfuerzos en pro del DR. Pero
 - 4.1. En términos de continuidad, ¿**son sostenibles** a medio y largo plazo tales esfuerzos y, en definitiva, los procesos de desarrollo en marcha, sin un marco de ayudas como LEADER o PRODER? [→ ver punto VI].

III) EL PAPEL DE LOS GAL: ¿MÁS ALLÁ DE LEADER – PRODER? [→ ver punto IV 6.3]

5. Los GAL han jugado un papel esencial en relación al enfoque LEADER:
 - 5.1. ¿pensamos que los GAL han de continuar centrados exclusivamente en LEADER / PRODER?; si no es así y coincidimos en que **pueden desarrollar otras funciones** o competencias;
 - 5.2. ¿puede o debe irse hacia los GAL a modo de **consejos** territoriales / comarcales?, ¿es viable?;
 - 5.3. ¿con qué **competencias**, funciones, dotaciones presupuestarias y financiación, composición, controles ... ?;
 - 5.4. si han de ir más allá de LEADER – PRODER, ¿cómo se pueden articular?;
 - 5.5. Aunque evidentemente estos cambios implican a muchas instancias del gobierno central y sobre todo de los gobiernos regionales, ¿cuál es la **posición** y qué estarían dispuestos a hacer las autoridades nacionales y regionales aquí presentes por un lado, y los Grupos por otro, respecto de esta vía de GAL con mayores competencias?.

IV) LA GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LEADER – PRODER: ¿ES POSIBLE OPTIMIZARLAS Y MEJORAR LA EFICACIA?

6. En relación a aspectos de gestión del desarrollo rural (LEADER-PRODER) –es decir, DR no integrado-, ¿qué **propuestas concretas** tienen los intervinientes para **optimizar** aspectos como la propia gestión de los Programas, el funcionamiento de las Juntas Directivas o la propia capacidad de dinamización y liderazgo de los miembros de los GAL?:
 - 6.1. **La excesiva burocratización de los Programas** (pese a que algunos cambios ya estén previstos, por tanto no son propuestas sino realidades: ¿cuáles son estos cambios que el MAPA o, en este caso, la Junta de Extremadura, tiene previstos?);
 - 6.2. **La eficacia de las Juntas Directivas** o similares (se habla de excesiva burocratización, excesivo peso de unos agentes –alcaldes y representantes políticos- en detrimento de otros, necesidad de renovación de miembros, mayor transparencia, capacidad de decisión ponderada y respetuosa con los intereses generales de la comunidad rural y del equilibrio entre grupos de agentes, etc.): ¿es suficiente con las recomendaciones o

filtros que pueda establecer la Comisión?, ¿cómo se puede o debe controlar desde España, desde las diferentes administraciones y desde los propios GAL?, ¿qué mecanismos de control pueden establecerse?, ...

6.3. **La capacidad de dinamización –del proceso de desarrollo- de los miembros de los GAL** [← Ver punto III]. Con frecuencia se indica que algunos o muchos miembros de los GAL no contribuyen o no están implicados suficientemente en la implementación de los Programas, no constituyen dinamizadores del proceso, no son ni pretenden actuar como líderes de opinión y/o estimuladores de los cambios... Si esto no está presente o no suficientemente en las áreas LEADER,

- ¿cómo puede superarse ese déficit, en algunos casos muy evidente y en otros mucho menos?, es decir,
- ¿cómo puede conseguirse, en primer lugar, que los GAL den cabida a aquellas personas capaces de estimular realmente el proceso de cambio para que éste sea duradero en el tiempo y vaya más allá de los programas y ayudas públicas?,
- y en segundo lugar, ¿cómo puede conseguirse que los que están en el GAL y no ejercen esas funciones realmente las asuman?...,
- ¿valdría la pena o sería útil pensar en mecanismos formales para renovar tanto el GAL como la Junta directiva en función de su “eficacia” y compromiso real en la promoción del desarrollo rural?.

V) HACIA EL FUTURO DEL DESARROLLO RURAL: ¿AGRICULTURA vs DIVERSIFICACIÓN?

7. Algunas voces indican que el **Reglamento de Desarrollo Rural** tiene una visión excesivamente agrarista y que consecuentemente limita la diversificación. Apartir de nuestra propia valoración sobre las posibilidades de la agricultura para mantener a la población en el medio rural,

- 7.1. ¿Qué peso es deseable para la **agricultura** en el proceso de desarrollo y qué coordinación es deseable entre la PAC y la política de DR?;
- 7.2. ¿Qué **ventajas y desventajas** se derivarían de una concepción más “agrarista” para los Grupos españoles?; ¿y de una concepción “diversificadora”?
- 7.3. ¿Se considera que a la aplicación del Reglamento implica **limitaciones** a la diversificación productiva y, en su caso, qué sentido tiene poner tales límites?;
- 7.4. ¿Debería haber limitaciones diferentes en función del grado de “madurez” del proceso de desarrollo y/o la tradición que éstos puedan tener en la diversificación en uno u otro sentido (artesanía, turismo rural, pymes, etc.)?. En su caso, ¿cuáles?.

VI) EL DESARROLLO RURAL COMO GESTIÓN DE UN PROCESO DE CAMBIO A LARGO PLAZO: ¿ESTÁN LAS ZONAS RURALES Y LOS ACTORES LOCALES PREPARADOS PARA ABORDARLO DESDE ESTA PERSPECTIVA? [← Ver punto II 4].

8. El Desarrollo Rural es, entre otras muchas cosas, la gestión de un proceso de cambio.
 - 8.1. ¿Pensamos que los actores y agentes del medio rural, además de los responsables regionales, conciben el desarrollo rural de esta forma?;
 - 8.2. ¿qué importancia otorgan estos agentes y los responsables regionales a la inserción del Programa LEADER / PRODER en una estrategia más amplia, a medio y largo plazo?;

- 8.3. ¿Hay un nivel de concienciación suficiente entre agentes locales y responsables regionales?;
- 8.4. ¿Se está **pensando estratégicamente** en el desarrollo rural?;
- 8.5. Si no es así y se considera necesario, ¿qué tipo de acciones habría que poner en marcha para conseguir que los agentes y responsables locales y regionales se aproximen más al pensamiento estratégico como marco para la toma de decisiones, las estrategias de desarrollo y, en definitiva, la gestión de los procesos de cambio en sus áreas?...

... OTRAS CUESTIONES A INTRODUCIR POR LOS INTEGRANTES DE LA MESA ...

B) RESUMEN DE LAS IDEAS MÁS DESTACADAS PLANTEADAS EN LA MESA REDONDA

- **El desarrollo rural es multidimensional, por tanto no es posible hablar de una sólo concepción de desarrollo rural (la contraposición entre agricultura - diversificación es, por tanto, un falso debate). Sí que parece evidente no obstante que tiene un objetivo básico, contribuir al sostenimiento de la población en las zonas rurales, que constituye el principal recurso.**
- **El desarrollo rural se concibe desde un punto de vista integral, teniendo en cuenta aspectos como la articulación del territorio, la formación, los equipamientos, la educación, la sanidad, el medio ambiente o el sistema agroalimentario. Sin embargo, los participantes en la mesa redonda reconocen las dificultades prácticas y operativas de implementar políticas globales con estas perspectivas (por ejemplo, derivadas de la dispersión de competencias), al menos con los instrumentos disponibles en estos momentos.**
- **Todas las políticas tienen, en esencia, una territorialización, y es deseable que ésta se mantenga y esté presente. Sin embargo, existen serias limitaciones. La cuestión clave es quién es el ejecutor de qué política. El partenariado local puede ser un instrumento que contribuya a esa territorialización, a través de la gestión de las mismas.**
- **Efectivamente, los participantes coincidieron en que hay que fomentar todo aquello que permita mejorar la articulación de tales políticas y de las diferentes acciones que éstas pretendan aplicar; en concreto, se habló de los Grupos de Acción Local como un instrumento de articulación “desde” la población local “para” acciones implementadas a escala local y que tiene, en última instancia, a la población local como principales destinatarios. Aspectos en los que desde la Comisión Europea se ha insistido tanto, como la necesidad de fomentar la innovación, o la de poner más y mejor información al servicio de la población rural, han de ser tenidos en cuenta por los actores locales para asegurar esa articulación y a la vez una cierta “competitividad” territorial.**
- **Por esta razón los Grupos de Acción Local, o similares, han de ser interlocutores claros, a nivel territorial, con las diferentes administraciones (provincial, regional o nacional). Su base local, además del cumplimiento de una serie de criterios (equilibrio en el partenariado, etc.) y la eficacia en su gestión, son aspectos que los legitiman para convertirse en estos interlocutores. Los Grupos de Acción Local, con la experiencia que han acumulado en tiempos recientes, se han constituido en estructuras de gestión capaces de asumir estos retos, pero precisan estar legitimados también como estructuras de cooperación, de participación, de dinamización y, en definitiva, de toma de decisiones.**
- **Por esta razón se apela a las diferentes autoridades, a los agentes sociales, económicos y políticos de las zonas rurales, a que mantengan y cumplan unos criterios claros -unas reglas de juego- que aseguren una participación y representatividad efectiva de la sociedad local, porque sólo así podrán reclamar competencias y podrán presentarse como interlocutores realmente válidos con otras administraciones o agentes.**

- **Es importante en este sentido tener en cuenta que el enfoque local, pese a todo, no constituye por sí mismo una finalidad, sino que es un instrumento, y como tal no debe ser considerado como alternativa ni sustituto de la labor de la administración. Es por tanto un instrumento complementario a ésta.**
- **Una interesante iniciativa en esta vía es el proceso que en Andalucía se ha iniciado con la homologación de Grupos de Desarrollo rural, de los que se espera que constituyan órganos coordinadores y, en su caso, ejecutores, de las políticas territoriales y de mejora de la calidad de vida. Una idea clave que se extrae de esta experiencia es que la dispersión de competencias puede abordarse, parcialmente, delegando competencias y capacidad de toma de decisión en los Grupos de Desarrollo Rural o similares, siempre que éstos cumplan una serie de criterios que aseguren la calidad y la eficacia en la gestión e implementación de las políticas.**
- **Al margen de este tipo de experiencias, los instrumentos realmente disponibles para avanzar en el desarrollo rural son relativamente escasos. El Reglamento de Desarrollo Rural habría de permitir, convenientemente desarrollado y aplicado, una articulación de acciones que den continuidad a un proceso de desarrollo, esté éste más o menos centrado en aspectos agrarios o en el fomento de la diversificación productiva (lo importante es aprovechar siempre todas las posibilidades del territorio, sin perder de vista que la calidad y la innovación son, cada vez más, elementos clave de “competitividad territorial” para las zonas rurales).**
- **Pero también es posible mejorar la eficacia de otros instrumentos. En la mesa redonda se apuntaron, por ejemplo, la necesidad de simplificación administrativa en las labores y responsabilidades de los Grupos de Acción Local, así como la necesidad de avanzar en la subsidiariedad a través de una mayor delegación de competencias, bien en la vía de los Grupos de Desarrollo Rural andaluces o bien la vía, menos ambiciosa, de la regionalización de los Programas LEADER y PRODER.**
- **El desarrollo rural, y en concreto las políticas o programas de desarrollo rural (LEADER y PRODER) han contribuido a afrontar el déficit democrático que en algunas zonas rurales aún sigue estando presente. Estos programas han permitido iniciar un proceso de aprendizaje de cooperación y colaboración entre agentes, en definitiva, un proceso de democratización en la toma de decisiones. Sin embargo, no todos los territorios rurales están en la misma situación o han experimentado avances igualmente significativos.**
- **LEADER y PRODER son dos instrumentos, muy importantes, de desarrollo rural; sin embargo, no han de identificarse con el desarrollo rural, y mucho menos con el desarrollo rural integrado. Es necesario que desde la base local se incorporen otros instrumentos y otras acciones, y para ello es necesario que también desde la base local se tenga una visión estratégica. El marco estratégico supone que junto a los impulsos e iniciativas locales se le une la participación de la administración pública (local, regional o, en su caso, nacional). Es la combinación de los esfuerzos de todos estos agentes la que va a permitir fijar estrategias claras. Sin embargo, la definición, diseño y/o puesta en marcha de tales estrategias no es nada fácil, y no implica sólo la participación de población local y de agentes internos y externos. Desde algunas instituciones, caso de la Universidad, se dispone cada vez más de recursos y conocimientos capaces de contribuir a la definición de estrategias, de incorporar procesos de planificación a medio y largo**

plazo, etc. De esta manera, contanto con una correcta articulación de instrumentos (programas, acciones, recursos, etc.), desde una perspectiva estratégica, las zonas rurales en general, y las comunidades locales en particular, podrán avanzar hacia un mayor protagonismo de su propio futuro.