

La programación en el ámbito de las Comunidades Autónomas

**CONGRESO DE DESARROLLO RURAL:
ESTRATEGIAS DE FUTURO**

Zaragoza, 15 de noviembre de 2006

Francisco Javier Alba Riesco

Jefe del Servicio de Programas de Desarrollo Rural
Dirección General de Desarrollo Rural

Se desencadenó el futuro...

- Se aprobó, el 20 de septiembre de 2005, (Consejo) el Reglamento FEADER
- Se aprobaron, el 20 de febrero de 2006, (Consejo) las Directrices Estratégicas Comunitarias de Desarrollo Rural
- El siguiente paso es la presentación por el Estado español del Plan Estratégico Nacional (PEN)

Ha llegado nuestra hora...

- El PEN constituye un instrumento de referencia para la preparación de la programación FEADER
- El PEN se aplica a través de los Programas de Desarrollo Rural
- Los P.D.R. son, sin duda, lo más importante de la programación
- Su elaboración corresponde a las CCAA

¿importan los PDR?

- Según el Reglamento, el FEADER intervendrá en los E.E.M.M. a través de programas de desarrollo rural los P.D.R.
- Pondrán en aplicación una estrategia de desarrollo rural a través de una serie de medidas reunidas en torno a los ejes del FEADER
- Los EEMM pueden optar entre un PDR único o un conjunto de PDR regionales

El Marco nacional

- Los E.E.M.M. que opten por presentar P.D.R. regionales “también podrán presentar para su aprobación un Marco nacional que contenga elementos comunes para dichos programas”
- El PEN no requiere aprobación
- Los P.D.R. y el Marco nacional deben ser aprobados por la Comisión (Decisión)

Importancia del Marco nacional

- Se está debatiendo el PEN pero aún no se ha comenzado a debatir el Marco nacional
- Dado su carácter de documento “armonizador” resulta crucial su conocimiento y debate
- Contiene “elementos comunes”... ¿es previo o posterior a los P.D.R.?

Armonización

- Los P.D.R. deben ser el reflejo del diseño político de cada Gobierno autonómico para la ejecución del FEADER
- La armonización de los P.D.R. es una cuestión razonable, siempre que respete la competencia de cada autonomía para diseñar el suyo
- En definitiva, un equilibrio conseguido mediante el diálogo con buen talante

Vuelta al PDR

- Contienen una Estrategia
- Ejecutada a través de la aplicación de las posibilidades contempladas en los Ejes 1, 2 y 3 del FEADER
- A partir de las Directrices y del PEN, el P.D.R. define las prioridades en la aplicación del FEADER y prevé sus repercusiones

Estrategia de Desarrollo Rural

- Los Ejes 1, 2 y 3 contienen un conjunto de Medidas con posibilidades variadas de intervención
- La forma e intensidad de aplicación de cada Medida conformará la Estrategia
- Opciones de intervención:
 - Método tradicional
 - Método LEADER

Dicotomía metodológica

- Es imprescindible comprender que el FEADER contempla dos métodos distintos de intervención
- Los Reglamentos, sin necesidad de decirlo, se aplican por las Administraciones públicas en función del reparto competencial interno de cada EEMM
- El Reglamento FEADER prevé un Método novedoso: El enfoque LEADER

La intervención tradicional

- Eje por Eje, Medida por Medida, es necesario un proceso de análisis, que incluya una reflexión crítica sobre la aplicación del R. 1257/99, anterior, para construir la nueva Estrategia
- La intervención de cada Medida vendrá condicionada por la experiencia, el diseño político, las Directrices y el Marco nacional

Los Ejes temáticos del FEADER

1. Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal
2. Mejora del medio ambiente y del entorno natural
3. Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural

Eje 1 Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal

- 1.1: Fomento del conocimiento y mejora del potencial humano
- 1.2: Reestructuración y desarrollo del potencial físico y fomento de la innovación
- 1.3: Mejora de la calidad de la producción y de los productos agrícolas
- 1.4: Medidas transitorias UE ampliada

Eje 2 Mejora del medio ambiente y del entorno natural

- 2.1: Utilización sostenible de las tierras agrícolas
- 2.2: Utilización sostenible de las tierras forestales

Eje 3 Calidad de vida zonas rurales y diversificación economía rural

- 3.1: Diversificación de la economía rural
- 3.2: Mejora de la calidad de vida en zonas rurales
- 3.3: Formación e información de los agentes económicos que desarrollen sus actividades en los ámbitos cubiertos por este Eje
- 3.4: Adquisición de capacidades y promoción para elaborar y aplicar una estrategia de desarrollo local

Estrategia FEADER sin LEADER

- ¿Se puede diseñar una Estrategia basada en la aplicación únicamente del método tradicional de la Administración pública?
- La respuesta es Sí
- ¿Cabe pensar en la aplicación de las Medidas del FEADER solamente con método tradicional?

La respuesta es NO

- El FEADER, y por tanto, el Consejo Europeo, obliga a reservar un porcentaje de la contribución del FEADER para aplicarlo con el Método LEADER
- El Reglamento dice en su parte expositiva: “Dada la importancia del enfoque LEADER procede destinar una parte importante de la contribución del FEADER a este eje”

Política de Desarrollo Rural

- ¿Existe Política de Desarrollo Rural sin utilización del método LEADER?
- La respuesta es Sí
- El Reglamento dice en su parte expositiva: “La política de desarrollo rural debe **ACOMPañAR Y COMPLETAR** las políticas de ayuda al mercado y a los ingresos aplicadas en el marco de la política agrícola común y contribuir de este modo a la consecución de los objetivos políticos establecidos en el Tratado”

El segundo Pilar

- La Política de Desarrollo Rural es un Pilar de la PAC, el segundo
- ¿cuántos Pilares necesita la PAC?
- ¿de dónde procede este Pilar?
- Cuando el primer Pilar absorbe el 90% de los fondos de la PAC, ¿puede decirse que el resto forma un segundo Pilar?

Legitimidad de la PAC

- Casi todos los estudiosos coinciden en señalar el proceso de progresiva “deslegitimación” de la Política agrícola común, especialmente la política de mercados y los pagos únicos por explotación (primer pilar)
- Y señalan la utilidad de la Política de Desarrollo Rural para mejorar la imagen de la PAC

Legitimidad de la PDR

- La PDR ejecutada sin usar el enfoque LEADER sería una PDR esencialmente agrarista
- La PDR que, aunque solo sea parcialmente, incorpore el enfoque LEADER, adquiere una connotación más integral
- Para muchos, la PDR es la que se realiza a través del enfoque LEADER
- Pocos responsables de centros directivos ejecutores de políticas del FEADER se consideran de “desarrollo rural”

Aún se puede sumar más...

- La Política de Desarrollo Rural puede ser:
 - La aplicación de las Medidas de los Ejes temáticos del FEADER
 - La aplicación de las mismas usando, adicionalmente, el Enfoque LEADER
 - La incorporación, además, de otras posibilidades derivadas de otras fuentes financieras

Prioridades para la Unión Europea según la Comisión

1. **Desarrollo sostenible:**
 1. La competitividad como factor de crecimiento y empleo: Llevar a la práctica la estrategia de Lisboa
 2. Una mayor cohesión en favor del crecimiento y el empleo
 3. Gestión sostenible y protección de los recursos naturales: Agricultura, pesca y medio ambiente
2. **Dotar de pleno contenido a la ciudadanía europea**
3. **La UE como socio a escala mundial**

*Comunicación de 10 de febrero de 2004 COM (2004) 101:
«Construyendo nuestro futuro común; retos políticos y medios presupuestarios de la Unión
ampliada_2007-2013»*

Europa señala el camino ...

Para aumentar la prosperidad de los ciudadanos europeos de manera sostenible, es necesario:

- Transformar la U.E. en una economía dinámica basada en el conocimiento y orientada hacia el crecimiento
- Perseguir un mayor grado de cohesión en el contexto de una Unión ampliada
- Reforzar:
 - la competitividad de nuestra agricultura
 - consolidar el desarrollo rural
 - velar por una explotación sostenible de los recursos pesqueros
 - preservar la calidad del medio ambiente

Declaración inicial del FEDER

- El FEDER contribuirá a reducir:
 - las disparidades, en su nivel de desarrollo, de las distintas regiones y
 - el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales y urbanas

El FEDER también incide en lo rural

- En el objetivo "convergencia", apoyando el desarrollo económico sostenible e integrado, a nivel regional y local
- En el objetivo "competitividad regional y empleo" planteándose inversiones en espacios NATURA 2000 que contribuyan al desarrollo económico sostenible y a la diversificación de las zonas rurales
- Y en el objetivo "cooperación territorial europea" apoyando las conexiones entre las zonas urbanas y rurales

Cabe una Política de Desarrollo Rural más integral y polifacética

- Vinculada a las Políticas de Desarrollo Regional de Europa, entendida en su sentido más amplio y diverso
- Incluyendo intervenciones de todo tipo en el mundo rural (infraestructuras, medio ambiente, formación, empleo, agricultura, ganadería y pesca, cultura, educación, etc.)
- Beneficiando a todo el mundo rural y a su población sin distinciones

Y ¿qué y cual es el mundo rural?

Las Directrices comunitarias dicen que:
Las zonas rurales de la UE se caracterizan por una gran diversidad de situaciones, desde zonas rurales remotas, azotadas por la despoblación y el declive, hasta zonas periurbanas sometidas a una presión cada vez más fuerte de los centros urbanos

¿zonas rurales? ¿superficies?

- La actividad agraria sigue siendo la usuaria principal de las superficies rurales
- Sin los dos pilares de la PAC muchas zonas rurales de Europa habrían de afrontar importantes problemas económicos, sociales y medioambientales

Definición de rural

- La definición de la OCDE se basa en el porcentaje de población que vive en municipios rurales (es decir, municipios de menos de 150 habitantes por km²)
- Esta es la única definición de zona rural reconocida internacionalmente
- Las Directrices comunitarias emplean esa definición, exclusivamente, a efectos estadísticos y descriptivos

Una ruralidad cambiante

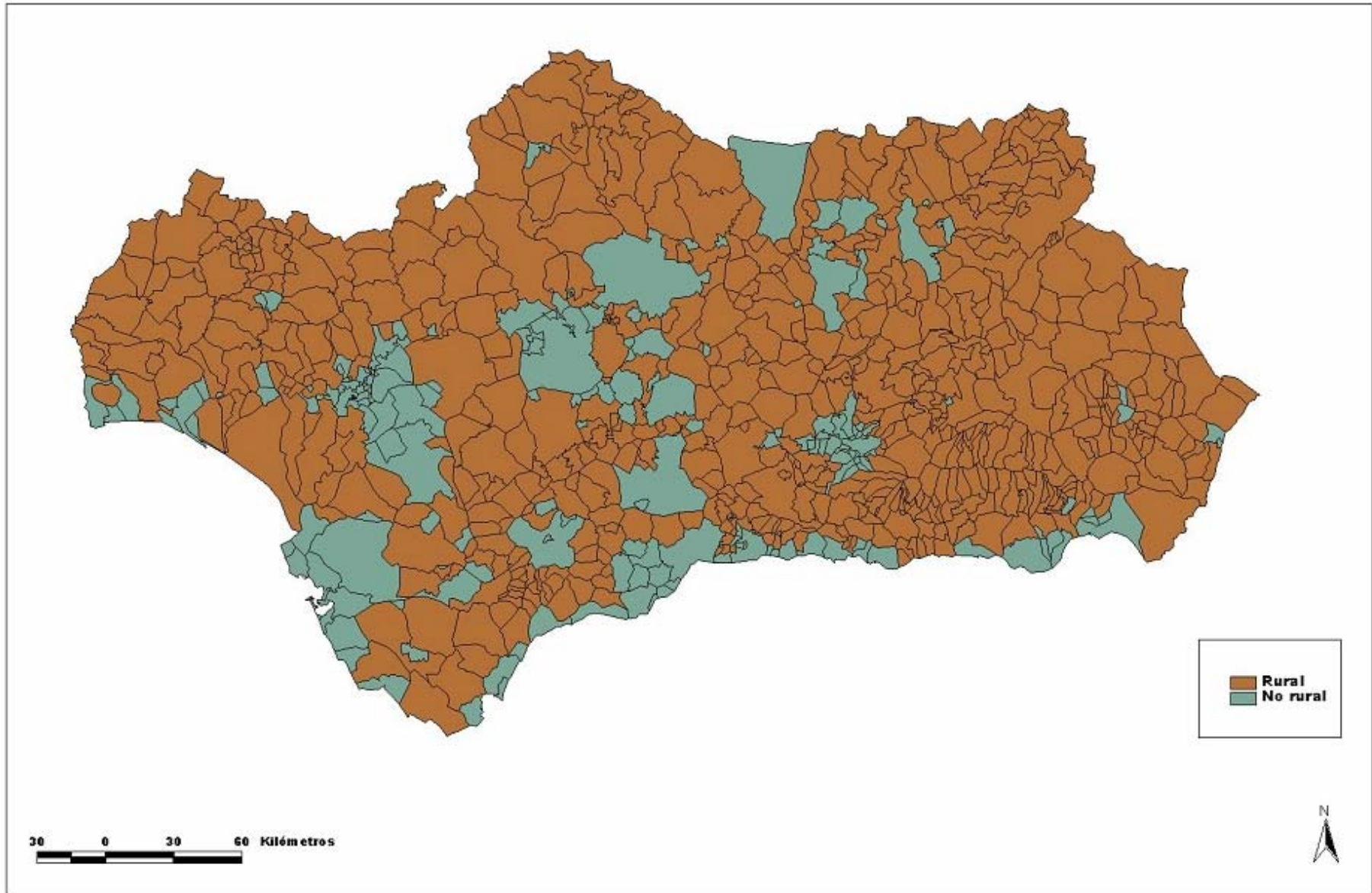
- Las definiciones de ruralidad se han quedado obsoletas o son inadecuadas
- No sirve ya definir el mundo rural en base al tamaño de los núcleos poblacionales
- Tampoco son útiles los indicadores estadísticos basados en los Términos municipales
- Resulta imprescindible reconsiderar la ruralidad con nuevos planteamientos

Redefinición del mundo rural

- Perspectivas ante el próximo Periodo de Programación Comunitario (2007-2013)
- Conveniencia de adecuar las reflexiones sobre Desarrollo Rural con lo que se entiende por Rural
- Preocupación por propuestas demasiado reduccionistas de definir el mundo rural

El medio rural no debería ser así

- Medio rural será el espacio geográfico formado por la agregación de términos municipales que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²
- El medio rural andaluz se reduciría 592 municipios, con 2.052.064 habitantes y una superficie de 70.613 Km²
- 178 municipios no serían rurales ¿se podría seguir interviniendo en ellos con una Política de Desarrollo Rural?
- ¿Se ha valorado esta incidencia al formular propuestas sobre lo rural?



Distintas zonas rurales

- Zonas Rurales a revitalizar
- Zonas Rurales Intermedias
- Zonas Rurales Periurbanas

Zonas rurales a revitalizar

- Escasa densidad de población
- Importante significación de la actividad agraria
- Bajos niveles de renta
- Grado elevado de aislamiento geográfico
- Dificultades de vertebración territorial

Zonas rurales intermedias

- Baja o media densidad de población
- Empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario
- Bajos o medios niveles de renta
- Distantes de la presión de los grandes núcleos urbanos

Zonas rurales periurbanas

- Población creciente
- Predominio del empleo en el sector terciario
- Niveles medios de renta
- Situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas

Nuevo escenario rural

- Pueblos que dejan de ser pueblos
- Urbanizaciones masivas
- Ciudades dormitorios
- Agricultura en decadencia
- Medio ambiente en alza
- ¿Dónde está la frontera entre rural y urbano?
- ¿Qué y cuál es ahora el mundo rural?

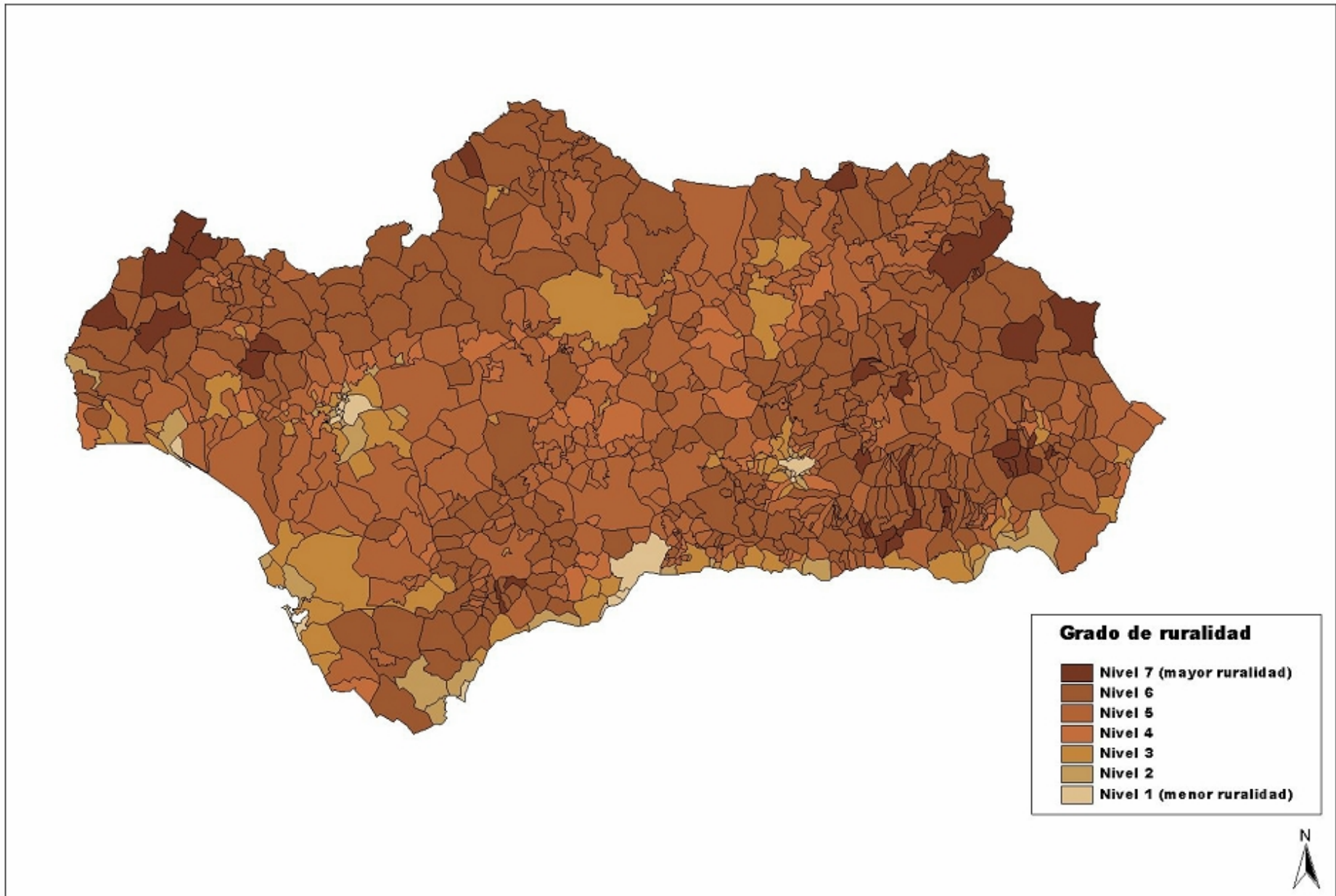
Caracterización de las áreas rurales

- Densidad de población relativamente baja
- Escasa dotación en infraestructuras
- Reducida proporción de trabajadores en actividades terciarias y secundarias
- Dominio de los usos del suelo agrícola o silvícola

CLOUT, H. (1993): «What Is the Rural?». En CLOUT, H. *European Experience of Rural Development*. The Rural Development Commission, mimeo, Londres

Gradiente de Ruralidad

- En Andalucía intentamos establecer una fórmula adecuada para definir la ruralidad
- Generará un mapa con un Gradiente de Ruralidad
- Según los parámetros que se utilicen y su ponderación saldrá una definición o caracterización diferente
- El Índice Global de Ruralidad se podría construir con tres variables: densidad de población, consumo de energía eléctrica y localización



...volviendo a la programación...

- La Estrategia de Desarrollo Rural debe contener la forma de aplicación de las Medidas, contemplando necesariamente el Enfoque LEADER como una alternativa
- ¿y qué es el LEADER?
- “Transcurridos tres períodos de programación, la iniciativa Leader ha alcanzado un grado de madurez que permite a las zonas rurales aplicar el enfoque propio de dicha iniciativa en el contexto más amplio de la programación general del desarrollo rural”

LEADER se ha hecho mayor

- El Enfoque LEADER es la sublimación de la antigua Iniciativa Comunitaria
- Aunque es un Eje del Reglamento, no tiene contenido temático: Es un método
- Cualquier medida del FEADER puede ser, en teoría, ejecutada con el método LEADER
- Las medidas de los Ejes 1 y 3 son premiadas con un 5% de contribución FEADER si se ejecutan con el método LEADER

El Consejo dice que es preciso:

- Extender los principios básicos del enfoque Leader a los programas que integren un eje específico
- Definir los grupos de acción local y las medidas que vayan a ser objeto de ayudas
- El eje LEADER introduce posibilidades innovadoras de gobernanza partiendo de planteamientos locales de desarrollo rural que tienen su origen en la base

Directrices comunitarias

- Los recursos que se asignen al eje 4 (Leader) deben contribuir a la consecución de los objetivos prioritarios de los ejes 1, 2 y, sobre todo, 3, pero también al objetivo prioritario horizontal de mejorar la gobernanza y movilizar el potencial de desarrollo endógeno de las zonas rurales
- Mejora de la gobernanza local: Leader puede ayudar a poner en marcha planteamientos innovadores que aúnen agricultura, silvicultura y economía local y, por ende, a diversificar la base económica y a fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales

¿FEADER = LEADER?

- **F** ondo
- **E** uropeo
- **A** grícola
- **DE** sarrollo
- **R** ural
- **L** iaison
- **E** ntre
- **A** ctions de
- **D** éveloppement de l'
- **E** conomie
- **R** urale

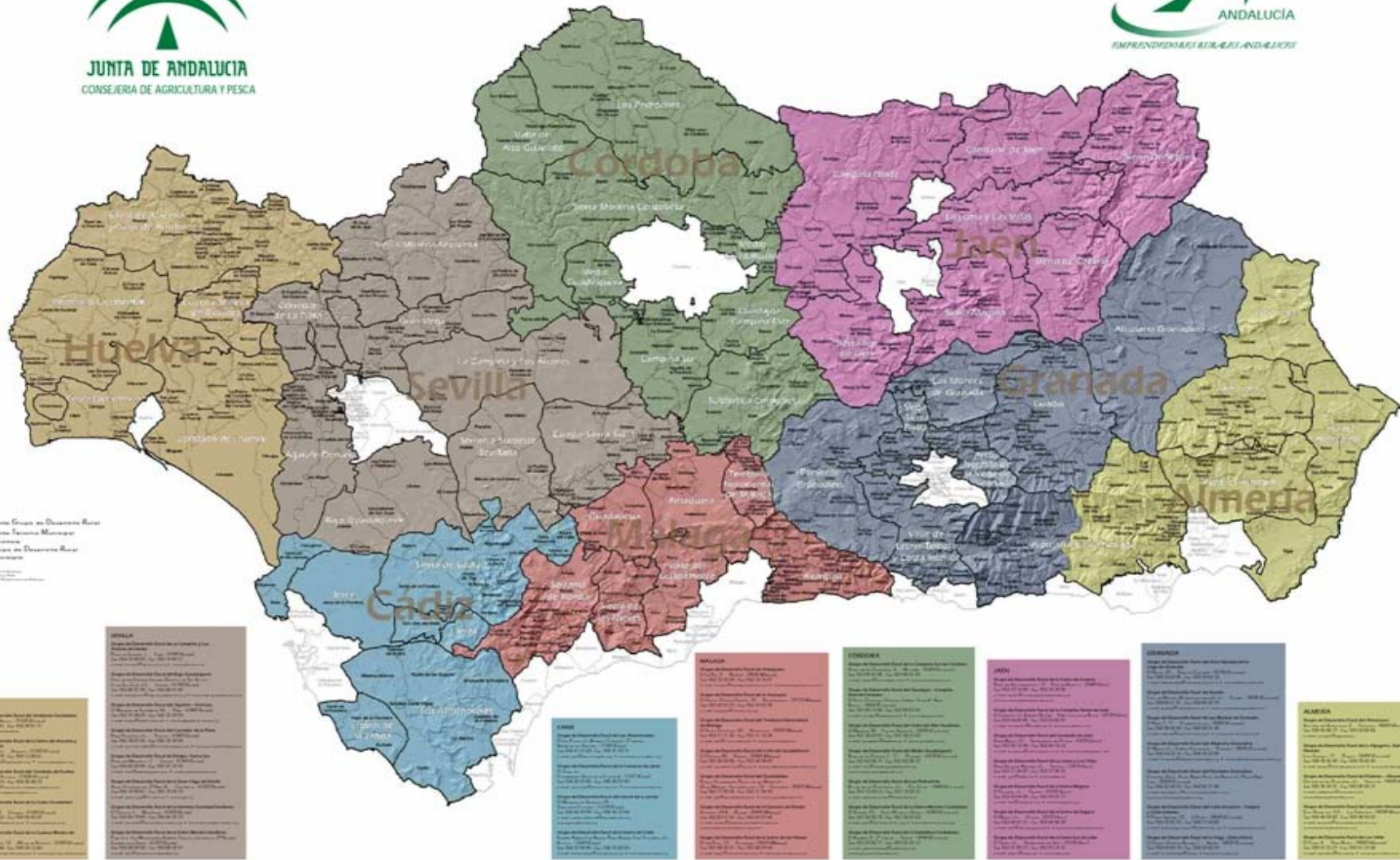
Definir los Grupos

- Elemento esencial del método LEADER es el Grupo de acción local
- En Andalucía se denominan Grupos de Desarrollo Rural
- Todos los GDR andaluces son Asociaciones sin ánimo de lucro
- Pueden ser socios las Administraciones públicas locales de su ámbito territorial y las entidades interesadas, especialmente las asociaciones de mujeres y jóvenes y las organizaciones empresariales y sindicales firmantes del Acuerdo de Concertación Social de Andalucía

Funciones de los Grupos

- Los Grupos andaluces han evolucionado desde el Modelo de la primera Iniciativa comunitaria, autónomos o independientes
- Los Grupos, actualmente, son gestores de los Programas de Desarrollo Rural aprobados por la Junta de Andalucía
- Programas cofinanciados por Fondos europeos, ministeriales y autonómicos, sin fondos locales
- Los Grupos desempeñan funciones públicas: Conceden subvenciones a terceros

GRUPOS DE DESARROLLO RURAL DE ANDALUCÍA



No puede ser que , con o sin razón,...

- ... se siga diciendo que los Grupos no benefician a los agricultores
- ... algunas organizaciones sigan manifestando su resquemor por no considerar suficiente su grado de participación
- ... se siga acusando de que se financian demasiadas actuaciones de Ayuntamientos y otras Administraciones locales del territorio
- ... se siga ignorando el papel crucial que los Grupos desempeñan en territorios rurales donde no hay ninguna otra opción activa de desarrollo
- ... las Administraciones regionales y la central del Estado no comprendan la importancia de este modelo

Reflexión transitoria

- Finaliza el Marco comunitario actual
- Finalizan las Iniciativas comunitarias
- Finaliza el PRODER
- Comienza el LEADER con dimensión reglamentaria
- Es necesario hacer un análisis crítico de las bondades y de las deficiencias de los Grupos

Modelo andaluz de desarrollo

- Aprovechar el potencial de distintos recursos financieros:
 - FEADER, FEDER, fondos propios
- Diseñar un enfoque LEADER que beneficie a todo el mundo rural
- Mejorar la dotación presupuestaria respecto al Marco que termina (12% incremento)
- Consolidar los GDR como instrumentos adjuntos a la Administración para la gestión del enfoque LEADER

Grupos remozados

- Grupos con posibilidades diversas de intervención en beneficio de sus territorios
- Grupos con suficientes posibilidades presupuestarias
- Grupos abiertos, participativos y representativos
- Grupos sometidos a los controles de legalidad como cualquier otra Administración pública
- Grupos interactivos a través de las Redes y mediante una estrategia potente de cooperación

Programación del Eje 4

- La Estrategia de Desarrollo Rural que se plasmará en el Programa Andaluz contendrá un Eje 4 con:
 - Posibilidades de intervención en distintas medidas de los Ejes 1, 2 y 3
 - Extensión del método a todo el territorio rural de Andalucía
 - Coordinación de las intervenciones con los Centros directivos responsables de las Medidas de los Ejes temáticos
 - Complementos de intervención financiados con otras fuentes financieras

En resumen...

- Esperamos que el Marco nacional y el PEN permitirán el desarrollo y la aplicación de esta Estrategia de desarrollo rural
- Nos gustaría coincidir con el Gobierno de la Nación y con las demás Comunidades Autónomas sobre la oportunidad de desarrollar al máximo el enfoque LEADER
- Consideramos ideal que pudiéramos sincronizar una intervención potente, en toda España, de Grupos de acción local de todas las CCAA



Gracias por su atención