



COMUNICACIÓN

EL PUNTO DE VISTA DE LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL (2)

Antonio González Cabrera
Presidente de la Red Española de Desarrollo Rural

INDICE DEL DOCUMENTO

PRESENTACIÓN

PLANTEAMIENTO DE CONTENIDOS

A MODO DE INTRODUCCIÓN GENERAL

EL MEDIO RURAL EUROPEO

EL RETRASO RURAL FRENTE A LO URBANO

LAS POLÍTICAS RURALES APLICADAS

DE LEADER A LEADER PLUS

VALORAR LO REALIZADO

DIFERENCIAS DE LEADER PLUS E INICIATIVAS ANTERIORES

UN OBJETIVO GENERAL Y CUATRO RETOS

***UN OBJETIVO GENERAL: LA NECESARIA COMPLEMENTARIEDAD
URBANO-RURAL***

***PRIMERO: UN POSICIONAMIENTO CLARO ANTE EL DECLIVE RURAL Y LA
GLOBALIZACIÓN***

SEGUNDO: NECESARIA COHESIÓN SOCIOECONÓMICA

TERCERO: EMPLEO Y PROMOCIÓN ECONÓMICA

CUARTO: UN DESARROLLO SOSTENIBLE

*NUEVOS INSTRUMENTOS: BÚSQUEDA DE VALOR AÑADIDO Y DE NUEVOS
POBLADORES*

PRIMERAS CONCLUSIONES

CINCO PREGUNTAS CLAVES Y VARIAS PROPUESTAS COMO RESPUESTA

FINAL

1. PRESENTACIÓN

La Red Española de Desarrollo Rural, en adelante la **REDR**, es una Asociación no gubernamental, sin ánimo de lucro, constituida en 1995, y compuesta actualmente por 175 Grupos de Acción Local, de los que 99 han aplicado la Iniciativa Comunitaria LEADER II, y 76 han desarrollado los Programas de Diversificación PRODER (Programa exclusivo en España, inspirado en LEADER y de características similares). La REDR ostenta la representación sectorial del Desarrollo Rural a efectos de consultas sobre la normativa de aplicación, ante el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación del Reino de España, y esta implantada en 16 de las 17 regiones de nuestro país. Actualmente está propiciando la creación de redes asociativas de ámbito regional, de las que hoy ya existen 12, y en proceso de constitución las 4 restantes. Así mismo, junto a las redes asociativas de ámbito estatal, , de Francia, Italia, Irlanda, Grecia y Portugal, similares a REDR, hemos constituido la red europea **ELARD** (EUROPEAN LEADER ASSOCIATION FOR RURAL DEVELOPMENT) inscrita ante el Ministerio de Justicia de Bélgica el 12 de septiembre de 1999, de la que actualmente ejerce la Vicepresidencia.

Uno de los objetivos generales que se recogen, tanto en el Plan Estratégico 2000-2004 como en el Plan de Trabajo 2002 de la REDR, es difundir nuestras propuestas, aumentando los campos de actuación a la hora de incidir sobre las futuras políticas de desarrollo rural, y de diseñar las estrategias ante esas políticas. Los beneficios que la REDR aporta a sus asociados son los de representación, coordinación de actuaciones, aunar esfuerzos, y desarrollo de proyectos en común. Somos por tanto una verdadera cedula de animación, de apoyo y representación de los Grupos de Acción Local.

En la Red Española de Desarrollo Rural se ha constituido el denominado **Grupo de Universidades de la REDR**, con tres objetivos de trabajo: a) la elaboración de los perfiles formativos necesarios en Desarrollo Rural; b) la elaboración de los contenidos de un Master en Desarrollo Rural, para impartirlo mediante las nuevas tecnologías; y c) la redacción de una serie de aportaciones para la elaboración del Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural. En este Grupo figuran las Universidades Españolas que han firmado con la REDR un convenio de colaboración para el cumplimiento de estos objetivos. Las Universidades con las que existe este acuerdo son las de Valladolid, País Vasco, Sevilla, Zaragoza, Castilla La Mancha, Córdoba, Barcelona, Salamanca y Valencia. El documento que se expone a

continuación parte de un primer borrador de trabajo elaborado por un grupo de trabajo, que este Grupo de Universidades está revisando en la actualidad, y que lógicamente sufrirá modificaciones en algunos aspectos de su contenido bajo el asesoramiento de este Grupo. Entendemos que el libro blanco no solo se basa en primeros planteamientos, sino que debe ser algo dinámico, que permita el encuentro de las distintas voces que deben ser oídas en la busca de un consenso final.

En la redacción de este documento ha intervenido el denominado Grupo Español de la Conferencia sobre Agricultura Europea que se celebrará en Bruselas a principios del próximo mes de junio.

Los diferentes representantes regionales de los grupos en la REDR, han sido el grupo de consulta en la elaboración del texto.

Para su elaboración se ha consultado diversa bibliografía de autores especializados en los diversos aspectos del Desarrollo Rural.

2.- PLANTEAMIENTO DE LOS CONTENIDOS

Porque desarrollo rural no es exclusivamente LEADER o PRODER, los Programas y las nuevas medidas de política rural 2000-2006, también deben ser objeto del interés de los Grupos de Acción Local, y por ello deben incidir sobre los Programas de zonas Objetivo 1, de zonas Objetivo 2, las medidas del artículo 33 del Reglamento 1257/99, y las medidas de acompañamiento de la PAC. LEADER y PRODER son dos instrumentos, pero hay otros muchos, tan válidos como estos, que deben ser utilizados para el desarrollo del medio rural.

Caminamos hacia una visión del desarrollo rural de carácter más horizontal o transversal, en que concurren un conjunto de políticas multi-sectoriales que es necesario coordinar sobre todos y cada uno de los territorios rurales, y entre todas y cada una de las Administraciones competentes en la materia.

El hecho de que necesariamente estemos hablando de una Política Agraria Comunitaria, condiciona que cualquier marco legislativo de ámbito estatal, deba ser elaborado dentro de un planteamiento general sobre el futuro del medio rural europeo, resultando imposible citar medidas que sean aplicables en un Estado Miembro, si no están dentro de las líneas generales

fijadas para el resto de los Estados por la propia Unión Europea. Por ello en este documento se abordan cuestiones que pueden escapar la capacidad legislativa de los Estados de forma individual, pero que será preciso tener presentes ante la elaboración de las legislaciones nacionales.

3.- A MODO DE INTRODUCCIÓN GENERAL

El próximo mes de septiembre tendrá lugar la Cumbre de Johannesburgo, en la que la Unión Europea, siguiendo los principios de los Consejos de Helsinki, Goteborg y Barcelona y los compromisos ambientales de la Cumbre de Río, deberá definir una política a favor del Desarrollo Rural Sostenible, entendiendo la sostenibilidad en una doble acepción: ambiental y socioeconómica.

Esa fecha coincidirá con el desarrollo del calendario para la revisión de la Agenda 2000, que se fijó en Doha, donde en concreto se indica que antes de la quinta Conferencia Ministerial, prevista para finales del 2003, la Unión Europea deberá haber hecho pública su lista de compromisos en esta materia.

Como en todas las políticas europeas de futuro, la ampliación de la UE a los países del Este, será el gran condicionante que habrá que contemplar y asumir en todas ellas. Tanto la PAC como los Fondos Estructurales deberán efectuar un enorme esfuerzo a favor de la reestructuración de las agriculturas de estos países y de su desarrollo rural. Parece claro que se fijará un periodo transitorio que permita hacer menos impactante esa ampliación, y parece lógico prever que esa reestructuración se afronte con ayudas que estabilicen las rentas, y otras que permitan a los programas de desarrollo rural en esos países atender a sus problemas específicos. Pero ambos tipos de ayudas es lógico también pensar, que se realicen desde fuera de la PAC.

Parecen suficientes motivos para que el desarrollo rural sea uno de los ejes, por no decir el principal, de la revisión de la Agenda 2000. Esta idea se ve apoyada en el hecho de que el desarrollo rural, segundo pilar de la PAC, puede ser reforzado en el actual marco financiero, mientras el primer pilar, política de mercados, no puede modificarse en las actuales circunstancias. Además hay que añadir el hecho de que el concepto de multifuncionalidad agraria, esta siendo difícil de concretar en las distintas OCM, lo que obligará a que, en tanto

esto ocurre, sea el segundo pilar, el desarrollo rural, quien deba mantener las funciones no productivas de la actividad agraria.

Es el momento de que los distintos agentes que intervienen en todo el proceso, planteen los objetivos, contenidos y formas de participación, que deben plasmarse en esa revisión. Para ello resulta imprescindible examinar los resultados del camino ya andado, donde PRODER y LEADER han demostrado sus bondades, como iniciativas genuinas de dinamización local, con un enfoque de abajo a arriba, en lugar de lanzarnos a nuevos experimentos, que siempre estarán condicionados por los poderes político y económico de turno, en detrimento de la aplicación de criterios técnicos, no siempre coincidentes con aquellos.

Si se realiza un análisis para evaluar lo que han supuesto la creación del segundo pilar de la PAC y el reforzamiento del mismo, a través de la Agenda 2000, tenemos que reconocer que en realidad lo que ha significado es un cambio de la financiación estatal por la comunitaria, pero no la aplicación de nuevas medidas, sino la continuación de las que ya aplicaban los países. Si es cierto que se han integrado acciones y medidas, pero no ha producido una modificación de sus contenidos.

También podemos apreciar, que son las zonas agrarias que ya contaban con un cierto nivel de diversificación económica las que más han aprovechado estos recursos, en detrimento de las zonas con mayor nivel de despoblamiento, donde no se ha conseguido dar una respuesta adecuada a sus problemas concretos. A esto podemos añadir que las diversas medidas, tanto en unos territorios como en otros, han sido aplicadas de forma desigual y con desigual resultado.

Aunque no deja de ser la realizada, una valoración somera de lo que han incidido estas medidas en el medio rural, no es descabellado deducir de ella que, aunque deben permanecer las facultades de los estados para priorizar las actuaciones en sus respectivos países, se hace imprescindible establecer unas acciones prioritarias y de obligado cumplimiento en la totalidad de territorios rurales comunitarios.

Definir una nueva tipología de zonas rurales, olvidando la actual clasificación de regiones Objetivo 1 y fuera de Objetivo 1, en la que se contemple la diversidad de la realidad europea por territorios, distinta a la de las regiones, y que permita la aplicación de acciones concretas y

con diferente grado de cofinanciación comunitaria, parece una apuesta decidida por desarrollar el principio de cohesión entre los países.

No solo en el marco del territorio se deben contemplar cambios, sino también en las nuevas modalidades contractuales con los beneficiarios, intentando garantizar la creación de empleo y la movilización de los recursos humanos y materiales, que el modelo sea sostenible, y que en todo caso se guarde una coherencia con las medidas del primer pilar. Sería bueno, y es necesario, que se garantice la asistencia técnica a los beneficiarios en todo el proceso.

El continuismo en las acciones que se han mostrado positivas, y la introducción de nuevas modalidades contractuales deben perseguir la dinamización local, sin la que nada de lo anterior es posible que se lleve a la práctica.

Si analizamos la situación, vemos que los dos pilares de la Política Agraria Comunitaria PAC, uno la Política de Mercados y otro el Desarrollo Rural, constituyen dos compartimentos estancos entre los que la única posibilidad de trasvase de recursos, pasa por la aplicación de los principios de modulación obligatoria y de eco-condicionalidad a las llamadas ayudas de mercados. Se hace a todas luces necesaria una revisión del diseño instrumental y financiero de la PAC que corrija esa estanqueidad, pero su aplicación será siempre posterior a 2006.

En tanto ese cambio de diseño se produce, solo es posible mejorar los mecanismos de trasvase aprovechando la próxima revisión de la Agenda 2000. Resulta imprescindible que el Desarrollo Rural se convierta en el eje central de esa revisión, no abordando exclusivamente la mejora de los mecanismos, sino afrontando a la vez los problemas de inaplicación de fondos que se están dando, al aumentar las exigencias de cofinanciación estatal por el Desarrollo Rural.

Parece muy probable que, aunque los Estados ya están facultados para aplicar la modulación, tenga que ser la propia Comisión, quien plantee la modulación obligatoria y el reforzamiento de la eco-condicionalidad. Si ello se produce, a los Estados que lo deseen, debería permitírseles que los recursos que se liberasen del primer pilar, se pudiesen aplicar en el segundo, Desarrollo Rural, como una cofinanciación comunitaria adicional. A medida que se traspasan recursos del primer pilar al segundo, se aumenta la cofinanciación de los Estados, con el riesgo de que las Haciendas de esos países no puedan asumir ese incremento, por ello se plantea

ese carácter de adicional. En caso contrario estaríamos ante una renacionalización de la política agraria.

Con la cada vez más inmediata ampliación de la UE, la situación de las zonas rurales de los actuales países miembros se agravará, al no quedar en ellos ninguna región de las llamadas Objetivo 1, para entendernos las más pobres. Resulta imprescindible que junto a la modulación y la ecocondicionalidad, se plantee implantar una nueva tipología de zonas rurales con distinto grado de cofinanciación comunitaria, en base a su grado de ruralidad y de desarrollo económico de los territorios. Esto es exigible desde el principio de cohesión.

La modulación obligatoria debe ser el primer paso, pero los otros pasos hay que darlos simultáneamente. La reivindicación de modulación como primer paso, puede ser vista como un pataleo porque unos pocos perciben mucho. El planteamiento es más profundo, se está hablando de solidaridad entre los ciudadanos europeos y cohesión entre los territorios.

La actual Política Agraria Comunitaria, está llena de incongruencias, entre sus dos pilares. Mientras el primero tiene un enfoque eminentemente productivista y de mercados, el segundo se orienta hacia el desarrollo rural que no es una política precisamente con criterios productivos exclusivamente.

Se insiste en el traspaso de fondos de un pilar a otro, pero de nada valdrá este trasvase, si no se define claramente hacia que modelo de desarrollo caminamos, de no hacerse así, solo servirá para agravar las incongruencias entre los dos pilares. En ningún momento se está poniendo en cuestión el mantenimiento del apoyo a los mercados. Pero con ese modelo solo se valoran los volúmenes que se producen, y en ningún caso se está haciendo realidad la multifuncionalidad agraria, la seguridad alimentaria, la sostenibilidad o la cohesión socioeconómica que la propia UE defiende en sus declaraciones pero no ratifica con hechos.

Para corregir esta situación descrita, debería reforzarse la llamada ecocondicionalidad de las ayudas bajo criterios de sostenibilidad, deberían reestructurarse algunas OCM, debe de introducirse el concepto de ruralidad a la cuantía de las ayudas, y debe apostarse claramente por mantener las agricultura familiar multifuncional. A esto habría que añadir la delimitación dentro del segundo pilar de cuatro funciones específicas: a favor de las medidas agroambientales, a favor de la biodiversidad, a favor del desarrollo socioeconómico multifuncional, y una cuarta a favor de la calidad y la seguridad alimentarias.

Esta subdivisión planteada permitiría una gestión más eficiente y la introducción de formas contractuales con exigencias específicas para cada una de las medidas aplicadas.

Fijar un objetivo instrumental que agilice la gestión, debe ser asimismo un objetivo. Un solo Fondo Agrorural con un único régimen financiero para las acciones de desarrollo rural, que sustituya a las actuales dos secciones de FEOGA, debe ser ese instrumento, sin que ello signifique renunciar a otros fondos como FEDER y FSE que pudieran completar acciones necesarias en el medio rural. Pese a que no pueda crearse este fondo único con nuevas reglas financieras de forma inmediata, mientras sí podríamos avanzar, introduciendo una mayor flexibilidad de gestión en los programas con FEOGA Garantía que permitiese el traslado de sus créditos de un ejercicio a otro.

Este planteamiento general expuesto, trata de plantear, que aunque se pueden ir avanzando propuestas para una futura PAC, el horizonte inmediato y la oportunidad de dar los primeros pasos hacia ese modelo se abre con la revisión de la Agenda 2000, y debe aprovecharse la oportunidad que ello brinda.

4.- EL MEDIO RURAL EUROPEO

4.1.- EL RETRASO RURAL RESPECTO A LO URBANO

La característica general del medio rural europeo al compararlo con el medio urbano, es el retraso de aquel respecto a este en su ritmo de evolución. Con los matices que en cada país habría que concretar, lo cierto es que ese estar detrás, obedece a causas diversas, que se podrían agrupar en dos: **políticas y económicas.**

Para el profesor Jesús G. Regidor, **las causas políticas son consecuencia de los modelos aplicados por los Estados: del liberal**, buscando la máxima acumulación de riqueza con el menor coste; **o del modelo socialdemócrata**, intentando conseguir una acumulación suficiente, pero con unos costes de legitimación socialmente aceptables. **Las económicas básicamente las resume en la importancia de la agricultura como fuente de empleo e ingresos predominante en el medio rural, sin que se haya producido la transformación agroindustrial, por lo que el valor añadido de los productos va a beneficiar al**

transformador y al distribuidor, en lugar de al productor. Que el sector más importante del medio rural tenga este talón de Aquiles, hace que toda la economía rural sea muy vulnerable.

Las manifestaciones de ese atraso del medio rural son la despoblación y el envejecimiento, la pérdida de empleos agrarios, un nivel de renta rural por debajo de la media europea, un nivel educativo por debajo de la media, y un déficit de algunas infraestructuras básicas en los municipios rurales. Pero junto a estas constataciones de ese atraso socioeconómico, encontramos un patrimonio cultural y medioambiental muy rico, que bien gestionado puede ser capaz de diversificar las actividades en este medio.

4.2.- LAS POLÍTICAS RURALES APLICADAS

Pese a las diferentes situaciones que encontramos, dada la diversidad de matices y contrastes que existen en el mundo rural europeo, **los retos** a los que se enfrenta cualquier política de desarrollo rural, **son comunes en todas las zonas rurales de Europa** y son consecuencia de los múltiples cambios que desde todas las ópticas están aconteciendo en estos espacios. El papel de la Unión Europea ha sido crucial como referencia. De hecho, todas las acciones de apoyo al medio rural, no específicamente agrarias, que se desarrollaban en los diferentes Estados, se empezaron a definir como políticas, por la influencia europea.

Las diversas políticas rurales aplicadas por los Estados, han tratado de hacer frente a estas dos causas, que además se encuentran interrelacionadas y se potencian entre ellas, pero sus resultados han sido muy dispares. Lo mismo ha ocurrido con la política agraria de la Unión Europea. **Las continuas reformas de la PAC, pueden estar agravando ese retraso rural. Es cierto que están aumentando las rentas, pero paralelamente se están creando otros problemas**, fundamentalmente a los países mediterráneos, donde la agricultura familiar de pequeñas explotaciones es mayoritaria sobre la denominada agricultura comercial. **La explotación familiar, puede ser en términos económicos inviable, pero territorialmente es imprescindible.** Si este concepto no se contempla en la PAC mediante la modulación de las ayudas, la existencia de estas pequeñas explotaciones familiares dependerá de que sea posible su modernización, o de forma inevitable desaparecerán.

Podemos defender un modelo de agricultura comercial, o un modelo de agricultura familiar, pero lo lógico parece defender un modelo en el que ambas convivan. La realidad es que la actual PAC aboga claramente por el modelo de agricultura comercial en detrimento

del familiar, pretendiendo hacer del empresario agrícola un empresario rural que utilicen los recursos culturales, ambientales y de ocio, para complementar sus ingresos. **Para ello la UE, utiliza las políticas de desarrollo rural, pero estas políticas no servirán para nada, si no se aplican a través de estrategias de carácter regional que sean capaces de definir un modelo adecuado a cada tipo de territorio.**

Las tradicionales medidas destinadas al desarrollo rural, han dado sus resultados, aunque de forma muy dispar, **no alcanzando completamente los objetivos planteados** inicialmente, pero si han permitido una serie de inversiones, muchas veces de fuera del medio rural, y la creación y funcionamiento de equipos técnicos como los Grupos de Acción Local. **Las nuevas medidas de política rural** aplicadas para el periodo 2000-2006, **plantean una dispersión de recursos** que no acaba de convencer claramente de sus bondades. Las nuevas medidas de desarrollo rural de la PAC (Inversiones en explotaciones, Instalación de jóvenes, Formación de agricultores, Cese anticipado, Agroambientales, de zonas desfavorecidas, Silvicultura, Mejora de Industrias Agrarias, y Fomento del desarrollo rural) **correrán la misma suerte que las antiguas**, si no son parte de un proyecto integral de desarrollo para cada territorio, adaptado a sus características.

Si hacemos una **valoración** de **las nuevas medidas de política rural no-LEADER**, resulta **preocupante que la aplicación de las mismas tenga carácter horizontal y no tengan en cuenta si un país tiene más o menos regiones de Objetivo 1 o 2**, lo que nos lleva al riesgo de que se dispersen los recursos, y las ayudas sean un mero reparto de fondos entre países para contrarrestar las consecuencias de la PAC sobre las agriculturas. **Parece contradictorio que estas nuevas medidas no se apliquen sobre un territorio determinado de un país**, al igual que sí se hace con LEADER PLUS, porque esa aplicación resultaría más solidaria y efectiva que con el modelo actual. **Analizar el resultado de la aplicación de cada medida no es importante si este análisis no se circunscribe a un territorio concreto.**

Estamos manteniendo la agricultura a base de subvenciones, pero la realidad es que **la mayoría de esas ayudas van a parar beneficiarios que no viven en el medio rural sino que viven del medio rural, por lo que no resultan eficaces. La reordenación de las medidas que se ha realizado en 1999, solo ha supuesto un aumento de su complejidad, pero en ningún caso un aumento de su eficacia.**

5.- DE LEADER A LEADER PLUS

La Iniciativa LEADER, es la actuación de la UE con un enfoque más participativo e integral de todas las medidas de desarrollo rural. Con un resultado irregular según los territorios, pero ha supuesto un nuevo método.

5.1.- VALORAR LO REALIZADO

Si se hace **una valoración global** de lo acontecido desde 1991, en que se inicia la aplicación de LEADER, ésta tiene que ser necesariamente **positiva**. **A los esfuerzos** que en pro de un mundo rural equilibrado se venían realizando **por las Administraciones nacionales, regionales y locales, se ha añadido el apoyo de la UE** que a lo largo de una década ha permitido hacer realidad muchos proyectos de emprendedores, gracias a esos nuevos recursos, y al respaldo prestado desde los Grupos a las pequeñas y medianas empresas, artesanos, servicios, formación, recuperación del patrimonio cultural y natural, iniciativas de turismo rural, comercialización de productos agrarios, etc. Pero hay que resaltar que paralelamente a ese apoyo, **estos Grupos han desarrollado una tarea de animación y dinamización del medio rural**, tendente a hacer que los pequeños pueblos creyeran en sus propias posibilidades, y a que el movimiento asociativo en torno a la actividad empresarial, a la cultura, a las tradiciones, a las mujeres o a los jóvenes, se desarrollase.

La experiencia acumulada en estos años, ha permitido ver que **es posible un trabajo conjunto entre administraciones y sociedad civil**, en la implementación de políticas y programas de Desarrollo Rural. Pero la participación real de esa sociedad civil en el partenariado de los Grupos, no ha alcanzado el grado que sería deseable, y esto está claramente reflejado en el informe "Exploring rural development partnerships in Europe" de los profesores Esparcía, Moseley y Noguera, recientemente publicado por UDERVAL.

Esa misma experiencia nos enseña que, siendo muchos los recursos disponibles procedentes de distintas Administraciones, sigue pendiente el reto de coordinarlos sobre el territorio para provocar sinergias y complementariedades entre los mismos. **La coordinación sigue siendo la asignatura pendiente de las políticas que inciden en el medio rural**. La falta de coordinación es muy importante, pero **también lo es**, en relación con ello, **la falta de voluntad en participar en los mecanismos de coordinación existentes**. Todos sabemos que existen múltiples mesas de coordinación a distintos niveles, comisiones, etc., pero en realidad

seguimos estando dominados por "reinos de taifas" entre los que la consigna es "tu no te metas en lo mío y yo no me meto en lo tuyo". Es ahí donde radica el verdadero problema de la falta de sinergias y de que con demasiada frecuencia encontremos programas con objetivos contrapuestos sobre un mismo territorio.

Hablaba de coordinación de recursos sobre un territorio. Pero el territorio no solo debe entenderse como elemento físico, sino como unidad de organización, de gestión, de participación y aprendizaje colectivo. Es necesaria una ordenación territorial en Europa. El profesor Jesús G. Regidor en su obra "El futuro del Mundo Rural en España". Edición del CES, define claramente esta idea en la siguiente afirmación: "**Se deben introducir instrumentos como la ordenación del territorio**, sobre el que la UE no ha superado aún la etapa de declaración de intenciones (**elaboración de una Estrategia Territorial Europea de carácter indicativo**)".

Además esa ordenación es necesaria también para definir que tipo de desarrollo queremos, si hay que **hablar de desarrollo sostenible no es posible hacerlo, si no lo circunscribimos a un territorio**. Si no asumimos esta idea de territorio, como algo de todos y para todos, necesariamente se convierte en un arma arrojadiza en las disputas políticas, y su delimitación acaba respondiendo a intereses partidistas, mas que a criterios de organización o gestión. Debemos rechazar posturas partidistas y hacer que las políticas de **desarrollo rural sean fruto del máximo consenso europeo, estatal y regional, pero sobre todo debe serlo en el ámbito local**.

Cuando se estudian los datos de aplicación de LEADER II en España, que se recogen en el texto del Programa Nacional LEADER PLUS ya aprobado, llama poderosamente la atención el hecho de que **la medida de cooperación transnacional es la menos desarrollada** en términos relativos. Parece que uno de los principales handicaps a la hora de desarrollar este tipo de acciones, es la barrera lingüística. Antes citábamos la necesidad de complementariedad y sinergias, ahora la necesidad de que este intercambio de experiencias se potencie en la nueva Iniciativa tanto entre territorios nacionales, como de forma transnacional, para lo que es necesario que esta realidad se contemple en la futura legislación.

Y terminaré este apartado de valoraciones, resaltando **el poco apoyo que por parte de los Estados se ha prestado al movimiento asociativo de los propios Grupos de Acción Local**. Intentamos fomentar el asociacionismo sectorial y no apoyamos el asociacionismo de

los agentes que intentan lograr ese objetivo. La existencia del Observatorio Europeo LEADER, con sus Unidades nacionales, garantiza obligatoriamente el trabajo en red de los grupos LEADER, pero precisa la complementariedad de las redes asociativas o la visión que se pueda tener de este proceso desde un único Observatorio, será necesariamente sesgada. Similar situación se da en el Comité Consultivo de Desarrollo Rural de la Comisión de Agricultura, donde no están representadas todas las redes asociativas de Grupos de Acción Local de ámbito europeo. Esto también supone un sesgo.

5.2.- DIFERENCIAS DE LEADER PLUS E INICIATIVAS ANTERIORES

Necesariamente hay que **comenzar alabando los aspectos positivos que presenta la nueva Iniciativa** en cuanto a concepción mas integrada y estratégica del desarrollo del medio rural, respecto a Iniciativas anteriores, **y en cuanto a la profundización en el concepto de desarrollo integral**. Así mismo debemos resaltar como **muy favorable la discriminación positiva** que la propia Iniciativa recoge **para aquellos proyectos promovidos por mujeres y jóvenes**, sectores muy importantes para cualquier planteamiento de futuro. No en vano el número de proyectos de que son promotoras las mujeres es superior al 35 % del total de presentados en muchos territorios.

Pero es una lastima que estos avances conceptuales vayan acompañados de un importante paso atrás en un modo de gestión que se ha mostrado muy efectivo hasta la fecha. Este **retroceso puede explicitarse en dos aspectos** que aparecen como cambios fundamentales, que a nuestro entender, resultan negativos:

- La disminución de la autonomía de los Grupos de Acción Local.
- Y el incremento de la aportación económica de las Administraciones Locales a los cuadros de LEADER PLUS.

Un aumento en los controles administrativos sobre las ayudas que se concedan, ha de ser entendible debido a que estamos gestionando fondos públicos, y es necesario un control exhaustivo de los mismos, pero este incremento de burocracia no se ve acompañado de un aumento de recursos para poder asumir estos controles. Esto unido al recorte en la autonomía de los Grupos, se ve reflejado en aspectos como la necesidad de informe previo sobre la elegibilidad de los proyectos, y en el cumplimiento de un mayor número de trámites burocráticos de los expedientes. La visión que desde los Organismos Intermediarios se tiene

sobre este informe previo es la de que el mismo, supone una garantía para los Grupos de la correcta elección de los proyectos auxiliables, pero realmente resultará difícil de compaginar el concepto de innovación implícito en la Iniciativa LEADER, con los aspectos burocráticos propios de cualquier administración. Puede que se esté poniendo en tela de juicio, la idoneidad de algunas actuaciones con motivos para ello, pero por a la vez se están coartando soluciones imaginativas, que se han demostrado correctas para algunas problemáticas encontradas.

Como consecuencia de ambos cambios, los grupos de LEADER PLUS serán mucho más similares en su funcionamiento al de cualquier oficina de una administración, con las ventajas e inconvenientes que ello conlleva.

El segundo aspecto es más preocupante. Cuando hablamos de territorios rurales, estamos hablando de despoblación, de población diseminada en muchos núcleos, y de Entidades Locales pequeñas no solo por su tamaño poblacional, sino también en la disponibilidad de recursos. **El incremento de la aportación de la Administración Local de un 5 % hasta un 11,43 % en algunas regiones, es difícil de asumir por la mayoría de pequeños municipios.** Y esa dificultad guarda una proporcionalidad clara con el grado de depresión económica del territorio: cuanto más deprimido, más difícil de acometer esa aportación. A este problema, se debe añadir que el obligar a una participación de la sociedad civil, como mínimo, en un 50 % de la composición del GAL, puede interpretarse como una falta de reconocimiento a la tarea que las Entidades Locales han venido desarrollando desde hace años, en territorios donde el movimiento asociativo carece de implantación. Por tanto, aunque necesaria la participación civil, no lo es menos reconocer que la de las Administraciones Locales también lo es.

6.- UN OBJETIVO GENERAL Y CUATRO RETOS

Pero no solo debemos hacer una valoración, que podemos realizar a partir de indicadores constatados y disponibles sobre lo que ha sido la Iniciativa LEADER II en Europa, o PRODER en España, o los datos de la aplicación del resto de medidas de la política de desarrollo rural. Permítan exponerles los **retos** que, en nuestra opinión, deben afrontar las políticas comunitarias futuras, que inciden de una forma directa en el mundo rural.

6.1.- UN OBJETIVO GENERAL: LA NECESARIA COMPLEMENTARIEDAD RURAL - URBANO

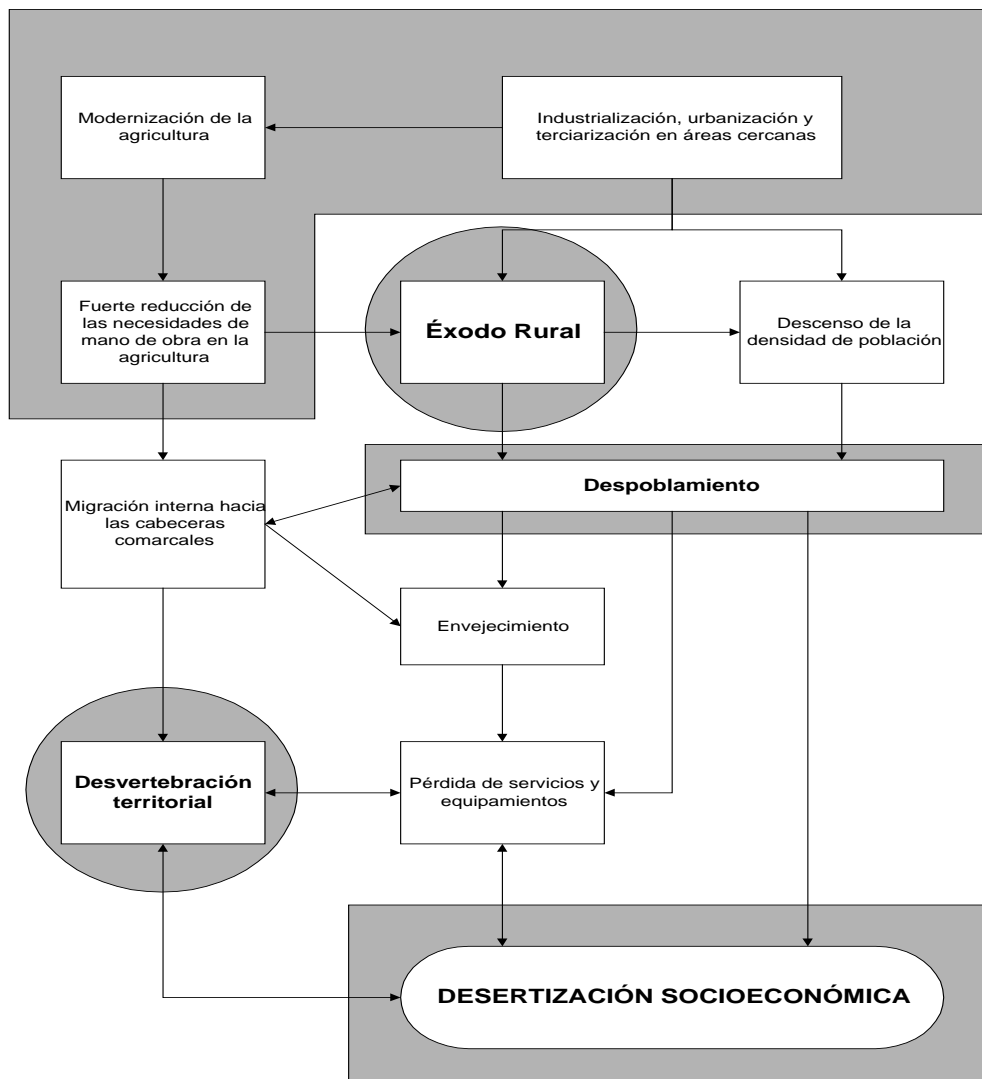
La desconfianza de los ciudadanos y ciudadanas del medio rural, en que la Política Agraria Comunitaria pueda dar respuesta a la totalidad de retos pendientes, es evidente. Pero aún en el hipotético caso de que esta PAC recogiera todos ellos, siempre resultarían insuficientes. Se hace imprescindible para esa política europea, la complementariedad de actuaciones por parte de los Estados y las Regiones tendentes a corregir las desigualdades, en una apuesta decidida por revitalizar lo rural.

Si tuviésemos que recoger en una sola idea los retos que en este sentido tienen UE, Estado, Regiones y Entidades Locales, podríamos hacerlo en "**la necesidad de HACER COMPLEMENTARIO LO RURAL Y LO URBANO**", que hoy aparecen como mundos enfrentados, pese a que esa diferenciación urbano-rural carece de sentido cada vez más, ante lo que suponen hoy la sociedad de la información y las nuevas tecnologías. En las zonas rurales se mantienen aspectos que han desaparecido en las ciudades, y los ciudadanos de las urbes, pueden sentirse con el derecho a exigir a los ciudadanos del medio rural, el deber de que sigan conservándolos. Pero para ello es imprescindible que ese medio rural perciba un rendimiento económico y de reconocimiento, por el hecho de conservarlo, porque conservación y disponibilidad de recursos están estrechamente vinculados. Tan necesario es satisfacer el atractivo de lo urbano para los ciudadanos y ciudadanas del medio rural, como el atractivo de lo rural para los habitantes de las ciudades.

PRIMERO: UN POSICIONAMIENTO CLARO ANTE EL DECLIVE RURAL Y LA GLOBALIZACIÓN

El primer reto específico que deben tener estas políticas comunes a todas las Administraciones, es el de mostrar un **POSICIONAMIENTO CLARO ANTE EL DECLIVE RURAL Y LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMIA. Los agricultores y ganaderos no solo se ven con la necesaria actividad agraria, sino que deben gestionar todo el espacio rural con sus recursos naturales, culturales y de patrimonio.** Y además, esto deben hacerlo en un medio, donde pervive, el triste problema de la despoblación, que no es exclusivo de nuestros días. Conocemos sus consecuencias no solo sobre el territorio físico, sino sobre la cultura, el patrimonio o las tradiciones de los pueblos, etc. Pero además de las consecuencias, también persisten las causas, que citábamos al principio: políticas y económicas. El sector agrario se está reestructurando pero no se basta por si solo para garantizar un desarrollo de los espacios rurales.

Las preguntas que surgen son dos: ¿ **cuantos agricultores y de que tipo, deben permanecer?** o ¿ **qué tipo de explotaciones agrarias queremos, las comerciales o las familiares?**. Las sucesivas reformas de la PAC están produciendo a las pequeñas explotaciones familiares una situación de crisis irreversible, fundamentalmente en los países mediterráneos. El abandono de la agricultura ha provocado una secuencia de hechos relacionados: menor población igual a menor oferta de equipamientos y servicios, y consecuentemente igual, a menor población rural. La grafica siguiente puede ilustrar este fenómeno.



Las políticas de vivienda, de servicios y de empleo se apuntan como instrumentos contra la despoblación, pero **solo la calidad de vida vale como argumento para poder hacer atractivo vivir en el pueblo en lugar de en la ciudad.**

El fenómeno de **la globalización económica**, al igual que tendrá diferente impacto en los países del norte que en los del sur, también **tendrá diferentes consecuencias en el medio urbano y en el rural, fundamentalmente por el distinto grado de organización social**. García Bartolomé define su manifestación como "globalización de lo local" dando como resultado lo que él llama "aldea glocal". Resulta básico que el posicionamiento de las políticas respecto a esa necesaria discriminación positiva del medio rural sea claro.

SEGUNDO: LA NECESARIA COHESIÓN SOCIOECONÓMICA

El segundo reto de esas políticas europeas pasa por **garantizar** en ellas **LA COHESIÓN SOCIOECONÓMICA**, que permita recibir más, al que tiene menos, pero priorizando esas ayudas e inversiones a que los territorios se doten de infraestructuras de las calificadas como imprescindibles para cualquier tipo de desarrollo. Sin esas infraestructuras locales resulta imposible un planteamiento de mejora de servicios en el medio rural que aumente su atractivo como primera residencia. La ampliación de la UE a nuevos países, alterará el puesto de los actuales miembros en una clasificación en función de su riqueza. Pero el hecho de figurar en un grupo u otro, no significará que en un mismo estado no existan territorios que sigan manteniendo indicadores de depresión económica severa, junto a otros con mayor renta. Parece lógico plantear que a la hora de afrontar **la distribución de fondos**, esta se haga no **con los datos** del conjunto del Estado, sino con los **propios de cada territorio desfavorecido**.

La Unión Europea, Los Estados y las Regiones, tienen por delante una tarea ingente para lograrlo. Sería necesario plantear una serie de actuaciones que se contemplasen en **un gran pacto por la Política Agraria Comunitaria y por las Políticas de Desarrollo Rural. Es necesario que todas las medidas configuren una Política Agraria y Rural Común**. En ese gran pacto, podríamos reivindicar actuaciones como revisar la compensación de las rentas agrarias introduciendo criterios de modulación (de los que hasta ahora se habla mucho pero que no acaban de verse) en las mismas sobre la base de indicadores de características territoriales; o la adopción de medidas fiscales específicas favorecedoras de zonas demográficamente en declive. Pero en el fondo estaríamos hablando de la necesidad de **CAMBIAR LA ACTUAL POLÍTICA DE PRECIOS AGRARIOS POR UNA POLÍTICA DE RENTAS RURALES**, entendiendo que no solo se trata de mantener las rentas en el sector agrario, sino de favorecer una diversificación de las mismas, y una mayor sostenibilidad de la

economía rural, que teniendo en cuenta todos estos aspectos, garantice la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas del medio rural europeo.

TERCERO: EMPLEO Y PROMOCIÓN ECONÓMICA

Lógicamente, un objetivo que parece fundamental su logro, es la necesaria complementariedad de las políticas específicas de desarrollo rural con las **políticas de EMPLEO Y PROMOCIÓN ECONOMICA** que impulse la propia UE. Estas políticas deben permitir la búsqueda de rentas complementarias a las agrarias, y la creación de empleo como instrumento para luchar contra la despoblación. Para ello es necesario plantear que al medio rural lleguen **la INNOVACIÓN, la SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN, las NUEVAS TECNOLOGÍAS, INVESTICACIÓN + DESARROLLO**, etc., como sectores capaces de hacer posibles la creación de empleo y esa promoción económica.

La denominada **Sociedad de la Información**, entendiendo este concepto como **"el estadio de desarrollo social caracterizado por la capacidad de sus miembros, para obtener y compartir cualquier información, instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera"** (La sociedad de la información, presente y perspectivas 2000). Telefónica), tiene por sí misma una importancia básica. Estamos ante el factor que **puede representar un mayor riesgo de discriminación del mundo rural**. Si la ruralidad es ya de por sí un factor de discriminación socioeconómica, esta se puede ver agravada si las distintas políticas no son capaces de garantizar que las nuevas tecnologías tienen igualdad de posibilidades de desarrollo en el medio rural que en el urbano. **En un país como España, esto se agrava** si tenemos en cuenta datos como que el acceso regular a la red en cuatro regiones españolas es inferior a un 5 % (Anuario 2000 Fundación La Caixa), o que pese al incremento de la inversión per capita en estas infraestructuras que es superior al de los países del entorno, esta inversión sigue siendo baja para el nivel económico del país. **Si estos datos se trasladan al medio rural, el panorama resulta desolador, o cuanto menos desalentador, por las distancias existentes entre las zonas urbanas y los territorios rurales**. Las grandes infraestructuras europeas deben contemplar su desarrollo en esos territorios. Esta nos parece la piedra angular del futuro de los espacios rurales, aunque aún no existen estudios serios que ratifiquen la existencia de ingresos en las zonas rurales por este concepto, el potencial que puede suponer es innegable.

CUARTO: UN DESARROLLO SOSTENIBLE

El cuarto de los retos o principios que en nuestra opinión debe contemplarse, no puede ser otro, que el garantizar que el desarrollo que promuevan esas políticas, sea un **DESARROLLO SOSTENIBLE Y SOSTENIDO**. Sostenible por respetuoso con el entorno y equilibrado con la realidad presente y planificando para el futuro. Sostenido porque cualquier política de desarrollo rural no puede dar frutos a corto plazo, siendo necesario que sean actuaciones constantes en su aplicación en el tiempo. **Este enfoque de desarrollo sostenible en las políticas de Desarrollo Rural, hasta ahora ha sido más una declaración que una práctica.**

Pero, antes lo decía, también para cualquier proceso de desarrollo sostenible e integral, resultan imprescindibles las **políticas de orientación territorial**. Para el profesor Joan Romero en "Nueva cultura y articulación social de los territorios", esas orientación del territorio se concretaría en cinco ideas:

Desarrollo espacial poli céntrico y equilibrado;

Ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas;

Desarrollo endógeno, diversidad y potencialidades rurales;

Acceso equitativo a las infraestructuras y el conocimiento;

Y gestión prudente de la naturaleza y del patrimonio cultural.

Cualquier proceso de desarrollo sostenible debe contemplar la complementariedad de lo público y lo privado en un objetivo común, y la diversificación de las actividades económicas sobre un territorio. Son muchas las nuevas actividades que podemos desarrollar en el medio rural que respetan ese principio. Un ejemplo de ello puede ser la agricultura ecológica, una actividad, que se adecua fácilmente a las características de muchos territorios, pero faltan agricultores y ganaderos que se incorporen a ella, y sería necesario estimular su crecimiento. Igual podríamos decir de otras actividades relacionadas con los recursos forestales, que deberían contar con planes específicos de ayuda para desarrollarse.

Pero es innegable que **la sostenibilidad requiere el apoyo decidido a la participación de la sociedad civil en todo el proceso.** En este sentido, el papel que pueden jugar las redes asociativas de los Grupos de Acción Local, plasmando esos principios en las actuaciones y favoreciendo el intercambio de experiencias y la innovación, puede resultar decisivo.

7.- NUEVOS INSTRUMENTOS: BÚSQUEDA DE VALOR AÑADIDO Y DE NUEVOS POBLADORES

Con los cuatro principios enumerados con anterioridad, se pretende impulsar un modelo de medio rural europeo más solidario, justo y respetuoso con el medio ambiente, que será capaz de aprovechar muchos recursos que hoy por hoy son ociosos, para transformarlos en instrumentos de promoción económica. Pero será necesario profundizar en los mecanismos que permiten **dar VALOR AÑADIDO a esos productos rurales** en todo el proceso de producción, transformación y comercialización, porque parece lógico que una sociedad moderna y organizada, sea eficaz y eficiente en la aplicación de esas políticas.

Ya he citado anteriormente la vivienda, los servicios y el empleo, como tres instrumentos importantes para luchar contra la despoblación en el medio rural. Pero ellos, solo podrán garantizar la estabilidad de la actual población, y siguen resultando insuficientes para alcanzar una masa crítica en los territorios, que permita dimensionar y gestionar adecuadamente los recursos y los servicios a la población. Por ello consideramos que resulta imprescindible abordar nuevos planteamientos que permitan al medio rural incorporar **NUEVOS POBLADORES**. Parece impropio del nuevo siglo, hablar de territorios despoblados y paralelamente limitar los cupos de emigración, o hablar de falta de viviendas y a la vez hablar de viviendas abandonadas en el medio rural. Históricamente esto ya se ha hecho, y hoy día ya existen experiencias concretas que están obteniendo resultados positivos de repoblación en determinados municipios rurales. **Esa repoblación es posible si se dispone de los recursos necesarios**, por lo que se deben introducir ayudas para la restauración del patrimonio de la vivienda rural, que permita desarrollar políticas de repoblación y adecuación urbanística de los pueblos. Pero en ningún caso olvidar, que necesariamente también deben tener presencia los principios de equidad y equilibrio territorial.

8.- PRIMERAS CONCLUSIONES

La Política Comunitaria y de algunos Estados miembros en pro de un desarrollo rural integrado y sostenible, de la que la Iniciativa **LEADER** es un valioso exponente, **ha tenido el acierto de poner en primer plano lo que hasta ahora ha supuesto una revolución silenciosa en el mundo rural. Las perspectivas son claras: cada vez menos sector agrario y mayor desarrollo y diversificación económica.**

Pero las preguntas siguen sin una respuesta concreta: ¿Cuánto sector agrario queremos? ¿Qué tipo de desarrollo rural queremos?. De continuar los actuales planteamientos, parece que las respuestas van hacia una agricultura con pocos agricultores, y hacia un medio rural similar al urbano, olvidando la sostenibilidad.

Está en marcha por lo tanto, un proceso que debe significar un antes y un después de las zonas rurales, por eso debemos perseguir que instrumentos **como LEADER o PRODER, las medidas de acompañamiento y el resto de nuevas medidas que componen la actual estructura presupuestaria del Desarrollo Rural permanezcan**, pero que **en lugar de aumentar su complejidad, se adecuen a las diversas realidades**, y que a la vez se produzcan sinergias con otras políticas que se apliquen sobre el medio rural. Para que la calidad de vida de millones de ciudadanas y ciudadanos que viven en el territorio rural europeo, tenga una perspectiva de futuro esperanzadora, **hacen falta estos instrumentos** y todos los posibles. **Pero deben ser coordinados, y distribuidos sobre la base de una ordenación territorial europea, fruto de un gran pacto político, y de una manera solidaria entre los territorios, y no solo una distribución de fondos entre países.**

9.- CINCO PREGUNTAS CLAVES Y VARIAS PROPUESTAS COMO RESPUESTA

1. ¿Qué cambios es necesario introducir para mejorar la contribución de los ciudadanos a un nuevo modelo (Ej. transparencia en las políticas, acceso a la información, participación en la toma de decisiones, sistemas de resolución de conflictos, participación en el proceso de planificación, etc.)?

La creación de partenariados "reales" a distintos niveles, en los que la sociedad civil sea "realmente" protagonista, parece cada día más claro que es uno de los más importantes caminos para mejorar la contribución de los ciudadanos.

Muchos países europeos ven los partenariados formados en torno a las Iniciativas Comunitarias como Leader como meras alianzas temporales creadas para testar ciertas políticas innovadoras que, en el caso de su éxito, pueden ser transferidas a las políticas centrales (el "mainstream"). Sin embargo, en España, tanto el Ministerio de Agricultura como muchas Comunidades Autónomas aprecian que una de las principales aportaciones del Programa Leader al Desarrollo rural precisamente reside en el papel de los partenariados locales en la vertebración y dinamización de los territorios rurales.

En consecuencia, España ha continuado el programa PRODER, permitiendo a muchas regiones extender las estructuras políticas y técnicas de los Grupos de Acción a una proporción muy elevada del territorio rural. Esta decisión sitúa a los Grupos de Acción Local y las diversas redes que emanan de ellos en una posición estratégica como herramienta de gestión participativa e integración de las diversas políticas que afectan al mundo rural en España.

Sin embargo, la estrategia española también conlleva una serie de riesgos muy elevados: una excesiva burocratización, una excesiva politización y una posible marginación de los movimientos, organizaciones e instituciones que realmente pueden afectar el desarrollo de las zonas rurales. El enorme esfuerzo de organización y capacitación que supone la creación de un verdadero partenariado local corre el riesgo de diluirse hacia la gestión de otro pequeño programa residual o, peor, hacia un mero reparto de fondos públicos.

Los territorios rurales, aplicando el principio de subsidiariedad, articulan las políticas de abajo hacia arriba con el nivel regional, el nivel nacional y el nivel europeo, para la puesta en marcha de programas de desarrollo rural que permiten la diversificación económica de acuerdo a los recursos locales y con criterios de calidad para los productos y servicios, así como la organización de los sectores de actividad en los territorios para la comercialización y promoción en una economía sin fronteras, formación permanente de los empresarios en función de sus necesidades y colaboración mutua con las universidades, políticas ambientales adaptadas a la naturaleza de los espacios y prácticas de los habitantes de respeto del medio, implantación de las tecnologías de la sociedad de la información para desenclavar los territorios, reconstruir una identidad con su inmenso patrimonio histórico y cultural en un contexto globalizado, en definitiva, una nueva articulación social.

La metodología del desarrollo endógeno en el medio rural se establece en sistemas políticos dinámicos, considerando la sociedad como un sistema en el que las acciones conducen a programas y éstos a la creación de estructuras operativas u organizaciones para la ejecución de políticas sectoriales en los territorios, es decir, un proceso dinámico y sistémico. La movilización social de la juventud rural hacia los valores locales, globales y modernos, y de la mujer trabajadora para las iniciativas empresariales, garantiza la pervivencia de la población en el medio rural.

Las siguientes propuestas van dirigidas a crear las condiciones para poder construir sobre la rica experiencia de democracia participativa que ha supuesto los Grupos de Acción Local, con el fin de consolidar partenariados más sólidos, capaces de asumir la planificación y coordinación de una parte importante de las políticas claves que afectan al mundo rural.

En consecuencia, proponemos convertir a la Iniciativa LEADER y los partenariados que lo dirigen (junto a los grupos PRODER) en una política horizontal, incluida en el main streaming del Desarrollo Rural, y asumiendo la Comisión Europea un papel en la misma equivalente al que mantiene en la aplicación de la política agraria.

a. La descentralización política del Estado a las Regiones en un proceso dinámico que establece la Constitución Española, y la descentralización política de la Provincia hacia las Comarcas que establecen los Estatutos de Autonomía de varias regiones, son un modelo que debe complementarse con una Constitución Europea, que permita la definición de las competencias en cada nivel político de acuerdo al principio de subsidiariedad y en relaciones dinámicas de construcción europea entre la Unión, los Estados, las Regiones y los territorios Locales.

b. En consecuencia, la complementariedad de las políticas de los territorios en base a las competencias públicas de las comarcas en las regiones, ejercidas por los cargos electos locales, y los centros de desarrollo con el mismo ámbito de actuación territorial, con la participación de la población local organizada, para la definición y gestión de los programas de desarrollo rural, son un paradigma de los procesos y tendencias que se están dando en otras regiones de Europa, que refuerzan la participación democrática de los ciudadanos y la política de desarrollo rural.

c. Los cambios deben garantizar la estabilidad e independencia de los partenariados locales. El método se basa en la participación, asunción de responsabilidades y gestión por la población del interés público, en un medio que está sufriendo el cambio más importante y radical desde la revolución del neolítico. La síntesis entre democracia representativa y democracia participativa es el instrumento para la profundización democrática.

d. Esto implica, a su vez ciertos cambios en la naturaleza y en el papel de los actores: Por una parte, el reconocimiento oficial de la capacidad de intermediación de los partenariados (para

este reconocimiento podría ser una idea establecer alguna forma de "homologación" que se basara en los principios de capacidad y legitimación, por ejemplo.

e. Por otra parte, el partenariado debe abrirse a las principales fuerzas que inciden sobre el desarrollo rural, en particular, la entrada progresiva y decidida de los actores que tradicionalmente han representado los intereses de la agricultura en este nuevo proceso.

f. La incorporación de otros tipos de actores en este proceso de intermediación parece cada día más necesaria, concediendo cada vez mayor importancia a la incorporación del llamado "tercer sector" y los colectivos sociales. También es importante, asegurar que los partenariados estén conectados (mediante la participación en redes, etc) con las nuevas preocupaciones de los ciudadanos en cuanto al medioambiente y el consumo de alimentos sanos.

g. En todo caso, es necesario insistir en unos procesos y metodologías abiertas que estimulan la participación de la sociedad civil en un período caracterizado por el consumo pasivo y los medios de comunicación.

h. Por otra parte, estas formas de colaboración y participación horizontal de la sociedad civil deberían disponer de los medios de implicarse en estructuras de partenariado vertical, que facilitasen la canalización de sus ideas y proyectos "aguas arriba", con los objetivos de intervenir y controlar el diseño y la aplicación de las políticas.

i. En particular, la concesión de programas integrados de desarrollo local (rural -urbano) debe de estar condicionada a la existencia de mecanismos de integración a niveles superiores (comités ínter departamentales, comités parlamentarios, task-force, delegación de competencias, etc.) Esta recomendación es tan válida a nivel regional como a nivel nacional y, desgraciadamente, a nivel de la Comisión Europea.

j. Las redes regionales de desarrollo rural, con convenios con las entidades financieras, empresariales, de investigación, y para la cooperación transnacional, deben articularse con las redes nacionales, y con las redes europeas, como la red de Centros europeos de información y animación rural de las Comisión Europea, en conformidad con las orientaciones de Leader. Asimismo, la cooperación de los Grupos de Acción Local en red con actores en zonas urbanas, con actores en terceros países y con representantes de los inmigrantes que cada vez suponen

un porcentaje mayor de la mano de obra rural, puede ayudar a romper el tradicional aislamiento de las zonas rurales.

Si se cumplen estas condiciones los Grupos de Acción Local pueden convertirse en intermediarios idóneos para la planificación y coordinación sobre el territorio de:

- **Diversas medidas del Reglamento de Desarrollo Rural**
- **Diversas medidas del Fondo Social**
- **Ciertas inversiones financiadas por el FEDER**

2. ¿Cómo deben distribuirse los fondos públicos para responder a los cambios en las expectativas de los ciudadanos y los cambios en las funciones de la agricultura y de las sociedades y economías rurales (relación entre el apoyo financiero y ciertas condiciones sociales y medioambientales)?

Si se realiza un análisis para evaluar lo que han supuesto la creación del segundo pilar de la PAC y el refuerzo del mismo, a través de la Agenda 2000, tenemos que reconocer que en realidad lo que ha significado es un cambio de la financiación del FEOGA-Orientación por la del FEOGA-Garantía, pero no la aplicación de nuevas medidas ni el incremento de los recursos disponibles, sino la continuación del enfoque aplicado en el período anterior. Si es cierto que se han integrado acciones y medidas, pero no ha producido una modificación de sus contenidos.

Además en España, el Reglamento de Desarrollo Rural solamente tiene una financiación Europea de unos 1.200 millones de euro por año frente a alrededor de 6.000 millones de euro por año para el primer pilar. Por lo tanto el gasto comunitario sobre las medidas de desarrollo rural en España se sitúan aproximadamente en un 17% de los gastos del conjunto de la PAC (primer y segundo pilar).

En España, las medidas del artículo 33 forman parte de los programas regionales de desarrollo rural por lo que son las CC.AA. las que deciden los fondos que deben destinarse. Se calcula que menos que el 9% del presupuesto del RDR se dedica a medidas no estrictamente agrarias en España. El PRODER (programa nacional paralelo a Leader) representa el 4,6%.

En su conjunto esto implica que se gasta un poco más que el 1,5% del presupuesto de la PAC en las medidas no agrarias de desarrollo rural. El presupuesto de Leader en España es de en

torno a 500 millones de euro *para todo el período (o sea alrededor de 80 millones de euro por año)* y, por lo tanto, no cambia la situación global de forma significativa.

La eco-condicionalidad y la preocupación de los consumidores por alimentos sanos de calidad tampoco tienen el peso que le debe corresponder. Por ejemplo, las medidas de protección ambiental (artículo 33) y las medidas de promoción de productos de calidad no alcanzan el 4% y el 0,38% del presupuesto del RDR respectivamente. Muchas otras medidas pueden tener un impacto dudoso sobre el medioambiente.

En este contexto, la modulación del 20% de la PAC permitido por la Comisión Europea duplicaría el presupuesto disponible actualmente en el Reglamento de Desarrollo Rural. Por la misma regla, el margen de maniobra para aumentar las medidas de diversificación rural, calidad alimentaria y protección ambiental son muchas veces mayor. Sin embargo, el carácter voluntario de su aplicación por parte de los estados miembros hace que conlleve a la escasa utilización en detrimento de una mayor cohesión económica y social

Por otra parte, también podemos apreciar, que son las zonas agrarias que ya contaban con un cierto nivel de diversificación económica las que más han aprovechado los recursos, en detrimento de las zonas con mayor nivel de despoblamiento, donde no se ha conseguido dar una respuesta adecuada a sus problemas concretos. A esto podemos añadir que las diversas medidas, tanto en unos territorios como en otros, han sido aplicadas de forma desigual y con desigual resultado.

Sin embargo, vemos que los dos pilares de la Política Agraria Comunitaria PAC, uno la Política de Mercados y otro el Desarrollo Rural, se constituyen en tres compartimentos estancos. Por una parte, tenemos dos fondos distintos, el FEOGA-Garantía y el FEOGA-Orientación y por la otra, dentro del FEOGA-Garantía tenemos las dos subrúbricas de la PAC (mercados y desarrollo rural), con la imposibilidad de transferir fondos entre las mismas. En segundo lugar, todas las medidas del segundo pilar, implican una cofinanciación nacional por lo que cualquier trasvase entre los dos pilares aumenta el gasto de los Estados miembros y abre las puertas a las críticas de una renacionalización de la PAC.

Por otra parte, con la cada vez más inmediata ampliación de la UE, la situación de las zonas rurales de los actuales países miembros se agravará, al abandonar el Objetivo 1 la mayor parte de las regiones que en estos momentos lo conforman, las más pobres de la Unión actual.

Aunque no deja de ser la realizada, una valoración somera de lo que han incidido estas medidas en el medio rural, no es descabellado deducir de ella que, aunque deben permanecer las facultades de los estados para priorizar las actuaciones en sus respectivos países, se hacen imprescindible establecer unas acciones prioritarias que reflejan las necesidades de la población rural y de la sociedad en su conjunto que sean de obligado cumplimiento en la totalidad de territorios rurales comunitarios.

En consecuencia resulta imprescindible que el Desarrollo Rural se convierta uno de los ejes fundamentales de la revisión de la Agenda 2000, no abordando exclusivamente la mejora de los mecanismos, sino afrontando a la vez los problemas de inaplicación de fondos que se están dando, al aumentar las exigencias de cofinanciación estatal para el Desarrollo Rural. Por lo tanto, aunque los Estados ya están facultados para aplicar la modulación, tendría que ser la propia Comisión, quien plantease la modulación obligatoria y el reforzamiento de la eco-condicionalidad.

a. La modulación obligatoria debe ser el primer paso, pero los otros pasos hay que darlos simultáneamente. El control mediático a que estamos sometidos, puede hacer que la reivindicación de modulación como primer paso, sea vista como un pataleo porque unos pocos perciben mucho. El planteamiento es más profundo, se está hablando de solidaridad entre los ciudadanos europeos y cohesión entre los territorios.

b. Por lo tanto, resulta imprescindible que, junto a la modulación y a la ecocondicionalidad, se plantee implantar una nueva tipología de zonas rurales con distinto grado de cofinanciación comunitaria, en base a su grado de ruralidad y de desarrollo económico de los territorios. Esto es exigible desde el principio de cohesión.

Definir una nueva tipología de zonas rurales, olvidando la actual clasificación de regiones Objetivo 1 y fuera de Objetivo 1, en la que se contemple la diversidad de la realidad europea por territorios, y que permita la aplicación de acciones concretas y con diferente grado de cofinanciación comunitaria, parece una apuesta decidida por desarrollar el principio de cohesión entre los países.

c. La exigencia de **cofinanciación** estatal que implica el trasvase de recursos del primer al segundo pilar da origen a un problema presupuestario que no siempre los

gobiernos estatales o regionales están en condiciones de afrontar. En el Estado Español, con una modulación del 10%, el Ministerio de Agricultura y las CC.AA. tendrían que aportar 110 millones € adicionales cada uno. Es necesario dejar abierta la posibilidad de que los Estados miembros, si así lo desean, puedan aplicar los fondos obtenidos mediante modulación y eco-condicionalidad directamente al desarrollo rural, sin necesidad de cofinanciación alguna.

d. La restricción impuesta de que los montantes provenientes de modulación y eco-condicionalidad deban ser destinados exclusivamente a **beneficiarios adicionales y nuevas medidas**, mediante una contabilización separada y un objetivo último de control, debe ser eliminada. Esta exigencia es contradictoria con el método de programación del desarrollo rural y obliga a los gobiernos a inventar nuevas medidas cuando en muchos casos los programas actuales están infradotados y podrían ser reforzados. La complejidad administrativa que introduce esta exigencia implica ineficacia y desperdicio de recursos. Todos los fondos destinados al desarrollo rural se deben gestionar conjuntamente.

e. El **FEOGA-Garantía no es el fondo adecuado** para financiar las medidas plurianuales que conforman el desarrollo rural, ya que su gestión es anual y no es posible reportar los fondos de un ejercicio a otro. Un único fondo de tipo estructural debe financiar las medidas de desarrollo rural en todo el territorio de la Unión con un único régimen financiero que contemple la disociación pagos/compromisos. La situación actual es incongruente y dificulta una gestión eficaz y común, no hay ninguna razón para que se mantenga.

f. No solo en el marco del territorio se deben contemplar cambios, sino también en las nuevas modalidades contractuales con los beneficiarios, intentando garantizar la creación de empleo y la movilización de los recursos humanos y materiales, que el modelo sea sostenible, y que en todo caso se guarde una coherencia con las medidas del primer pilar. En este sentido se podría explorar el modelo francés que dirige una parte de fondos derivados de la modulación a la financiación de contratos territoriales de explotación.

g. Al mismo tiempo, el continuismo en las acciones que se han mostrado positivas, y la introducción de nuevas modalidades contractuales deben perseguir la dinamización local, sin la que nada de lo anterior es posible que se lleve a la práctica. Además es

necesario, una planificación estratégica y la asistencia técnica a los beneficiarios en todo el proceso. Por lo tanto, volvemos a la importancia de las estructuras partneriales de intermediación.

h. Los costes de funcionamiento de las estructuras de partenariado local (necesarias para mejorar la legitimidad política de la PAC y para profundizar en la aplicación del segundo pilar) deberían venir financiadas íntegramente por los fondos comunitarios. Este principio parece esencial para garantizar la independencia de los equipos técnicos y de las gerencias de las estructuras de partenariado local.

i. Si la UE transfiere al segundo pilar el importe de estos costes de funcionamiento y la Comisión (en la forma en que se aplicó LEADER , como "verdadera" Iniciativa Comunitaria) es el Organismo responsable de los pagos, parece razonable que la Comisión esté legitimada para auditar y revisar la capacidad de gestión y la independencia de estos grupos.

j. En lo que se refiere al papel de los Estados miembros (Em) en el proceso parece necesario mantener los principios de cofinanciación, para lograr el apoyo político necesario a esta idea. En ese caso, los Em podrían tener la facultad de calificar provisionalmente a los Grupos locales (supeditado siempre a que la Comisión ratificara o modificara de manera razonada las propuestas nacionales), y deberían de disponer de la capacidad de formular sus programas regionales, para luego asumir, en su caso, la parte de cofinanciación que les corresponda, en su ejecución.

k. En la transferencia de recursos el centro del debate se ha limitado hasta el momento a la aplicación del objetivo "eficiencia", pero las exigencias sociales de equidad y sostenibilidad no han recibido una respuesta satisfactoria por el momento. Es, por tanto, un tema pendiente que en algún momento deberá ser abordado políticamente.

3. ¿Cómo debe cambiarse o adaptarse el encuadre legal comunitario (acquis comunitaire) para responder a las necesidades y las condiciones agriCulturales de los ciudadanos en una Europa ampliada (tomar en cuenta los aspectos relacionados con la calidad, las reglas para la comercialización de los productos, la aplicación los reglamentos medioambientales, la propiedad del suelo, etc).

Tras la Cumbre de Stressa, la PAC fue realmente una política Común porque sus objetivos coincidían con los de los 6 Estados fundadores de la CEE. Nadie discutía el objetivo productivista porque a todos venía bien y a nadie le venía mal. El *acervo comunitario* se ha construido bajo la hipótesis de que este principio sigue manteniéndose.

Por lo tanto, la actual Política Agraria Comunitaria, está llena de incongruencias, entre sus dos pilares. Mientras el primero tiene un enfoque eminentemente productivista y de mercados, el segundo se orienta hacia el desarrollo rural que no es una política precisamente con criterios productivos exclusivamente.

En la última sección insistimos en el traspaso de fondos de un pilar a otro, pero de nada valdrá este trasvase, si no se define claramente hacia qué modelo de desarrollo caminamos, solo servirá para agravar las incongruencias entre los dos pilares. Con el modelo actual sólo se valoran los volúmenes que se producen, y en ningún caso se está haciendo realidad la multifuncionalidad agraria, la seguridad alimentaria, la sostenibilidad o la cohesión socioeconómica, que la propia UE defiende en sus declaraciones, pero no ratifica con hechos.

Para lograr que la Nueva política para "*el campo*" (término que pretende superar el enfoque, exclusivamente productivista, que ha asimilado durante décadas el territorio al sector dominante en él) europeo vuelva a ser común, debe atender a los objetivos que siguen siendo comunes a todos los Em y que ninguno de ellos considere negativo. Y la tarea no es fácil si se pretende una estrategia de máximos, como se ha venido haciendo hasta ahora. Por el contrario, parece conveniente pensar en que hay que ampliar y diversificar los objetivos de la PAC pero bajo una perspectiva de mínimo común múltiplo, es decir: de todo lo que es deseable tomar como objetivo sólo aquello en lo que todos están realmente de acuerdo (intersección de objetivos en lugar de unión).

En consecuencia, la iniciativa del debate y la consecución de los consensos debe corresponder a las Instituciones europeas (el Parlamento puede y debe jugar un papel especialmente relevante en este proceso), mientras que las reglas del juego que permitan esa ampliación de objetivos sean obligatorias para todos los Em. Sin embargo, y dada la diversidad europea, debe considerarse la posibilidad de que esta nueva forma de enfocar y aplicar la nueva PAC, a partir de un mínimo común, sea complementada y diversificada por los EM, en

función de sus necesidades y posibilidades Para facilitar este enfoque sugerimos los siguientes cambios

- a. Terminar con la división rígida y la competencia entre los tres fondos estructurales (FEOGA-G, FSE y FEDER. Establecer mecanismos para planificar y coordinar todas las medidas y políticas que inciden sobre las zonas rurales (rural "*proofing*"). (Asegurar que la EU tenga las competencias legales necesarias para desarrollar una política rural integrada común)
- b. Debería introducirse de forma efectiva la llamada ecocondicionalidad de las ayudas bajo criterios de sostenibilidad, deberían reestructurarse algunas OCM, debe de introducirse el concepto de ruralidad a la cuantía de las ayudas
- c. En concreto, el concepto de "*multifuncionalidad*" de la agricultura debería llenarse de contenido práctico y operativo y servir de elemento cementador de ese mínimo común.
- d. A esto habría que añadir la delimitación, dentro del segundo pilar, de cuatro funciones específicas: a favor de las medidas agroambientales, a favor de la biodiversidad, a favor del desarrollo socioeconómico multifuncional, y una cuarta a favor de la calidad y la seguridad alimentaria. Esta subdivisión planteada permitiría una gestión más eficiente y la introducción de formas contractuales con exigencias específicas para cada una de las medidas aplicadas.
- e. A partir de estos mínimos se debe permitir a cada Estado miembro avanzar con políticas propias, y a través de mecanismos de cofinanciación, pero de forma que no discriminen ni a sectores ni a regiones ni a productores dentro de la UE, lo que podría provocar mayores disparidades que las actuales.

4. ¿Cómo pueden mejorarse los acuerdos informales o legales entre los actores y los gobiernos nacionales (acuerdos en cuanto a la calidad del suelo, el paisaje, la biodiversidad, el clima, etc)

El próximo mes de septiembre tendrá lugar la Cumbre de Johannesburgo, en la que la Unión Europea, siguiendo los principios de los Consejos de Helsinki, Goteborg y Barcelona y los compromisos ambientales de la Cumbre de Río, deberá definir una política a favor del

Desarrollo Rural Sostenible, entendiendo la sostenibilidad en una doble acepción: ambiental y socioeconómica.

Las ideas contenidas en el "Futuro del Mundo Rural" y en el Decálogo de Cork mantienen su vigencia para hacer esto posible.

En consecuencia, recomendamos la puesta en marcha de dos tipos de instrumentos contractuales:

a. Contratos globales y colectivos para el desarrollo integrado de las zonas rurales con los partenariados reforzados de los Grupos de Acción Local. El objetivo sería ampliar las actuales competencias de los Grupos con la gestión coordinada de ciertas medidas del RDR, el FSE y el FEDER según un plan estratégico territorio. En este sentido se seguiría el modelo de los *Contrats des Pays en Francia*.

b. Por otra parte, una parte de las medidas del RDR podrían gestionarse bajo la fórmula de los contratos de explotación. Los partenariados locales pueden jugar un papel importante en este caso, dando asistencia técnica a los productores y asegurando la coherencia entre los planes para cada explotación y el plan integrado territorial.

5. ¿Cómo deben desarrollarse las relaciones entre la UE y terceros países en cuanto a agricultura, desarrollo rural, calidad alimentaria, para promover el desarrollo sostenible dentro y fuera de la UE:

En primer lugar, el *modelo de agricultura europeo* debería significar tanto un tipo de agricultura como el sistema de protección que se acuerde para ella y el paquete de recursos comprometidos a tal fin. Sobre esa idea, no parece socialmente admisible que la UE prevea para terceros cosas distintas de las que quiere para sí.

Los acuerdos que se adopten para los países PECO, candidatos a la adhesión, no deberían prever mecanismos de apoyo diferentes que los del acervo comunitario una vez superada la fase transitoria de adhesión. Actuar de otra manera pondría en tela de juicio los principios de unidad de mercado y solidaridad financiera.

En relación con terceros países la UE debería mantener principios de coherencia entre su voluntad de desarrollar las zonas rurales, incluyendo la nueva relación entre la agricultura y la sociedad, la competitividad internacional y la solidaridad con los países en vías de desarrollo

En consecuencia,

- a. Primero es necesario saber que modelo será el nuestro, el europeo. Sin esa referencia, cualquier propuesta que afecte a las relaciones con terceros países se convierte en un ejercicio de "realización de profecías".
- b. No obstante es claro el interés de cooperación en primer lugar con los países miembros del Consejo de Europa, en segundo lugar con los países del Magreb, y en tercer lugar con los países del Sur y Centro de América. Los contextos geográficos y políticos son distintos, pero las cuestiones sociales demográficas, económicas culturales y ambientales son similares o están interrelacionadas con los países de la Unión Europea y los futuros miembros. La transferibilidad del método de desarrollo rural en Europea permite salvar las distancias de áreas geopolíticas, grados de desarrollo y de articulación democrática entre estados regiones territorios
- c. La cooperación transnacional debe basarse en partenariados horizontales e igualitarios, una cooperación descentralizada desde los territorios y apoyada por las instituciones comunitarias, nacionales y regionales
- d. En este campo los partenariados de los grupos de acción local y las redes regionales y nacionales de desarrollo pueden jugar un papel importante en la transferencia bilateral de conocimientos con terceros países. Con este fin se debe de relajar la restricción que solamente permite a los grupos de acción local financiar a sus propios gastos en proyectos de cooperación con terceros países. También se debe potenciar activamente la participación de los Grupos de Acción Local en otros proyectos de desarrollo.

10.- FINAL

La Red Española de Desarrollo Rural, y con ella los ciento setenta y cinco Grupos de Acción Local asociados, como agentes que intervenimos en este proceso, estamos dispuestos a cumplir nuestro papel de dinamizadores e impulsores de ese desarrollo, pero es necesario que

los demás agentes, y de forma muy especial las Administraciones Comunitarias, Nacionales, Regionales y Locales de cada país miembro, estén convencidas de que **los recursos destinados a estas políticas son, no solo necesarios, sino una apuesta clara por el futuro y por la solidaridad entre todos los territorios europeos**. Antes citábamos los conceptos de eficacia y eficiencia en la aplicación de esas políticas, necesariamente también deben tener presencia los de equidad y equilibrio territorial.

La nueva Ley de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural debe fijar el marco que haga posible el desarrollo de este modelo participativo propuesto.

Documento elaborado por:

ANTONIO GONZALEZ CABRERA. Presidente de la Red Española de Desarrollo Rural.

EDUARDO RAMOS. Catedrático ETSIAM. Universidad de Córdoba.

MATEO ANDRES. Gerente Red Aragonesa de Desarrollo Rural.

PAUL SOTO. Director del Grupo ALBA.

JOSE LUIS MIGUEL. Responsable de Desarrollo Rural de COAG.

JOSE MANUEL DELGADO. Responsable de Desarrollo Rural UPA.

EDUARDO FANJUL. Presidente de OXFAM/INTERMON.

MIEMBROS DEL GRUPO DE UNIVERSIDADES DE LA REDR:

Fernando Molinero Hernando. **Departamento de Geografía. Universidad de Valladolid.**

Eugenio Ruiz de Urrestarazu. **Departamento de Geografía. Universidad de País Vasco**

Eva Taracido. **Centro de Desarrollo Regional. Sevilla**

Luisa María Frutos Mejía. **Departamento de Geografía. Universidad de Zaragoza.**

Félix Pillet. **Departamento de Economía. Universidad de Castilla – La Mancha.**

Eduardo Ramos Real. **Departamento de Economía. Universidad de Córdoba**

Miren Etxezarreta. **Departamento de Economía. Universidad Autónoma de Barcelona**

Valentín Cabero Diéguez y Jose Manuel del Barrio. **Departamentos de Geografía y de Sociología. Universidad de Salamanca.**

Dominga Marquez. **Departamento de Geografía. Universidad de Sevilla.**

Javier Esparcia y Joan Noguera. **UDERVAL. Universitat de València**

REPRESENTANTES REGIONALES EN LA REDR:

Juan Manuel Fernández Serrano, Representante de Andalucía.

Manuel Conte Laborda, Representante de Aragón.

Francisco González Méndez, Representante de Asturias.

Francisco Blasco Querol. Representante de Baleares.

Francisco Domínguez. Representante de Canarias.

Secundino Caro. Representante de Cantabria.

Antonio González Cabrera, Representante de Castilla La Mancha.

Angel de Prado Herrera, Representante de Castilla León.

Jordi Paris. Representante de Cataluña.

Josep Tortosa Peiró, Representante de la Comunidad Valenciana.

Manuel Fernández Trinidad, Representante de Extremadura.

Jose Luis Coedo. Representante de Galicia.

Julio Grande, Representante de La Rioja.

Jesús Lopez, Representante de Madrid.

Cristina Lopez, Representante de la Región de Murcia.

M^a José Fernández, Representante de Navarra.