



Pasado, presente y futuro de los programas de desarrollo rural

La Red Española de Desarrollo Rural (REDR) es una organización no gubernamental, sin ánimo de lucro, constituida en 1995 con el objetivo

genérico de promover un modelo de desarrollo rural integral y sostenible. Durante su primera década de existencia, la REDR ha ido

creciendo y luchando por afianzar este modelo a la par que lo ha hecho el desarrollo rural en nuestro país y en la Unión Europea.

■ **Aurelio García Bermúdez.**

Presidente de la Red Española de Desarrollo Rural

Aunque la REDR no cuenta con instrumentos económicos concretos que sirvan para plasmar en políticas activas sus planteamientos, sí ha demostrado en sus diez años de existencia que es una importante colaboradora de la Administración y que actúa como representante sectorial de sus asociados, los Grupos de Desarrollo Rural –o Grupos de Acción Local (GAL), como los denomina la Comisión Europea– existentes en nuestro país. Estos Grupos, distribuidos en las diecisiete comunidades autónomas del territorio español a los que pertenecen más de 6.000 ayunta-

mientos rurales donde habitan más de 10 millones de ciudadanos, gestionan programas o iniciativas relacionadas con el desarrollo rural, como la actual iniciativa comunitaria Leader+ (a la que precedieron Leader I y II) y la segunda fase del Programa Operativo para el Desarrollo y la Diversificación de las Zonas Rurales (Proder).

La REDR funciona como una “red de redes” que actúa desde la base, esto es desde “abajo hacia arriba”, lo cual significa que desde la aprobación de sus estatutos fundacionales se apoya en sus Grupos (en cuyos órganos de gobierno participan todos los actores públicos y privados con presencia en territorio) y éstos a su vez en sus redes regionales.

Nuestra tarea consiste en representar los intereses de los Grupos ante las instituciones de ámbito nacional (Ministerios, Agencias y entidades similares) e internacional

(instancias comunitarias y organismos multilaterales), y la de las redes regionales vinculadas a la REDR en representar a los Grupos de su región ante su comunidad autónoma.

Allí donde no existe red regional, la REDR desempeña esa función. Nunca como hoy ha sido tan necesario que los Grupos dispongan de un instrumento de interlocución con las Administraciones dado que estamos en un momento decisivo sobre el futuro de las políticas de desarrollo rural, y una entidad como la nuestra, fuerte, coherente y unida tiene un importante papel que jugar en el modelo a implantar. La prestación de servicios a los Grupos, la formación continuada de los cuadros técnicos, el fomento de la cooperación interregional y transnacional, y la promoción y difusión de los contenidos de las políticas de desarrollo rural a la sociedad, son nuestros retos para crear las bases desde las que dar respuesta a las distintas problemáticas.

Objetivos de la REDR

Los estudios de la Comisión muestran que las zonas rurales europeas cubren el 90% de su territorio y albergan a casi el 50% de la población europea. Sin embargo, muchos ciudadanos europeos siguen pensando que las zonas rurales son áreas marginales, atrasadas y altamente subvencionadas a coste de sus bolsillos. Estos porcentajes y este sentimiento son extensivos a nuestro país. De ahí que gracias entre otros al trabajo de los Grupos de Desarrollo se haya logrado trasladar a la sociedad una visión distinta a la expuesta anteriormente, una nueva imagen de los territorios rurales, territorios que han dejado atrás los tópicos históricos de lo rural para convertirse en una forma de entender que «si se quiere se puede» a pesar de las trabas que se puedan encontrar. Rural ya no es sinónimo de atraso, sino de lucha por salir de un atraso heredado, y para sacar a la luz el fruto de una revolución silenciosa que ha existido en el medio rural español y que está adquiriendo su mayoría de edad.

Como entidad abierta y participativa de los Grupos que la integran donde conviven ideas e intereses plurales, la REDR tiene como objetivos:

- Representar los intereses de los socios ante las diferentes Administraciones (comunitaria, estatal y regional), reforzar su presencia en redes o asociaciones de carácter supranacional y ante los foros nacionales e internacionales donde se discuta y decida el presente y el futuro del desarrollo rural.
- Prestar servicios de valor añadido a los asociados complementando los que ofrecen las Redes Regionales a los GAL en sus respectivos territorios, así como coordinar los esfuerzos de las diversas redes regionales, transferir y difundir información.
- Impulsar políticas de desarrollo sostenible.
- Promover y fomentar medidas que faciliten el desarrollo del medio rural de una forma integral.

Para cumplir con estos objetivos y fines, ayudar a la cooperación de sus socios con Grupos europeos e internacionalizar sus actividades, la REDR ha apostado y creído siempre que había que formar parte de una asociación de ámbito supranacional. De ahí que fuese miembro fundador de la Red Europea de Grupos de Desarrollo Rural (European Leader Association for Rural Development – ELARD) en el año 1999 y ostentase su presidencia entre julio de 2003 y junio de 2005. Actualmente ELARD está presidida por la Red irlandesa, siendo Irlanda el único Estado miembro de la UE que cuenta con un Ministerio de Desarrollo Rural. ELARD está integrada por más de la mitad de los Grupos de Acción Local (GAL) de la UE, de manera independiente o como miembros de redes regionales o nacionales (como es el caso de España, Portugal, Francia, Irlanda, Irlanda del Norte, Italia, Bélgica, Finlandia y Grecia). Están pendientes de incorporarse las redes y/o grupos de Suecia, y es posible que en breve también se asocien de los diez nuevos Estados miembros de la UE que se incorporaron el 1 de mayo de 2004. Con estos Estados miembros, ELARD mantiene muy buenas relaciones a través de entidades como la Red Prepare (PRE-accession PArtnership for Rural Europe).



«Nunca como hoy ha sido tan necesario que los Grupos de Acción Local dispongan de un instrumento de interlocución con las Administraciones»

El nuevo periodo de programación comunitaria 2007-2013

El momento actual en el que nos encontramos es especialmente interesante y preocupante a nivel nacional y comunitario por numerosos motivos, entre otros porque se están fijando las pautas mediante iniciativas legislativas para el futuro del desarrollo rural de los próximos siete años (hasta 2013) y porque la REDR ha sido muy activa en todas las fases y periodos de consulta celebrados hasta la fecha.

A nivel nacional cabe destacar la apuesta, por primera vez en la historia de un Gobierno democrático, por aprobar una Ley específica para el medio rural a la que se denominará muy probablemente Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

En segundo lugar, y a nivel europeo, por la unificación de los instrumentos comunitarios de Desarrollo Rural en tan sólo uno, el llamado Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural (Feader). Esto ha dado lugar a la aprobación de unas Directrices Estratégicas Comunitarias (que los Estados miembros tienen que trasladar de manera teórica a escala nacional en sus Planes Estratégicos Nacionales y de manera práctica en el llamado Marco Nacional).

cas se involucren apoyando económicamente la continuidad de los Grupos de Desarrollo. De los casi 100.000 millones de euros que se contemplan en los primeros documentos de las perspectivas financieras, ni siquiera se han alcanzado 70.000.

Ya en su momento, la REDR hizo saber al Ministerio de Agricultura y a la Comisión Europea su opinión sobre esta nueva reglamentación. En ella se destacaban diversos aspectos como los relacionados con las Orientaciones Estratégicas Comunitarias (aprobadas en febrero de 2006), que debían tomar en cuenta especialmente dos aspectos:

1. Las expectativas de los habitantes rurales de tener una calidad de vida y unos servicios comparables con cualquier otro ciudadano europeo.

2. El papel que juega cada zona rural en el contexto de la globalización.

Las Orientaciones Estratégicas deben marcar las directrices para la articulación de las actuaciones del Reglamento con otras políticas para incidir sobre una serie de grandes temas como pueden ser:

- El cambio demográfico (la despoblación, el envejecimiento y la integración de inmigrantes).

- Los cambios en la movilidad de las personas, que están transformando vertiginosamente el concepto de pue-



Como hemos comentado, en septiembre de 2005 se aprobó el Reglamento de ayuda al Desarrollo Rural a través de un nuevo Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Sobre esta normativa la REDR considera que:

- Se trata de un avance importante.
- Se camina hacia un enfoque cada vez más multisectorial.

- Promueve combinar acciones sobre el territorio.
- Precisa de la intervención de las distintas Administraciones y de la sociedad organizada.

- Parece que recoge objetivos fundamentales en materia de Desarrollo Rural, como son el mantenimiento de la población rural, la competitividad de la agricultura, la diversificación de la actividad económica y la potenciación del desarrollo endógeno del medio rural.

- Carece de dotación económica suficiente para los objetivos que pretende lograr, de ahí la necesidad de que tanto la Administración central española como las autonómi-

blo e incluso de comarca y de mancomunidad. La elección de los territorios debe tomar en cuenta el papel de cada zona rural dentro de unos sistemas territoriales más amplios que incluyen zonas urbanas (cuencas de trabajo con un mosaico cambiante de zonas residenciales y zonas de ocio).

- Las actuaciones sobre las pequeñas infraestructuras y servicios a la población no deben verse simplemente como acciones puntuales, sino como actuaciones piloto articuladas explícitamente con las grandes políticas públicas que afectan las zonas rurales (la educación, la salud, la cultura, las comunicaciones y, naturalmente, las NTIC).

- Es necesario empezar a trabajar seriamente sobre los flujos financieros y las zonas rurales, con los bienes que producen para el conjunto de la sociedad, los flujos privados de ahorro y de inversión, y la política de financiación y gasto público (financiación de los ayuntamientos y mancomunidades).

- Las políticas ambientales deben tomar en cuenta no solamente el papel de protección y conservación de valores ambientales sino el de producción de energía renovable, de nuevas producciones agrarias, de productos y servicios ecológicos, de producción forestal, etc.

- La cadena alimentaria es y debe seguir siendo uno de los pilares centrales de muchas zonas rurales. Las políticas deben de ir dirigidas a reforzar el papel de los pequeños y medianos agricultores cara a los cambios que están teniendo lugar en la distribución. En este sentido es necesario tomar en cuenta que muchas de las políticas de calidad son un arma de doble filo para las explotaciones familiares y las pymes, por lo que éstas necesitan apoyo e innovación.

- Por último, las zonas rurales deben verse no solamente como bellos parajes naturales sino como espacios de cohesión social, igualdad y creatividad. La transformación social de las zonas rurales (papel de la mujer, relaciones inter-generacionales, etc.) puede llegar a producir unos modelos sociales más modernos que los actuales y a la vez más solidarios que los modelos dominantes de las grandes ciudades.

Todo esto implica una serie de instrumentos de coordinación, tanto de los diversos Ejes del Reglamento Feader



como de la relación entre el Reglamento y otras políticas europeas y nacionales. Esta coordinación debe empezar dentro de la propia Comisión Europea, con una mejor articulación entre las políticas de los fondos de desarrollo rural, regional y social. Pero en cualquier caso, esta coordinación debe ser continuada luego en el nivel nacional y en el regional.

Pero es a nivel local donde se produce la relación entre todas estas políticas y el ciudadano. Es a nivel local donde se construye o se destruye una gran parte de la confianza que tienen los ciudadanos y las ciudadanas en sus instituciones públicas. Y es aquí donde la Comisión tiene la posibilidad de utilizar los partenariados Leader con máximo efecto. Ya no solamente como una pequeña política experimental dirigida a las pymes y la artesanía, si no como un modelo participativo de gobernanza capaz de despertar la ilusión de la población.

Con la aprobación de un Eje específico para Leader, la

«Las zonas rurales deben verse no solamente como bellos parajes naturales sino como espacios de cohesión social, igualdad y creatividad»

Comisión ha apostado por potenciar decididamente uno de los métodos que más éxito han tenido en su historia, consolidando la experiencia Leader probablemente como el mayor experimento de democracia participativa que a tenido lugar a nivel europeo.

En cuanto a los porcentajes mínimos por Ejes del Reglamento, éstos son suficientemente bajos para permitir a cada Estado miembro y región gran flexibilidad, a la vez que permitirá demostrar quién apoya y apuesta, y quién no, por una política de desarrollo rural.

Con carácter general, la REDR está de acuerdo con la propuesta de Plan Estratégico Nacional presentada por el MAPA en enero de 2006. También le ha agradecido su apoyo a los Grupos de Desarrollo Rural, al pedir a las comunidades autónomas que dupliquen el porcentaje mínimo del 5% de los fondos disponibles (recogido por la Comisión Europea para el Eje 4), y su impulso a que la metodología Leader pueda aplicarse a los Ejes 1, 2 y 3 del Reglamento Feader. La REDR está convencida de que el planteamiento del MAPA es el correcto, aunque insuficientemente dotado, puesto que para mantener a los GAL con los presupuestos que tenemos en el actual período 2001-2006 habría que incrementar los fondos hasta cerca del 20% (razón por lo cual es tan importante el apoyo y el compromiso económico no sólo del MAPA, sino también de las CC.AA). La propuesta del MAPA va en la línea de una política de desarrollo rural sostenible que persigue como objetivos el cumplimiento de los principios de subsidiariedad, de enfoque territorial, de cohesión económica y social, de creación de empleo, de intercambio de experiencias a través de la cooperación, de sostenibilidad, de respeto del medio ambiente y de participación ciudadana. Estos principios, que aparecen de una u otra manera recogidos en las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo, obligan a aplicar un enfoque ascendente y multisectorial, apuestan por la valoración de los recursos endógenos de cada territorio y son un fiel reflejo de que, con la incorporación de los diez nuevos Estados miembros en mayo de 2004, Europa es mucho más rural que antes, al tener casi un 90% de su territorio como zonas rurales.

La nueva Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural

En el medio rural, un modelo de desarrollo eficaz, solo es posible como objetivo de una política de desarrollo rural basada en los principios de la cohesión, la subsidiariedad, la sostenibilidad. La aplicación de estos principios obliga necesariamente a mantener un enfoque ascendente, inte-

gral y definidor de un modelo sostenible de ruralidad, apoyado en la puesta en valor de los recursos endógenos territoriales.

Para que una Ley de Desarrollo Rural sirva para poner en valor estas características, es imprescindible la puesta en marcha previa a su entrada en vigor, de un proceso de ordenación territorial que en base a unos nuevos indicadores de ruralidad, permita la delimitación tanto del contorno geográfico de los territorios rurales, como de las masas críticas de población para garantizar una gestión eficaz de estas políticas. Este apartado debe ser un Título de la Ley.

Un segundo elemento ya citado, debe ser el concepto multisectorial a aplicar en estas políticas, para que tengan realmente un enfoque integral a la hora de diagnóstico de los problemas, como a la de plantear las posibles soluciones.

El tercer elemento de que la Ley debe impregnarse es el de la participación ciudadana, para lo que debe poner en marcha una serie de órganos de participación, que permita a los ciudadanos rurales tomar parte en las decisiones que van a condicionar el futuro de su territorio.

Estos tres elementos deberían constituir parte de la exposición de motivos de la nueva Ley.

En el medio rural, solo es posible un modelo de desarrollo eficaz como objetivo de una política de desarrollo rural basada en los principios de la cohesión, la subsidiariedad y la sostenibilidad. La aplicación de estos principios obliga necesariamente a mantener un enfoque ascendente, integral y definidor de un modelo sostenible de ruralidad, apoyado en la puesta en valor de los recursos endógenos territoriales.

Para poner en valor estas características es imprescindible la puesta en marcha, previa a su entrada en vigor, de un proceso de ordenación territorial que en base a unos nuevos indicadores de ruralidad, permita la delimitación tanto del contorno geográfico de los territorios rurales, como de las masas críticas de población para garantizar una gestión eficaz de estas políticas.

Un segundo elemento debe ser el concepto multisectorial a aplicar en estas políticas, para que tengan realmente un enfoque integral a la hora de diagnóstico de los problemas, como a la de plantear las posibles soluciones.

El tercer elemento que debe asegurarse es el de la participación ciudadana, para lo que debe poner en marcha una serie de órganos de participación que permitan a los ciudadanos rurales tomar parte en las decisiones que van a condicionar el futuro de su territorio.

Los objetivos básicos que necesita el medio rural podrían agruparse en tres:

- La dinamización de la sociedad rural.
- La diversificación de las economías rurales.
- El equilibrio territorial.

Dinamización de la sociedad rural

Para llevar a cabo esta dinamización habría que incidir en diversos apartados, expuestos a continuación.

Capital humano. En este capítulo deben abordarse diversas materias como formación, jóvenes, mujeres rurales, política de mayores rurales, y movimientos migratorios en el medio rural, donde se aborden los problemas derivados de la necesidad de mano de obra temporal en la agricultura.

Gobernanza. El concepto de compartir las decisiones



de gobierno que afectan a todos, tanto lo público como lo privado, es imprescindible. El papel de las entidades locales es diferente en el Desarrollo Rural según los territorios. En algunos casos resulta imposible concebir el desarrollo de los territorios sin un único agente impulsor: el municipio. Mientras, en otros territorios, el papel a desempeñar por el municipio como dinamizador, se va sustituyendo por la sociedad civil organizada.

Se deben recoger las medidas para el fortalecimiento del tejido asociativo que prepare a la sociedad rural para hacer frente al impacto que en ella tendrá y está teniendo el fenómeno de la globalización.

Política de lucha activa contra la despoblación o neorrurales. No sólo se deben mejorar las condiciones que hagan más atractiva la vida en el medio rural, sino que se deben poner en marcha programas de lucha activa contra la despoblación.

Diversificación de las economías rurales

El concepto de diversificación económica rural no puede ser sesgado a la diversificación de la agricultura. Los recursos con los que se deben contar en la aplicación de estas políticas deben ser coordinados y adaptados a las características de los territorios, con independencia de su procedencia, por la necesidad de complementariedad que las políticas deben tener. Nos referimos a las múltiples políticas que inciden en el medio rural, como la agraria, la forestal, la medioambiental, la de empleo, la de vivienda, la de bienestar social, la de cultura, la de sanidad, la de turismo, y la fiscal. Es por ello que la futura política de desarrollo del medio rural debe tener un carácter transversal, dadas las múltiples áreas que le afectan.

Concluyo con una frase que se hizo célebre en la Segunda Conferencia sobre Desarrollo Rural celebrada en Salzburgo y que dice así: «Una agricultura competitiva por sí sola no salvará a las zonas rurales, pero el desarrollo de las zonas rurales sí puede salvar a los agricultores y a sus familias» (John Bryden). ■