

CURSO DE ESPECIALIZACIÓN EN POLÍTICAS DE
DESARROLLO RURAL Y PROMOCIÓN ECONOMICA.

GRANADA 5, 6 Y 7 DE NOVIEMBRE 2003.

MODULO III: POLITICA EUROPEA DE DESARROLLO
RURAL: LEADER/PRODER.

PONENCIA: Los programas de desarrollo rural en
España. Balance y retos de futuro.

ANTONIO GONZALEZ CABRERA. Presidente de REDR.

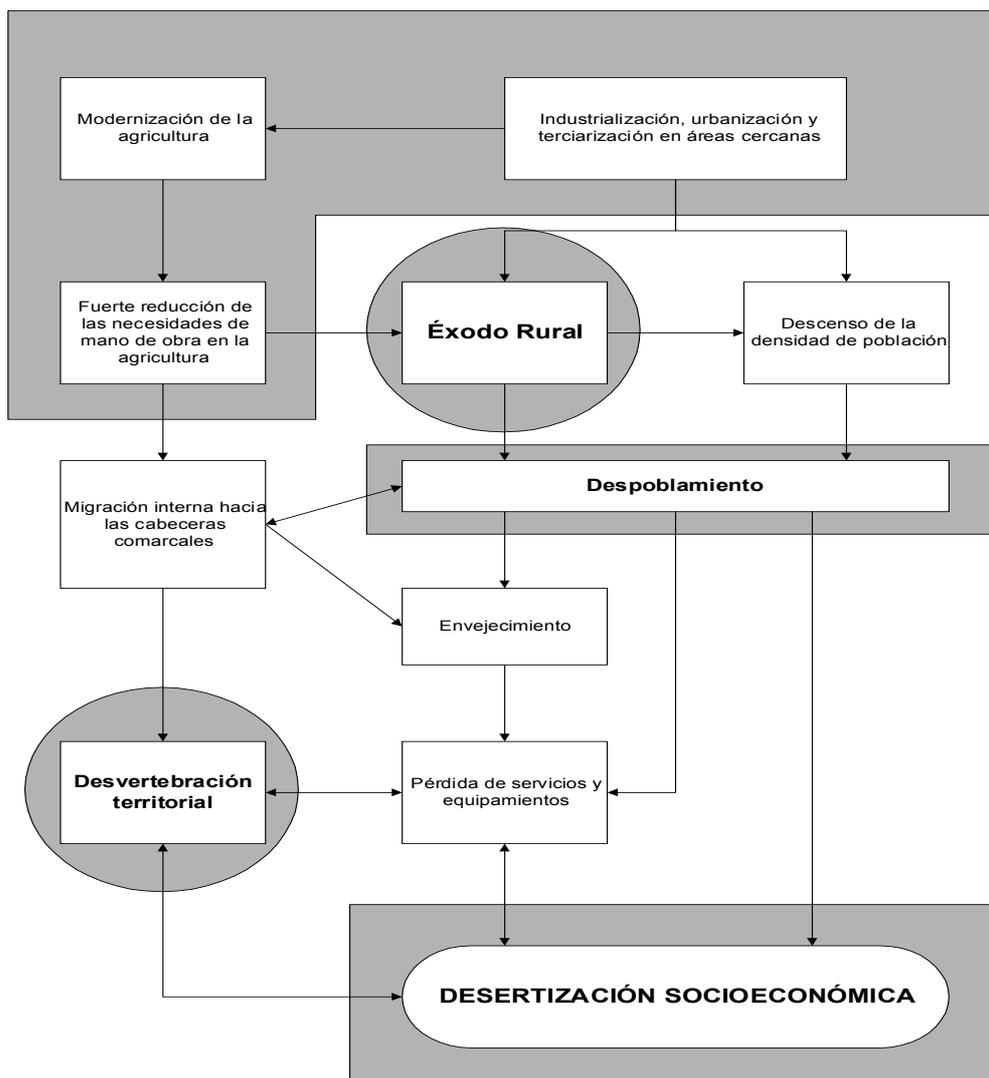
Consideraciones Generales.-

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 con los territorios rurales, 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 vinculadas. 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.

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 ECONOMÍA**. 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 de 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 sus causas: 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: ¿cuántos 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. Resulta básico que el posicionamiento de las políticas respecto a esa necesaria discriminación positiva del medio rural sea claro.

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, altera 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 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, indicadores de características territoriales; o la adopción de medidas fiscales específicas favorecedoras de zonas demográficamente en declive. Pero 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.

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, INVERSIÓN + 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", 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 era inferior a un 5 % (Anuario 2000 Fundación La Caixa) y ahora se acerca a esta cifra, 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.

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.**

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.

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.

La vivienda, los servicios y el empleo, son los tres instrumentos más 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.

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 las Administraciones 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.

La Iniciativa LEADER ha permitido 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, esta estrategia 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 ideas contenidas en el "Futuro del Mundo Rural" y en el Decálogo de Cork mantienen su vigencia para hacer esto posible. LEADER no es simplemente un pequeño programa de creación de empleo en el medio rural. Lo fundamental es el método de abajo-arriba (financiación de un programa estratégico, integrado y plurianual de desarrollo territorial en sus sentido más amplio, partenariado publico-privado, papel clave de la animación y la movilización de actores, hecho a medida de las necesidades de cada territorio, etc.). Este método (y no necesariamente las estructuras actuales) debe extenderse a los temas de fondo que afectan al mundo rural y no solamente una pequeña parcela relacionada con las pymes y el empleo no agrario.

Por ejemplo,

- La descentralización y los cambios en el modelo del estado de bienestar (educación, salud, ayuntamientos, etc.)
- La inmigración y los flujos de bienes y personas con el tercer mundo
- La relación entre rural y urbano.
- La atracción de nuevas actividades económicas y de gente joven.
- La agricultura, el turismo y la conservación de algunos recursos claves como el agua...etcétera...

Al final, la fuente de financiación (FEDER, FEOGA-O, FSE o Iniciativa Comunitaria) es menos importante que garantizar que el mundo rural en su conjunto tenga una dotación significativa para este tipo de política y no se convierta simplemente en un remanente del sector agroindustrial o del mundo urbano.

Obviamente, no se puede abordar todo al mismo tiempo. Los campos y temas prioritarios se podrían perfilar en función de su capacidad de generar alianzas más amplias a favor del mundo rural (pequeños agricultores, otros actores rurales, consumidores urbanos, etc.).

Se podría utilizar la cooperación transnacional en LEADER + para crear las semillas de estas alianzas y privilegiar las redes como sistema de apoyo y promoción.

UNA AGRICULTURA COMPETITIVA

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).

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.

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 nuevos países miembros 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.

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 cimentador 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.
- f. 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 de DR, el FSE y el FEDER según un plan estratégico territorial. En este sentido se seguiría el modelo de los *Contrats des Pays en Francia*.

- g. Por otra parte, una parte de las medidas de DR 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.
- h. 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".
- i. 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
- j. 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
- k. 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.

LA SOSTENIBILIDAD

Los principales obstáculos que encontramos para afrontar un planteamiento ecológico en las políticas de Desarrollo Rural, no pueden ser abordados solamente desde lo local: la escasez de fuentes de energía alternativas, persistencia del uso de combustibles fósiles, etc. El capitalismo exacerbado tiene en el fenómeno de la globalización económica un caldo de cultivo ideal para desarrollarse, y eso hará cada día mas difícil actuar en contra de sus premisas. No obstante, no podemos permanecer de brazos cruzados ante la idea de "lo inevitable". Debemos aplicar la idea de piensa globalmente y actúa localmente diseñando una estrategia territorial con tres objetivos generales: desarrollo sostenible, estabilización demográfica y restaurar el equilibrio de la biodiversidad territorial y los ecosistemas.

A continuación enumeramos una serie de medidas que pueden adoptarse a nivel local para lograr parte de esos tres objetivos, para lo que es imprescindible que estas medidas cuenten con los recursos económicos que requieran en su aplicación dentro de esas políticas de Desarrollo Rural.

1. Elaboración de un Plan Estratégico Local.
2. Aplicación de tasas fiscales a los servicios de vertido, saneamiento, RSU y otros residuos, abastecimiento, y a las estancias turísticas.
3. Convenios de colaboración entre Administraciones para provocar sinergias que destinen recursos a la gestión ambiental.
4. Recuperación de antiguos oficios, artesanías, y restauración del patrimonio natural y cultural del territorio como fuente de empleo.
5. Instalación de viveros de 4 empresas en polígonos rurales.
6. Fomento de la agricultura y ganadería ecológicas, gestión integral de los bosques y buenas prácticas agrícolas.
7. Planes de Ordenación y de Gestión de recursos naturales, vinculados a programas de mejora de los núcleos rurales y su entorno.
8. Adecuación paisajística de las obras públicas en los territorios rurales.
9. Ecoauditorías empresariales, y apoyo al consumo de productos locales.
10. Aprovechamiento de energías renovables.
11. Saneamiento y reciclaje de RSU.
12. Campañas de Educación ambiental y Comités de participación ciudadana.
13. Aplicación de I+D a lo rural.
14. Restauración del patrimonio de la vivienda rural, y aplicación a otros usos.
15. Intercambios culturales y cooperación.
16. Programas de integración social para extranjeros, colectivos en riesgo, disminuidos, y tercera edad.
17. Actuaciones para la conservación de la biodiversidad (viveros de plantas autóctonas y amenazadas, centro de recuperación de fauna, etc.).

UN MEDIO RURAL VIVO

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.

En su conjunto se gasta un poco más que el 1,5% del presupuesto de la PAC en las medidas no agrarias de desarrollo rural. La eco-condicionalidad y la preocupación de los consumidores por alimentos sanos de calidad tampoco tienen el peso que le debe corresponder. Muchas otras medidas pueden tener un impacto dudoso sobre el medioambiente.

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, tras la 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.

Se hace imprescindible establecer unas acciones prioritarias que reflejen las necesidades de la población rural y de la sociedad en su conjunto, y que sean de obligado cumplimiento en la totalidad de territorios rurales comunitarios.

- 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.
- 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. 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 partenariales 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.

MOVILIZAR LA SOCIEDAD LOCAL

Si ha llegado la hora de hacer el mainstreaming de LEADER no puede hacerse sin un mecanismo claro en los Fondos Estructurales para asegurar que se extienda. Y además el hecho que se extienda no quiere decir que no haya necesidad de una futura iniciativa comunitaria – posiblemente haciendo otras cosas paralelas al mainstreaming.

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.

a. La descentralización política del Estado a las Regiones en un proceso dinámico, y la descentralización política hacia las Regiones y Comarcas, es 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.

SIMPLIFICAR LA PUESTA EN MARCHA

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. 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.

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)

Que la metodología LEADER sea objeto de una certificación comunitaria y sirva de base para la elegibilidad de los proyectos territoriales, en el marco de los programas financieros.

Que los futuros reglamentos relativos al desarrollo rural integren las especificidades y las problemáticas inherentes a los proyectos de los territorios rurales, para lo que es necesario revisar a fondo y aligerar todo el circuito de programación, financiación y control:

- Creación de un Fondo Rural para la financiación de estas políticas.
- Supresión de la regla de la anualidad presupuestaria para permitir que las actuaciones de movilización y animación produzcan sus efectos teniendo en cuenta el montante final de los gastos. Para ello es necesaria una programación realmente plurianual,
- Adaptación de las reglas de control
- Tener en cuenta los gastos de animación y de ingeniería, y la elegibilidad de los gastos financieros.
- Supresión de la regla N + 2 y del llamado *dégagement d'office*
- Para los proyectos prolongados en el tiempo (más de un año) permitir el desembolso sobre la base del año N-1 con regularización a posteriori.
- Adopción de medidas financieras que permitan hacer frente a los intereses generados por el retraso en los pagos y que reconozca que la asistencia técnica es una inversión y no un coste de transacción.
- Flexibilización de los requisitos de cofinanciación nacional y privada (las restricciones frecuentemente son nacionales - la media de financiación privada no superó el 13% en Europa durante LEADER II).
- Mejora de las condiciones en que desarrollan su trabajo los técnicos de los partenariados, y los propios partenariados.
- Establecimiento de un sistema de seguros de caución a las ayudas otorgadas a los proyectos.

PROPOSICIÓN FINAL DE LA RED ESPAÑOLA DE DESARROLLO RURAL A LA CONFERENCIA EUROPEA DE DESARROLLO RURAL DE SALZBURGO

CONSIDERANDO:

Que los territorios rurales que representan el 80% del territorio y solo el 20% de la población, están sufriendo verdaderas mutaciones (bajo nivel de instalación de jóvenes en la agricultura, accesibilidad reducida, nuevas demandas sociales en materia de calidad de los alimentos y de protección ambiental, llegada de nuevos pobladores, etc.)

Que los territorios rurales no son homogéneos y presentan también características y problemáticas diferentes (altamente rural, peri urbano, grandes producciones, etc.), y que las regiones europeas que presentan mayor retraso en su desarrollo son esencialmente las más rurales.

Que existe el riesgo real de especialización y deslocalización de las producciones, y de ruptura de la unidad territorial por la aplicación de las políticas sectoriales agrícolas, y que los agricultores van a percibir una parte importante de sus recursos de actividades no agrícolas y no productivas.

Que la política en favor de los territorios rurales, no debe ser considerada como una ayuda compensatoria a los territorios desfavorecidos, sino mas bien como una nueva era de las políticas regionales, considerando los espacios rurales como espacios en evolución con las aspiraciones de los ciudadanos del siglo XXI.

Que la implementación de las políticas de desarrollo rural debe hacerse con y por los habitantes rurales, de abajo a arriba, en aplicación de los principios de buena gobernanza y de subsidiariedad..

Que los territorios rurales de los países candidatos deben disponer de una política de desarrollo rural fuerte para asegurar una transición progresiva de su economía agrícola hacia una economía rural y así evitar la transferencia de los efectos negativos de los cambios hacia las zonas urbanas e industriales.

Que el desarrollo de los territorios rurales es esencial para asegurar la cohesión europea, manteniendo un tejido rural activo, accesible y atractivo y evitando agravar los problemas inherentes a las zonas urbanas por la transferencia de la población.

Que los territorios rurales, como territorios frágiles, se encuentran con dificultades para absorber los fondos públicos destinados a asegurar su desarrollo, por el hecho de la complejidad y la duración de los procedimientos,

pero también por el hecho de que las colectividades locales tengan que cofinanciar.

Que cada vez crece más el peso del control burocrático y la auditoria frente a cualquier interés por los resultados y el impacto real de las políticas sobre la vida de las personas.

Que las reglas de FEOGA Garantía no están adaptadas a las características de los proyectos que surgen del medio rural, que precisan de una fuerte movilización y animación local permanente, que avale los proyectos.

Que solo una pequeña parte de los fondos destinados al desarrollo rural ha servido para financiar proyectos presentados por los actores rurales no agricultores. (Artículo 33).

Que las zonas de los territorios rurales son zonas desfavorecidas en evolución con las características actuales y que las modulaciones necesarias para atender las dificultades de algunos territorios rurales deben ser revisadas..

Que los efectos positivos innegables de la Iniciativa comunitaria LEADER desde sus inicios y siendo pertinente hacer estable esta política de abajo-arriba caracterizada por su aspecto de laboratorio experimental, de acercamiento al territorio y a los partenariados de una forma u otra.

Que LEADER posiblemente se encuentra en una de las situaciones más difíciles de su existencia debido a que existe una falta casi total de visión y liderazgo sobre el papel que pueden jugar las zonas rurales en el proceso tan vertiginoso de globalización que estamos viviendo. Consecuentemente tampoco se perfila el aporte específico que puede hacer LEADER +.

Que han resultado positivas las experiencias basadas en el acercamiento al territorio, así como los contratos territoriales puestos en marcha en algunos programas de desarrollo rural de algunas regiones europeas.

Que la innovación y la transferencia de buenas prácticas ha sido una aportación esencial (por la existencia de redes nacionales y europeas), en el éxito de las políticas de desarrollo rural.

EN BASE A ESTOS CONSIDERANDOS REALIZAMOS LAS SIGUIENTES

PROPUESTAS

Que la política de desarrollo rural, sea considerada como una prioridad europea en materia de cohesión económica y social, para reducir las diferencias entre regiones y pueblos.

Que los fondos destinados al desarrollo rural sean incrementados hasta ser suficientes, para asegurar una política eficaz en los quince Estados miembros y en los diez candidatos.

Que se adopten las disposiciones reglamentarias necesarias para garantizar un reparto equitativo de los fondos entre todos los actores del desarrollo rural, tanto individuales como colectivos, contribuyendo de esta forma al desarrollo de los territorios rurales e integrando las dimensiones económicas, sociales, ambientales y ciudadanas.

Que las enseñanzas de la Iniciativa Comunitaria LEADER se integren en las futuras políticas en favor de los territorios rurales, y que los fundamentos de LEADER sean respetados y no desnaturalizados en los documentos "top down":

- Financiación de los proyectos sobre la base de una estrategia territorial integrada.
- Apoyo a los partenariados publico-privado, y a sus Redes Asociativas.
- Continuar la financiación de las acciones de movilización y animación.
- Poner en marcha las medidas según los principios de subsidiariedad y eficacia.

Que la metodología LEADER sea objeto de una certificación comunitaria y sirva de base para la elegibilidad de los proyectos territoriales, en el marco de los programas financieros.

Que los futuros reglamentos relativos al desarrollo rural integren las especificidades y las problemáticas inherentes a los proyectos de los territorios rurales, para lo que es necesario revisar a fondo y aligerar todo el circuito de programación, financiación y control:

- Creación de un Fondo Rural ESPECIFICO para la financiación de estas políticas.
- Supresión de la regla de la anualidad presupuestaria para permitir que las actuaciones de movilización y animación produzcan sus efectos teniendo en cuenta el montante final de los gastos. Para ello es necesaria una programación realmente plurianual,
- Adaptación de las reglas de control

- Tener en cuenta los gastos de animación y de ingeniería, y la elegibilidad de los gastos financieros.
- Supresión de la regla N + 2 y del llamado dégage ment d'office
- Para los proyectos prolongados en el tiempo (más de un año) permitir el desembolso sobre la base del año N-1 con regularización a posteriori.
- Adopción de medidas financieras que permitan hacer frente a los intereses generados por el retraso en los pagos y que reconozca que la asistencia técnica es una inversión y no un coste de transacción.
- Flexibilización de los requisitos de cofinanciación nacional y privada (las restricciones frecuentemente son nacionales - la media de financiación privada no superó el 13% en Europa durante LEADER II).
- Mejora de las condiciones en que desarrollan su trabajo los técnicos de los partenariados, y los propios partenariados.
- Establecimiento de un sistema de seguros de caución a las ayudas otorgadas a los proyectos.

Permitir a los territorios rurales menos estructurados y especialmente a los de los países candidatos, beneficiarse de un marco jurídico y financiero que permita la experimentación, sea mediante un PIC rural, sea mediante en las acciones innovadoras, o sea aún en un PIC orientado hacia la cooperación e integrando las problemáticas rurales.

Integrar mas fuertemente el desarrollo rural en una dinámica territorial, bien creando un instrumento específico dentro de la PAC, bien incluyéndolo en la política de cohesión económica y social, pero en ambos casos no permitiendo las reducciones en el crecimiento financiero, bien a partir del primer pilar de la PAC, bien a partir de las políticas urbanas, industriales o sociales.

Revisar la composición actual del Comité Consultivo de Desarrollo Rural, incorporando a sus trabajos a una mayor representación de los actores rurales.

UNAS MEDIDAS PARA ESPAÑA

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 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, indicadores de características territoriales; o la adopción de medidas fiscales específicas favorecedoras de zonas demográficamente en declive. Pero 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. Para ello proponemos:

- 1.- La Convergencia de lo rural con lo urbano.**
- 2.- Convertir el DR en una política de Estado.**
- 3.- Revisar el papel de Ayuntamientos y Diputaciones en este proceso (infraestructuras rurales, patrimonio, NTIC).**
- 4.- Discriminación positiva a los municipios rurales en el reparto del Fondo Nacional de Cooperación Municipal.**
- 5.- Dotar un Fondo específico para el Desarrollo Rural en los PPGG del Estado.**
- 6.- Discriminación Fiscal positiva al trabajo en el medio rural.**
- 7.- Políticas específicas en Educación, Sanidad, Vivienda, Empleo y Bienestar Social.**
- 8.- Apoyo a la explotación familiar, al cooperativismo y a la incorporación de mujeres y jóvenes.**
- 9.- Una Ley de Bases para el Medio Rural que haga posible una política integral de DR.**
- 10.- Un modelo participativo basado en LEADER pero menos burocratizado.**