

El modelo extremeño de desarrollo rural



Francisco Javier López Iniesta
Consejero de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura

Concebimos el desarrollo rural como una apuesta por la igualdad de los ciudadanos. En una región eminentemente rural como la extremeña, la apuesta por la igualdad no es nada fácil. Los ayuntamientos constituyen en nuestra comunidad un papel determinante en el bienestar de los ciudadanos. Son auténticos motores de desarrollo en la región.

En el mundo rural, los ciudadanos se sienten alejados de los centros de poder, pero reclaman con justicia los mismos derechos de bienestar de que presume el urbanita. Piden soluciones para seguir viviendo en su pueblo; reclaman que no se abandonen, que les den servicios, bienestar, trabajo..., la felicidad, en suma, del hombre y la mujer actuales.

El desarrollo rural intenta fijar la población en el medio rural con las mismas condiciones y servicios que tienen los habitantes de las grandes ciudades¹.

Aspiramos a un desarrollo solidario y armónico que nos acerque a la igualdad en infraestructuras básicas, recursos culturales, sanitarios o educativos..., en pie de igualdad con los extremeños que residen en el ámbito urbano. En Extremadura hemos creado ya las condiciones favorables para el desarrollo, que la sociedad rural ha sabido acoger, encauzar y recrear, generando nuevas expectativas y posibilidades. En un contexto social y laboral distinto, hemos creado nuevas necesidades. El desarrollo rural se nos presenta, así, en un elemento positivo y di-

ferenciador de Extremadura y nos ofrece un horizonte a medio y largo plazo de pueblos vivos y activos, con posibilidades de empleo no sólo en el sector agrario, y siempre en el contexto de un alto nivel de calidad de vida².

Extremadura es, en los años 40, un mundo rural en el que priman el sector primario, la agricultura de subsistencia y las migraciones. A partir de los 80, aunque sigue primando el sector primario, comienza a hablarse de desarrollo rural y sostenimiento de la población en su hábitat³.

El desarrollo rural en Europa

El reciente Tratado por el que se establece una Constitución para Europa –aprobado en España por referéndum nacional el pasado 20 de febrero– señala que “a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial”.

“En particular, la Unión intentará reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas”.

“Entre las regiones afectadas *se prestará especial atención a las zonas rurales*, a la zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por

▼
Extremadura es en los años 40 un mundo rural en el que priman el sector primario, la agricultura de subsistencia y las migraciones. A partir de los 80, aunque sigue primando el sector primario, comienza a hablarse de desarrollo rural y sostenimiento de la población en su hábitat

ejemplo, las regiones septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña”⁴.

Es decir, la ruralidad está presente en el Tratado, como puede observarse en los capítulos siguientes.

La Unión Europea y el desarrollo rural

En la conferencia pronunciada en la Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de Cáceres el pasado 16 de abril, ya citada, me interrogaba si existía una política de la Unión sobre desarrollo rural. Y me contestaba que no; ni en España, tampoco, aunque la Conferencia de Salzburgo sentó las bases de esa política.

En la actualidad, la agricultura europea tiene que hacer frente a nuevas situaciones y retos, como, por ejemplo, la mundialización de los intercambios, unas mayores exigencias de los consumidores en materia de calidad, o la ampliación de la Unión Europea.

Estos cambios no sólo van a afectar a los mercados agrarios, sino que incidirán también en las economías locales de las zonas rurales. El futuro del sector agrario está estrechamente vinculado con el desarrollo equilibrado del territorio rural que, en la Unión Europea, representa el 80 por ciento del total. Evidentemente, se trata de un desafío de dimensión comunitaria, y la política agrícola y rural desempeñará un papel fundamental en la cohesión territorial, económica y social de la Unión.

La Declaración de Cáceres

El I Encuentro de Cooperación en Desarrollo Rural en la Europa Ampliada, celebrado en Cáceres del 2 al 4 de junio de 2004, dio lugar a la Declaración de Cáceres que, en síntesis, solicitaba un incremento del presupuesto de la UE para programas de desarrollo rural; apostaba porque los objetivos de la política europea de desarrollo rural deberían alcanzarse mediante la preparación de un marco estratégico elaborado por la Comisión Europea, que contemple los principios del desarrollo rural y las prioridades relativas a las peculiaridades de cada zona, y reclamaba, en fin, la elaboración de una verdadera política europea de desarrollo rural a partir de 2007, con un reglamento que unifique los diferentes programas existentes, además de apostar por la potenciación de la Iniciativa Comunitaria Leader y su continuidad a partir de 2007⁵.



El desarrollo rural en España

La Constitución Española de 1978 no se refiere, en ningún caso, al desarrollo rural, aunque el Título I habla de que “los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico. Y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica”.⁶ Ya en el Preámbulo se habla igualmente de “promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida”⁷.

El desarrollo rural en el Estatuto de Autonomía de Extremadura

Igualmente, el Estatuto de Autonomía de Extremadura de 1983 no habla, en ningún caso, del desarrollo rural como política específica; aunque subyace en el fondo del Título Preliminar, al hablar de los objetivos básicos con que ejercerán sus competencias las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura y referirse, entre otros, a “la mejora de las condiciones de vida, elevación del nivel cultural y trabajo de todos los extremeños”, “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los extremeños sean reales y efectivas”, “adoptar las medidas que promuevan la inversión y fomenten el progreso económico y social”, “la corrección de los desequilibrios territoriales de Extremadura” y “asumir, como principal actuación, la defensa del

derecho de los extremeños a vivir y trabajar en su tierra y crear las condiciones que faciliten el regreso a la misma de sus emigrantes”⁸.

El desarrollo rural en el programa de Rodríguez Zapatero

El actual presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, hace suyo en su discurso de investidura el desarrollo rural como uno de los ejes de su política cuando afirma: “Entre los retos que abordará el Gobierno destaca el de situar a España en una senda en que la economía y la innovación tecnológica avancen en paralelo con la cohesión social, con el uso racional de los recursos naturales y con la reducción de la contaminación. Una senda hacia un desarrollo más sostenible y, por ello, más duradero, más justo y más saludable”.

“Un desarrollo sostenible entraña un compromiso con la España rural que garantice su supervivencia y permita una vida con calidad, por la viabilidad de la agricultura familiar y por la competitividad de la industria agroalimentaria”⁹.

El desarrollo rural en el programa de la ministra Elena Espinosa

Fiel a esa política esbozada por el presidente del Gobierno en su discurso de investidura, su ministra de Agricultura, Elena Espinosa, declaraba el 20 de abril de 2004 que sus prioridades a cor-

to plazo serían la modificación de la Ley de Arrendamientos Rústicos, la elaboración de un plan de desarrollo rural y la reestructuración del sector pesquero¹⁰.

La Dirección General de Desarrollo Rural en el MAPA

Poco tiempo después, la política de nombramientos de la ministra Espinosa traía una sorpresa para Extremadura, que hay que incardinarla en los dos puntos anteriores: la creación de una Dirección General de Desarrollo Rural, al frente de la cual situaba a un extremeño con gran experiencia en el mundo rural: Francisco Amarillo, ex consejero de Agricultura de la Junta de Extremadura durante varias legislaturas y ex diputado al Congreso, nombrado el 7-5-2004 (BOE núm. 112).

Tanto la creación de la Dirección General como el nombramiento vendrían a confirmar una apuesta de presente por el desarrollo rural, iniciada en Extremadura un año antes, con la creación de la Consejería de Desarrollo Rural que me honro en presidir.

El Consejo Federal de Desarrollo Rural

A principios de febrero de este año, el secretario de Política Municipal y Libertades Públicas del PSOE, Álvaro Cuesta, y la secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, Soraya Rodríguez, anunciaban en rueda de prensa la creación de un Consejo Federal de Desarrollo Rural, un observatorio permanente dentro del partido, que tendrá como finalidad políticas de desarrollo rural y hacer un seguimiento y diseño de nuevos contenidos en los programas de la UE, como el Leader.

Soraya Rodríguez aseguraba que la constitución de este consejo supone “la apuesta del desarrollo rural y por las personas que viven en el mundo rural”¹¹.

La Ley de Orientación del Desarrollo Rural y la Agricultura

Finalmente, el pasado 1 de marzo conocíamos que el Gobierno prevé aprobar la Ley de Orientación del Desarrollo Rural y la Agricultura a finales de 2005, según figura en las medidas para impulsar la productividad contenidas en el plan de dinamización económico que el Consejo de Ministros había aprobado el 25 de febrero.





El objetivo no es otro que el de avanzar en la diversificación de la economía rural, potenciando las producciones con mayor valor añadido en el mercado y con una contribución al medio ambiente más favorable, como la ganadería extensiva, los productos ecológicos y biocombustibles y la pesca responsable, así como poner en valor los patrimonios histórico-artísticos y ambientales de los territorios rurales a través de modelos de cooperación públicos y privados.¹²

El desarrollo rural en Extremadura

El programa electoral autonómico del PSOE en 2003

El programa electoral autonómico del PSOE en Extremadura para las elecciones autonómicas del 25 de mayo de 2003 aborda en el capítulo dedicado a “desarrollo rural, agricultura y ganadería” (págs. 64-68) no sólo los antecedentes y filosofía del desarrollo rural, sino que fija las medidas, planes y leyes que se propone llevar a cabo para hacerla efectiva.

No anunciaba explícitamente la creación de una Consejería de Desarrollo Rural, pero predefinía muchas de las competencias y objetivos que después le serían propios en el Decreto del Presidente 26/2003, de 30 de junio, por el que se distribuyen las competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura: Plan Especial de Desarrollo Rural, reforzar el segundo pi-

lar de la PAC y el desarrollo rural, Ley de Modernización de la Agricultura y el Desarrollo Rural, Consejo Regional de Desarrollo Rural, Red de Caminos Rurales de Extremadura, Ley del Consejo Regional de Desarrollo Rural...¹³.

El desarrollo rural en el discurso de investidura del presidente Rodríguez Ibarra

En el discurso de investidura pronunciado en la Asamblea de Extremadura el 22 de junio de 2003, el presidente electo, Juan Carlos Rodríguez Ibarra, especificaba ante los diputados su propuesta sobre desarrollo rural con estas palabras:

“Y, por último, hay que aprovechar, como consecuencia de esa nueva estructura de población y del aumento de renta en nuestras sociedades, los espacios de ocio y de calidad de vida que se están planteando como una necesidad que tienen los ciudadanos, como una fuente de riqueza y como una fuente de empleo en las sociedades que sepan aprovecharlo. El que ofrezca ocio en condiciones y el que ofrezca calidad, ése está ganando la batalla. Y aquí interviene de una forma decisiva el desarrollo rural de Extremadura.”

Posteriormente, el candidato a presidente expuso el problema de la unificación de los fondos, hasta ahora dispersos; prometió hacer un plan de desarrollo rural, que los unificara, y un Consejo Regional de Desarrollo Rural en el que estarían representadas todas las zonas afectadas¹⁴.

La creación de la Consejería de Desarrollo Rural

Fiel a ese espíritu expresado en el programa electoral y en el discurso de investidura del presidente, se crea la Consejería de Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura -la única en España- por Decreto del Presidente 26/2003, de 30 de junio¹⁵, que, según el citado decreto, ejercerá la coordinación con las corporaciones locales, ordenación, ejecución y control de las competencias que en materia de Administración local corresponde a la comunidad; las de desarrollo rural, caminos rurales y vías pecuarias; la gestión de fondos europeos e iniciativas comunitarias que financien programas de desarrollo rural y la coordinación, prevención y lucha contra incendios forestales¹⁶.

Por Decreto 82/2003, de 15 de julio, finalmente, se establece la estructura orgánica de la Consejería de Desarrollo Rural, estableciendo sus órganos directivos, así como el ejercicio de sus competencias¹⁷.

El camino del desarrollo a lo rural

La Consejería de Desarrollo Rural surge conjugando municipios y desarrollo, quizá presintiendo el avance que las políticas de desarrollo rural se van avistando desde la Unión Europea. Y surge en un panorama político que ya ha apostado por invertir en el mundo rural, por asentar la población en el medio donde vive, donde desea vivir.

La apuesta por el mundo rural es más difícil: el ciudadano se siente alejado de los centros de poder, pero reclama con justicia los mismos derechos de bienestar que presume el urbanita, al tiempo que clama soluciones para seguir viviendo en su pueblo, reclamando que no se abandone, que se le den servicios, bienestar, trabajo... Todo aquello de lo que se compone la felicidad del hombre actual¹⁸.

Modelo extremeño y retos del desarrollo rural

Objetivos del desarrollo rural en Extremadura

En nuestra conferencia de Cáceres ya citada definíamos que el desarrollo rural en Extremadura debería ser: armónico, solidario y rural, y definíamos los dos ejes del modelo extremeño, basados en un Plan Director de Infraestructuras (agua potable, carreteras y viales) y las infraestructuras para el empleo: planes de empleo y planes de desarrollo¹⁹.

En el documento "Propuestas de actuación 2004", elaborado por la Consejería de Desarrollo Rural para su elevación al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, se trazan toda una serie de políticas para llevar a cabo durante la legislatura, que hagan efectivos los fines que se proyectan.

Entre otros, podemos citar: la Ley de Régimen Local de Extremadura, en espera de la anunciada Ley de Bases estatal; el Decreto regulador de las Mancomunidades de Municipios; la subvención a las agrupaciones de municipios para el sostenimiento común de secretarios-interventores; la creación de la bolsa de trabajo de secretarios-interventores interinos; o el Fondo Solidario de Acción Especial de las Comarcas Deprimidas.

En Desarrollo e Infraestructuras Rurales se prevén las siguientes acciones: el desarrollo integral de las Zonas de Acción Rural; la Agenda Local 21; la creación de una Red de Agentes de desarrollo rural y la creación de un gabinete

técnico de desarrollo rural para proyectos europeos.

Finalmente, se prevén: la creación del Consejo Regional de Desarrollo Rural; el apoyo a los Grupos de Acción Local; el Plan de construcción y mejora de caminos rurales; la elaboración de un Catálogo de Caminos Públicos de Extremadura; la ordenación y uso de las vías pecuarias; y el Plan Infoex.

Conflictos entre ciudad y pueblo

Sin embargo, no deberíamos caer en la tentación, a la hora de hablar de desarrollo rural, de levantar un conflicto que, en todo caso, hemos de abordar y abortar; el mundo rural versus la ciudad, o viceversa. ¿Por qué? Porque ambos son ámbitos locales, que se necesitan y complementan. No debemos, pues, hacer oposición de lo complementario, crear problemas de necesidades comunes y de convertir en mercado único lo que en realidad es un todo armonioso²⁰.

Una realidad en proceso

El desarrollo rural en Extremadura es un reto, un proceso que ha comenzado, que no tiene finalidad en sí mismo y que no tiene meta final, sino logros parciales. El mundo del desarrollo es un mundo a largo plazo, de pasos firmes, contundentes, pero también coparticipados. Si un solo sector se queda fuera del mundo del desarrollo, habrá que retomar hasta que se incorporen cualquier estrategia.

Las estrategias globales de desarrollo en Extremadura pasan por aunar esfuerzos en el mundo del municipalismo, en el mundo de los productores, en el mundo de los empresarios; en el mundo, en definitiva, del desarrollo rural²¹.

Por ello, abordamos como retos de la política rural en Extremadura los siguientes:

- La zonificación: creación de 24 áreas o zonas de desarrollo.
- El diseño de políticas de desarrollo integrales: estrategias de desarrollo.
- La participación ciudadana en los diseños zonales (contar con líderes zonales).
- Participar en el crecimiento sostenible, respetuoso con el medio ambiente.
- La competitividad.
- La concienciación de lo rural como ventajoso (menosprecio de corte, alabanza de aldea)²².



Instrumentos para el desarrollo rural en Extremadura

Hemos dado ya por sentado en Extremadura que el desarrollo rural en Extremadura es una realidad en proceso, un camino abierto al futuro, y hemos definido los retos de esta política. Ahora bien, con qué instrumentos contamos para el desarrollo rural en nuestra comunidad autónoma.

A esta propuesta ya respondíamos en la citada conferencia de Cáceres²³ con los siguientes epígrafes:

- Programas operativos Leader-Proder.
- Programas complementarios.
- Consejos Asesores Técnicos Territoriales.
- Planes especiales de desarrollo rural.
- Consejo Regional de Desarrollo.
- Ley de Régimen Local de Extremadura.

▼ Notas:

- ¹ López Iniesta, Francisco Javier.: *Una Consejería de Desarrollo Rural para Extremadura* (Inédito).
- ² Vid.: *Programa electoral autonómico del PSOE de Extremadura. Elecciones autonómicas, 25 de mayo de 2003*, págs. 64 y ss.
- ³ López Iniesta, Francisco Javier.: *El Desarrollo Rural en Extremadura*. Conferencia pronunciada en la Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de Cáceres el 16 de abril de 2004 (Inédita).
- ⁴ Vid.: *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Parte III, Título III, Capítulo III, Sección 3ª, Título III-220. Edit.: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Ministerio del Interior y Ministerio de la Presidencia. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2004, pág. 91.
- ⁵ Vid.: *Declaración de Cáceres*, en Noticias REDR (en Google).
- ⁶ Vid.: *Constitución Española*, Título I, Capítulo III, Art. 40, 1, Edit.: Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2003, pág. 17.
- ⁷ Ib., pág. 7.
- ⁸ Vid.: *Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Título Preliminar, art. 6, punto 2 y ss., Mérida, 1997, págs. 203 y ss.
- ⁹ Vid.: *Discurso de investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero*, pronunciado en el Congreso de los Diputados el día 15 de abril de 2004. Edit.: Oficina de Prensa Federal del PSOE, Madrid, 2004, pág. 15.
- ¹⁰ Vid.: Elena Espinosa: *Discurso en la toma de posesión de los altos cargos de su Departamento*. Despacho de la Agencia Efe, Madrid, 20 de abril de 2004.
- ¹¹ Vid.: *Noticias de la Red Española de Desarrollo Rural*, pág. 8 (en Google).
- ¹² Vid.: *El Gobierno prevé aprobar la Ley de Orientación del Desarrollo Rural y la Agricultura en 2005*. Despacho de la Agencia Europa Press, Madrid, 1 de marzo de 2005.

El discurso del presidente en Trujillo

Me he referido anteriormente a la filosofía del desarrollo rural expresada en el programa electoral autonómico del PSOE en 2003, a la noción de desarrollo rural expresada por el presidente en su discurso de investidura y al porqué de la creación de la Consejería de Desarrollo Rural.

No quisiera terminar sin referirme a uno de esos instrumentos para el desarrollo rural –el Consejo Regional– y al porqué de su inmediata puesta en marcha en palabras del presidente de la Junta de Extremadura. Lo anunció en su discurso de investidura, junto al Plan de Desarrollo Rural para Extremadura. Insistió en la rueda de prensa tras la presentación del nuevo Gobierno de la VI Legislatura; volvió a reiterarlo en una entrevista concedida a Localia TV; insistió en el asunto durante su intervención en la inauguración de la I Jornada Regional de la Red Extremeña de Desarrollo Rural (Redex) y, finalmente, volvió a reiterarlo el 11-2-2000 tras el Consejo de Gobierno extraordinario celebrado en Piornal²⁴.

Para el presidente extremeño, se trata de aunar todos los recursos y de coordinarlos a través de la Consejería y de ver, a través del Consejo, las especificidades de cada zona para darle la respuesta adecuada.

Ése es, en resumen, el modelo, los retos y los instrumentos con que nos estamos dotando para que la Extremadura rural sea cada día más una realidad viva y en continuo desarrollo. ■

¹³ Vid.: *Programa electoral autonómico del PSOE de Extremadura. Elecciones autonómicas 25 de mayo de 2003*, págs. 64-68. Publicado.

¹⁴ Vid.: Rodríguez Ibarra, Juan Carlos: *Discurso de investidura*. Asamblea de Extremadura, Mérida. Publicado en la revista “La Junta de Extremadura informa”, núm. 6, julio 2003. Edit.: Junta de Extremadura.

¹⁵ Vid.: *Diario Oficial de Extremadura*, núm. 77, de 3 de julio de 2003, pág. 9417.

¹⁶ Ib., pág. 9417.

¹⁷ Vid.: *Diario Oficial de Extremadura* núm. 83, de 17 de julio de 2003, págs. 9881 y ss.

¹⁸ López Iniesta, Francisco Javier.: *Una Consejería de Desarrollo Rural para Extremadura* (Inédito).

¹⁹ López Iniesta, Francisco Javier.: *El Desarrollo Rural en Extremadura*. Conferencia pronunciada en la Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 16 de abril de 2004 (Inédita).

²⁰ López Iniesta, Francisco Javier.: *El Desarrollo Rural en Extremadura*, op. cit., pág. 4.

²¹ López Iniesta, Francisco Javier.: *El Desarrollo Rural en Extremadura, una realidad en proceso*. Conferencia pronunciada en la clausura de las Jornadas Técnicas de Acorex, Mérida, 30-1-2004 (Inédita).

²² López Iniesta, Francisco Javier.: *El Desarrollo Rural en Extremadura*, op. cit., pág. 12.

²³ Op. cit., pág. 13.

²⁴ Vid.: *Intervenciones del presidente de la Junta sobre la creación del Consejo Regional de Desarrollo*, Servicio de Documentación de Presidencia de la Junta, Mérida.