

Los territorios rurales, en el centro de la Estrategia Europa 2020

Patrice Collignon ►
red@ruraleurope.org
Director de Ruralité-
Environnement-
Développement
(RED)

Esta segunda década del milenio se abre con unas perspectivas difíciles, con un telón de fondo de crisis múltiples, sobre todo económicas, ambientales, sociales y energéticas. Todas ellas son desafíos que plantean a nuestras sociedades una cuestión de carácter global, que nos lleva a replantearnos nuestro modo de vida. Apelan a una respuesta también global, que debe movilizar al conjunto de la sociedad civil. Ante estos retos, cada territorio (rural o urbano) debe ser reconocido en su propio valor, ya que son elementos potenciales para contribuir a encontrar soluciones a los problemas que nos afectan.

Las zonas rurales constituyen uno de los pilares sobre los que se ha desarrollado la sociedad humana, y estas zonas tienen mucho que aportar ante los desafíos actuales. Así, en el plano energético, el aprovechamiento creciente de las energías alternativas, en gran parte desarrolladas en las zonas rurales, reducirá las necesi-

dades en combustibles fósiles. También el medio rural puede aportar soluciones para la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero, así como para la innovación territorial.

A nivel europeo, las zonas rurales son también actores importantes en la generación de riqueza y en la contribución al crecimiento económico en la UE. Es importante recordar y subrayar el potencial y las externalidades positivas de los territorios rurales, que cubren casi el 90% del territorio europeo, generan el 53% del empleo y el 42% del valor añadido, representando el 54% de la población europea. Además, en las zonas rurales se da una mayor diversidad económica, siendo mejor su capacidad de adaptación a los impactos económicos y la competitividad.

Más allá de estos elementos generales, los territorios rurales se caracterizan por los siguientes rasgos: su riqueza en biodiversidad y recursos naturales; su capacidad para la producción de alimentos cuya calidad viene marcada por el propio territorio; el valor de su patrimonio y diversidad paisajística; la riqueza de su tejido empresarial basado en pequeñas empresas (principalmente artesanales); su capacidad para responder a las demandas de la sociedad en materia de ocio y recreación en los espacios naturales; el valor de sus actividades culturales; su capacidad para la innovación en materia de democracia directa en el ámbito local.

La vitalidad de las zonas rurales es, por tanto, un tema importante en la sociedad europea. El mantenimiento de actividades económicas viables para asegurar en las zonas rurales el empleo y fijar población es un elemento clave para responder a los desafíos actuales.

Ciertamente, los territorios rurales presentan hándicaps inherentes a sus características (tales como la menor densidad de población, la menor accesibilidad, la dispersión de sus hábitats...) ante los cuales se están buscando respuestas innovadoras y específicas. Puesto que el mantenimiento de los servicios (por su conexión con la calidad de vida) es determinante en la capacidad de los territorios rurales para afrontar las ne-





▼
Olvidar el objetivo de la cohesión social, económica y territorial tendría, a medio plazo, el efecto de tener que asumir costes considerables, ligados, muchos de ellos, a los problemas generados por una excesiva concentración urbana y por el abandono, a nivel europeo, de ciertas áreas rurales

cesidades y demandas de la población, es importante responder a los nuevos paradigmas presupuestarios y energéticos mediante iniciativas territoriales específicas, inspiradas en las características singulares del lugar donde se vayan a llevar a cabo.

Ya se trate de las políticas de movilidad, urbanística o de equipamientos, la implicación de las entidades locales es una condición necesaria para su éxito, principalmente por el agudo conocimiento que tienen de la realidad local y por su proximidad a la población que demanda esos servicios y equipamientos. Los diversos actores de la sociedad local tienen la difícil misión de integrar las opciones de hoy (definidas muchas veces bajo la presión mediática o la presión de la coyuntura local) en el marco de los compromisos a largo plazo definidos por el Estado o por las instituciones internacionales.

Es importante, pues, integrar verticalmente las orientaciones estratégicas que llevan a cabo las entidades locales (por lo general, con una visión coyuntural y de corto plazo), y también es importante integrar de manera transversal (con una visión reflexiva y de largo plazo) los objetivos y demandas multisectoriales de los territorios rurales, asociando a la población y a los actores locales.

Al nivel de la UE, las orientaciones estratégicas que nos han propuesto como esenciales para el periodo 2014-2020 (crecimiento sostenible, inteligente e inclusivo) no deben ocultar otros objetivos clave de lo que debe ser el ambicioso proyecto de construcción europea: lograr la co-

hesión social, económica y territorial y alcanzar un desarrollo equilibrado y equitativo (tanto en el plano europeo como mundial).

Olvidar el objetivo de la cohesión social, económica y territorial tendría, a medio plazo, el efecto de tener que asumir costes considerables, ligados, muchos de ellos, a los problemas generados por una excesiva concentración urbana y por el abandono, a nivel europeo, de ciertas áreas rurales (con la consiguiente pérdida de producción agraria, de calidad paisajística, de biodiversidad..., sin mencionar las pérdidas culturales que ello originaría).

Por una política europea en favor de los territorios rurales

La política de la UE debe tener, entre sus ambiciones, la de hacer de los territorios rurales verdaderos “polos de desarrollo”, en fuerte interacción y equilibrio con los “polos urbanos”, para movilizar y valorizar el potencial de estos territorios en favor de la Estrategia Europa 2020 y de los objetivos de la cohesión social, económica y territorial que en esta estrategia se plantea.

El reconocimiento de los territorios rurales como “polos de desarrollo”, y no únicamente como espacios naturales y agrícolas, es un paso previo para impulsar los intercambios equilibrados y positivos entre el medio urbano y el medio rural, y para movilizar a los actores rurales. En nombre de la cohesión territorial, los espacios rurales europeos deben ser asociados, en pie de igualdad, con los espacios urbanos para abordar, conjuntamente, la construcción y puesta en marcha de las estrategias de desarrollo en las diversas regiones de la UE.

La política europea en favor de los territorios rurales debe tener, por tanto, como objetivo crear verdaderos “polos de desarrollo” en el medio rural, cuyos objetivos deberían ser los siguientes: 1) integrar, en un determinado territorio, las acciones públicas y privadas en el marco de una estrategia de desarrollo en torno a objetivos compartidos, favoreciendo los partenariados público-privados; 2) consolidar las economías locales para la salvaguarda y creación de actividades y empleo, dando preferencia a la valorización de los recursos endógenos; 3) lograr la cohesión social y territorial mediante la reducción de las disparidades y la mejora de los servicios de interés público y de las infraestructuras de transporte y comunicación; 4) crear y/o reforzar las redes de intercambio de saberes, y promover la coopera-

▼
El “polo rural” no es una entidad ni una aglomeración social, sino un territorio rural movilizado por un proyecto integral de desarrollo, en el que los pequeños pueblos encuentran allí un lugar para construir su futuro

ción; 5) reforzar la participación ciudadana mediante sistemas ascendentes de gobernanza; 6) revitalizar el modelo multifuncional de agricultura, en estrecha relación con los territorios, remunerando de forma equitativa a los agricultores por los servicios prestados y promoviendo una ordenación integrada de las estructuras agrarias; 7) preservar los recursos naturales (biodiversidad, agua, suelo...), el medio ambiente y el paisaje, así como contribuir a la lucha contra el cambio climático, el calentamiento global y las catástrofes naturales; 8) poner en valor el patrimonio y las culturas rurales respetando su diversidad.

La dinámica y el atractivo de las zonas rurales reposan, en gran medida, sobre la vitalidad y la competitividad de la agricultura y la silvicultura, y viceversa. El mantenimiento de una política agraria sólida es, por tanto, un reto importante para los territorios rurales. La integración de la agricultura en las dinámicas locales (mediante la promoción de los mercados regionales, la mejora del valor añadido, la creación de empleo...) debe también ser asegurada por la UE, ya que este modelo de integración contribuye al gran objetivo europeo de la cohesión económica, social y territorial.

La evolución de la PAC debe tener en cuenta esta complementariedad. Articulada en dos pilares (el primer pilar, agrario, de mercado, y el segundo pilar, del desarrollo rural), la PAC debe permitir, a la vez, y en conexión con los nuevos retos estratégicos de la UE, mantener un sector agrario competitivo, productor de alimentos sanos, abundantes y a precios razonables, creador de valor añadido económico y social, y protegido de los excesos del mercado. También debe la PAC mantener la vitalidad y diversidad de los territorios rurales, en los cuales los recursos naturales son un componente esencial tanto de las dinámicas que acontecen en esos territorios como del capital a preservar.

A estos dos pilares de la PAC, cuya dotación presupuestaria debe estar a la altura de los desafíos de la UE, se le deberían asociar, respectivamente, un Fondo Europeo Agrícola de Mercado (FEAM) (para financiar el primer pilar) y un Fondo Europeo de Desarrollo Rural y de Agricultura Territorial (FEDRAT) (para financiar el segundo pilar).

Otras políticas de la UE (cohesión, investigación, energía...) tienen impactos importantes en los territorios rurales, al tiempo que ofrecen importantes oportunidades. Por eso, tales políticas deben ser también movilizadas en pro del des-



arrollo de los territorios rurales, poniendo de forma coherente a disposición de los objetivos ya mencionados sus propios medios financieros (a veces considerables). Sobre este tema de la coherencia trataré en el próximo apartado.

Los “polos rurales de desarrollo”

Un elemento esencial de la propuesta que hacemos desde la asociación internacional RED, con la que pretendemos abrir una vía para utilizar de forma coherente los fondos estructurales europeos, es la creación de los “polos rurales de desarrollo”. El “polo rural de desarrollo” sería un territorio habitado (eminentemente rural o con predominio de población rural) donde los cambios sociales, económicos y residenciales son canalizados en el marco de un proyecto integral y prospectivo de desarrollo.

El “polo rural” no es una entidad ni una aglomeración social, sino un territorio rural movilizado por un proyecto integral de desarrollo, en el que los pequeños pueblos encuentran allí un lugar para construir su futuro. La elaboración y puesta en marcha de la estrategia de desarrollo de estos pueblos se asocia a unos proyectos de desarrollo territorial en los que se definen los objetivos y se plantean los resultados a alcanzar a corto, medio y largo plazo. Son, por tanto, necesarias unas orientaciones claras del desarrollo a seguir, así como disponer de medios humanos y materiales suficientes para alcanzar los objetivos definidos y los resultados esperados. La sociedad civil y los actores públicos deben ser la

▼
Las experiencias que se han puesto en marcha en las dinámicas de desarrollo local, han mostrado el impacto positivo que tienen las sinergias y la cooperación entre los diferentes actores del medio rural a la hora de abordar inversiones y movilizar fondos públicos



base del partenariado público-privado en los “polos rurales de desarrollo”. La experiencia de la iniciativa Leader es un valor importante como enfoque estratégico ascendente y método de trabajo para poner en práctica ese sistema de partenariado, si bien existen otras experiencias dignas de ser tenidas en cuenta en otros países de la UE.

Planteando las estrategias de desarrollo territorial en el marco de perspectivas plurianuales de programación, se estimula el compromiso de las estructuras políticas y administrativas y la adhesión de los diferentes actores locales. Las experiencias que se han puesto en marcha en las dinámicas de desarrollo local, han mostrado el impacto positivo que tienen las sinergias y la cooperación entre los diferentes actores del medio rural a la hora de abordar inversiones y movilizar fondos públicos. Esta es la clave para liberar el importante potencial de desarrollo que encierran los territorios rurales.

Tres escenarios para el futuro fondo FEDRAT

La valorización de los recursos endógenos y de las especificidades de los territorios rurales constituye el elemento motor de las inversiones para el desarrollo de estas áreas y debe ser el marco idóneo para la puesta en marcha de las acciones innovadoras. En ese contexto, la importan-

cia de las inversiones en bienes inmateriales (animación, formación, asistencia técnica...) debe ser tenida en cuenta: de ahí la propuesta de que las inversiones en estos bienes sean financiados por el futuro fondo FEDRAT (Fondo Europeo de Desarrollo Rural y de Agricultura Territorial).

Acompañado de la creación de un Observatorio de los Territorios Rurales, las futuras políticas de desarrollo rural se articularía, así en torno a tres ejes, portadores cada uno de ellos de medidas renovadas y financiadas por el FEDRAT.

Eje 1: Elaboración y puesta en marcha de proyectos integrados de desarrollo sostenible de los polos rurales

La financiación de estos proyectos debería ser materializada a través de contratos con objetivos negociados al nivel de las entidades locales, haciéndose la programación a la escala local... Debe señalarse que en el apoyo a la innovación, la ingeniería, la formación y los intercambios de saberes y conocimiento, el trabajo en red (Eje 3) es el complemento indispensable de estas acciones.

Eje 2: Adaptación de las explotaciones agrarias y forestales a los objetivos del desarrollo territorial

Entre las medidas a poner en marcha en favor de los titulares de explotaciones agrarias y forestales se dará prioridad a las medidas ligadas a la

formación, en aras de facilitar la transición, creación o diversificación de las empresas agrarias y forestales. También se apoyará la viabilidad y rentabilidad de las explotaciones agrarias y forestales que se guíen por criterios de competencia, así como a las que apuesten por la innovación, la creación y distribución de productos de calidad, y la reorganización de los circuitos de venta.

Eje 3: Formación, ingeniería e intercambio de saberes y conocimientos

La implementación de este eje pasa por proponer medidas que respondan a la demanda del conjunto de los actores rurales y que apoyen los dispositivos de formación, la ingeniería del desarrollo rural, la investigación y desarrollo, y el trabajo en red. Las acciones sobre temas insuficientemente explorados o novedosos podrían beneficiarse también de ese apoyo.

Los debates en curso

Tres objetivos propone hoy la Comisión Europea para la reforma de la PAC pos2013: 1) mantener la capacidad de producción agraria en la UE; 2) asegurar la prestación de bienes públicos ambientales tales como la gestión sostenible de los recursos naturales y la preservación del paisaje y de los espacios rurales, contribuyendo a la vitalidad de las zonas rurales y al equilibrio territorial de la UE.

Tales objetivos responden a los grandes desafíos planteados por la UE, pero la PAC de después de 2013 debe tenerlos en cuenta de forma equilibrada. Marginar uno de esos objetivos en beneficio de los otros dos entrañaría debilitar la eficacia misma de la PAC en lo que se refiere al desarrollo de las áreas rurales, un desarrollo que requiere tratar los problemas de un modo no sectorial, sino integral.

Es también esencial que las propuestas definan verdaderas estrategias, incluso apuestas concretas, sobre el camino a seguir para lograr un desarrollo rural sostenible e integral, principalmente en los capítulos de mejora de la calidad de vida en el medio rural, de diversificación de la economía rural y de programación.

El objetivo del desarrollo territorial equilibrado no puede ser marginado si se quiere responder a las demandas de la población europea. Conviene también dar al tema del desarrollo rural una ambición verdaderamente firme, acompañada de los medios financieros pertinentes,

so pena de producir un desequilibrio entre los territorios de la UE, y de fracasar en el objetivo de contribuir a la vitalidad de las zonas rurales europeas. La aproximación estratégica del desarrollo integrado debe también ser afirmada como resultado de la coherencia entre las medidas de desarrollo rural y las financiadas por otros fondos europeos.

Participación y gobernanza

Estos últimos años, en una evolución reforzada por las nuevas prácticas de Internet y de las redes sociales, se ha incrementado la participación de la sociedad civil (y en particular de los actores privados) en el proceso de toma de decisiones, sobre todo en el ámbito de las políticas locales.

El enfoque Leader constituye un ejemplo de esta apertura participativa, que, en su origen, fue ya una iniciativa innovadora. Los nuevos Estados miembros de la UE consideran el enfoque Leader una fórmula interesante para impulsar la actividad económica en las áreas rurales y para utilizar de manera más eficaz los recursos destinados al desarrollo de estas zonas. Allí donde se ha aplicado, el enfoque Leader ha creado empleo y diversificado la economía rural, ha reforzado la conciencia asociativa en la población y ha puesto las bases de una red socioeconómica indispensable para el desarrollo de muchos territorios rurales.

Más allá de las críticas que pueden hacerse sobre la aplicación de la iniciativa Leader, numerosos estudios señalan la pertinencia de sus resultados. El enfoque Leader aparece también como el enfoque más eficaz para movilizar fondos privados en las zonas rurales, en cooperación con otras iniciativas.

El concepto de desarrollo territorial puede también ser aplicado a las empresas, cuya competitividad es uno de los aspectos más importantes en las políticas de desarrollo rural y regional. Hemos entrado en la era de la *empresa relacional* (expresión tomada de Daniela Toccaceli y Alessandro Pacciani, de la Universidad de Florencia), es decir, de la empresa que comprueba cómo la mejora de su competitividad pasa por establecer relaciones con los otros actores del territorio (empresas, instituciones...). Concebir de este modo la competitividad refuerza la importancia de la *gobernanza* que propone nuestra asociación RED.

El reconocimiento de los territorios rurales



▼
El objetivo de alcanzar el equilibrio rural-urbano y lograr la cohesión territorial exige utilizar diversos tipos de intervenciones y políticas no sólo en materia agrícola, sino también en materia de inclusión social, de seguridad y calidad en las condiciones laborales, de transferencia de las innovaciones científicas y tecnológicas

como “polos de desarrollo” debe traducirse en la implantación de nuevos sistemas de gobernanza en las políticas de desarrollo rural y territorial. Para responder a la diversidad de las situaciones socioeconómicas y a los equilibrios entre las regiones, pero también dentro de ellas, es necesario poner en marcha, a escala infraregional, un plan de desarrollo para cada territorio, sobre la base de características geográficas o funcionales homogéneas y organizadas de manera independiente de los límites administrativos de las regiones o de los territorios NUTS III.

Para enriquecer esta dimensión participativa liberando su potencial de cambio, la asociación RED propone en la futura programación 2014-2020 reforzar el enfoque estratégico al nivel sub-regional y dotarlo de un nuevo instrumento de *gobernanza* territorial (el Grupo Europeo de Desarrollo Territorial, GEDT) articulado en los ya mencionados “polos de desarrollo”.

Trascendiendo la experiencia y procedimientos de los Grupos de Acción Local vinculados a la antigua iniciativa Leader, el GEDT permitiría, sobre un territorio determinado, facilitar y acompañar la realización de las acciones que contribuyan a reforzar la cohesión social, económica y territorial. El GEDT sería, además, un instrumento que facilitaría la coherencia de las distintas políticas de desarrollo, estando notablemente habilitado para poner en marcha en el territorio correspondiente los programas o proyectos cofinanciados por la UE (sea con financiación del FEDER, del FEADER o de otros fondos). Cabe recordar cómo la iniciativa de la Comisión Euro-

pea de crear el programa Leader y los Grupos de Acción Local permitió, en su día, el éxito de la metodología ascendente y participativa en las áreas rurales.

Finalmente, el GEDT podría ser también un lugar de convergencia operativa entre la eventual iniciativa de desarrollo local propuesta por el DG-Regio y el capítulo territorial estratégico de desarrollo rural impulsado por la DG-Agri.

La coherencia de las políticas

Una relación estrecha entre las diferentes políticas de desarrollo y de cohesión es una condición necesaria para garantizar la coherencia del enfoque territorial desde el nivel europeo al nivel local. Asimismo, es fundamental que la política de cohesión se implique en el apoyo a los proyectos de desarrollo en aquellos territorios con hándicaps estructurales.

Al nivel de la UE, el *marco estratégico común* propuesto por la Comisión Europea debería asegurar una mejor convergencia de los medios y recursos disponibles. Para maximizar su impacto, deberían armonizarse las principales reglas para la puesta en marcha de los diferentes fondos, con objeto de simplificar su gestión y control.

Al nivel de las regiones y Estados europeos, el objetivo de alcanzar el equilibrio rural-urbano y lograr la cohesión territorial exige utilizar diversos tipos de intervenciones y políticas no sólo en materia agrícola, sino también en materia de inclusión social, de seguridad y calidad en las condiciones laborales, de transferencia de las innovaciones científicas y tecnológicas... Esto no es posible más que por una coordinación estratégica y operativa entre las políticas de desarrollo rural y las de cohesión.

Aunque actualmente las autoridades públicas (la mayor parte de las veces de ámbito nacional) velan por la complementariedad de las políticas financiadas por el FEADER y las financiadas por los otros fondos estructurales, no es frecuente que su coordinación se realice en el marco de una visión estratégica. Una coordinación más estructurada a nivel ministerial permitiría mejorar la cooperación y la integración estratégica a ese nivel. Esto permitiría también aplicar de forma compartida las reglas que regulan cada fondo, asegurando así la cohabitación de las políticas y de los fondos que las financian.

El ámbito de aplicación de los *contratos de partenariado para el desarrollo y la inversión*, pre-



vista por la Comisión Europea para la próxima programación 2014-2020, debería superar el marco de la política de cohesión (en la medida en que este tipo de contrato será establecido sobre la base del *marco estratégico común*) para permitir la implicación de otras políticas, tales como las incluidas en el FEADER. Esta sería la ocasión de dar más consistencia al objetivo del desarrollo territorial equilibrado que aborda la futura PAC.

De ahí la importancia de inscribir en el *contrato de partenariado* un ambicioso programa de desarrollo territorial equilibrado que incluya tanto a las zonas rurales como a las urbanas, y que reconozca ambas zonas como “polos de desarrollo” de la UE y como actores de la Estrategia Europa 2020.

Respecto al objetivo de lograr un desarrollo sostenible y equilibrado, las prioridades deben afectar a la calidad de vida (servicios médicos, educativos, de ayuda a las personas dependientes, infraestructuras, acceso a las carreteras y aeropuertos, centros de investigación y de formación...) y a todo lo relacionado con la reactivación económica (I+D+i, animación-formación). Entre tales prioridades planteamos también no marginar aquellas medidas destinadas a favorecer un crecimiento inclusivo, lo que significa apoyar la dimensión social del desarrollo sostenible.

Al nivel infrarregional del “polo de desarrollo”, el principio fundamental de la cohesión a escala local debe ser utilizar los diferentes fondos en el marco de una estrategia única en cada

“polo”, gestionada por el correspondiente Grupo Europeo de Desarrollo Territorial (GEDT), donde se integren los actores institucionales, socioeconómicos y asociativos presentes en el territorio. Mejorar la integración de las políticas de desarrollo y cohesión implica, en efecto, optimizar los sistemas de gobernanza mediante el reconocimiento y la implicación de los diferentes actores territoriales, a fin de coordinar las intervenciones de los diferentes fondos europeos a nivel infrarregional. En el nivel de cada territorio-proyecto, este referente estratégico único facilitaría la instalación de una “ventanilla única”, donde buscar información, apoyo técnico y administrativo.

Conclusiones

Armonizar las reglas de utilización de los fondos estructurales, incluyendo las normas que regulen la elegibilidad de las operaciones y de los gastos, es un elemento fundamental para que las políticas europeas se orienten hacia políticas menos marcadas por regulaciones arcaicas.

La propuesta de nuestra RED de asociar a los “polos de desarrollo” las políticas que impactan en los territorios rurales, permite recuperar en la escala local la sinergia impulsada por el *marco estratégico común* de que habla la Comisión Europea en su propuesta de reforma. En efecto, el desarrollo de esos “polos de desarrollo” se apoya en un proyecto estratégico de territorio que cubra los diferentes aspectos del desarrollo sostenible independientemente de la naturaleza de los fondos que lo financien.

Esta estrategia centrada en los “polos de desarrollo” responde, por tanto, en el nivel subregional, al potencial al que se refiere en el *marco estratégico común* a escala europea comunitaria. La puesta en marcha de esta estrategia de desarrollo por el GEDT, sobre la base de medidas que puedan proceder de los distintos fondos (europeos o no), permite alcanzar el valor añadido generado por las energías que este tipo de estrategia genera. Ello convierte al territorio rural en un verdadero actor del proyecto de construcción europea. ■

NOTA

Este texto se inspira en diversas propuestas de la asociación internacional RED, fruto de un trabajo colectivo de los miembros de nuestra red (disponible en www.ruraleurope.org).