



Doc RED.com (2005)/2 <sup>1</sup>

## Contribución de RED a la propuesta de la Comisión "U.E. Strategic Guidelines for Rural Development"

*Para el periodo de programación 2007-2013, con perspectiva posterior al 2013*

### **POR UNA VERDADERA ESTRATEGIA A FAVOR DE LOS "POLOS" RURALES**

**Un marco al que podrán acoplarse las estrategias de ampliación  
del FEADER, FEDER y del F.S.E.**

Los polos rurales en interrelación equilibrada con los polos urbanos  
en el desarrollo de las regiones: una apuesta por la cohesión territorial.

## **PREÁMBULO**

La Estrategia Rural Europea ha sido sometida a debate en los Estados miembros en base a la propuesta del reglamento FEADER. De esta manera, la Estrategia aparece delimitada por el campo de aplicación, y se convierte, en la práctica, en estrategia de aplicación de este fondo más que en una real estrategia de desarrollo rural.

La estrategia de desarrollo de los "polos" rurales que R.E.D. extrae de su experiencia, debería enmarcarse en las perspectivas más amplias de los desafíos de cohesión económica, social, territorial, y del posicionamiento de los territorios rurales en "polos" de desarrollo complementarios a los "polos" de desarrollo urbano, y en interrelación equilibrada con estos últimos.

De esta manera proponemos, en primer lugar, nuestra reacción al documento de la Comisión, con una redacción de lo que podría ser la estrategia de desarrollo rural que está pendiente. Sobre un documento, así deberían apoyarse las estrategias de aplicación de los fondos FEADER, FEDER, F.S.E.

Esta propuesta se inscribe en el contexto general de la preparación de la programación europea para el periodo 2007/2013, todo ello procurando tener en perspectiva la evolución de la Unión Europea y de sus componentes rurales y urbanos a más largo plazo. Esta propuesta integra los principales objetivos ya identificados por la conceptualización de este marco, como son:

---

<sup>1</sup> R.E.D. Traducción del Instituto de Desarrollo Comunitario. Julio de 2005

- La cohesión social, económica y territorial, y la reducción de las disparidades nacionales y regionales.
- La estrategia de Lisboa y Gotemburgo.
- La simplificación de los procedimientos.
- La plusvalía de las políticas europeas.
- La gobernanza y la participación de los actores locales en la definición y en la aplicación de los proyectos del territorio.

Esta estrategia re-actualiza la "Propuesta para una Política Europea de Desarrollo Rural" que RED ya había adoptado en septiembre de 2003 como anticipo a las primeras reflexiones europeas sobre el futuro de las políticas europeas dirigidas a los territorios rurales.

**1. Directrices de una estrategia europea a favor de los "polos" rurales para mantener las estrategias de aplicación del FEADER y las orientaciones rurales de FEDER y F.S.E.**

## **1.1. CONTEXTO Y EXPECTATIVA DE LOS TERRITORIOS RURALES**

### **Una realidad multiforme:**

Los territorios rurales ocupan el 90% de la superficie de la Unión Europea; presentan una muy baja densidad de población y un bajo índice de espacios urbanizados y de empleo local, y un porcentaje elevado de empleo agrario y forestal.

Son territorios que van, desde los espacios débilmente poblados, a las zonas periurbanas, esto es, territorios rurales sometidos a la presión de la expansión de las ciudades.

### **Los "polos" de desarrollo**

En los territorios rurales tiene sus raíces la diversidad de las culturas, así como una gran parte del patrimonio natural, arquitectónico e histórico que fundamenta la identidad europea. La referencia al territorio, y la cohesión entre generaciones son tradicionalmente fuertes en los territorios rurales.

Son espacios de actividad, cultura, y producción de bienes y de servicios, por lo que contribuyen, de esta manera, al bienestar del conjunto de la sociedad. Ellos proporcionan respuestas a las demandas sociales en materia de naturaleza, acogida, diversidad paisajista; son actores imprescindibles del desarrollo de las regiones y de los Estados de la U.E., pero a la vez están debilitados por la disminución de la población activa agraria.

### **Los territorios en transformación: es urgente la creación de actividades y de empleo.**

En los Estados de la Europa occidental, la pérdida masiva de empleos agrícolas y forestales, no ha sido compensada por la creación de nuevos empleos locales en los sectores secundario y terciario. Por la falta de creación de empleo alternativo en estos sectores, la población activa se ve obligada a emigrar diariamente hacia los "polos" de empleo, y, cuando no es posible, son condenados al subempleo o al desempleo estructural.

En Europa central y oriental, los territorios rurales de algunos Estados, han debido acoger a “los trabajadores excluidos” de la reconversión industrial de los “polos” urbanos; estos territorios se caracterizan por altas tasas de pobreza y de desempleo elevado.

En general, la regresión de los empleos agrícolas, amenaza con hacerse a un ritmo acelerado, y con hacerse acompañar de un deterioro de la economía de los pueblos y del éxodo de los agricultores y sus familias. La creación de empleo secundario y terciario constituye, en este caso, una urgencia –mejor hoy que mañana- a impulsar de inmediato. La consolidación de esta vida social y económica (local) activa es un factor que condiciona el éxito político y humano de la ampliación.

La creación de iniciativas empresariales y de empleo en los “polos” rurales no es sólo posible en los sectores alimentarios y de la madera, sino también en los sectores de fabricación técnica, las nuevas tecnologías de la comunicación, las energías alternativas, y los servicios, sobre todo aquellos promovidos por el incremento del ocio. Estas actividades deben ser compatibles con el **desarrollo sostenible** del medio rural y la protección de los recursos naturales, y deben contribuir asimismo, a salvaguardar las riquezas patrimoniales.

### **Los desafíos de una política a favor de los “polos” rurales**

El espacio rural es una apuesta para el **conjunto de la sociedad** si tenemos en cuenta su diversidad y también sus riquezas territoriales, patrimoniales y culturales,. Pero garantizar a los diferentes territorios una igualdad de oportunidades en el desarrollo, pasa por la salvaguarda, en una relación positiva con los espacios urbanos, del modelo agrícola europeo fundamentado en la empresa familiar, en las costumbres de la vida rural y en la cohesión territorial.

Esta cohesión no sólo debe manifestarse entre las Regiones de la U.E., sino que también debe traducirse, de forma práctica, en el seno mismo de cada región, permitiendo a sus componentes territoriales, tanto urbanos como rurales, definir y perseguir sus objetivos de desarrollo. En nombre de la cohesión territorial, los espacios rurales europeos deben asociarse, en términos de igualdad, con los “polos” urbanos, en la construcción y la consecución de las estrategias de desarrollo de las Regiones y de los Estados de la Unión Europea.

## Necesidad de una estrategia rural europea

Al analizar la evolución de la Política Agrícola Común, debemos concluir, que esta política no puede por sí sola ser el único instrumento del desarrollo de los territorios rurales. La disminución del empleo agrícola es uno de los problemas prioritarios de los territorios rurales, lo que justificaría por completo el mantenimiento de una política agrícola común. Si bien la multifuncionalidad de la agricultura contribuye al desarrollo rural, no es una respuesta suficiente; también deben ser dinamizados los otros sectores socioprofesionales para alcanzar un desarrollo sostenible, diversificado y equilibrado de la sociedad rural.

La creación endógena de empleos rentables en las regiones rurales en el sector secundario y terciario depende, en primer lugar, de la existencia o disponibilidad y de la calidad de los equipamientos públicos, carreteras, disponibilidad de agua, fuerza motriz eléctrica, con las mismas tarifas que otros en telefonía fija y móvil, acceso a Internet (actualmente muy deficitario), relativa proximidad a un aeropuerto, etc.

La política rural europea debe adoptar medidas que permitan a las regiones rurales completar estos equipamientos indispensables para toda actividad económica competitiva. La apertura de las fronteras hace urgente este apoyo, ya que la competencia hace desaparecer las actividades que no disponen de los recursos señalados.

La gran dispersión de las empresas y de las iniciativas de creación de empleo, hace necesario que se apliquen, asimismo, dispositivos específicos que ayuden a aproximar la formación, los cuadros técnicos y la cooperación, en particular a las muy pequeñas empresas.

Aún estando constituidos por núcleos pequeños, y a veces por otros más grandes, los espacios rurales están en condiciones de realizar intercambios con los territorios urbanos más poblados. Sin embargo la población rural es, con frecuencia, minusvalorada o no tenida en cuenta en los procesos de toma de decisiones. Las políticas de cohesión son pensadas y aplicadas, con demasiada frecuencia, a un nivel que contradice el reconocimiento y la emergencia endógena de los proyectos de los territorios rurales.

Un análisis de la cohesión a escala NUTS III dejaría entrever la disparidad infra-regional (a escala inferior a la región) de forma aún más evidente que las disparidades entre las **regiones estigmatizadas** ¿???????????????? por los sucesivos informes sobre la cohesión. Este estado de cosas muestra la oportunidad de un enfoque específico, en materia de desarrollo rural, junto a otras las políticas existentes.

Si se quiere evitar que las tendencias expuestas con anterioridad, reforzadas por las reducciones estructurales del empleo agrícola y por el envejecimiento de la población, no se traduzcan en una superconcentración urbana, generadora de problemas sociales y medioambientales, es importante favorecer en el medio rural la aparición de estructuras de partenariado de gestión local y de métodos de animación favorables a la aplicación de las acciones colectivas y multisectoriales.

Todo lo anterior expresa la necesidad de una política específica para los territorios rurales que se inscriba en una dinámica compartida y en relación equilibrada con los "polos" urbanos. Establecer una verdadera política rural europea es una condición indispensable para asegurar la cohesión territorial de la Unión Europea y para que la ampliación tenga éxito.

Su aplicación, a través de los diferentes fondos comunitarios susceptibles de intervenir en los territorios rurales, debe inspirarse **en una estrategia rural europea** en la que las orientaciones generales deben constituir la referencia común que ponga en coherencia los diferentes programas.

## **1.2. LAS CLAVES DE UNA ESTRATEGIA RURAL EUROPEA**

### **Una ambición: los “polos” rurales de desarrollo**

La ambición política es hacer de los territorios rurales verdaderos polos de desarrollo, con una fuerte y equilibrada interrelación con los polos urbanos, para lograr la cohesión esperada a nivel de la U.E. y de las Regiones.

Es necesario reconocer a los territorios rurales, un estatuto de “polo de desarrollo sostenible”, y no únicamente de espacio natural y agrícola; por tanto, conviene preservar y mantener en ellos una permanente vida local. Este objetivo debe situarse en el corazón de la futura Estrategia Rural Europea.

Esta referencia que se acaba de indicar, capaz de liberar la movilización convergente de los actores urbanos y rurales, debe ser explícita.

La elaboración y la aplicación de proyectos de desarrollo respaldados por un proceso global se apoya, a su vez, sobre los proyectos del territorio, en el seno de los cuales la agricultura, el bosque, los espacios naturales, la cultura y el patrimonio, por su función o sus características, ocupan un lugar fundamental constituyendo el objetivo.

Se impone una relación estrecha entre la política de desarrollo rural y la política de cohesión para garantizar la coherencia del enfoque territorial desde el nivel europeo al local. Y es esencial una participación de la política de cohesión en apoyo a los proyectos de desarrollo rural en los nuevos Estados y en los territorios con déficits estructurales.

### **Los objetivos de la Estrategia Rural Europea**

Los objetivos que proponemos para la futura estrategia rural europea a afrontar tanto por el FEADER como por el FEDER y el F.S.E. son los siguientes:

- 
- La cohesión territorial de la Unión Europea para la reducción de disparidades en la preocupación por el equilibrio entre territorios rurales y “polos” urbanos, por el mantenimiento y la mejora de los servicios de interés público y de las infraestructuras de transporte y de comunicación, de los que se tiene un fuerte déficit.
  - La consolidación de las economías locales para la salvaguarda y la creación de actividades y empleos, preferentemente endógenos para hacer frente al despoblamiento, responder al desempleo estructural y limitar los desplazamientos diarios.
  - El refuerzo de las PYMES y de sus redes de cooperación, en sistemas productivos locales, en particular de productos artesanales de calidad, seguros y competitivos.

- La mejora de las condiciones de vida, especialmente en materia de movilidad, alojamiento, comunicaciones y servicios a los habitantes.
- La inscripción de los territorios rurales en polos de competitividad a partir de sus potencialidades endógenas, y la constitución de cadenas multi-actores asociando la investigación, la ingeniería y la producción, en concierto con la oferta universitaria y los "polos" urbanos.
- La creación o el refuerzo de las redes de intercambio de saberes y de experiencias entre las regiones rurales.
- La reorientación de una agricultura multifuncional de cara a la sociedad, con una remuneración proporcionada a los servicios prestados.
- La preservación de la biodiversidad, del medioambiente y de los espacios en una perspectiva de desarrollo sostenible.
- La valorización del patrimonio y de las culturas rurales en su diversidad.
- El refuerzo de la participación ciudadana mediante procesos de gobernanza ascendente, y mediante el desarrollo de la capacidad de iniciativa de las instituciones de las poblaciones locales.

## Principios metodológicos de aplicación

Esta estrategia rural europea debe aplicarse a través del conjunto de las políticas comunitarias que inciden en las zonas rurales, tales como FEADER, FEDER, FSE y fondos de cohesión.

Los elementos metodológicos de la aplicación de esta estrategia son los siguientes:

- Los proyectos de los territorios construidos sobre una ambición política común, y sobre una comunidad de intereses económicos y sociales, y que se traduzcan en proyectos integrados de desarrollo sostenible en el interior de los cuales, las medidas de acompañamiento y el apoyo a los distintos actores deben inscribirse en el marco de una programación plurianual.
- Un principio de desarrollo sostenible en el interior del cual se inscribiesen las operaciones territorializadas a favor del medio ambiente y del paisaje (Natura 2000 ...).
- Un desarrollo participativo e integrado sobre un diagnóstico **repartido** y una reflexión interdisciplinar conducente a una representación ordinaria del futuro del territorio.
- La aplicación colectiva y un partenariado local apoyado en procedimientos originales de cooperación entre instituciones públicas y privadas en el seno de una dinámica colectiva.

- La cooperación entre territorios rurales y entre territorios rurales y urbanos, y el trabajo en red, a fin de desarrollar las competencias en un proceso de formación continua.
- Un marco de evaluación que permita la eficacia y la eficiencia de los proyectos de desarrollo territoriales y su estabilidad (permanencia).
- Las ayudas a la innovación, a la ingeniería, a la formación y a la cooperación es el complemento indispensable en estos procesos estables y permanentes (sostenibles/sustentables).

## 2. LA POSICIÓN DE LA COMISIÓN “UE. Strategic Guidelines for Rural Development”

### 2.1 UNA AMBICIÓN QUE SUPERA LOS LÍMITES ESTABLECIDOS POR EL FUTURO REGLAMENTO RURAL

La propuesta de Estrategia de desarrollo rural de la Comisión no tiene la ambición de guiar y orientar el conjunto de las políticas y acciones impulsadas y sostenidas por la UE en los territorios rurales. La estrategia es, en principio y, sobre todo, una estrategia de aplicación del futuro reglamento de desarrollo rural.

Aunque ya se ha visto en la primera parte de este documento, “el objetivo está expresado en una estrategia que puede guiar el conjunto de las políticas y programas comunitarios referentes a los espacios rurales, asegurando la coherencia”.

Al limitar su ambición a la implementación de un único fondo rural, la propuesta no permite establecer en el seno de un mismo enfoque estratégico, pasarelas entre las políticas de desarrollo rural, desarrollo regional o las políticas sociales.

Por otra parte, en el marco de una verdadera estrategia transversal, el principio de subsidiariedad será más fácil de aplicar a nivel nacional y regional, ya que induciría una verdadera sinergia entre las diferentes políticas europeas. Si nos limitamos sólo al campo del reglamento de desarrollo rural, la estrategia propuesta autoriza la dispersión de las subsidiariedades en las otras políticas.

Nosotros deseamos que la Estrategia rural de la Unión Europea sea elaborada y construida para ser la referencia explícita en toda política o programa comunitario referido a los territorios rurales.

Nosotros deseamos que ella se inspire en la propuesta formulada en la primera parte del documento y explicitada claramente en los objetivos, las motivaciones, la ambición política, las prioridades generales y los principios metodológicos de la futura Estrategia Rural.

### 2.2 LOS OBJETIVOS EUROPEOS DE REFERENCIA: ¿Y LA COHESIÓN?

Ya sea en la evaluación previa del estado de la agricultura y de los territorios rurales expuesta en el apartado 2 de la propuesta comunitaria, o en la elección de los indicadores contenidos para evaluar la consecución de los objetivos de los diferentes ejes, las estrategias de Lisboa y, en menor medida de Gotemburgo, constituyen los elementos privilegiados de referencia.

Esta elección margina un objetivo fundador de la Unión que es la cohesión social y económica, y que la Constitución Europea deberá ampliar a la dimensión territorial. Creo que una Estrategia sobre los territorios rurales, es decir, sobre el 90% del territorio europeo, debería situar la cohesión socio-económica y territorial como uno de sus objetivos centrales a los que la Estrategia rural debe contribuir .

La estrategia de Lisboa podría incluso condenar a los territorios rurales si su lectura y su aplicación están disociados de los objetivos de la cohesión.

## 2.3 LAS PRIORIDADES DEL FUTURO REGLAMENTO DE DESARROLLO RURAL

En el borrador comunitario figuran las principales prioridades propuestas para enmarcar el reglamento de desarrollo rural y sus diferentes ejes.

### **En referencia a las prioridades horizontales**

RED subraya, la importancia de las prioridades horizontales expresadas, que constituyen las bases de un enfoque territorial integrado.

RED se alegra sobre todo de la prioridad dada a los aspectos ligados al capital humano y a una mejor gobernanza, que son dos factores clave de la emergencia y de la puesta en marcha acertada de proyectos territoriales de desarrollo. La integración del conjunto de los actores locales es, en efecto, una prioridad de la aplicación de los futuros programas de desarrollo rural.

### **En referencia a las prioridades de los ejes**

#### Para el primer eje: competitividad

La noción de competitividad debe ser aprehendida en términos de igualdad de oportunidades entre los diferentes actores y territorios, en los cuales hay que tener en cuenta la situación original del entorno geográfico, económico y humano, con el objetivo de referencia de cohesión territorial. No se puede entender tan sólo en términos de productividad, sino que se deben tomar en consideración las condiciones territoriales en las que se encuentran las explotaciones agrarias y silvícolas.

#### Para el segundo eje: medioambiente y gestión de territorio

Los objetivos de conservación de los recursos naturales y de protección del medio ambiente en zonas rurales, deben perseguirse en interrelación con los agricultores, los silvicultores, y los otros actores de la actividad económica. Los objetivos específicos ligados al 2º eje deben inscribirse en referencia a un proyecto integrado de desarrollo sostenible del territorio, en el que la vitalización de las energías renovables, el consumo controlado y la investigación de la calidad del agua, hagan visible un proceso colectivo y convergente.

#### Para el tercer eje. Desarrollo rural ampliado

El tercer eje debe ser privilegiado en la aplicación de la política de desarrollo rural sostenida por el FEADER, y más aún en el contexto presupuestario actual cargado de incertidumbre. Convendría que la modulación debiera también dotar este eje.

Como prioridad, la proposición comunitaria hace referencia tan sólo a la creación de empleo.

Para RED, la creación de empleo es ciertamente un objetivo prioritario pero no es un criterio imperativo de evaluación. El número de empleos creados no es mas que uno de

los componentes de la evaluación de la actividad productiva, lo cual constituye un criterio importante del éxito de un programa de desarrollo rural.

Es necesario que a través del tercer eje se permitan y mantengan las condiciones territoriales para revelar y desarrollar los yacimientos locales de creación de actividad y de empleo. Es necesario ofrecer a los territorios rurales en cualquier lugar las condiciones, particularmente tecnológicas pero también socioculturales, de una real competitividad y adecuadas a la creación de empleo, en particular para los jóvenes y las mujeres enfocado a la instalación de neo-rurales y de emigrantes cualificados.

Estas condiciones exigen particularmente:

- Las constitución de cadenas de multi-actores que asocien investigación, ingeniería y producción en interrelación con la oferta universitaria y los polos urbanos para una valoración permanente de las potencialidades endógenas y la constitución de polos de competitividad.
- La acogida y el acompañamiento de las actividades para la creación o el refuerzo de redes de intercambio de saber (experiencias, innovación) en el seno de las regiones rurales y entre ellas (formación-desarrollo) ..., y por la mejora de las infraestructuras de transporte y de comunicación (que tienen todavía un alto déficit).
- La mejora de las condiciones de vida, particularmente en materia de movilidad, de vivienda y servicio a los habitantes y el mantenimiento y la mejora de servicios públicos.

Para el eje Leader

- Este es el eje de optimización de la aplicación del reglamento rural y el eje privilegiado para reforzar la competitividad de los territorios, noción incluida en el mismo sentido que el enunciado en el comentario sobre el primer eje. También ha sido el eje con más apoyo en las conferencias rurales preparatorias a los trabajos actuales.
- RED propone privilegiar los programas Leader que se inscriban en la aplicación sobre los tres primeros ejes.

## **2.4 EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y DE GESTIÓN**

- RED propone que las redes rurales europeas estén asociadas al seguimiento y a la gestión de la política de desarrollo rural, tanto a través del Comité Consultivo de Desarrollo Rural –que se debe citar explícitamente-, como por las vías del partenariado que el observatorio estará encargado de animar por medio de sus misiones.
- RED solicita a la Comisión animar a los Estados miembros y/o a las Regiones a prolongar sus esfuerzos de simplificación en sus ámbitos competenciales, y que esto constituya uno de los elementos de la evaluación de las estrategias y programas nacionales y/o regionales.

## **2.5 CALENDARIO**

- RED recuerda que la adopción rápida de las medidas transitorias es una condición necesaria para que las incertidumbres del final de la programación, sobre todo en lo que concierne a los aspectos financieros, no afecte a la calidad de los proyectos realizados en los 18 últimos meses del ciclo de programación.