

Castillo de la Yedra. Cazorra. Jaén.
Foto: Roberto Anguita



Reflexiones sobre una nueva generación de políticas de desarrollo rural

Texto: José Emilio Guerrero Ginel
Universidad de Córdoba. España

El progreso de los territorios rurales ha sido y sigue siendo una importante preocupación, reto y prioridad en numerosas partes del mundo y los avances conseguidos en los últimos años han sido poco satisfactorios, lo que hace obligado repensar las estrategias y las políticas.

Las principales deficiencias detectadas están relacionadas con: carencia de visión holística y prospectiva, el tratamiento simplista de la complejidad, la falta de focalización territorial, la no concurrencia y falta de sinergias entre políticas, el insuficiente capital social, el rudimentario estado de la cultura de la sostenibilidad, la falta de autenticidad de estrategias, políticas y participación, etc. Podríamos añadir que, de una forma general, existe un agotamiento de los sistemas de gestión pública centralizados y sectoriales, hegemónicos en el pasado y todavía en el presente, y sobre todo que es necesario un gran impulso a la legitimidad, credibilidad y eficiencia, si queremos avanzar en la construcción de un nuevo paradigma para los

territorios rurales que, entre otros atributos, estaría caracterizado por unos territorios rurales más complejos, un diferente papel de lo público y lo privado, las relaciones urbe-campo, la cohesión social y territorial, la competitividad y eficiencia territorial, la participación activa de los diferentes actores, las alianzas, multifuncionalidad del territorio, sostenibilidad, etc.

Avanzar en la consecución de este reto es extremadamente difícil y será necesario profundizar en multitud de aspectos, pero sin duda compartir conocimientos y experiencias es un paso obligado para construir el futuro. Particularmente en las últimas dos décadas se han intensificado en todo el mundo los trabajos teóricos, la definición de estrategias y el desarrollo de políticas rurales, y disponemos de una importante experiencia de la que extraer lecciones, que junto con los avances conceptuales, nos puedan servir para plantear una nueva generación de políticas. En los párrafos siguientes, utilizando como análisis de caso las

políticas de desarrollo rural de la UE y en particular las de España, se realizan comentarios a modo de reflexiones, en el ánimo de compartir los aciertos y los fracasos de las mismas y que puedan analizarse comparativamente con las de otras zonas del mundo y podamos acertar con el itinerario para la construcción de una nueva generación de políticas.

Desarrollo rural en la Unión Europea

La importancia de los territorios rurales está explícitamente recogida en el “Acta Única Europea” y han sido numerosos, con más o menos acierto, los esfuerzos por construir y desarrollar una política rural a nivel de la UE. Un hito importante fue la publicación, en 1988, del documento “El futuro del mundo rural”, trabajo riguroso y adelantado a su tiempo, que ha sido referencia para las políticas desarrolladas en el seno de la UE en los años posteriores; podemos atrevernos a asegurar que ha sido el comienzo de una nueva percepción de lo rural y del territorio en Europa. Hechos importantes han sido: la reforma de los fondos estructurales en 1988 y la reforma de la política agrícola común en 1992. Fue ésta quizás la reforma más preparada técnica y políticamente, que había creado más expectativas y que finalmente, particularmente en el ámbito de un nuevo desarrollo rural, no supuso un auténtico progreso. Es necesario mencionar dos grandes citas del desarrollo rural en la UE, Cork en 1996 y Salzburgo en 2003; podríamos decir que su mayor éxito, aunque discutible, ha sido la consolidación del discurso, pero, es difícil reconocerles ningún planteamiento nuevo, ni tampoco ninguna acción resolutiva. Es importante destacar que en la década de los noventa, la puesta en marcha de la “iniciativa comunitaria,” LEADER, que se ha mantenido en sus aspectos conceptuales hasta la fecha actual

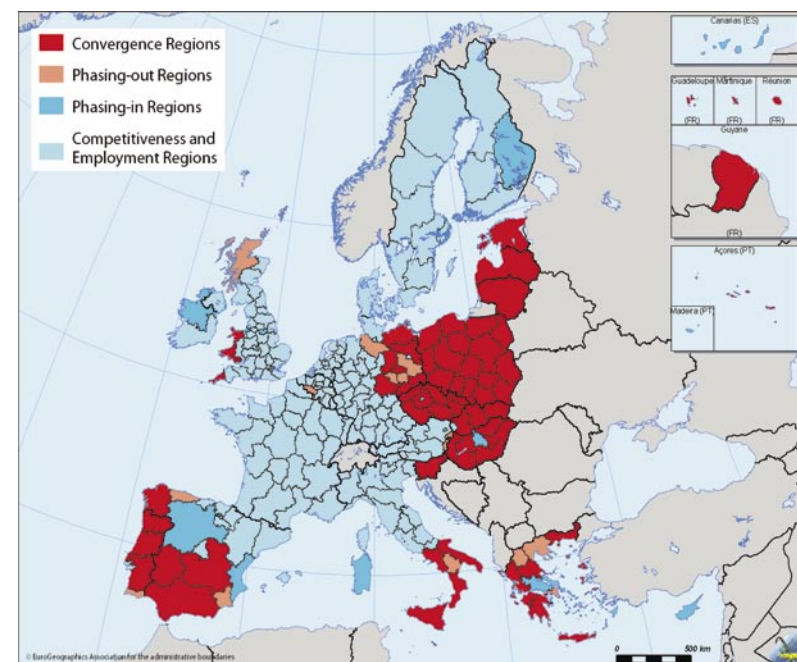


Figura 1. Regiones de la UE.
 DG REGIO Comisión Europea (enero 2006)
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/2007/index_en.html

Particularmente en las últimas dos décadas se han intensificado en todo el mundo los trabajos teóricos, la definición de estrategias y el desarrollo de políticas rurales; una importante experiencia de la que extraer lecciones que, junto con los avances conceptuales, puedan servir para plantear una nueva generación de políticas

aunque con distinto formato, a pesar de su poca importancia presupuestaria, se ha convertido en referencia de innovación, generación de ideas y proyectos, articulación territorial, participación, nuevas formas de concebir y hacer, optimismo en el medio rural y gran laboratorio social y territorial donde sustentar el diseño y desarrollo de nuevas políticas. A pesar de no haber sido medular en el planteamiento de las distintas generaciones de LEADER, es muy importante destacar el papel que ha jugado en su buen desarrollo el “Observatorio LEADER”, que ha actuado como mecanismo de vigilancia inteligente, en bastantes ocasiones incluso prospectivo y sobre todo como oportunidad de trabajo en red e intercambio de buenas prácticas. La propuesta de una nueva PAC en el 2003 y sobre todo la creación de un fondo agrícola único en el 2005 “FEADER”, unido a una mayor concienciación, medioambiental y de la importancia de las políticas con focalización territorial, han abierto expectativas razonables para seguir avanzando en el desarrollo de los territorios rurales, aunque también es posible sostener que ha sido un paso demasiado continuista e insuficiente para el mundo rural.

De una forma sintética y para ayudar a comprender el desarrollo rural en la UE, es necesario decir previamente, que es un auténtico mosaico interestadístico e intraestadístico, referido a muy diferentes aspectos: lenguas, culturas, paisajes, economía, historia, etc. También es cierto que existen cosas en común, es un mercado único, con libertad de tráfico para personas, mercaderías y capital y tiene una moneda única para varios Estados y también un enorme reto político, social, económico, etc., como es crear un gran área de paz y prosperidad, tan importante en una región que ha estado en el centro geográfico de dos grandes guerras en el siglo pasado.

Independientemente de la lógica heterogeneidad entre los diferentes Estados miembros, la sociedad

del bienestar está sustentada en pilares fuertes y existe preocupación por la cohesión social y territorial, aunque sigan existiendo destacadas diferencias entre países y regiones y estos criterios no presidan todas las políticas.

La cohesión es una prioridad política y práctica para la UE. y es una obligación para el conjunto de las políticas realizar aportaciones a la convergencia de las regiones menos favorecidas. La intervención de la Unión a favor de la cohesión tiene una importante dimensión y este esfuerzo financiero es importante en términos macroeconómicos, especialmente en las regiones menos desarrolladas que corresponden a regiones cuyo producto interior bruto per cápita es inferior al 75% de la media comunitaria.

El principal instrumento de acción para la cohesión económica y social son los Fondos Estructurales que se materializan a través de los llamados “Programas Operativos Integrales”, que son aprobados para cada Estado miembro. Un importante mecanismo, que ha permitido articular las intervenciones en un contexto plurianual, los actuales abarcan un periodo de programación del 2007 al 2013, la complementariedad entre las distintas instituciones, estatales, regionales y locales, potenciar las sinergias entre las distintas actividades, la complementariedad pública y privada, el procedimiento de gestión y control, compaginar actuaciones a favor de los recursos humanos, el apoyo al tejido económico y de las infraestructuras, etc.

En la figura 1 podemos observar una imagen muy sintética de las diferentes regiones de la UE, donde se puede observar la distribución geográfica de las regiones denominadas de convergencia.

España al igual que otros Estados miembros, ha intentado sustentar su política de desarrollo rural en el marco propiciado por la UE, interpretando y adecuándolo a su realidad social, política, económica,

territorial, medioambiental, cultural, etc. Lo que se ha traducido en establecer para cada uno de los periodos de programación sus propios ejes de actuación, en los que normalmente ha existido un tratamiento específico para el desarrollo rural y también poner en marcha programas de amplio impacto en el medio rural como el PRODER.

No es posible asignar los procesos de convergencia a ningún factor en concreto, son más bien múltiples, pero sí es importante destacar la importancia del impacto de los Fondos estructurales, de la Política de cohesión de la UE y la integración de España en la UE, y resaltar que en el periodo 1985-2001, la velocidad anual de convergencia anual de España con la UE fue de 0,8 puntos.

La necesidad de seguir avanzando en la transversalidad de las políticas de desarrollo rural, así como el impulsar una política propia, complementaria con el marco establecido por la UE, han hecho que en diciembre de 2007 se

En la década de los noventa, la puesta en marcha de la iniciativa LEADER, a pesar de su poca importancia presupuestaria, se ha convertido en referencia de innovación, generación de ideas y proyectos, articulación territorial, participación, nuevas formas de concebir y hacer optimismo en el medio rural y gran laboratorio social y territorial donde sustentar el diseño y desarrollo de nuevas políticas

aprobara la Ley de Desarrollo Rural Sostenible, que cuenta con el aval de ser una iniciativa en la que han participado y están comprometidos la mayor parte de los Departamentos Ministeriales del Gobierno de España y que establece la posibilidad de una amplia participación de las otras administraciones del Estado, autonómicas y locales y de la sociedad civil. Dicha ley con el objetivo de mejorar la cohesión social y territorial, en una acción concurrente contempla medidas específicas; fiscales, remuneración de externalidades positivas, fomento de la diversificación económica, dotación de capital público, etc.

Lecciones aprendidas

Analizar el impacto de las políticas de desarrollo rural en el caso español, no es una tarea fácil y excede los objetivos de esta aportación, pero sí es importante que, independientemente de las cifras, y considerando lo que ha sido un importante laboratorio social y territorial impulsado por la iniciativa LEADER y por los “programas operativos integrales”. Hagamos un repaso de las principales enseñanzas que podemos extraer del proceso, que abarca ya casi dos décadas y a un número muy importante de territorios de España. A continuación, se sintetizan las enseñanzas de algunos de los elementos de un proceso de construcción institucional, complejo y lleno de matices, donde las administraciones, los agentes económicos y sociales y los grupos de desarrollo rural, han jugado un papel de animación, coordinación y de conciencia del necesario nuevo paradigma institucional: participativo, ascendente, de marcado enfoque territorial y en un marco de cooperación pública-privada.

- * Aunar elementos teóricos con un proceso real
- * Autoestima e identidad de los territorios rurales
- * Complicidad pública y privada
- * Búsqueda participativa de valor endógeno
- * Equilibrio endógeno/exógeno
- * Constatación de que se puede sembrar y recoger diversificación
- * Valor de elementos inmateriales
- * Dimensión local del bienestar
- * Perspectiva de género
- * Planificación estratégica
- * Cultura de la convivencia
- * Formación
- * Invertir en capital social
- * Establecimiento de redes
- * Modelos ascendentes y participativos
- * Construcción institucional
- * La importancia del optimismo y de ver los pueblos llenos de vida
- * No podemos olvidar aquellas enseñanzas que han estado relacionadas con las dificultades.
- * Insuficiencia cultural de desarrollo rural. Una cultura agro-exclusiva y modelos de decisión de arriba hacia abajo, vigentes durante decenas

de años, a veces han pesado demasiado en un camino de diversificación, apoyado en un modelo participativo y ascendente.

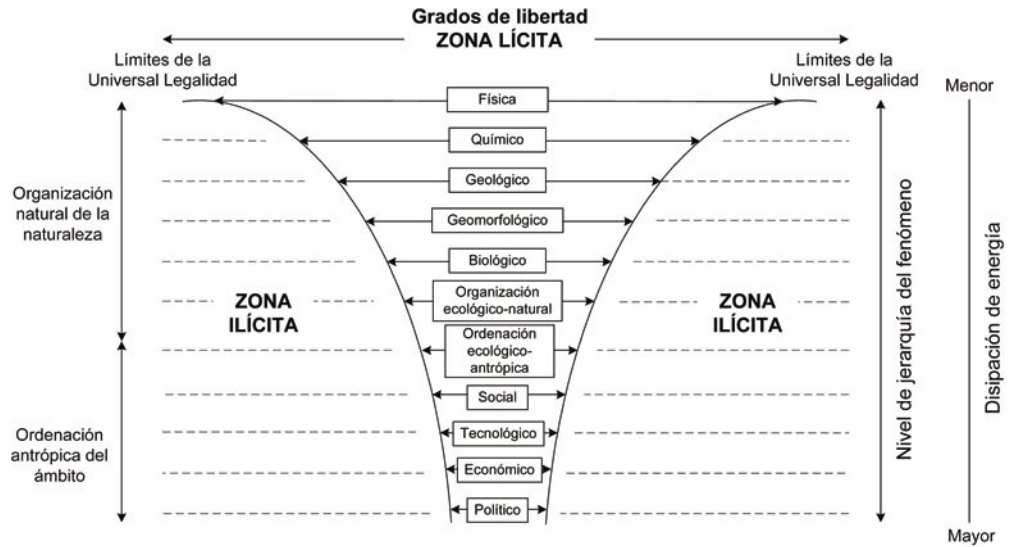
- * Dificultad para incorporar lógicas administrativas, que garanticen el buen uso de los recursos públicos por agentes privados. Ha sido, probablemente, la fuente de conflictos más importante para la armonía entre grupos y las Administraciones, aspecto que se ha mejorado sustancialmente con el desarrollo del programa.
- * La participación en los grupos de determinados actores, ha sido más formal que real. La “genuinidad” de los grupos en algunos casos se ha visto afectada, por la no presencia de determinados actores claves del territorio, pero en mayor medida, por una pertenencia poco activa, o con un nivel de compromiso escaso.
- * Insuficiente apoyo científico y técnico. El apoyo teórico al nuevo paradigma o no existía en muchos de sus componentes o no estaban establecidas las vías para su transferencia.
- * Inadecuada valoración de otros itinerarios para el desarrollo rural
- * Dificultad para armonizar estabilidad con flexibilidad e innovación y riesgo de burocratización.

Bases rurales para la construcción de políticas de desarrollo rural

Un nuevo paradigma aparece cuando alguien resuelve problemas de un modo no convencional, sin emplear los patrones establecidos para ello. Después se debe recorrer un largo camino para conocer las pautas y regulaciones del nuevo paradigma y en la medida que el antiguo esté vigente el nuevo paradigma tiene pocas posibilidades de imponerse.

Los paradigmas son necesarios e inevitables para reducir complejidad con sentido, pues necesitamos reglas que permitan comunicar, decidir y actuar en un mundo complejo. Los paradigmas son funcionales porque permiten distinguir los datos importantes de los que no lo son y las reglas indican como tratarlos.

Figura 3. Esquema general de los diversos niveles jerárquicos y de sus grados de libertad dados por la universal legalidad del fenómeno. El traspaso de estos límites de la "universal legalidad" es el fundamento de insustentabilidad.



El paradigma de la sostenibilidad desde un enfoque holístico es de gran utilidad en la resolución de problemas territoriales, debido a que supone la complejidad territorial funcionando como una unidad, además de que su aportación metodológica supone una importante dimensión práctica y ética. Consecuentemente la sostenibilidad territorial debe ser abordada desde un enfoque multidimensional y sistémico, considerando la capacidad sustentadora del territorio en un contexto de uso múltiple, que considere los aspectos bióticos y abióticos, los sociales, los culturales, así como las modalidades de gestión de los territorios y la gobernabilidad de los mismos. Son multitud los aspectos que deberíamos de considerar pero en los párrafos siguiente solo a modo de ejemplo mencionaremos algunos conceptos que consideramos claves para ayudar a la construcción de nuevas políticas de desarrollo rural sostenible.

Jerarquía de la toma de decisiones

La jerarquía ocurre en sistemas físicos, químicos, biológicos, ecológicos, sociales, tecnológicos, económicos, y político, por lo cual se hace necesario contar con una teoría jerárquica que permita interactuar en sistemas multidimensionales de comportamientos y de estructuras complejas. En la naturaleza ocurren simultáneamente diversos procesos de organización, que se expresan en escalas de tiempo y espacio diferentes.

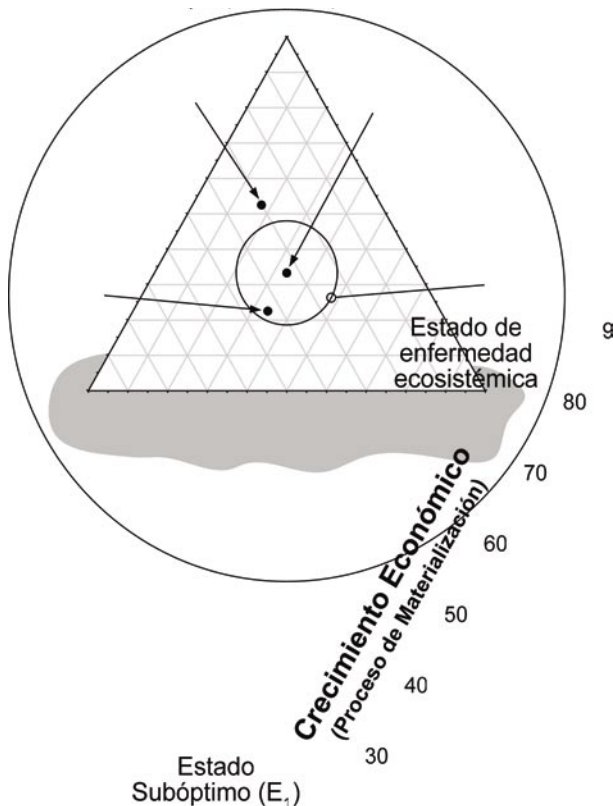


Figura 4. Esquema de la ubicación en función de los tres diferentes determinantes de orden: económico, ecológico y social. Los tres ejes generan como resultante el paisaje cultural, que puede ser sostenible si establece la mejor combinación entre ellos. En caso contrario, existe un grado de insostenibilidad dado por la distancia topológica al estado óptimo (Gastó et al., 1997)

En la década de los noventa, la puesta en marcha de la iniciativa LEADER, a pesar de su poca importancia presupuestaria, se ha convertido en referencia de innovación, generación de ideas y proyectos, articulación territorial, participación, nuevas formas de concebir y hacer optimismo en el medio rural y gran laboratorio social y territorial donde sustentar el diseño y desarrollo de nuevas políticas

El problema de fondo de la sustentabilidad está dado por no respetar los niveles jerárquicos superiores, al traspasar los límites de cada uno. Una buena decisión debe ser lícita en todos y cada uno de los niveles jerárquicos.

Determinantes de orden

Los objetivos y las actuaciones que se llevan a cabo no son neutras; son el producto de una cultura que al actuar sobre la ordenación natural genera nuevos escenarios para la vida, lo cual a la vez afecta la vida misma. Los determinantes económicos de la ordenación territorial establecen sus objetivos y actuaciones en base a aquello que produzca los mayores beneficios económicos. Las determinantes naturales se centran en la conservación de la naturaleza en su nivel máximo posible y los condicionantes sociales restringen el uso del territorio de manera de estructurarlo en función de los requerimientos de los actores sociales.

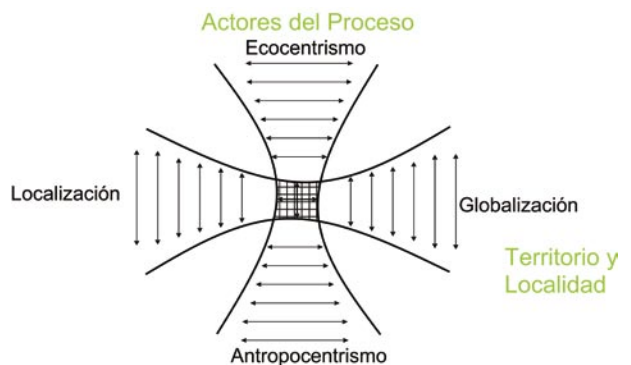
Está claro que estas tres dimensiones no se pueden maximizar simultáneamente, pues son en un alto grado mutuamente excluyentes. Es por ello que deben establecerse en cada caso umbrales que permitan condicionar las funciones de transferencia entre una y otra dimensión, que hagan posible establecer el espacio ideal de solución de acuerdo al posible equilibrio.

Dimensiones y actuaciones

La sustentabilidad puede ser una herramienta analítica para insertar los impactos humanos en el ambiente, los cuales son inseparables de las diversas dimensiones jerárquicas del fenómeno: (a) antropocéntrica, que plantea a la especie humana como eje central del problema, (b) ecocéntrica, la

cual establece que el eje central del fenómeno es el escenario del hombre, es decir, su entorno, (c) local, que localiza el problema en su escala directa de actuación y (d) global, donde las conexiones se establecen en escala de la totalidad de la ecosfera. Las acciones que se llevan a cabo en el fenómeno afectan el grado de sustentabilidad del sistema y probablemente el espacio de solución posible sea reducido y participe de las diferentes dimensiones.

Figura 5. Dimensiones y equilibrio



Capacidad sustentadora. CS

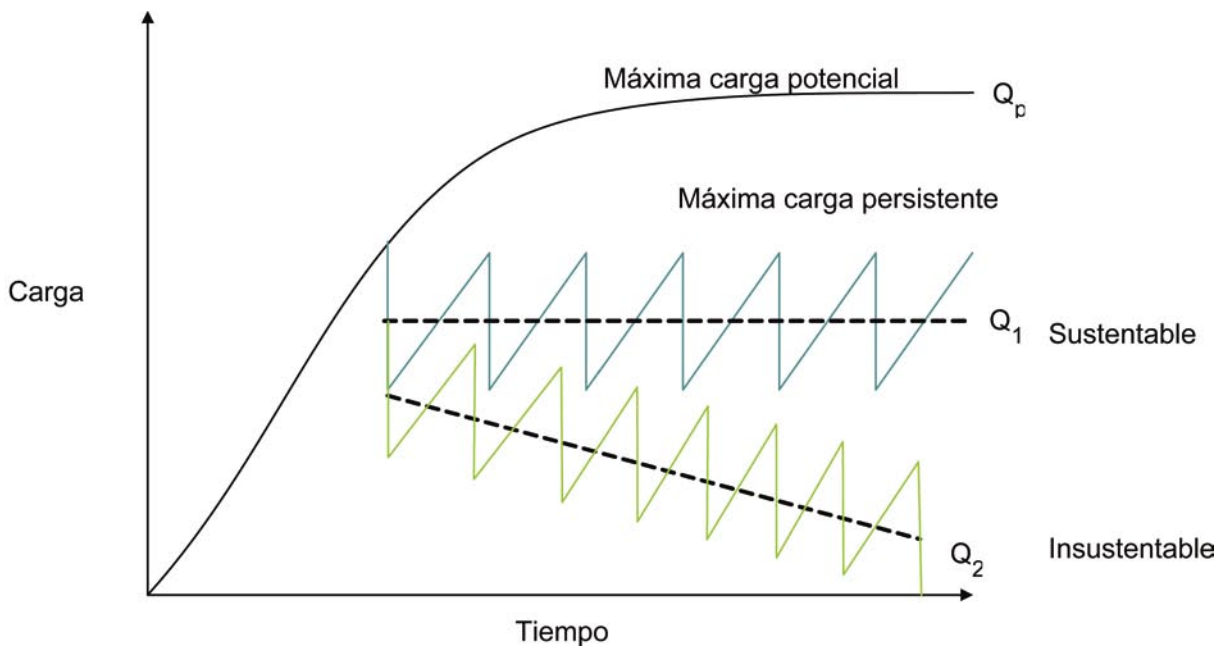
Es la carga máxima que puede soportar un sistema sin que se alteren sus mecanismos de autorregulación. La capacidad sustentadora debemos entenderla en un contexto de carga y uso múltiple y por ello normalmente es necesario un compromiso entre usos que sean total o parcialmente excluyentes, depende de las características del sistema y también de la tecnología que se utiliza, de una forma muy sintética se puede expresar por la siguiente ecuación.

$$CS = f(\Sigma, \pi, E_j, \sigma\tau)$$

- * Σ : representa al ecosistema y sus características
- * π : es la acción que el hombre a través de su tecnología ejerce sobre el sistema (operador de artificialización)
- * E_j : es el estado del ecosistema
- * $\sigma\tau$: es el conjunto de recursos del sistema

En la figura 6 se expresan gráficamente las relaciones existentes entre carga, capacidad sustentadora y sostenibilidad del sistema en distintos supuestos.

Figura 6. Carga del sistema y sostenibilidad



Coste-beneficio

Un paso obligado en el diseño e implementación de políticas es el análisis de los costes y beneficios, pero en esta ocasión solo queremos hacer referencia a la importancia de considerar los impactos públicos y privados. El problema no presenta mayores dificultades cuando se trata de impactos directos, tanto de los costes como de los beneficios, pero esto no siempre ocurre así. Usualmente existen externalidades positivas o negativas difíciles de cuantificar. En la tabla siguiente se resumen las situaciones posibles. Cuando existen situaciones cruzadas, coste social (S) y beneficio privado (P) o un coste privado y un beneficio social, no es posible la sostenibilidad.

Visión territorial

Es una necesidad, una visión sistémica del territorio que pasa de considerarlo como un conjunto de nodos urbanos rodeados de campo a considerar un sistema complejo y vasto de unidades funcionales cada una con su delimitación y sus singularidades. Cada una de estas unidades debe ser capaz de garantizar el desarrollo, la calidad de vida de sus habitantes y la conservación de sus singularidades y especificidades.

Definir y cuantificar las componentes del capital territorial es especialmente difícil, pero es necesario considerar como mínimo las siguientes componentes: la imagen y la percepción externa que proyecte el territorio, los recursos humanos, físicos y financieros, la cultura y la identidad, el conocimiento y las habilidades, el capital social y la gobernanza, las actividades productivas y empresariales y los mercado y las relaciones con el exterior.

Elementos para la reflexión

Es reconocida la complejidad de diseñar e implementar una nueva generación de políticas de desarrollo rural en un contexto holístico, con focalización territorial, sostenible y participativo, pero esta dificultad no debe de ser óbice para que se siga trabajando para conseguirlo, es por ello que me atrevo en las líneas siguientes a compartir algunas ideas que puedan ayudar a la reflexión.

- * Concebir el territorio como un ente vivo y dinámico, formado por sistemas naturales y sistemas antrópicos en distintas situaciones de artificialización.
- * Evitar cambios coyunturales en la planificación o con visiones exclusivas de corto plazo.
- * No plantear diagnósticos ni instrumentos de planificación como certezas absolutas, sino en términos de probabilidades, introduciendo factores de incertidumbre o de azar, además de toda la información posible, no sólo la técnico-científica, económica y financiera, sino también la social y cultural.
- * Reflexiones fundamentadas y consensuadas y no basadas en temas o presiones puntuales que no siempre benefician a los habitantes del territorio.
- * Un aspecto clave para corregir las asimetrías es la interpretación de las necesidades de convergencia por la propia región, como define sus prioridades y cuál es el procedimiento más adecuado en su caso.
- * Los procesos de convergencia y cohesión deben contemplarse en un contexto complejo, multidimensional, político, social, cultural, territorial, económico, ecológico, tecnológico, institucional, de valores, gobernanza, etc. y considerando la enorme importancia de la componente temporal.
- * Importancia de dejar espacio/condiciones para nuevas formas de organización y participación, permitiendo trabajar por un objetivo común
- * Enorme dificultad para incrementar la participación. “algo más de lo estrictamente obligatorio”, cuando ocurre normalmente esta relacionada con una alta sensibilidad con la operatividad, complementariedad y sobre todo con la utilidad y con la convicción de progreso colectivo.
- * Experiencia, conocimiento y necesidades de la población deben ocupar un lugar central.
- * La cultura de la participación va mucho más allá de la consulta. Es necesario realizar análisis del sistema eco-social, que permitan implicar a los actores sociales, valorar sus conocimientos y conseguir su compromiso real.
- * Procesos de comunicación efectiva y no sesgada sobre ventajas e inconvenientes de las actuaciones, sin crear falsas expectativas.
- * Conseguir el reconocimiento social sobre la utilidad de estas estrategias y lograr que los interesados perciban a los responsables de su implantación, como agentes útiles y eficaces.
- * La gobernanza multinivel para la sostenibilidad implica el diseño de un modelo organizativo y de toma de decisiones capaz de movilizar los recursos humanos e institucionales, con el fin de crear estrategias participativas de toma de decisiones en las que estén representados los múltiples intereses, en igualdad de condiciones y con el objetivo común de crear territorios y relaciones sostenibles.
- * Es necesario un equilibrio entre el capital social cívico y el gubernamental.
- * Emergencia de redes sociales por los que los actores persiguen objetivos comunes y las normas y valores que circulan por la red, constituyen un nuevo recurso para la sociedad.
- * El aprovechamiento o no de las oportunidades estará mediatizada por la existencia de capital social.

- * Es imprescindible desde etapas tempranas, iniciar los procesos de sustitución del voluntarismo.
- * Sustentarlas en las bases teóricas “nuevos localismos”, “capital social”, “capital natural” y “paisaje cultural”.
- * Debe de dárseles gran relevancia política, conciencia de progreso colectivo y genuinidad de los socios.
- * Sinergia de actores y territorios, subsidiaridad, complementariedad, coordinación y red, complicidad, alianzas, son aspectos que siempre deben estar presentes.
- * Lucha contra la exclusión social y el bloqueo de oportunidades.
- * Trabajar los factores de detonación y la capacidad respuesta.
- * Cambios identificables y valor endógeno como bien de intercambio.
- * Establecer metas medibles, alcanzables, dirigidas hacia el valor añadido, con presencia permanente de autocrítica y orientación a los logros privados, individuales y colectivos.
- * Es necesario impulsar las sinergias entre las políticas estructurales, de empleo y de desarrollo rural.
- * La visibilidad y la promoción de la labor que se realiza.
- * Integrar las diferentes escalas territoriales y sectoriales y trabajar con flexibilidad incluida la geometría de las actuaciones.
- * Potenciar la integración de los agricultores en las políticas de desarrollo territorial.
- * Necesidad de ser selectivo con las actuaciones públicas y relacionarlas con compromisos.
- * La utilidad de las intervenciones normalmente exige, como mínimo, un horizonte a medio plazo, una importante dimensión económica y financiera, la complementariedad de diversos procedimientos, una voluntad política decidida y un umbral de capital social, así como combatir el “status quo”.
- * Es importante resaltar los buenos resultados de políticas cuantitativamente poco importantes enfocadas a un proceso de construcción institucional basado en la cooperación pública y privada, la concertación social y la creación de grupos de acción local como parte esencial de un modelo y de un enfoque territorial, dirigido a la mejora de las habilidades de las comunidades locales.
- * Los beneficios generados por las intervenciones, no se derivan únicamente de la ayuda financiera, sino que han sido igualmente importantes las relacionadas con los procedimientos aplicados en la gestión y las características de los programas aplicados. 