



Raúl Compés López
Universidad Politécnica
de Valencia

Construyendo territorios rurales innovadores y competitivos. Oportunidades de las nuevas políticas comunitarias para el período 2014-2020

Los territorios rurales, perdedores en los procesos de desarrollo

Los territorios rurales han sido tradicionalmente los grandes perdedores de los procesos de desarrollo. Su vínculo estrecho con la agricultura ha provocado que el declive relativo de este sector en el conjunto de la actividad económica haya arrastrado a una buena parte de la población hacia las ciudades en búsqueda de empleos en las industrias y los servicios. El resultado ha sido, en general, la concentración de la actividad económica y la población en núcleos urbanos.

Si bien en las primeras décadas de la revolución industrial este desplazamiento fue gradual y progresivo —permitiendo una relativa adaptación de ambos medios a los cambios—, en las últimas décadas ha acelerado su ritmo de crecimiento en casi todo el mundo, provocando fuertes desajustes y tensiones territoriales. El epílogo triste de este proceso masivo de éxodo rural ha llegado a ser, en los casos más extremos, la muerte de algunos pueblos, tragedia magistral y crudamente narrada en la novela “*La lluvia amarilla*” del escritor Julio Llamazares.

El declive de un territorio rural conlleva la paulatina desaparición de un núcleo de población cargado de historia y cultura —y que es parte del patrimonio colectivo—, pero provoca además el abandono de un espacio que no retorna a su estado silvestre original en el corto o medio plazo. Lo usual es que, sin una intervención humana que acelere y facilite esa regresión, ese espacio antes vivo se convierta en un páramo ruinoso cuyo valor social —paisajístico, ambiental— se hace mínimo o nulo. En el descenso, sus habitantes ven degradadas sus condiciones de vida, con un deterioro gradual de las infraestructuras y los servicios sociales. A partir de un determinado umbral es casi imposible frenar el proceso, ya que la pérdida de capital humano —en particular el constituido por los más jóvenes y formados— debilita las capacidades del territorio.

La consciencia de la importancia de mantener un territorio rural activo ha llevado a muchos países a crear políticas de desarrollo rural. Inicialmente, estas políticas centraban sus medidas de apoyo en la agricultura, con la esperanza de que la mejora de las condiciones de producción en el sector permitiera mantener la actividad económica en, al menos, las explotaciones a priori más competitivas. Desgraciadamente, las limitaciones estructurales y naturales de muchas de ellas, incluso con las ayudas del desarrollo rural, han mermado su impacto. Por ello, esas políticas han evolucionado hacia un enfoque menos socio-estructural y agrario y más integral y multisectorial, abriendo gradualmente la posibilidad de financiar acciones destinadas a mejorar el medio ambiente, diversificar las rentas agrarias y aumentar la competitividad global de los territorios. Adicionalmente, en un intento

de aprovechar mejor los recursos y las potencialidades locales, las políticas de desarrollo rural han incorporado nuevos instrumentos de participación destinados a dar poder a los actores locales para intervenir directamente en la identificación, selección y gestión de los proyectos que mayor impacto pueden tener sobre el desarrollo de los territorios rurales; lo que constituye el germen de una nueva democracia abierta en co-existencia con las políticas clásicas de arriba-abajo. Todos estos cambios han cristalizado en un nuevo paradigma de Desarrollo Rural territorial, que ha sido incluso reconocido por la OCDE.

El medio rural y la política de desarrollo rural en la UE y España

La Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE) es un magnífico ejemplo de la evolución y adaptación de las políticas de desarrollo rural a los nuevos desafíos del medio rural europeo. Por un lado, en la Reforma de la Agenda 2000 aprobada en 1999 —y siguiendo los acuerdos de la Conferencia de Cork de 1996— se instituyó la política de desarrollo rural como segundo pilar de la PAC y, en 2005, se creó el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural FEADER, aumentando la tipología de acciones financiadas y dotándola de mayores recursos para adaptarse a las necesidades de los territorios rurales. Por otro lado, el programa LEADER (*Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*) —que había sido creado experimentalmente como iniciativa comunitaria en 1991 en el marco de los fondos estructurales para favorecer la participación de los actores locales— ha ido evolucionando y creciendo a través de sucesivas etapas —Leader I, Leader II, Leader +—, hasta pasar a integrarse, en 2007, en la política de desarrollo rural, siendo financiado por el FEADER. Este paso le ha permitido consolidarse y convertirse en el paradigma de desarrollo local participativo ascendente en el conjunto de políticas comunitarias. Sus Grupos de Acción Local (GAL), compuestos por actores de los sectores público y privado, con un reparto de poder equilibrado, son los responsables de establecer la estrategia de desarrollo de su territorio.

Aunque esta política siempre ha sido la hermana pobre de la PAC, y su aplicación ha dependido de los recursos económicos asignados por los Estados miembros, a lo largo de los últimos años ha ido ganando peso en el presupuesto comunitario. En la actualidad absorbe, aproximadamente, el 25% de los fondos y España es uno de los países más beneficiados —el cuarto en 2012—, aunque su tasa de ejecución financiera es baja, por la insuficiencia de fondos propios.

Nuestro país es, por un lado, uno de los que más ha orientado su política de desarrollo rural hacia las medidas destinadas a mejorar la competitividad de

la agricultura y, por otro, uno de los que más ha creído en el enfoque ascendente que representa el programa LEADER. El citado eje de este programa en el período 2007-2013 ha sido gestionado por 264 Grupos de Acción Local (GAL), presentes en 7.047 municipios, abarcando una superficie total de 448.207 km² (88,8% respecto al total nacional) y afectando a una población de 12,4 millones de habitantes (26,8% respecto al total nacional).

En conjunto, se trata de un gran esfuerzo económico y social, pero resulta claramente insuficiente ante los desafíos que plantea el problema rural en España. Desgraciadamente, nuestro país es uno de los que mayores desequilibrios territoriales presenta y cuyo medio rural se encuentra más amenazado por los problemas de despoblamiento y pérdida de patrimonio territorial. Estos desequilibrios no han dejado de agudizarse a lo largo del último siglo, hasta alcanzar unas tasas de urbanización y aglomeración en grandes ciudades que son superiores al promedio europeo y un porcentaje de población rural que, tras el Reino Unido, es el segundo más bajo de Europa (7,4% en 2011). Elevada concentración demográfica urbana y elevada dispersión del medio rural –cuya densidad demográfica es, junto con Finlandia y Suecia, una de las menores de Europa (26,3 habitante por km²)– son dos caras de la misma moneda.

En los últimos años, la población rural española ha seguido cayendo, aunque ha aparecido una dualidad en el medio, con muchos municipios de tamaño medio –en torno a 5.000 habitantes– que han conseguido mantener y aumentar su población. Espacialmente también se aprecian importantes diferencias: el medio rural español más fuerte se encuentra en la mitad sur y el más débil en el cuadrante noroeste, siendo el del cuadrante noreste el más imbricado con el medio urbano.

Socialmente, el medio es frágil en materia de desarrollo y calidad de vida. La “desventaja rural” se plasma en indicadores con peores niveles que en el medio urbano: ingresos medios inferiores, tasa de pobreza superior, menos servicios públicos, menor oferta de cultura y ocio, tasa de actividad más baja, tasa de paro mayor, déficit de infraestructuras (transporte, comunicaciones...), peores niveles de formación y fuertes desequilibrios demográficos (en particular, masculinización y envejecimiento).

Económicamente, el medio se caracteriza por su baja densidad económica, tanto por su menor productividad –salvo excepciones en zonas de agricultura muy intensiva– como, en especial, por su menor densidad de población: en la UE-15, el 56,1% del territorio (predominantemente rural) aporta el 16,2% de Valor Añadido Bruto (2009) y, en España, el 46,1% de ese territorio el 12,8% del VAB. A esto hay que añadir que el medio rural se encuentra peligrosamente rezagado en la nueva economía del conocimiento. Para acabar, las explotaciones agrícolas se enfrentan a una escasa diversificación de rentas –una de las más bajas de la UE–.

Las nuevas políticas con impacto territorial rural para el período 2014-2020

Aunque la UE dedica grandes cantidades de recursos a proteger la agricultura y el medio rural europeo, los resultados son mediocres. Esto se debe, por un lado, a que las políticas tienen una fuerte inercia –por el peso de los intereses creados y el *statu quo*–, lo que dificulta y ralentiza su adaptación y, por otro, a que es muy difícil desde la Administración alterar sustancialmente la dinámica económica y demográfica del desarrollo sobre el territorio. En suma, el medio rural está necesitado de un nuevo impulso y un nuevo enfoque para aumentar la eficacia de las acciones públicas y privadas orientadas a su desarrollo.

Afortunadamente, la reforma de las políticas comunitarias con mayor incidencia en el territorio para el período 2014-2020 da un paso más en el proceso, ya iniciado, de crear una auténtica política de desarrollo territorial. Las nuevas políticas se

inscriben en la *Estrategia 2020*, lanzada en 2010 por la Unión Europea con el objetivo de promover un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo en el horizonte 2020 y “salir fortalecidos de la crisis” –la dinámica actual conduce a Europa a una pérdida de influencia en el concierto mundial–. El cambio que esta Estrategia propone incluye, entre otros objetivos, aumentar la cohesión territorial y la coordinación de las políticas comunitarias.

Desde el punto de vista del desarrollo territorial rural, lo más trascendental del paquete de reformas 2014-2020 es, por un lado, que da a los Estados miembros la posibilidad de mejorar la actuación de todos los fondos estructurales –a través del Marco Estratégico Común (MEC), el Contrato/Acuerdo de Asociación (AA) con la Comisión y los Programas Operativos– y, por otro, que establece el modelo de Desarrollo Local liderado por la Comunidad Local (DLCL) –siguiendo el enfoque Leader–, como paradigma de enfoque ascendente para todos los fondos.

Tomando ambas innovaciones institucionales conjuntamente se abre la posibilidad de utilizar todos los fondos estructurales en territorios de ámbito subregional para financiar programas de desarrollo multi-sectorial cuya gestión pueda ser realizada por los GAL. Si se opta por la programación multi-fondo se pueden evitar las limitaciones de la programación uni-fondo actual, que hace muy difícil establecer un plan estratégico de desarrollo para todo un territorio. Adicionalmente, si se lleva el enfoque DLCL a todos los fondos se crean nuevas oportunidades para que los GAL del desarrollo rural LEADER puedan utilizar su saber-hacer, capital social y experiencia de gestión en otros fondos. En suma, el aprovechamiento de ambas facultades puede generar sinergias para mejorar la gobernanza de las políticas, permitir la realización de una planificación territorial más racional y aumentar el poder y capacidad de los actores locales y sus redes para compartir conocimiento y encontrar nuevas oportunidades.

Adicionalmente, la reforma del segundo pilar de la PAC incluye la creación de una Asociación Europea de Innovación (AEI) para fomentar la innovación y el desarrollo sostenible del medio rural. Se trata con ello de contribuir a la creación, transmisión y divulgación del conocimiento entre todos los actores del medio rural, aprovechando las sinergias y la colaboración vertical y horizontal a través de un sistema de innovación a escala europea.

Para que todas estas oportunidades puedan ser aprovechadas en España es necesario modificar la forma tradicional de diseñar los programas de desarrollo territorial y fortalecer las capacidades de gestión de los GAL. Los factores clave son la demarcación de los territorios de actuación, que debe hacerse creando alianzas territoriales según criterios de dinámica económica y demográfica territorial, y no con criterios administrativos –podría ser con “territorios ganadores” (caso rural-urbano) o con más territorios rurales hasta alcanzar una masa crítica que permita crear ventajas competitivas–, y el establecimiento de nuevos mecanismos de gobernanza a través de un sistema de gestión en red de los GAL. En definitiva, se trata de establecer vínculos de cooperación interterritorial más ambiciosos para promover territorios viables y sostenibles, lo que exige una actitud más abierta, racional y proactiva, superando recelos políticos, históricos o de cualquier otra índole. La clave radica en la política de redes y alianzas y en el desarrollo de estrategias competitivas, tanto públicas como privadas, para mejorar el empleo de los recursos, evitar el despilfarro y lograr crear territorios innovadores.

El medio rural español necesita un nuevo modelo de desarrollo para generar empleo, crear riqueza y mantener población. La creación y potenciación de redes destinadas a fomentar la innovación, la constitución de clusters y el fortalecimiento de cadenas productivas a partir de los recursos locales va a ser una de las herramientas más importantes en los próximos años. Es una gran oportunidad para que el medio rural se integre en la nueva economía del conocimiento y la mayor parte de sus territorios puedan dejar atrás el fatalismo de la condición de perdedores.