

Foro IESA sobre la Cohesión de los Territorios Rurales

Primer Documento

DEL DESARROLLO RURAL AL DESARROLLO TERRITORIAL
Reflexiones a partir de la experiencia española

Diciembre, 2009

1. INTRODUCCION

Este es el primer documento que presenta el Foro IESA sobre la Cohesión de los Territorios Rurales. No es un documento sobre la política agraria común europea (PAC), ni tampoco se centra de forma exclusiva en la política de desarrollo rural. Su objetivo es abrir un amplio debate sobre la cohesión social y económica de los territorios rurales europeos a partir de la experiencia española. No es, por tanto, un documento de coyuntura, sino de prospectiva, con la mirada puesta en los debates que se han iniciado ya en la Unión Europea (UE) y que se desarrollarán durante los próximos cuatro años, justo en plena discusión del escenario financiero 2014-2020¹.

En consonancia con esta orientación de prospectiva, no hemos querido que nuestras reflexiones sobre la cohesión de los territorios rurales se vean limitadas o constreñidas por la presencia de problemas más contingentes y coyunturales, como puedan ser los efectos inmediatos del "chequeo" de la PAC sobre las ayudas agrícolas, el problema de la distribución a nivel regional de los recursos del fondo de desarrollo rural FEADER, las dificultades del proceso actual de implementación de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, la compleja aplicación de la Red Natura 2000, el desarrollo de la Directiva marco sobre agua, o el reciente malestar del sector agrario por los desorbitados márgenes comerciales entre los precios en origen y en destino de los productos agrícolas.

Todos ellos son problemas que, sin duda, nos preocupan como ciudadanos, y que ocupan, sobre todo, a los actores políticos y a los agentes socioeconómicos de la agricultura y el medio rural, así como a las asociaciones ambientalistas y de consumidores. Son temas que han estado presentes, de algún modo, en los debates de este Foro, pero no han sido el eje central del mismo, ni han guiado tampoco la redacción de este primer documento. Al no fijarnos como objetivo dar respuesta en el marco del Foro a estos problemas de tipo coyuntural, nos hemos sentido con libertad suficiente para pensar sin restricciones, y con una visión de futuro, en la cohesión de los territorios rurales.

Tampoco ha sido nuestra intención redactar un documento convencional sobre el desarrollo rural, que repita lo que se viene diciendo desde hace más de quince años sobre estos asuntos, sino ofrecer un documento novedoso, provocador y atrevido en algunas de sus propuestas, un documento que pueda sugerir ideas para el debate abriendo asuntos a los que, hasta ahora, no se les había prestado mucha atención.

Hemos querido, por ejemplo, abordar temas como el de la integración entre las políticas agraria y de desarrollo rural/territorial, la viabilidad de las áreas desfavorecidas del interior rural, la sostenibilidad ambiental de los territorios rurales, la complejidad de poner en marcha sistemas de *gobernanza* multinivel

¹ Entre los documentos elaborados por la Comisión destacan el Libro Verde de la Cohesión Territorial (COM (2008) 2550 final) y la Estrategia UE 2020 (COM (2009) 647 final).

para promover la cooperación entre instituciones y actores sociales, o el tema de la no fácil ubicación de las políticas rurales dentro de la estructura de las administraciones públicas (políticas que tradicionalmente se han canalizado a través de los departamentos de agricultura,...). Hemos querido, por tanto, dar un salto cualitativo en la reflexión sobre el desarrollo de los territorios rurales, con la firme voluntad de plantear cuestiones nuevas para un debate social y político que, desde nuestro punto de vista, es hoy más necesario que nunca.

No siendo un documento académico, tiene, sin embargo, una evidente vocación pedagógica y divulgativa al ir dirigido a un público diverso y variado en sus intereses y preocupaciones. En su redacción hemos querido combinar la claridad expositiva con el rigor en los argumentos presentados, de manera que pueda ser bien valorado por el especialista en los temas rurales y bien comprendido por aquellas personas que simplemente se interesan por estos asuntos y les preocupa lo que ocurre en los territorios rurales.

El documento es, además, un texto muy anclado en la realidad del medio rural español, donde se reconoce la diversidad de sus territorios al tiempo que se apuesta por la coordinación de las políticas públicas y la cooperación entre los distintos departamentos y administraciones. Nos hemos permitido incluso proponer, sólo con fines analíticos, una tipología de zonas rurales, aun a riesgo de no contentar a todos, pero con el firme convencimiento de que sólo así es posible ordenar el debate sobre un tema tan complejo y diverso como es el desarrollo territorial.

El documento ha sido elaborado con una clara vocación de equilibrio, tanto en las reflexiones e ideas que contiene, como en el estilo de su redacción. Buscamos sumar adhesiones, no excluir. Hemos querido que sea un texto en el que, al leerlo, tanto los que tengan una especial sensibilidad y preocupación por los temas agrarios, como los que se identifiquen más con los temas territoriales o con los ambientales, paisajísticos y de protección de la naturaleza, encuentren en el documento algún lugar donde anclar sus puntos de vista.

El texto refleja, en definitiva, la heterogénea composición del Foro, habiendo recibido la adhesión individual de los miembros que se relatan al final del documento, adhesión que no compromete a las instituciones o entidades en las que trabajan.

El Foro es un espacio de reflexión y debate, independiente de instituciones políticas o administrativas, y donde confluyen personas de muy diversa procedencia: desde especialistas del mundo académico (universidades y centros de investigación científica), hasta representantes del sector agrario (vinculados a los sindicatos y organizaciones profesionales y al cooperativismo) y de las redes de desarrollo rural, pasando por actores relevantes del movimiento ambientalista y por responsables destacados de los diversos departamentos de la administración pública (tanto nacional, como regional), además de por expertos del ámbito profesional con experiencia contrastada en

los temas agrarios y rurales. Todos participamos a título personal, y a todos nos une nuestro interés y preocupación por el desarrollo de los territorios rurales.

Este primer documento es el resultado de las reuniones celebradas en abril y diciembre de 2009 en Córdoba, en la sede del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA) —perteneciente al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)—, que es el centro que ha promovido la constitución del Foro. Nuestra intención es darle continuidad al Foro en sucesivas reuniones, donde se abordarán, de forma específica, temas relacionados con la cohesión de los territorios rurales, y en las que se procurará ir concretando nuestras propuestas en aras de avanzar en el desarrollo del debate que ahora iniciamos.

Es, por tanto, un documento abierto, que no constituye un punto de llegada, sino un punto de partida. Su objetivo es compartir con el mayor número posible de personas nuestras reflexiones e ideas, pero también nuestras dudas sobre un tema que nos apasiona, como es el futuro de los territorios rurales y el modo de hacerlos habitables en condiciones de bienestar y calidad de vida para toda la sociedad.

2. MARCO DE REFERENCIA DEL DESARROLLO TERRITORIAL

El medio rural es uno de los elementos fundamentales que vertebran social y económicamente el territorio europeo y configuran su paisaje. En los territorios rurales se concentra un importante porcentaje de la población², siendo el soporte físico de un extenso y variado patrimonio natural y cultural que representa hoy uno de los grandes valores de la UE, además de constituir la base de muchas actividades económicas que generan importantes niveles de empleo y renta.

Tradicionalmente el medio rural se ha percibido como un espacio caracterizado más por sus diferencias respecto al medio urbano (hasta el punto de considerársele su antítesis), que por sus propios valores y atributos, habiendo sido calificado con frecuencia como un lugar donde se manifiestan carencias en infraestructuras y equipamientos y donde escasean las oportunidades de promoción social y económica para la población.

Sin embargo, las diferencias entre el medio rural y el medio urbano en los países desarrollados, y sobre todo en el seno de la UE, se han venido reduciendo de forma evidente en las últimas décadas, tendiendo a equipararse sus niveles de vida y a intensificarse las interacciones sociales y económicas entre sus respectivas poblaciones. Aunque es cierto que existen todavía áreas rurales que experimentan graves situaciones de aislamiento y hándicaps

² En torno al 60% de la población de la UE-25 vive en zonas predominantemente rurales o intermedias, y sólo un 40% lo hace en zonas predominantemente urbanas (definidas como aquéllas en las que menos del 15% de la población vive en municipios rurales), existiendo, no obstante, mucha variabilidad de unos países a otros.

estructurales cuyo tratamiento exige acciones específicas por parte de los poderes públicos, también lo es que representan espacios reducidos y claramente localizados, siendo más bien una excepción en la tendencia más general de integración del medio rural en las pautas que rigen la vida social y económica del conjunto de la sociedad europea.

Además, tal integración no se realiza hoy en los términos de subordinación y dependencia de antaño, ya que está teniendo lugar en el marco de un interesante proceso de revalorización de los territorios rurales como espacios de bienestar y calidad de vida para la población. De hecho, cada vez son más numerosas las personas que, procedentes del medio urbano, eligen las áreas rurales como primera o segunda residencia, pero también aumenta el número de los que, nacidos en los territorios rurales (sobre todo, las generaciones más jóvenes), reivindican un entorno dinámico y bien equipado en servicios e infraestructuras como espacio para vivir, así como ámbito de convivencia y como lugar para desplegar su espíritu emprendedor y sus anhelos de sociabilidad. Es en el marco de este interesante y renovado proceso de síntesis rural/urbana donde se producen las dinámicas económicas y sociales que son hoy características de los territorios europeos, y es en ese marco donde habría que situar también los temas relacionados con la sostenibilidad ambiental de dichos territorios.

A diferencia de lo que ocurría en épocas no tan lejanas, y salvo las situaciones excepcionales antes mencionadas, cabe afirmar que hoy es más lo que une a las áreas rurales y urbanas, que lo que las diferencia. De ahí que tenga sentido basar el desarrollo futuro de los territorios europeos en la complementariedad entre ambas áreas y en la coordinación de las políticas destinadas a ellas, con el objetivo último de lograr la cohesión social y económica y la sostenibilidad ambiental de esos territorios, tal como fue aprobado en los Consejos europeos de Lisboa (2000) y Gotemburgo (2001).

Compartiendo este planteamiento, consideramos que las políticas públicas deben abrir su campo de actuación, contemplando a todos los sectores y actores del territorio desde una perspectiva global e integral y en un contexto de *gobernanza* flexible en sus múltiples niveles. Señalamos, en definitiva, que las nuevas políticas deben impulsar estrategias de cooperación entre el medio rural y el medio urbano favoreciendo las sinergias necesarias entre ambas poblaciones, y todo ello con el objetivo de aprovechar los recursos tanto endógenos, como exógenos, para situarlos en la senda que lleve al desarrollo sostenible de tales territorios.

Hablamos de desarrollo y sostenibilidad y no sólo de crecimiento económico, ya que, a medio plazo, no creemos que el escenario de futuro en los países de nuestro entorno vaya a continuar siendo un escenario de crecimiento basado en el consumo ilimitado de los recursos naturales (agua y energía) y en la no consideración de sus externalidades negativas (no sólo en lo que se refiere a sus efectos sobre nuestro medio ambiente más cercano, sino también en todo lo relacionado con el paisaje, la salud y la movilidad de la población). No

creemos tampoco que vaya a ser un escenario donde se continúe ignorando las implicaciones de nuestro modelo de desarrollo en la sostenibilidad ambiental del planeta y donde no se tengan en cuenta sus efectos en los desequilibrios sociales y económicos que asolan de forma dramática a los países pobres, tal como nos recuerda de forma insistente organismos internacionales como la FAO, u organizaciones no gubernamentales especializadas en estos asuntos.

Tampoco hablamos de desarrollo rural tal como se ha venido entendiendo de forma equívoca como “segundo pilar” de la PAC —un pilar que se refiere realmente a la política de estructuras agrarias—, sino de desarrollo territorial, lo cual constituye una novedad que, además de semántica, encierra un cambio de significado y una forma diferente de tratar los problemas del medio rural.

Ampliando el punto de mira de lo que han venido siendo hasta ahora los estudios sobre el desarrollo de los territorios rurales, afirmamos que no es el crecimiento económico de áreas reducidas lo que hay que favorecer con políticas sectoriales de corto alcance, sino el desarrollo de zonas más amplias e interconectadas, aplicando políticas que estén guiadas por una lógica no sectorial sino integral, que busquen alcanzar la sostenibilidad (económica, social y ambiental) de estos territorios, que promuevan la cooperación entre los distintos actores sociales y económicos presentes en ellos y que, en definitiva, contribuyan a mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población.

Es ésta una forma más completa e integral de abordar el desarrollo de las áreas rurales, puesto que supera la identificación (bastante simplista) entre desarrollo rural y “segundo pilar” de la PAC, que, como se ha mencionado, ha venido caracterizando las políticas de desarrollo rural en la UE, y supera también la división rural/urbana que ha marcado estas políticas, apostándose ahora de forma decidida por la cohesión económica y social para reducir los desequilibrios actuales entre los diversos territorios europeos, sean rurales o sean urbanos.

Estas ideas están en sintonía con las que se formulan en el Libro Verde de la Cohesión Territorial (COM (2008) 2550)³, un documento que, al igual que ocurrió con el Informe sobre el Futuro del Mundo Rural en los años 80 y 90, plantea interesantes reflexiones sobre el camino que debería seguir la futura política de desarrollo territorial en la UE, una política que estará, sin duda, marcada por las perspectivas financieras 2014/2020⁴ y los previsibles efectos a medio y largo plazo de la actual crisis económica, así como por la estrategia de la propia Unión para salir de dicha crisis⁵.

³ Documento de la Comisión Europea, elaborado por la Dirección General de Desarrollo Regional.

⁴ En el año 2010 se iniciará el debate sobre el futuro presupuesto 2014/2020 de la UE, y se prevé su llegada al Parlamento Europeo en 2011.

⁵ En relación con las directrices estratégicas europeas para afrontar una salida de la crisis económica, destaca el documento de diciembre de 2009 de la Comisión Europea (COM (2009) 647 final) sobre la futura estrategia europea UE 2020, en el que, sorprendentemente, no se hace mención alguna a la importancia del desarrollo y cohesión de los territorios rurales.

Nuestras reflexiones se enmarcan, además, en un contexto en el que las acciones destinadas a promover el desarrollo de áreas rurales circunscritas a determinados ámbitos y límites territoriales, como las definidas por la iniciativa LEADER —de indudable impacto en los territorios como revulsivo económico y social, y de evidente utilidad como filosofía participativa y método de trabajo para definir y abordar los problemas que afectan a estas áreas—, comienzan a ser valoradas como insuficientes al haber sido superadas por las dinámicas internas y externas del medio rural. Lo mismo puede decirse de las políticas dirigidas exclusivamente al sector agrario a través de la PAC (Política Agraria Común), cuyas evidentes limitaciones y carencias han sido ignoradas, en parte, por la importante transferencia de rentas que ha significado para los agricultores y para el conjunto del medio rural europeo.

Entre las dinámicas que marcan hoy a los territorios rurales, cabe destacar las siguientes: las fuertes interacciones rural/urbanas; el amplio desarrollo de las comunicaciones viarias en el medio rural; la gran expansión de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento (TIC); la nueva percepción del significado de lo rural por el conjunto de la población; el cambio de naturaleza de los flujos migratorios —que han dejado de ser flujos permanentes y unidireccionales desde el campo a la ciudad, para convertirse en otros más complejos y de múltiples sentidos—; las nuevas demandas sociales respecto a los espacios naturales; las exigencias de los consumidores en materia de sanidad y seguridad de los alimentos; la transversalidad de los aspectos ambientales y paisajísticos exigida a todas las acciones sectoriales —en lo que se refiere, por ejemplo, a la lucha contra el cambio climático y el uso sostenible de los recursos naturales—, y, desde luego, el creciente número de actividades económicas que pueden instalarse hoy en día en el medio rural y en las que el uso de energías limpias y la consideración de sus implicaciones sobre el entorno circundante desempeñarán un destacado papel al tener que condicionar su instalación a una adecuada y necesaria ordenación del territorio.

Ello constituye para todo diseño político a partir del 2013 un significativo cambio de escenario a la hora de abordar el desarrollo de los territorios rurales europeos. En ese contexto consideramos que, para el desarrollo territorial, es cualitativamente muy importante la distribución del mapa de centros escolares o de atención sanitaria, la definición de las infraestructuras viarias o el diseño de la red de banda ancha de las telecomunicaciones. Creemos incluso que tales aspectos tienen incluso más relevancia para el desarrollo de muchos territorios rurales que la concesión de un programa de las características de los propiciados por la antigua iniciativa LEADER o incluso de los financiados por el actual reglamento Reg. 1698/2005 de Desarrollo Rural.

Esta afirmación no implica restarle mérito alguno a lo que estos programas han significado, y están significando, en lo que se refiere a la creación de identidad comarcal, la construcción de institucionalidad en el medio rural, la generación de capacidades en la población o la introducción de metodologías ascendentes y participativas en la definición de las estrategias de desarrollo. No obstante, y

sin negar el justo reconocimiento a lo que han representado de un modo general estos programas de desarrollo rural (y sin dejar de reconocer algunas importantes deficiencias), pensamos que se está produciendo un cambio de escenario que es preciso tener en cuenta si no queremos perder la perspectiva de por donde van las factores que, desde una dinámica global, inciden hoy en los territorios rurales.

Creemos, sin embargo, que aun siendo importantes y novedosas estas reflexiones sobre la cohesión territorial, hay que pasarlas por el tamiz de la particularidad y heterogeneidad de los territorios europeos. No todos los territorios rurales de la UE son iguales, ni su desarrollo puede plantearse de manera uniforme, aunque en todos ellos deba contemplarse la necesaria conexión y complementariedad de las diversas actuaciones públicas (en un marco de concertación con los actores locales) para lograr un apreciable grado de cohesión económica y social, un adecuado equilibrio territorial y unos elevados niveles de sostenibilidad ambiental y de calidad paisajística. Y todo ello con el firme propósito de evitar las desigualdades en el medio rural, ofreciendo oportunidades para que la población que elija residir allí pueda acceder al mercado de trabajo, desarrollar sus iniciativas emprendedoras y ver garantizadas unas dignas condiciones de vida.

Por ejemplo, hay territorios que, precisamente por contar con áreas rurales y urbanas bien comunicadas, deben basar, al menos parcialmente, su desarrollo en la profundización de tales relaciones, innovando sobre ellas a la luz de los avances de las nuevas tecnologías y a partir de las ventajas comparativas que las áreas rurales tienen hoy como espacios de residencia. Muchos grupos de profesionales que trabajan en las ciudades optan por vivir en el medio rural bien porque éste les ofrece una mejor relación entre el coste económico y la calidad de vida o bien porque desean disfrutar de un mayor contacto con la naturaleza.

En otros territorios rurales, la agricultura, y en ciertos casos también la pesca, genera, gracias a las actividades que arrastra (redes comerciales, servicios, suministro de insumos, industria transformadora, actividades secundarias,...), una dinámica económica importante, dando lugar a los llamados *sistemas alimentarios locales*. Estos sistemas constituyen en dichos territorios auténticos motores del desarrollo, ya que las actividades que lo componen son las que explican las características específicas del mercado de trabajo y condicionan las oportunidades económicas de sus ciudadanos (por ejemplo, la mayor o menor presencia de población inmigrante o el peso específico de la población femenina en la estructura social de las comunidades rurales). Dichos sistemas configuran también el paisaje rural y urbano, la arquitectura de la vivienda, la cultura y el folklore locales, e incluso el contenido de la formación profesional.

Estos sistemas alimentarios locales están inmersos, además, en un mercado más amplio donde la presencia de las grandes cadenas de producción de alimentos es indudable, y eso con independencia de que tales sistemas locales orienten una parte de sus producciones a mercados de radio corto o de que

contribuyan a la identidad territorial. Por ello, debe ser a partir de estos sistemas locales y del reconocimiento de la posición subordinada que con frecuencia ocupan en ellos los pequeños productores, desde donde han de plantearse de modo preferente en estas áreas las estrategias de desarrollo, sin que ello signifique ignorar la importancia de la diversificación económica y el potencial que encierran otras actividades. En estos territorios, los sistemas alimentarios locales son la base de su economía y el medio que permite a su población relacionarse con otros mercados locales y con los mercados extralocales; su integración con el sector alimentario global constituye una de sus grandes fortalezas, siendo la puerta por donde penetran la innovación y las fuerzas modernizadoras, y el escenario donde el territorio se convierte en un valor añadido de calidad.

También encontramos en los países de la UE territorios cuya principal potencialidad radica en el valor intangible de sus espacios naturales, en su contribución a la biodiversidad, en el apreciable significado estético de su paisaje o en el valor intrínseco de los recursos que encierran. En buena medida, una parte muy importante de esa biodiversidad está vinculada a la actividad humana (agricultura, pastoreo, aprovechamiento forestal,...) y desaparecería, o se reduciría de forma sensible, sin la presencia de la población autóctona.

No obstante, aunque estos territorios presentan una gran heterogeneidad, es frecuente que sean áreas con sectores agrícolas y ganaderos escasamente productivos y, por tanto, poco competitivos en un modelo convencional de maximización de la producción y minimización de los costes, pero sí con un gran potencial para generar productos de calidad ligados a los valores del territorio. El modo, no siempre satisfactorio desde el punto de vista de la participación social, como se han venido gestionando en estas áreas las exigencias ambientales, junto a la escasa dotación de las compensaciones económicas a la población afectada, han dificultado aún más la continuidad del ya de por sí precario aprovechamiento productivo de los recursos naturales y ha reducido también la posibilidad de diversificar las actividades tradicionales con otras complementarias o incluso alternativas.

Bien es cierto que las posibilidades de aprovechar con fines recreativos las ventajas de sus espacios naturales son mucho mayores en las áreas que se encuentran próximas a núcleos de población importantes, de forma que se pueda establecer una actividad continuada de ocio en ellos, pero también es igualmente cierto que no todos los espacios naturales de alto valor ambiental son susceptibles de aprovechamiento en este sentido.

En esos territorios puede que residan poblaciones lo suficientemente amplias como para reclamar (y justificar) servicios y equipamientos capaces de asegurarles unas mínimas condiciones de vida, pero también puede ocurrir que su densidad demográfica sea tan baja, que apenas alcance el nivel crítico necesario para hacer viable cualquier proyecto de desarrollo, salvo en el marco de estrategias específicas de gran alcance. (Hay que tener en cuenta que una

parte muy significativa de estos territorios europeos, especialmente en países como España, tiene ya gravísimos problemas de despoblamiento que abarcan áreas muy extensas).

A los ejemplos anteriores habría que añadir la expansión descontrolada de zonas periurbanas que, sin una adecuada concertación público-privada y sin una correcta ordenación del territorio que prevea sus efectos ambientales y paisajísticos, están generando en muchos territorios serios problemas de sostenibilidad. La nueva síntesis rural/urbana antes mencionada se convierte aquí en una situación perversa, configurando un espacio donde el paisaje es deteriorado, el medio ambiente destruido y los recursos naturales degradados hasta niveles inadmisibles. Son éstos, en definitiva, los efectos de una urbanización dispersa y desordenada, cuando no especulativa, cuyo resultado es la formación de núcleos urbanos que apenas mantienen relaciones de intercambio social y económico con las poblaciones circundantes.

Vemos, pues, una variedad de situaciones que deben ser contempladas en su singularidad, evitando la tentación de aplicar políticas uniformes en territorios diversos.

Pasar del desarrollo rural al desarrollo territorial no implica, por tanto, una homogeneización de las políticas públicas, sino todo lo contrario; es decir, incluir la diversidad en la lógica que debe inspirar las políticas de desarrollo territorial. De hecho, tal como señala el mencionado Libro Verde de la Cohesión Territorial, el gran valor de los territorios europeos radica en su diversidad, debiendo construirse sobre ella el futuro de la política europea de desarrollo territorial. Esta política ha de descansar, además, en la adecuada cooperación entre actores e instituciones como elementos fundamentales de un sistema de *gobernanza* que, lejos de ser un sistema rígido, debe adaptarse a las características específicas de los temas a tratar y a los distintos niveles competenciales de actuación, concretándose a la hora de ponerlo en práctica en instancias flexibles de concertación de intereses.

Cohesión territorial, articulación rural/urbana, concertación social, cooperación institucional, sostenibilidad ambiental y *gobernanza* (flexible y multinivel) son los elementos fundamentales sobre los que ha de descansar la política de desarrollo territorial de la UE si se quiere alcanzar el objetivo de garantizar la continuidad del modelo de desarrollo que caracteriza a la civilización europea, un modelo en el que la existencia de un medio rural vivo, habitable y respetuoso con el medio ambiente, debe seguir siendo uno de sus principales atributos.

3. LA DIVERSIDAD DE LOS TERRITORIOS RURALES EN ESPAÑA

Si hay un país de la UE caracterizado por la gran diversidad de sus territorios rurales y la variedad de sus espacios naturales, ése es, sin duda, España. Además, en nuestros territorios rurales se asienta un significativo porcentaje

de la población española (en torno al 35% de la población vive en núcleos inferiores a 10.000 habitantes⁶), contribuyendo así al equilibrio demográfico entre áreas rurales y áreas urbanas que es hoy, salvo situaciones específicas que más adelante comentaremos, uno de los grandes valores económicos, sociales y culturales de nuestro país.

Superado el gran éxodo de los años 60 –que vació muchas áreas rurales españolas al empujar hacia la emigración a sus mejores generaciones de hombres y mujeres jóvenes, pero que también propició la modernización de las economías locales (principalmente, las que se basaban en la agricultura)–, la realidad del medio rural español en las tres últimas décadas ha evolucionado de forma muy distinta de unos territorios a otros. Mientras que, en algunas áreas, se ha producido una gradual y paulatina recuperación del dinamismo social y económico, gracias a una buena combinación de factores internos y externos, en otras ha continuado el fenómeno del despoblamiento, dando lugar a un preocupante proceso de envejecimiento y masculinización de extensas áreas que no consiguen ni siquiera asegurar la permanencia de un cierto número de centros poblacionales capaces de ofrecer servicios y de realizar una mínima actividad económica y social. Esto ha llevado a una dualidad creciente de nuestros territorios.

Entre los factores de índole externa que han fomentado el dinamismo de algunas áreas, destaca, por encima de todos, la entrada de España en la UE y, con ello, la llegada a nuestro medio rural de cuantiosos recursos económicos, ya sea a través de las ayudas de la PAC a los agricultores –contribuyendo a mejorar el bienestar de muchas familias rurales y aumentar el consumo y la demanda de servicios–, ya sea mediante los fondos estructurales destinados a financiar nuevas infraestructuras viarias y promover importantes inversiones en el sector agroalimentario –tanto en el ámbito de la producción, como de la primera transformación– o a través de los fondos sociales y de cohesión. Asimismo, el incremento general de la renta nacional española ha posibilitado un flujo de capital que ha alcanzado al medio rural de muchas formas, potenciando su utilización como espacio de ocio, aunque también provocando problemas de sostenibilidad en las áreas rurales, que exigen formas nuevas de ordenación del territorio.

Sin esos recursos, pero también sin el buen aprovechamiento que, salvo situaciones injustificables –denunciadas por diversas entidades académicas e incluso por las propias organizaciones agrarias–, han hecho de las ayudas muchos agricultores, cooperativas e industrias alimentarias, y sin la más que aceptable gestión de los fondos europeos realizada por una buena parte de las instituciones públicas, el mundo rural español no sería lo que es hoy, ni habría tenido la recuperación socioeconómica que ha experimentado en las últimas décadas.

⁶ Según datos del MARM referidos al año 2008, en torno al 35% de la población vive en núcleos inferiores a 10.000 habitantes. Asimismo, y según esa misma fuente, el 96% de las más de 60.000 entidades locales que existen en España, tienen una morfología y funcionalidad netamente rural.

Sin embargo, no pueden ignorarse los negativos impactos ambientales (muy graves e irreversibles en algunos casos) que este proceso de modernización e intensificación agraria ha conllevado en algunas áreas, sobre todo en lo que se refiere a la contaminación y sobreexplotación de acuíferos, la degradación del suelo, la destrucción de hábitats y la pérdida de biodiversidad asociada a ella. Aunque es justo reconocer algunos cambios positivos en la política agraria (como los incorporados a través de los programas agroambientales) para moderar la creciente intensificación de los sistemas productivos e introducir modelos más respetuosos con el medio ambiente, la realidad es que esos cambios aún son insuficientes, quedando un largo camino para alcanzar el tan deseado equilibrio entre el legítimo aprovechamiento de los recursos naturales con fines agrícolas y la sostenibilidad de los ecosistemas con mayor valor ambiental.

Entre los factores de índole interna que han marcado el dinamismo del medio rural español, destaca el proceso de democratización iniciado con la aprobación de la Constitución de 1978, y el amplio proceso de descentralización política y administrativa ligado a él. Ambos procesos han significado, de un lado, la potenciación del ámbito regional y, en menor grado de lo que hubiera sido deseable, la del ámbito municipal, en todo lo relacionado con las políticas de desarrollo; de otro lado, han significado también la extensión, a nivel local, de importantes servicios públicos, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de la población residente en las comunidades rurales.

A ello habría que añadir también la importante fuente de renta que, para la población de todos esos territorios, ha supuesto la transferencia de recursos derivados de las diversas prestaciones sociales del Estado de bienestar (pensiones, subsidios, ayudas asistenciales,...), aunque haya tenido también consecuencias negativas al inculcar, en algunos grupos, ciertos elementos de pasividad frenando el desarrollo de iniciativas emprendedoras.

También es necesario reconocer las nuevas oportunidades de empleo que se están generando en el ámbito local gracias a las políticas públicas (centros de salud, centros de atención a las personas mayores, servicios sociales,...), y que se han convertido en vías importantes de inserción social y económica para grupos tradicionalmente excluidos de la actividad laboral. De forma evidente, todo ese proceso ha propiciado el acceso de determinados colectivos (sobre todo, las mujeres) a nuevos yacimientos de empleo gracias a las mejoras en el transporte y a la mayor movilidad y disponibilidad de tiempo libre, y todo ello en el marco de un significativo proceso de cambio cultural en el ámbito familiar, especialmente en lo que se refiere al rol de la mujer, a su autonomía personal y a su relación con el mundo del trabajo.

No obstante, es necesario reconocer las carencias que aún existen en infraestructuras y equipamientos sociales en áreas del interior rural, así como las ineficiencias que se han producido en todo ese proceso de descentralización y que, por el momento, estamos lejos de superar. En este sentido, se está aún

a la espera de ese anhelado *pacto local*, tantas veces anunciado, pero aún no cumplido, que permita dotar a los ayuntamientos de recursos públicos suficientes (procedentes de los presupuestos estatales) para poder actuar como verdaderos agentes de desarrollo en sus correspondientes ámbitos territoriales.

A esa combinación de factores habría que añadir el también importante cambio cultural experimentado en las tres últimas décadas por la población española en todo lo relacionado con la alimentación y la sostenibilidad de los espacios naturales. Gracias a ese cambio, la sociedad española es hoy una sociedad cada vez más preocupada por el consumo de alimentos sanos y de calidad, más consciente de los problemas ambientales y de la importancia de mantener los ecosistemas en buen estado, y más interesada por preservar los espacios naturales, por disponer de territorios rurales vivos y habitables, por utilizar tales espacios con fines recreativos o de ocio y, en definitiva, por establecer un mayor contacto con la naturaleza.

Es éste un cambio cultural cuya principal consecuencia ha sido incluir de nuevo entre los temas de interés de la opinión pública los relacionados con la agricultura y la alimentación —con énfasis creciente en la salud, pero también en los desorbitados márgenes comerciales que se producen en los precios de los alimentos—, así como los relacionados con el medio ambiente y el medio rural, trasladándolos a la agenda política —de ahí la creación de nuevos organismos horizontales, como la Agencia de Seguridad Alimentaria.

En definitiva, los temas agrarios, y sobre todo los rurales, interesan a la población española, un interés que está en sintonía con la recuperación que ha experimentado de un modo general el medio rural en España⁷. Sin embargo, esta especie de *neo-ruralización* de la agenda social y política no debe hacernos olvidar el imparable proceso de expansión de las pautas de consumo y comportamiento urbanos (e incluso de su propia visión del mundo) al conjunto de la sociedad española (incluyendo, la sociedad rural), compartiendo entre ambas poblaciones muchas aspiraciones y problemas comunes.

Aun así, el ya citado proceso de revalorización del medio rural por parte de la población que allí reside, pone un certero contrapunto a esa tendencia expansiva de los valores urbanos, reinterpretándolos a la luz de una nueva forma de entender el bienestar, el uso del tiempo y la relación con la naturaleza, lo que abre también en España un buen escenario para una nueva síntesis rural/urbana.

Obviamente, la situación de los territorios rurales españoles no es homogénea, sino que está marcada por una heterogeneidad interna que se hace aún más nítida conforme aproximamos nuestro punto de mira a la realidad concreta de tales territorios. Aun siendo notable en ellos la fuerte presencia de la actividad

⁷ En el Agromómetro de Andalucía elaborado anualmente desde 2003 por el IESA, más del 60% de la población viene expresando su interés por los temas agrarios y rurales.

agraria (en sus distintas formas de explotación, modos de gestión y grados de modernización e intensificación), basta con observar la realidad de nuestro medio rural para darse cuenta del fuerte contraste entre sus territorios no sólo desde el punto de vista agrícola, sino también social, cultural y paisajístico.

3.1. Una tipología de territorios rurales

La diversidad existente en los territorios rurales españoles y su heterogeneidad interna, hace poco recomendable establecer una rígida catalogación de áreas, pero anima a definir grandes tipos-ideales, cada uno de ellos con situaciones y problemas similares en cuanto a la cohesión territorial. Sin duda, el esfuerzo de abstracción que, sólo con fines analíticos, hacemos con esta tipología, reduce y simplifica una realidad que es mucho más rica y diversa, pero, al menos, ofrece la posibilidad de ordenar el debate sobre los problemas de los territorios rurales españoles.

a) Áreas con un buen nivel de desarrollo basado en la agricultura, y que cuentan con sistemas alimentarios locales bien articulados.

Son áreas agrícolas densamente pobladas —como las situadas en algunas zonas de los valles del Guadalquivir, Ebro y Tajo, en ciertas zonas de las cuencas del Duero, en los valles del Turia y Segura o en áreas próximas al litoral mediterráneo—, cuyas principales características dependen del tipo de agricultura, ganadería o pesca que constituyen la base de su sistema productivo.

Suelen ser áreas bien dotadas en infraestructuras y equipamientos sociales, y donde existen sistemas alimentarios locales basados en una agricultura moderna y competitiva que, además, está bastante bien articulada con los mercados extralocales y bien integrada en el sector agroalimentario. No obstante, tales sistemas alimentarios no están exentos de tener que afrontar en algunas áreas situaciones de dificultad, debido precisamente a haber construido su base económica sobre una excesiva dependencia de las políticas públicas de intervención.

En todo caso, los sistemas alimentarios locales actúan en esos territorios como verdaderos motores del desarrollo al constituir una importante fuente de empleo y renta y contar con sectores comerciales, industriales y de servicios, competitivos y estrechamente vinculados a la agricultura. Dentro de ellos, y según los casos, puede encontrarse un movimiento cooperativo eficiente, que, en muchas ocasiones, es el verdadero pivote de la economía local y un relevante generador de confianza entre la población.

Por eso, la estrategia dirigida al desarrollo de esos territorios debe, en buena medida, basarse en la optimización del sistema alimentario local, apoyándose tanto en la agricultura, como en la industria, el comercio y los servicios

vinculados a ella, con especial atención a las cooperativas y las PYME, sin olvidar la importancia que para estas áreas tiene la presencia de las industrias alimentarias gracias a su relevante papel en la transformación de las materias primas procedentes de las actividades productivas locales.

En estos territorios existen especializaciones muy distintas: frutas y hortalizas, cultivos intensivos hortícolas, ganadería intensiva, aceite, vino, cereales, etc. Algunos de estos sectores productivos se han desenvuelto bien en el entorno de globalización de la economía, sin ayudas o con niveles bajos de apoyo, aunque bien es verdad que sin tener que internalizar los costes ambientales en el precio de los productos, lo que puede generarles en el futuro inmediato problemas de competitividad. Otras áreas, por el contrario, en los niveles actuales de los precios mundiales, difícilmente pueden sobrevivir sin algún mecanismo de protección.

No es objeto de este documento analizar las orientaciones futuras de la PAC, pero es indispensable tener en cuenta que el contenido de esta política europea condicionará, en gran medida, los sistemas alimentarios locales, sobre todo los que hoy se muestran viables con un determinado nivel de ayudas, pero que dejarían de serlo si se produjera una drástica reducción de los niveles de protección.

Probablemente, sea el sector agroalimentario lo suficientemente dinámico en algunas de estas áreas como para no precisar de pesadas intervenciones públicas en los mercados ni de políticas de ayudas directas a la renta para ser competitivo. Puede que lo que los agricultores necesiten en estas áreas sean planes estratégicos que apoyen la mejora estructural de sus explotaciones, impulsen una mayor vertebración interprofesional, mejoren la capacitación profesional del empresariado agrícola (sobre todo, acercándolo a los nuevos escenarios competitivos), promuevan modelos de mayor sostenibilidad ambiental (como la producción integrada o la agricultura de conservación) y apuesten por la calidad y la seguridad en la producción de alimentos respondiendo de forma adecuada a las demandas de los consumidores.

En este sentido crecería la importancia por acometer mejoras en los canales de comercialización (hoy bastante desarticulados) que permitan reducir los elevados márgenes comerciales entre los precios en origen y en destino, sentando las bases para el establecimiento de una nueva alianza con los consumidores y dando motivos sobrados para que se valore mejor el papel de la agricultura y de los agricultores en la sociedad.

En definitiva, se trata de que los sistemas alimentarios locales sean eficientes respondiendo, por supuesto, a las demandas de los mercados y al reto de la competitividad, pero ajustándose también a las exigencias de la sostenibilidad ambiental, así como de la calidad y seguridad alimentaria, complementando los sistemas intensivos con otras alternativas en el ámbito de las producciones diferenciadas o en las cadenas cortas de distribución.

En estas áreas, es necesario un firme compromiso con la innovación, tanto para hacer más eficientes los procesos productivos —sobre todo, en lo que se refiere a la utilización de la energía y el agua, de acuerdo con la Directiva marco de la UE—, como para mejorar los sistemas de gestión, objetivos que pueden lograrse hoy si los agricultores saben aprovechar de forma adecuada los avances tecnológicos —especialmente, las TIC, cuyo uso les permitiría, además, conocer mejor la evolución de los mercados y planificar sus producciones agroalimentarias.

En esta línea es indispensable la mejora de la formación, entendida de manera amplia como gestión del conocimiento. De este modo se daría un importante salto cualitativo en el aún necesario proceso de modernización sostenible de los sistemas alimentarios locales en unos territorios donde, como se ha señalado, el sector agroalimentario sigue siendo el motor de la economía y la base sobre la que deben descansar las iniciativas de desarrollo.

Hasta ahora, las ayudas del primer pilar de la PAC, junto a las medidas destinadas a la mejora y modernización de las estructuras agrarias —incluidas en los distintos reglamentos estructurales y, más recientemente, en el primer eje del Reglamento europeo de Desarrollo Rural— convenientemente ajustadas a la realidad de cada territorio a través de los programas de desarrollo rural, han contribuido parcialmente al logro de algunos de estos objetivos, mostrándose, en todo caso, como instrumentos insuficientes para abordar el desarrollo futuro de estas áreas.

En lo que se refiere al sistema de *gobernanza* en estos territorios, pasaría necesariamente por la participación activa de las organizaciones profesionales agrarias, las cooperativas, las industrias alimentarias, los comerciantes y las asociaciones ambientalistas y de consumidores, además de por los sindicatos de trabajadores —con especial atención a las condiciones de vida de una población inmigrante cuya presencia es cada vez más significativa en estas áreas.

Se propiciaría con ello el establecimiento de interesantes procesos de concertación social que, además de velar por las condiciones laborales, velen también por la calidad y seguridad de las producciones y por su sostenibilidad ambiental, y todo ello dentro de un adecuado equilibrio de intereses que haga posible ajustar los márgenes comerciales para hacerlos admisibles tanto para las industrias y el comercio, como para los productores y consumidores.

Los organismos responsables del sistema agroalimentario a nivel provincial y regional (delegaciones provinciales de agricultura, oficinas comarcales agrarias, universidades y grupos de investigación, centros de extensión rural, organismos de transferencia,...), tendrían que ser también elementos fundamentales del sistema de *gobernanza*, sin olvidar la necesaria implicación de las entidades financieras presentes en el territorio (bancos, cajas de ahorro y cajas rurales). Sería, en definitiva, un sistema de *gobernanza* flexible y multinivel, que se concretaría, en la práctica, en diversas instancias de

concertación (unas de naturaleza política, otras económicas, otras científico-técnicas), cada una de ellas adaptada a las características del correspondiente área temática de actuación o ámbito competencial, y cuya aplicación se haría en la escala territorial más apropiada (local, comarcal, provincial, regional,...)

b) Áreas del interior rural con importantes déficits estructurales y problemas demográficos.

En el otro extremo nos encontramos con áreas del interior rural –frecuentes en muchas zonas de la ruralidad profunda española y, en particular, en las zonas de montaña–, que suelen estar alejadas de los centros urbanos, sufrir importantes déficits estructurales, tener bajos niveles de población, estar escasamente equipadas y disponer de un sistema alimentario poco dinámico, debido a que o bien la actividad agraria no ha desarrollado un sector industrial o comercial vinculado a ella o bien a que la agricultura es poco competitiva. En cualquier caso, su sistema alimentario local no desempeña el papel de ser un motor capaz de garantizar las rentas de su población, una población que apenas consigue reproducirse social y económicamente. El resto de la actividad económica es igualmente débil, y su situación en infraestructuras tampoco permite a la población aprovechar el alto valor ambiental de estos territorios.

Son áreas con un grave problema de despoblamiento y serias probabilidades de abandono, y donde a duras penas se consigue alcanzar el umbral de población mínimo para hacer viable cualquier proyecto de desarrollo y justificar, desde un punto de vista social, las inversiones en infraestructuras y equipamientos que serían necesarias para garantizar a los que todavía allí residen unas mínimas condiciones de vida. No obstante, el valor de esos territorios es, en muchos casos, un valor intangible, no comercializable, sino vinculado a la preservación del paisaje o la conservación del espacio natural. De hecho, buena parte de su valor ambiental está vinculado a actividades de larga tradición histórica (agrosilvopastoriles, cinegéticas, pesquero-fluviales, recolección de frutos silvestres, apicultura, micología,...) cuyo abandono conllevaría la pérdida de importantes elementos de biodiversidad social y cultural relacionados con el conocimiento de prácticas locales.

El reto en buena parte de estos territorios, muy heterogéneos entre sí, es cómo garantizarle a la población unas condiciones dignas de vida como base para la conservación de los espacios naturales, dado que su posible despoblamiento podría crear áreas abandonadas con un alto riesgo de incendios y un deterioro general del entorno. Desde nuestro punto de vista, creemos que sería útil abrir un amplio debate social y político sobre el futuro y viabilidad de dichos territorios, rompiendo así el tabú a que han estado sometidos estos asuntos, un debate que debe incluir el modelo de gestión territorial que queremos y no sólo la mera descripción de las funciones ambientales que deben cumplir.

Los actuales avances tecnológicos en materia de comunicación abren, no obstante, nuevas vías para tratar la viabilidad de estas áreas del interior rural, ya que permiten establecer servicios de proximidad y desarrollar actividades de teletrabajo, así como organizar programas de formación *on-line* para la población, propiciando la reducción de su tradicional aislamiento y abriendo la posibilidad de su plena integración en las comarcas de las que forman parte.

El creciente atractivo de estos territorios como lugares de segunda residencia para la población que los elige como destinos estacionales (turismo rural, turismo paisano protagonizado por las familias de antiguos emigrantes que buscan sus raíces locales,...) o incluso de primera residencia para los que encuentran de un modo definitivo en ellos su espacio de vida y trabajo —como los emigrantes retornados que regresan a sus lugares de origen o los neo-rurales que se instalan buscando un modelo de vida de mayor contacto con la naturaleza—, constituye una forma interesante de reactivar algunas de estas áreas del interior rural.

Ahora bien, cuando esta situación afecta a territorios muy extensos —como por ejemplo ciertas áreas de Castilla y León, Aragón, Extremadura, Castilla La Mancha o del interior de Galicia—, el desequilibrio geográfico debe abordarse como una cuestión de Estado, con estrategias específicas que alcancen a varios ministerios y comprometan a los gobiernos de las Comunidades Autónomas.

En todo caso, la declaración de “espacio natural protegido” o de “reserva natural de la biosfera” puede constituir una importante vía para hacer factible la vocación natural de, al menos, una parte de esos territorios, definiendo los correspondientes planes de desarrollo sostenible. Aunque en estos planes la lógica económica y productiva no debe quedar excluida, sí tendría que supeditarse a las prioridades de conservación del medio ambiente y de preservación del paisaje, marcadas por las directivas europeas y la legislación española (sea el Convenio Europeo del Paisaje, las directivas “Habitat” y “Aves” a aplicar en los espacios de la red Natura 2000, o la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad).

Algunas de las acciones recogidas en las normas de aplicación del programa agroambiental en España han podido ser instrumentos adecuados para impulsar tales objetivos, pero la realidad es que su impacto en estas áreas ha sido relativamente bajo, debido al poco éxito que ha tenido dicho programa, salvo algunas medidas muy concretas (como las de la dehesa o las destinadas a las estepas cerealistas). En este sentido convendría abrir un debate sobre las dificultades de aplicación del programa agroambiental, así como sobre su escasa interacción con otros instrumentos destinados al logro de la sostenibilidad ambiental en los territorios rurales españoles, ya que de su adecuada complementariedad dependerá que se conviertan en medios útiles para impulsar el desarrollo futuro de estas áreas.

Dadas las características de estos territorios y la necesidad de impulsar en ellos la más amplia cooperación social e institucional, deberían formar parte de

su sistema de *gobernanza* las corporaciones locales, pero también las entidades responsables de las políticas de conservación de los espacios naturales, además de las asociaciones ambientalistas presentes en dichas áreas, los grupos de acción local, las organizaciones agrarias, las asociaciones forestales, las cooperativas y, en general, las asociaciones de la industria y el pequeño comercio ubicadas en la zona.

Los actores del sistema educativo, del sistema financiero (bancos, cajas de ahorro y cajas rurales) y de los medios de comunicación local, así como las asociaciones cívicas y culturales presentes en el territorio, son también elementos importantes del sistema de *gobernanza*, al ser generadores de confianza y capital social entre los vecinos, y vías para reactivar la identidad comarcal y la autoestima de la población.

De este modo, y con un adecuado programa de sensibilización social, se podrían superar las carencias de participación que se han producido en la formulación y puesta en marcha de los planes de desarrollo sostenible en estos territorios, y que han conducido a un grave déficit de legitimidad, provocando el recelo, cuando no el rechazo, de la población afectada y generando serias dificultades para una eficiente gestión de los mismos.

c) Áreas intermedias con una buena interacción rural/urbana.

Entre esas dos situaciones extremas encontramos situaciones intermedias, donde el sistema alimentario local, y dentro de él la agricultura, se combina con otras actividades económicas, y donde la población, gracias, entre otras cosas, a la movilidad geográfica, a su buena posición logística y a disponer de adecuadas infraestructuras, diversifica las fuentes de renta aprovechando las distintas oportunidades que les ofrece el entorno económico (empleos en el sector industrial, trabajos en el sector servicios de las ciudades y pueblos más cercanos,...).

Son áreas donde, si bien los sistemas alimentarios pueden encontrar un amplio mercado local y comarcal para sus productos, su principal dinamismo no proviene del sector agroalimentario, sino de actividades propiciadas por su cercanía con los núcleos urbanos y que favorecen la práctica del *commuting* (desplazamiento diario de trabajadores de las zonas rurales a las ciudades para desempeñar tareas en distintos servicios).

Además, por su localización estratégica y por las ventajas comparativas que ofrecen (gracias a las TIC y a la mejora de las comunicaciones viarias), algunas de estas áreas actúan como importantes polos de atracción para los profesionales autónomos e incluso para el personal que trabaja en los servicios públicos (sanitarios, educativos, asistencia social,...), transformando la composición de estas comunidades rurales e introduciendo un nuevo dinamismo social y económico en ellas. Son territorios donde se produce un

flujo migratorio de doble sentido (rural-urbano y urbano-rural), que es su gran valor y fortaleza de cara a garantizar su desarrollo presente y futuro.

El desafío en estas zonas es comprender que tanto el medio rural como los núcleos urbanos forman parte del mismo territorio y que el desarrollo pasa por el respeto a los valores naturales, culturales, arquitectónicos y paisajísticos, al ser parte de un patrimonio que es de todos. Para ello es necesario intensificar las relaciones entre ambos espacios, poniendo a disposición de los actores económicos y sociales los medios e infraestructuras adecuadas para hacer posible esa interacción, sobre todo en lo que se refiere al transporte sostenible, la movilidad y la comunicación.

La ordenación del territorio, planteada, en definitiva, con un sentido integral y sostenible y en concertación con los actores locales, debe jugar una función clave a la hora de evitar el riesgo de una desenfrenada expansión urbana en estas áreas, desempeñando un importante papel en ello la figura de los "polos de desarrollo rural" que propugna el ya mencionado Libro Verde de la Cohesión Territorial.

No obstante, las acciones de tipo sectorial provenientes de los departamentos de agricultura de las administraciones públicas, son insuficientes para abordar el desarrollo de estas áreas, por mucho que puedan propiciar la mejora del sector agroalimentario y favorecer su integración en los mercados locales.

Por ello, será imprescindible una implicación real y coordinada de los diversos departamentos ministeriales y/o de la administración regional, así como de las corporaciones locales y las entidades financieras, para establecer las sinergias necesarias que garanticen las infraestructuras que demandan los agentes económicos y sociales, y todo ello en el marco de instancias de gestión y concertación que superen los restringidos ámbitos locales y se adentren en una visión territorial más amplia (supramunicipal).

Asimismo, será necesario establecer una cooperación institucional eficiente y concertada para satisfacer las demandas de los ciudadanos en materia de calidad de vida, equipamientos y servicios, y todo ello con el objetivo de generar nuevas oportunidades de empleo para la población.

Lo importante es que las políticas públicas contemplen el territorio desde una perspectiva integral, tratándolo como un amplio espacio donde confluyen actividades diversas que deben interaccionar de forma eficiente, sin olvidar que las estrategias deben ser compatibles con la dinámica global de cada uno de los sectores económicos.

De lo que se trata, en definitiva, es de crear el entorno apropiado para que fluyan las iniciativas, se produzca la interacción rural/urbana, y la población pueda aprovechar las oportunidades que ofrece el propio territorio.

3.2. La multifuncionalidad, como eje de cohesión territorial

Los tres tipos de territorios rurales descritos hasta aquí de manera somera y en un inevitable ejercicio de simplificación, responden, en definitiva, a áreas caracterizadas por rasgos diferenciales cuyo desarrollo exige actuaciones también diferenciadas para asegurar el bienestar de la población que reside en ellos. Todos contribuyen de algún modo a la cohesión social y económica de un país tan vasto y diverso como España, por lo que las políticas públicas deben contemplarlos en su singularidad estableciendo el correspondiente diagnóstico, promoviendo las instancias de concertación más adecuadas y formulando las medidas más convenientes para propiciar su desarrollo.

No obstante, el principio de la multifuncionalidad puede ser el elemento común que dé una cierta coherencia y unidad a las estrategias de desarrollo, evitando que se reproduzcan las dinámicas aisladas y sectoriales que tanto daño hacen al objetivo final de la cohesión territorial. Sea cual fuere su situación y especificidad, y con independencia de las iniciativas individuales, las estrategias de desarrollo en los territorios rurales españoles deben incardinarse en una lógica multifuncional, tanto en su dimensión territorial, como agraria.

Si queremos territorios rurales vivos y dinámicos, se debe potenciar la prestación de servicios multifuncionales a la población —por ejemplo, el turismo rural, los deportes de naturaleza (montañismo, senderismo,...), las actividades cinegéticas y pesqueras o las de recolección de hongos, setas y frutos silvestres—, así como valorar, mediante el adecuado reconocimiento público, el relevante papel que los espacios rurales desempeñan en la preservación del paisaje, la conservación del patrimonio cultural y la prestación de servicios ambientales (biodiversidad, conservación del monte, prevención de incendios forestales, lucha contra el cambio climático,...) que no son valorados por el mercado.

Por su parte, la agricultura, amplia y diversa desde un punto de vista social y económico en muchos territorios rurales españoles, debe integrarse en esa lógica multifuncional sin renunciar a su vocación productiva y a su necesaria vinculación al mercado, pero valorando en todo momento las implicaciones territoriales y ambientales de su actividad.

La variedad de las explotaciones agrarias permite explorar nuevos y más sostenibles sistemas de producción (como la agricultura ecológica o la producción integrada), además de abrir nuevos ámbitos de actividad multifuncional en el campo de la educación y la salud pública (como las granjas escuela o los huertos psicoterapéuticos) o en el de la generación de energía renovable (biomasa, biocarburantes, huertos solares,...), de tal modo que, con los convenientes sistemas de regulación y control, la agricultura y los agricultores puedan erigirse en un elemento significativo de la cohesión social y económica del territorio. La multifuncionalidad se convierte así para la agricultura no en una amenaza, sino en una oportunidad para complementar

las rentas de los agricultores y aumentar el reconocimiento social de la profesión agrícola.

El objetivo de las políticas públicas en los territorios rurales españoles debiera ser, por tanto, la promoción de esa lógica multifuncional, apoyando con adecuados sistemas de incentivos las iniciativas emprendedoras que surjan de la población, ofreciendo programas de formación profesional adaptados al desarrollo de las nuevas actividades e impulsando, en definitiva, la cooperación entre los distintos actores sociales y económicos.

Las instituciones públicas deben jugar un importante papel en estas estrategias, ya que pueden ejercer el liderazgo necesario para que las iniciativas individuales se incardinan en proyectos que trasciendan el ámbito de los intereses particulares, o, mejor aún, pueden apoyar, incentivar y acompañar las iniciativas privadas (proyectos de cooperación, sistemas productivos locales, cluster entre pequeñas y medianas empresas del mismo sector o entre firmas y asociaciones de otros sectores), de tal modo que se alcance suficiente masa crítica en los territorios rurales.

La misión de los poderes públicos sería asegurar el funcionamiento de un buen sistema de *gobernanza* en el territorio, de modo que la cohesión económica y social pueda garantizarse. La experiencia en la aplicación de la Agenda 21 local, junto a otras experiencias participativas, podría facilitar y acelerar estos procesos, si bien cualquier estrategia local debe tener en cuenta las dinámicas sectoriales y las estrategias en el ámbito regional como elemento indispensable para su éxito.

La existencia de los Grupos de Acción Local, creados en el marco de la iniciativa LEADER, constituye un importante patrimonio social y cultural de los territorios rurales españoles, siendo un elemento destacado del sistema de *gobernanza* antes señalado⁸. Gracias a su experiencia de gestión ascendente y participativa (mejorable sin duda, pero positiva en términos generales) y al hecho de haber facilitado la implicación de los diversos actores públicos y privados en el proceso de "pensar" sobre el territorio, estos Grupos de Acción Local son hoy referencias significativas para la canalización de las iniciativas de desarrollo. No obstante, es necesario que aborden estos nuevos retos con una vocación aún más abierta e integradora de la que han venido teniendo desde su constitución, incorporando, además, métodos innovadores en todo lo que se refiere a la gestión del desarrollo territorial.

Para asegurar una buena *gobernanza* de los territorios rurales en el marco del principio de la multifuncionalidad, sería también necesario promover una auténtica concertación de intereses, en la que, además de los mencionados Grupos de Acción Local, participen las organizaciones profesionales agrarias, las cooperativas, las organizaciones forestales, las asociaciones de la industria

⁸ Estos grupos han desarrollado más de 200 proyectos en cada periodo de programación, algunos de ellos de carácter interregional e incluso transnacional, mostrando su capacidad para trabajar más allá del limitado ámbito municipal o comarcal.

y el pequeño comercio (tanto las vinculadas al sistema alimentario, como las de cualquier otro sector presente en el territorio), así como las asociaciones ambientalistas y de consumidores, los sindicatos de trabajadores y, en general, todo grupo interesado por el desarrollo territorial. La colaboración entre las diversas administraciones públicas y el sector privado, y su coordinación con estructuras de mayor rango (en especial con las entidades financieras), aparece también aquí como un elemento imprescindible.

Las entidades educativas, así como los medios de comunicación local, podrían desempeñar un interesante papel en la difusión de esta nueva forma de tratar los temas relacionados con el medio rural, trasladando a la población tanto urbana como rural la idea de que el territorio debe ser cuidado y protegido porque, además de ser un espacio para el desarrollo de actividades productivas, es un lugar donde se prestan servicios fundamentales para el bienestar de la sociedad.

Las acciones contempladas hasta ahora en el marco de las iniciativas de desarrollo rural han sido instrumentos necesarios, pero insuficientes para promover el desarrollo de los territorios rurales. El potencial que encierra la función ambiental, paisajística y cultural del espacio rural, y la dimensión productiva y multifuncional de la agricultura, no pueden circunscribirse al ámbito de las acciones previstas en una determinada política sectorial, ni depender de los recursos que ponen a su disposición los diversos programas públicos, sino que debe basarse en la implicación de una amplia variedad de agentes e instituciones y en la diversificación de las fuentes financieras.

Por eso, en todas las áreas rurales españolas, la aplicación de las estrategias de desarrollo debe perseguir la búsqueda de sinergias entre todos los actores públicos y privados interesados en el futuro de unos territorios cuyo gran potencial radica en la amplia gama de servicios que pueden prestar al conjunto de la sociedad, es decir, en su vocación multifuncional.

4. LA LEY DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL

Entre los instrumentos legislativos que constituyen hoy herramientas para promover la cohesión de los territorios rurales en España, la Ley 47/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural es uno de los más destacados por su novedad en el planteamiento y por la metodología que utiliza.

Junto a otros instrumentos legislativos, como la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y la Biodiversidad o los programas regionales de desarrollo rural —en aplicación del reglamento europeo en las distintas Comunidades Autónomas—, esta Ley puede verse como un instrumento con potencial suficiente para aplicar en las áreas rurales españolas una política de cohesión territorial que respete la singularidad de cada territorio y que apueste por una adecuada vertebración de esas áreas con el espacio circundante, sea también rural o sea sólo urbano.

Aun reconociendo el potencial de esta Ley, la verdad es que su desarrollo e implementación es un reto no menor, debido a la dificultad de coordinar desde el nuevo ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, a otros departamentos ministeriales, además de lograr una adecuada cooperación con las administraciones regionales (Aun así el proceso de aplicación de la Ley avanza, tal como lo demuestra el recientemente aprobado Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014).

No es precisamente una característica de nuestro país que la acción pública se apoye en una cultura cooperadora entre departamentos y niveles diferentes de la administración. Por ello, el resultado de la Ley va a depender de que se haga una firme apuesta por la innovación en el ámbito de la gestión de los territorios —debiéndose reactivar en muchos casos la escala comarcal, aunque no exclusivamente—, y de que todos los actores implicados (públicos y privados) tomen conciencia de lo mucho que se juegan en el envite y de la necesidad imperiosa de cooperar para responder al desafío que tienen por delante, y que no es otro que asegurar la viabilidad y la cohesión de los territorios rurales en un contexto de fuerte competencia global y de mercados abiertos.

Por eso consideramos que uno de los elementos clave para el éxito de esta Ley va a ser que las estructuras de gestión del territorio incorporen una real cooperación público-privada en las diversas escalas (sea local, comarcal, regional e incluso nacional), poniendo en marcha métodos innovadores en el ámbito de la gestión de las políticas públicas. Creemos que el proceso de aplicación de la Ley no debería limitarse sólo a una simple traslación o reasignación de competencias en el seno del gobierno central y de los gobiernos regionales en esta materia, sino que habría que avanzar incluso en la creación de una Agencia Estatal de Desarrollo Territorial, al estilo de las que existen ya en algunos países de la UE. En definitiva, plantear a nivel político una articulación eficaz de la participación y cooperación de los actores públicos y privados con el objetivo de lograr una gestión eficaz del territorio, ya que eso constituye un elemento de capital importancia para el éxito de esta Ley.

La definición de “zona rural” y la tipología que establece la Ley equivalen de algún modo a la noción de “polo rural” de que habla el Libro Verde. Asimismo, la figura de los “contratos territoriales de zona” —complementada con los “contratos territoriales de explotación” que propone el reglamento europeo de desarrollo rural— se puede convertir en un adecuado instrumento para implementar planes estratégicos de desarrollo con una visión integradora y de los la agricultura no quede excluida.

El hecho de que estos planes deban ser definidos desde abajo, con la participación de las instituciones y actores implicados a nivel del territorio, asegura que se respetará la singularidad de cada territorio y que se tendrán en cuenta todos los factores que puedan contribuir a su desarrollo —sean en unos casos factores relacionados con el potencial productivo y multifuncional de la agricultura; sean en otros, factores vinculados al atractivo que ejerce el

territorio sobre la población urbana como espacio recreativo y de ocio o como lugares de residencia; sean factores relacionados con el valor intrínseco del paisaje o con la preservación del espacio natural.

Este firme apoyo a procesos ascendentes y participativos constituye una apuesta por la concreción a nivel local del principio de subsidiariedad, sin olvidar las dificultades que se les pueda presentar debido a las inercias intervencionistas de las administraciones públicas de cualquier ámbito territorial a la hora de delegar tareas en los actores de la sociedad civil durante la implementación de los programas de desarrollo.

En definitiva, tenemos en España una gran oportunidad para contribuir al debate sobre el futuro de la cohesión territorial con instrumentos políticos propios, que, cosa rara en nuestro país, se han anticipado esta vez a los que se quieren poner en marcha al nivel de la UE.

En materia de desarrollo rural, hemos adquirido una buena experiencia práctica durante la aplicación de la iniciativa LEADER y del programa operativo PRODER. Asimismo, contamos con unos programas regionales de desarrollo rural en pleno proceso de aplicación del Reglamento europeo FEADER, y con una Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural pensada precisamente para promover la cohesión económica y social en dichos territorios. No carecemos, por tanto, de instrumentos ni de base social e institucional para aplicarla. Pongamos entre todos la necesaria voluntad de cooperar, y seguro que podremos afrontar con esperanza el futuro de nuestros territorios rurales.

El semestre de presidencia española en la UE es una buena oportunidad para mostrar a nuestros socios europeos que tenemos cosas interesantes que decir en materia de desarrollo territorial⁹, y que el modelo de asentamiento que tratamos de implantar en los territorios rurales descansa en una buena articulación entre actividades agrarias y no agrarias y en una dinámica conexión entre el medio rural y el medio urbano, así como en la adecuada concertación entre las administraciones públicas, los actores locales, los grupos de intereses sectoriales y, en general, los grupos que representan a la sociedad civil en sus diversos ámbitos (agrario, forestal, industrial, ambiental, consumo, educativo, financiero,...)

En definitiva, tenemos la oportunidad de afirmar en los foros europeos que no hay futuro para las áreas rurales sin una agricultura eficiente en términos económicos, sostenible desde el punto de vista ambiental y capaz de sustentar eficaces sistemas alimentarios locales (de calidad y seguros desde el punto de vista sanitario). Y que tampoco lo hay sin un tejido social bien cohesionado, sin adecuadas infraestructuras y equipamientos, sin un sistema político local legitimado por su eficiencia y transparencia, sin una buena y eficaz articulación territorial de las áreas rurales con su entorno y sin una economía dinámica y

⁹ Nos consta que también en el ámbito de la reforma de la PAC, se están elaborando interesantes propuestas desde el propio MARM, que deberán ser analizadas por este Foro desde la perspectiva de sus implicaciones en el desarrollo territorial.

diversificada. También tenemos la oportunidad de señalar que no hay futuro para las áreas urbanas sin un territorio rural vivo y abierto a los intercambios económicos y sociales, sin un territorio capaz de actuar de soporte de muchas actividades productivas, pero también capaz de promover sinergias en el uso y disfrute de los recursos naturales que encierra o en la mera contemplación estética del paisaje que ha contribuido a conformar.

En resumen, que no hay áreas rurales y áreas urbanas separadas entre sí, sino territorios amplios y diversos cuya viabilidad depende de la cooperación entre instituciones y de la sinergia entre sus distintos grupos sociales y económicos. Sólo así se podrá garantizar la cohesión necesaria para evitar el riesgo de exclusión en unos contextos globales cada vez más exigentes y competitivos.

La experiencia española muestra que allí donde se ha producido una buena sinergia entre actores (individuales y colectivos) e instituciones (públicas y privadas) el desarrollo territorial ha tenido éxito, mientras que donde eso no ha ocurrido, no se han podido aprovechar lo suficiente las oportunidades presentadas.

El buen funcionamiento del sistema de *gobernanza* en esos territorios ha contribuido a que se inicie un cambio de tendencia al fijar población, facilitar la movilidad geográfica de los individuos para aprovechar las oportunidades de empleo, impulsar la modernización de las actividades tradicionales y promover la instalación de nuevos profesionales atraídos por las nuevas ventajas comparativas del medio rural, siempre, por supuesto, de acuerdo con las potencialidades y oportunidades reales en cada caso.

Esta experiencia en materia de desarrollo rural –tanto la que ha estado acompañada del éxito, como la que ha estado revestida de fracasos– es la que puede legitimar a las autoridades españolas para, en este semestre de presidencia de la UE, propiciar un debate serio y riguroso sobre el futuro de las áreas rurales y sobre la necesidad de afrontarlo con políticas públicas que tengan en cuenta la singularidad de los territorios.

5. EL DESARROLLO TERRITORIAL EN PROSPECTIVA (a partir de 2013)

Debatir sobre las orientaciones de la futura política europea de desarrollo territorial a partir de 2013, exige valorar el escenario actual, marcado por la aplicación del Reglamento de Desarrollo Rural (Reg. 1.698/2005) y la creación del fondo FEADER.

Dicho reglamento significó una importante señal de cambio en la política europea al integrar los enfoques agrario, territorial y ambiental en el modo de tratar los asuntos relacionados con el desarrollo de las áreas rurales, creando grandes expectativas entre los que apostábamos por esa integración. De hecho, la idea de crear un fondo específico para financiar la política europea de desarrollo rural (el FEADER) significaba, a pesar de los escasos recursos de los

que se dotaba dicho fondo, un avance en el proceso de consolidación de una política autónoma que, hasta ese momento, había sido subsidiaria de la PAC o dependiente de iniciativas de la Comisión Europea.

No obstante, cuando salió aprobado en 2005 el mencionado Reglamento, surgieron ya voces autorizadas que advertían del riesgo que suponía dejar amplio margen de autonomía a los gobiernos de los Estados miembros para la aplicación de los distintos Ejes y para la distribución final de los recursos del FEADER (de hecho, se dejaba a discreción de los gobiernos nacionales y regionales la distribución del 50% de los fondos). Tales voces críticas temían que, en la fase de implementación del Reglamento, fueran fragmentados sus Ejes de actuación, de tal modo que se perdiera la oportunidad de aplicar una política innovadora (ascendente y participativa) donde se integrara lo agrario, lo ambiental y lo territorial, y en la que se tuvieran en cuenta, de forma coordinada, tanto las implicaciones de la actividad agraria en el territorio y el entorno natural, como la importancia de la agricultura para el desarrollo de las áreas rurales.

Ya en el ecuador de la aplicación del Reglamento cabe afirmar que esos temores se han confirmado en la gran mayoría de los países europeos, perdiéndose la oportunidad de aprovechar el potencial integrador del citado Reglamento. Su aplicación, salvo excepciones, a través de los departamentos de Agricultura en los distintos Estados miembros, que son los que han redactado los correspondientes programas nacionales de desarrollo rural, ha propiciado su fragmentación, dándose prioridad a las medidas relacionadas con la dimensión productiva de la agricultura y destinándose la mayor parte de los recursos del fondo FEADER a financiar las actuaciones incluidas en el Eje I (modernización y competitividad de la agricultura), en detrimento de las del Eje II (programa agroambiental, red Natura 2000,...) y los Ejes III y IV (diversificación de actividades)¹⁰.

A ello ha contribuido, sin duda, la reciente reactivación del discurso sobre la importancia estratégica de la agricultura, si bien es cierto que más al nivel de los gobiernos nacionales, que de la propia UE, cuyo último "chequeo" parece no haberse hecho eco de este proceso.

Dado que en la UE no hay problemas serios de abastecimiento, parece que en esa reactivación del discurso agrarista ha influido, sobre todo, la preocupación de los gobiernos nacionales por las turbulencias en los mercados mundiales de alimentos tras la crisis de 2007, llevándolos, como respuesta, a apoyar medidas que promuevan la mejora y competitividad de la agricultura. No hay que olvidar tampoco en ello la relevancia social y económica que tiene la agricultura y la industria agroalimentaria, gracias, entre otras cosas, a la indudable presencia del cooperativismo en el desarrollo de muchas áreas

¹⁰ En el caso español, esos porcentajes han quedado, por término medio, del siguiente modo: el 55% para el Eje I; el 32% para el Eje II, y el 13% para los Ejes III y IV.

rurales y, sobre todo, a que la actividad agraria es la base principal de generación de riqueza y empleo en estas áreas.

La prioridad agraria en la distribución de los recursos del FEADER refleja también la preocupación de los grupos de intereses agrarios (organizaciones profesionales y cooperativas) ante la perspectiva de una gradual reducción de los fondos destinados a financiar el primer pilar de la PAC, viendo en las acciones contempladas en el Eje 1 y en parte del Eje 2 del Reglamento un modo de mejorar la competitividad de las explotaciones y una vía para complementar las rentas de los agricultores.

Además, el interés creciente por los temas agrarios se basa en los informes de los analistas internacionales (especialmente, los vinculados a la FAO) donde se prevé que continuará aumentando la demanda de alimentos¹¹ y que se intensificarán sus desajustes con la oferta a nivel mundial, debido a las crecientes sequías e inundaciones (provocadas por el cambio climático), y, sobre todo, debido a que los países emergentes (tales como China, India y Brasil) están experimentando cambios importantes en la dieta alimenticia de sus nuevas clases medias y altas (consumo de leche y derivados, carne de vacuno, cereales, grasas vegetales, vino, frutas,...). El apoyo explícito al sector agroalimentario por parte de los gobiernos de algunos Estados miembros de la UE como Francia (concretado, además, en dotaciones económicas importantes) es también una señal inequívoca de esta tendencia.

Todo ello son elementos que influyen en la reactivación del discurso agrario entre los responsables políticos y que explican la orientación agrícola-productiva de la política incardinada en el Reglamento europeo de Desarrollo Rural y su consecuente fragmentación a la hora de aplicarlo.

Tras haber transcurrido casi cuatro años de aplicación del Reglamento, el balance no puede ser, por tanto, positivo desde la perspectiva integradora con la que fue aprobada por las instituciones de la UE, dado que realmente no se ha producido una real integración entre las acciones incluidas en los distintos Ejes, sino todo lo contrario. En este escenario de reflexión se admite, además, cómo las acciones que venían siendo emprendidas en el marco de la antigua y ya extinguida iniciativa LEADER, han quedado recluidas a un Eje 3 del Reglamento, desconectado de los demás Ejes, escasamente dotado y, a todas luces, insuficiente para mejorar el bienestar de los áreas rurales y asegurar la cohesión social y económica en los territorios europeos.

Esto ha hecho que, aparte de reconocer el efecto ejemplificador, pero limitado, que han tenido esas iniciativas ascendentes y participativas en sus zonas de aplicación, se comience a cuestionar la continuidad de las políticas de desarrollo rural tal como venían siendo aplicadas en los programas LEADER y definidas

¹¹ En su última cumbre, la FAO preveía que, para el año 2050, la población mundial crecerá un 35% (hasta alcanzar los 9.000 millones de habitantes), cuyo abastecimiento exigiría aumentar la producción de alimentos en un 70%

ahora en dicho Reglamento, dejando, además, en una preocupante situación de ambigüedad e inseguridad jurídica a los Grupos de Acción Local.

Todo ello ha hecho que se tome conciencia de las dificultades prácticas que encierra el loable objetivo de integrar las políticas agrarias y las políticas de desarrollo rural/territorial. De ahí que no deba sorprender que se esté comenzando a plantear en determinados foros la conveniencia de distinguir, de un lado, las políticas agrarias, cuyo objetivo debiera ser impulsar una nueva fase (más sostenible) de modernización de la agricultura europea, y de otro, las políticas orientadas al desarrollo y la cohesión de los territorios rurales, planteándose incluso la posibilidad de su separación, dado el escaso éxito que han tenido los intentos por integrar los enfoques agrarios y territoriales.

En el fondo de este debate —que debe ser contemplado con atención por las implicaciones que encierra— lo que se plantea es lo siguiente. Si en el horizonte de los próximos diez años, la agricultura va a ser de nuevo reactivada en su dimensión productiva para satisfacer la demanda de alimentos de la población europea, sería necesario implementar en aquellos territorios de la UE con sistemas de mayor potencial productivo, una política agraria guiada, de nuevo, por una lógica orientada a la producción, centrada, sobre todo, en la modernización y competitividad de los sistemas alimentarios y, por supuesto, atenta a las exigencias ambientales que a toda actividad productiva se le requiere hoy.

Esa apuesta de naturaleza sectorial por el desarrollo de la producción agraria y la potenciación del sistema agroalimentario conllevaría, como contrapeso, prestar atención a aquellas otras áreas donde la agricultura, en su dimensión productiva, es insuficiente para asegurar el nivel de vida de la población y garantizar la cohesión de los territorios, y donde sería necesario complementar la política agraria con otras políticas.

Sería, en definitiva, plantear el desarrollo de las zonas rurales mediante la combinación de políticas que, aun respondiendo a lógicas diferentes, estén enmarcadas en una perspectiva territorial e integradora donde se impliquen, de forma coordinada, las distintas administraciones públicas (local, regional y nacional) y sus diversas áreas departamentales (educación, salud, bienestar social, obras públicas, ordenación del territorio, innovación científica y tecnológica, medio ambiente, industria, comercio,... y, por supuesto, también agricultura, con especial implicación de los departamentos con competencias sobre agua). De acuerdo con esta propuesta de reestructuración de las políticas agrarias y rurales, la cohesión de los territorios rurales sólo se garantizaría complementando la nueva ola de modernización productiva de la agricultura con acciones orientadas al territorio y guiadas por el principio de la multifuncionalidad.

En lo que se refiere a la política agraria, este planteamiento significa, de algún modo, situarse en un escenario marcado por la reactivación del discurso productivista, si bien atemperado hoy por el ya irreversible avance de la

sostenibilidad —que impone a la actividad agraria controles ambientales para reducir sus externalidades negativas—, la eficiencia —con su efecto limitante sobre la explotación de los recursos naturales, especialmente en lo que se refiere al uso del agua, a la utilización de maquinaria y al uso de insumos— y la calidad y sanidad alimentaria —como exigencias cada vez más evidentes de los consumidores—, además de por las restricciones que impone la OMC en la aplicación de determinados mecanismos de intervención.

Se vuelve a plantear, incluso, la necesidad de potenciar una política agraria de clara vocación productiva, que gire en torno a un solo eje y a un solo fondo —se habla incluso de concentrar los actuales dos pilares de la PAC en uno solo—, fondo destinado a financiar las acciones dirigidas a regular los mercados y modernizar las estructuras de las explotaciones agrícolas y ganaderas, así como a conceder incentivos adicionales para que los agricultores afronten el reto de la multifuncionalidad y las implicaciones territoriales y ambientales de su actividad.

Lo que se plantea, en realidad, es recuperar la doble dimensión de la política agraria —mercados y estructuras, con el añadido del programa agroambiental y otros programas socioestructurales, como el de instalación de jóvenes en la agricultura—, cuyos destinatarios son los titulares de explotaciones y cuya lógica es evidentemente productiva.

En definitiva, lo que se viene planteando en estos debates es una política agraria que, en la medida en que genere un sector agroalimentario eficiente y competitivo, pueda contribuir al desarrollo de las áreas rurales, pero sin tener que concurrir, en la distribución de los escasos recursos públicos, con una amplia y variada política de desarrollo territorial cuyo destinatario es la población general y cuya lógica no es económico-productiva, ya que su objetivo es fijar población, diversificar actividades, generar infraestructuras, preservar el entorno natural y paisajístico y mejorar la calidad de vida en esos territorios.

En resumen, se concluye en estos foros afirmando que, si no es posible (por las dificultades que encierra) ni conveniente (por las características del nuevo escenario) integrar los enfoques agrarios y territoriales en el marco de una política común, se debería apostar por la separación entre la política agraria (en su doble dimensión productiva y multifuncional) y la política de desarrollo de los territorios rurales (en su dimensión social, ambiental y territorial), dotándolas de sus propios fondos y de sus propios instrumentos de actuación y estableciendo los mecanismos de coordinación que sean necesarios.

Todo este debate, ya iniciado a nivel de la UE y también en España, no debiera ser ignorado, sino afrontarse con valentía, con apertura de miras y desde una perspectiva de medio y largo plazo, puesto que sus resultados tendrán importantes implicaciones para los distintos territorios europeos. En el caso español, implica posicionarse ante las posibles reformas que vayan a adoptarse en el próximo escenario financiero (2014-2020).

En ese escenario, dos cuestiones, al menos, merecerían ser debatidas. La primera tendría que ver con la valoración que debe hacerse desde la perspectiva española de la posibilidad de que haya un solo pilar en la PAC (con un eje de mercados y otro de estructuras), sacando de ella la política de desarrollo rural/territorial (hoy en el segundo pilar) para pasarla a otro ámbito institucional. La segunda cuestión se refiere al grado de sintonía que guarda la actual Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural con los nuevos planteamientos de la cohesión territorial que impregnan los debates sobre la futura política rural europea (planteados de un modo general en el mencionado Libro Verde), pero también con los de la próxima Ley española de Economía Sostenible (actualmente en trámite parlamentario).

Respecto a la primera cuestión, es lógico que la reacción inmediata sea observar esa separación de las políticas agraria y de desarrollo territorial con cierto recelo, ya que va en sentido contrario al de la integración agroterritorial proclamada en el actual reglamento europeo de Desarrollo Rural y por la que tanto se apostó. Sin embargo, la realidad nos dice que esa integración no ha funcionado como hubiera sido deseable, por lo que parecería razonable debatir sobre las consecuencias de mantener el modelo integrador del citado reglamento en el próximo escenario financiero, y pensar, al menos como posibilidad, en otros modelos diferentes, entre ellos la opción de separar ambas políticas.

Sea cual fuere el modelo a debatir, lo importante es que no sea fruto de disputas por espacios de competencia, poder e influencia entre ámbitos institucionales, ni resultado de ejercicios de ingeniería financiera —tal como ocurrió, en parte, en el diseño del Reglamento de Desarrollo Rural y en la creación del FEADER—, sino que sean propuestas bien pensadas y con posibilidades reales de funcionar adecuadamente contribuyendo al desarrollo y la cohesión de los territorios rurales.

En este sentido, debe quedar claro que potenciar la política agraria en su dimensión productiva no significa olvidar las implicaciones territoriales de la agricultura, ni sus efectos sobre el medio ambiente, el paisaje y el entorno natural, sino todo lo contrario, ya que un modelo agrícola que se precie de ser moderno y competitivo en el mundo de hoy debe responder a las exigencias territoriales y ambientales —en la utilización de insumos, pero también en el uso del agua y la energía—, además de a las demandas de los consumidores en lo que se refiere a la calidad y sanidad de los alimentos. Asimismo, potenciar la dimensión productiva de la agricultura puede, y debe, ir acompañada de un impulso a su dimensión multifuncional —sobre todo, aunque no sólo, para aquellas explotaciones con serias dificultades de ser competitivas en mercados abiertos.

Ambas dimensiones de la agricultura son complementarias y necesarias para el desarrollo de los territorios rurales. Lo que ha de variar es el énfasis que hay que poner en una u otra dimensión, cosa que dependerá de la situación de

cada sistema productivo y de las necesidades de cada territorio, así como de los instrumentos que se utilicen. Lo importante es preguntarse si el modelo actual de integración entre políticas agrarias, territoriales y ambientales, por muy deseable que sea, permite alcanzar ese objetivo, o si, por el contrario, se podría lograr con otras fórmulas de coordinación. Ese es un tema central para el debate, y un asunto que debería ocupar, junto a otros temas, la agenda futura de nuestro Foro.

Trasladando la reflexión al caso español, la propuesta de concentrar la PAC en un solo pilar que integre lo que es hoy el primero –regulación de mercados, mecanismos de intervención y sistema de ayudas directas a los agricultores– y parte del segundo pilar –aquellas acciones del primer Eje del reglamento de Desarrollo Rural, destinadas a la mejora de las explotaciones agrarias, al programa agroambiental o a la instalación de jóvenes agricultores–, es una posibilidad que, con independencia de la posición previa que cada uno tenga sobre la futura reforma de la PAC, debería ser tratada en el seno del Foro.

Es ésta, en definitiva, una propuesta que, antes de ser aceptada o rechazada, tendría que ser valorada en el sentido de si ofrece o no oportunidades para impulsar el cambio generacional en el sector agrario, y de paso en el medio rural, así como para promover cambios en los sistemas productivos para hacerlos más eficientes, competitivos y sostenibles, y adaptarlos a las nuevas demandas de los consumidores.

Dado el potencial productivo de un amplio sector de la agricultura española, y el margen que todavía tiene para avanzar en su plena modernización, la propuesta de concentrar los recursos de la PAC en un solo pilar orientado a reactivar la producción agraria –si bien con criterios de eficiencia y sostenibilidad–, debería ser juzgada por los beneficios que podría representar para aquellos territorios donde la agricultura sigue siendo el motor de desarrollo, además de por las posibilidades que podría abrir para que los agricultores se impliquen en el territorio más de lo que lo han hecho hasta ahora, desplegando, mediante fórmulas contractuales –como los aún no utilizados “contratos territoriales de explotación”, los ya bien probados contratos del programa agroambiental, u otras modalidades–, la dimensión multifuncional de su actividad.

Otra cuestión a debatir estaría relacionada con los efectos que la separación (que no desconexión) entre la política agraria y la política de desarrollo territorial tendría sobre el contenido de esta última y el modo de aplicarla. Realmente, pasaría a ser una política construida a partir de las acciones previstas en parte del segundo Eje (sobre todo, la Red Natura 2000) y en todo el tercer Eje del FEADER (diversificación de actividades), pero complementada con acciones de ámbito nacional o regional, como las incluidas en la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural o en la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

En ese marco, cabría preguntarse si la política de desarrollo territorial deberá continuar basándose en la amplia red de Grupos de Acción Local ya existentes o si éstos deberían refundarse para integrarse en nuevas instancias de cooperación rural/urbana para posibilitar la participación de todos los actores que componen el sistema de *gobernanza*.

Es evidente que si se apuesta por modificar el actual modelo de integración entre ambas políticas, la política de desarrollo territorial deberá disponer de un fondo propio con mejor dotación económica que la que se le asigna en el actual FEADER, dotación que, indudablemente, tendría que provenir de recursos procedentes de los fondos estructurales de la UE, pero que tendría que complementarse con aportaciones de los correspondientes gobiernos nacionales y/o regionales.

Habría que debatir también si el modelo propuesto sería útil no sólo para impulsar la diversificación de actividades en el medio rural y promover la cooperación rural/urbana, sino para avanzar en la aplicación del principio de la multifuncionalidad en aquellas áreas donde la dimensión productiva de la agricultura y la situación de los sistemas alimentarios locales no fueran suficientes para asegurar la reproducción social y económica de la población, pero en los que habría posibilidad de que tanto los territorios, como los propios agricultores pudieran especializarse en la prestación de servicios a la sociedad (ambientales, educativos, culturales, recreativos, terapéuticos,...)

Como hemos señalado más arriba, la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural guarda una estrecha relación con los nuevos planteamientos del desarrollo y la cohesión territorial y con las ideas formuladas en el Libro Verde. Por ello habría que preguntarse también si una propuesta como la que se viene haciendo aquí (la separación, que no desconexión, entre las política agrarias y de desarrollo territorial) posibilitaría un mayor avance en el complejo proceso de aplicación de dicha Ley, además de facilitar que puedan destinarse recursos de la UE a la financiación de las acciones contempladas en ella, o si por el contrario le generaría restricciones y problemas.

Lo que parece bastante claro, independientemente del modelo elegido, es la necesidad de establecer vías para posibilitar la aplicación coordinada de los actuales fondos europeos FEAGA, FEADER, FEDER y FSE, para alcanzar la cohesión económica y social en los diversos territorios, siendo para ello necesario que las competencias en materia de desarrollo territorial —muchas de ellas situadas ya en el ámbito de las Comunidades Autónomas— se coordinen en el seno de la ya mencionada Agencia Estatal de Desarrollo, evitando así la tendencia a la dispersión en una estructura fuertemente descentralizada como la española.

En definitiva, la etapa que parece abrirse en la UE en lo que se refiere a los temas agrarios y rurales representa una buena oportunidad para España si sabemos aprovecharla a partir de nuestra experiencia y condiciones singulares, sacando lo mejor del excelente potencial que encierra tanto nuestra agricultura

como nuestros territorios rurales. Podemos ser líderes en los debates que se están desarrollando sobre estos temas si somos capaces de elaborar propuestas razonadas y bien construidas, ya que no nos falta legitimidad ni como país de amplios recursos agrarios y rurales, ni como Estado miembro que ha sabido gestionar razonablemente bien los recursos europeos para modernizar su agricultura sin olvidar la preservación de sus espacios naturales, ni ignorar las carencias de infraestructuras y equipamientos, unos problemas que, aun reconociéndose las mejoras realizadas, existen todavía en áreas del interior rural y de cuyo adecuado tratamiento depende el bienestar de la población que reside en ellas.

El propósito de este Foro sobre la Cohesión de los Territorios Rurales es precisamente contribuir a esos debates, valorando lo conseguido en materia de desarrollo rural/territorial y evaluando, con sentido constructivo, sus posibles deficiencias, pero también aportando ideas nuevas y propuestas imaginativas, planteadas todas ellas con rigor en los argumentos y claridad en el modo de exponerlas.

6.- CONCLUSIONES

Como síntesis del presente documento nos permitimos exponer algunas de las conclusiones a las que se han llegado en las dos reuniones del Foro, y que constituyen, de algún modo, nuestras primeras aportaciones al debate sobre la cohesión de los territorios rurales, un debate que con este documento no hemos hecho más que abrir.

1. El medio rural es uno de los elementos fundamentales que vertebran social y económicamente el territorio europeo y configuran su paisaje. Por ello, el futuro de las áreas rurales ha de basarse en la cohesión social y económica, la sostenibilidad ambiental, la articulación rural/urbana, la *gobernanza* (multinivel y flexible) y la cooperación entre instituciones, debiendo ser todos ellos elementos clave de las futuras políticas de desarrollo de la UE.
2. Las reflexiones sobre la cohesión territorial deben tener en cuenta la particularidad de los distintos territorios europeos, ya que no todos son iguales ni su desarrollo puede plantearse de manera uniforme. No obstante, se debe promover el desarrollo de territorios amplios e interconectados, aplicando políticas coordinadas y guiadas por una lógica no sectorial, sino integral, e impulsando la cooperación entre los diversos departamentos de las administraciones públicas.
3. Las políticas de desarrollo territorial amplían el horizonte de las anteriores políticas de desarrollo rural identificadas con el "segundo pilar" de la PAC y con la iniciativa LEADER, al entender que el objetivo de la cohesión de los territorios rurales debe contemplar no sólo las implicaciones de la actividad agraria sobre el entorno natural y el territorio, sino también todos aquellos elementos que permitan impulsar los intercambios

- económicos y sociales entre el medio rural y el medio urbano creando las condiciones en infraestructuras y equipamientos, favorables para ello.
4. España se caracteriza por la gran diversidad de sus territorios rurales y la variedad de sus paisajes y espacios naturales. En ellos se asienta un alto porcentaje de la población, contribuyendo a la preservación del entorno natural, así como al equilibrio demográfico entre áreas rurales y áreas urbanas, que, salvo situaciones específicas, es hoy uno de los grandes valores económicos, sociales y culturales de nuestro país.
 5. La multifuncionalidad de la agricultura (gracias a la combinación de su vocación productiva y su dimensión territorial) puede ser un elemento fundamental para el desarrollo de las áreas rurales, al ser fuente potencial de generación de empleo y riqueza y base de la preservación del espacio natural. No obstante, la contribución de la agricultura a la cohesión territorial dependerá del grado de eficiencia y competitividad que alcance, pero también de su capacidad para responder a las demandas de los consumidores (en lo que se refiere a la calidad y sanidad de los alimentos) y para adecuarse a las exigencias ambientales.
 6. La Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural puede verse como un instrumento con potencial suficiente para impulsar en las áreas rurales españolas la aplicación de una política de cohesión territorial que respete la singularidad de cada territorio y que apueste por su adecuada vertebración con el espacio circundante. Su éxito dependerá, no obstante, de que se haga una firme apuesta por la innovación en el ámbito de la gestión de los territorios, y de que todos los actores implicados (públicos y privados) tomen conciencia de la necesidad imperiosa de cooperar para responder al desafío de asegurar la viabilidad y la cohesión de los territorios rurales en un contexto de fuerte competencia global y de mercados abiertos. Esto exige también una mayor cohesión entre los gobiernos regionales y el diseño de grandes líneas estratégicas de ámbito nacional (y de aplicación a escala comarcal, aunque sin descartar otras escalas territoriales) que contemplen los problemas más acuciantes que aún existen en determinadas áreas rurales (deficientes infraestructuras y equipamientos, elevado nivel de despoblamiento, fuerte envejecimiento de la población, falta de oportunidades para mujeres y jóvenes,...) y ofrezcan soluciones.
 7. En los debates que están teniendo lugar sobre el futuro de la cohesión territorial y la articulación entre políticas agrarias y rurales, se cuestionan, por ineficientes, los modelos de integración tal como han sido definidos en el reglamento europeo de Desarrollo Rural. Se abre paso la idea de separar (que no desconectar), por un lado, las políticas agrarias en su doble dimensión productiva y multifuncional (canalizadas a través de la PAC), y, por otro, las políticas orientadas al desarrollo de los territorios rurales (mediante la convergencia de los diversos fondos estructurales). En ese contexto, el desarrollo de los territorios rurales ha de plantearse en el marco de políticas canalizadas por agencias interdepartamentales con capacidad para integrar y coordinar las acciones procedentes de las distintas áreas sectoriales de los gobiernos y las administraciones públicas.

8. Todo este debate supone importantes implicaciones para los distintos territorios europeos, por lo que no debemos ignorarlo, sino participar en él con argumentos y propuestas. En el caso español, implica posicionarse ante los posibles cambios que a nivel de la UE vayan a adoptarse en el próximo escenario financiero (2014-2020). Desde la perspectiva de la cohesión territorial, creemos que, antes de emprender nuevas reformas, deberían valorarse los efectos que están teniendo en el territorio medidas tales como el desacoplamiento de las ayudas agrícolas, la aplicación del principio de ecocondicionalidad o la implementación a nivel regional del reglamento europeo de desarrollo rural.
9. Lo que parece evidente es que una política sólida y creíble dirigida al desarrollo de los territorios rurales españoles y que apueste por la cohesión social y económica, debería incardinarse en una Agencia Estatal de Desarrollo Territorial y disponer de un fondo propio con mejor dotación económica que la que se le asigna en el actual FEADER (lo que implicaría reivindicar un incremento del límite presupuestario de la UE). Dicha dotación tendría, sin duda, que provenir de recursos procedentes de los fondos estructurales europeos, pero debería complementarse con aportaciones del gobierno nacional y de los gobiernos regionales.
10. No hay, en definitiva, futuro para las áreas rurales sin una agricultura capaz de combinar, bajo la égida de la multifuncionalidad, la eficiencia productiva, la seguridad en el consumo de alimentos y la sostenibilidad ambiental. Tampoco lo hay sin un tejido social bien cohesionado y en estrecha interacción con el territorio circundante, sin una economía dinámica y diversificada, sin una adecuada dotación en infraestructuras y equipamientos y sin un sistema político local legitimado por su credibilidad y transparencia. Pero el futuro de las áreas urbanas depende también de que haya territorios rurales vivos y abiertos a los intercambios sociales y económicos, territorios con capacidad para actuar de soporte de muchas actividades productivas y para ofrecer buenas condiciones de vida a la población que opte por residir en ellos. En resumen, territorios donde se promuevan sinergias entre los distintos grupos sociales a la hora de aprovechar sus recursos naturales o de posibilitar la mera contemplación estética del paisaje que han contribuido a conformar.

LISTA DE ADHESIONES AL DOCUMENTO

A fecha de 31 de diciembre de 2009 se han adherido al Documento del Foro las siguientes personas, sin que su adhesión comprometa a la institución o entidad en la que trabajan:

Encarnación AGUILAR CRIADO (Universidad de Sevilla), Francisco Javier ALBA RIESCO (Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía), Isabel BENITO (Consultora SABORA), José CARDONA (Servicios Técnicos de la Confederación de Cooperativas Agrarias de España, CCAE), Patricia CASTEJON DEL ROMERO (Servicios Técnicos de CCAE), Juan Sebastián CASTILLO VALERO (Universidad de Castilla-La Mancha), Felisa CEÑA DELGADO (Universidad de Córdoba), Eduardo CRESPO DE NOGUEIRA (Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, MARM), Ignacio DE LOS RIOS (Universidad Politécnica de Madrid), José Manuel DELGADO (Servicios Técnicos de la Unión de Pequeños Agricultores, UPA), María del Mar DELGADO SERRANO (Universidad de Córdoba), Thierry DESRUES (Instituto de Estudios Sociales Avanzados, IESA-CSIC), Cecilia DIAZ MENDEZ (Universidad de Oviedo), Jesús M. ECHEVERRIA AZCONA (Consejería de Desarrollo Rural y Medio Ambiente de la Diputación Foral de Navarra), Javier ESPARCIA PEREZ (Universidad de Valencia), Lorenzo ESTEPA MOHEDANO (Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación), Rosa GALLARDO COBOS (Universidad de Córdoba), Aurelio GARCIA BERMUDEZ (Presidente de la Red Española de Desarrollo Rural), José Andrés GARCIA MORO (Presidente de la Red Estatal de Desarrollo Rural), Fernando GARRIDO FERNANDEZ (IESA-CSIC), Cristóbal GOMEZ BENITO (Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED), José Antonio GOMEZ LIMON (IFAPA-Junta de Andalucía), Felipe GONZALEZ DE CANALES (Instituto de Desarrollo Comunitario, IDC), Manuel GONZALEZ FERNANDEZ (Universidad Pablo de Olavide), José Emilio GUERRERO GINEL (Universidad de Córdoba), Melchor GUZMAN GUERRERO (Consejo Social de la Universidad de Córdoba), Alicia LANGREO NAVARRO (Consultora SABORA), Francisco MARTINEZ ARROYO (Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha), Encarnación MARTINEZ NAVARRO (Empresa Pública DAP-Junta de Andalucía), José Luis MIGUEL DE DIEGO (Servicios Técnicos de la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos, COAG), David MOSCOSO SANCHEZ (Universidad Pablo de Olavide), Eduardo MOYANO ESTRADA (IESA-CSIC), Jesús OLIVA SERRANO (Universidad Pública de Navarra), José Antonio PEREZ RUBIO (Universidad de Extremadura), Eduardo RAMOS REAL (Universidad de Córdoba), Henk RENTING (Universidad de Wageningen, Países Bajos), María Jesús RIVERA ESCRIBANO (IESA-CSIC), José Juan ROMERO RODRIGUEZ (Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación), Pedro RUIZ AVILES (IFAPA-Junta de Andalucía), Andrés SANCHEZ HERNANDEZ (Los Verdes de Andalucía), Javier SANZ CAÑADA (Centro de Ciencias Humanas y Sociales, CCHS-CSIC), Jordi SARGATAL (Fundación Territori i Paisatge de Caixa Catalunya), Rocío SILVA PEREZ (Universidad de Sevilla), Ana VELASCO ARRANZ (Universidad Politécnica de Madrid).