

DESARROLLO RURAL TERRITORIAL  
Felipe González de Canales y López-Obrero.  
Presidente de IDC  
Vicepresidente de RED

## INTRODUCCIÓN

Mi visión del desarrollo rural-territorial, que es de lo que me ocupo desde hace 25 años, tiene aportaciones de futuro muy oportunas en el marco del debate actual , al menos en el marco de la nueva PAC, tanto desde el Instituto de Desarrollo Comunitario que presido, como de nuestra asociación internacional Ruralité-Environnement-Développement que actualmente preside el Grupo Consultivo de Desarrollo Rural de la UE-27, al tiempo que coordina el Movimiento Europeo de la Ruralidad de la que yo soy su vicepresidente.

En marzo de este año he mantenido sendas reuniones de trabajo en Bruselas con el Director General de la DG Agri, José Manuel Silva y con Dirk Ahner, Director General de la DG Regio. No es casualidad, que los que analizamos el futuro del desarrollo rural y nos movemos del desarrollo rural al desarrollo territorial, fluctuemos, en estos últimos años, entre la PAC y la Política Regional, intentando buscar cual es la ubicación mas adecuada de la política territorial. Dicha política debe conformar una visión mas amplia de lo agrario, con el ya que abarca el conjunto de actividades y soluciones que aportan a la vida económica, social y medioambiental, su objetivo prioritario de cohesión económico, social y territorial, para los territorios rurales.

Somos conscientes de que, si no alcanzamos estos objetivos nos veremos abocados a un medio rural deshabitado, semidesértico, incapaz de mantener las demandas de protección de la biodiversidad y del reequilibrio del cambio climático.

Por el contrario, los que creemos en un mundo rural vivo, habitado y atrayente para las familias y las empresas, que dispone de una riqueza cultural,

patrimonial, de biodiversidad y de soluciones a los desafíos alimentarios, de espacio, de aportes medibles, a la mejora de los desequilibrios climáticos. Este mundo rural, opinamos que debe llegar a ser polos de desarrollo que en equilibrio con los polos urbanos, nos proporcionan una civilización mas en consonancia con una vida sosegada, de convivencia democrática y con valores.

En los dos últimos años hemos vivido un interesante debate sobre el periodo de programación 2014/2020 iniciado por la DG Regio con su "Libro verde sobre cohesión territorial" y que junto a la DG Agri, nos han sometido a encuestas y debates de diversa factura, " al mismo tiempo que se ha reconocido cada vez más la necesidad de fomentar la cooperación, el diálogo y la asociación entre distintos niveles gubernamentales y entre estos , las organizaciones y el público sobre los asuntos directamente involucrados en el proceso de desarrollo" <sup>1</sup>, que también se han vivido en menor medida en otras instancias europeas, En donde toma protagonismo la sociedad rural organizada en grupos de desarrollo, en donde los actores locales asumen responsablemente el proyecto de futuro del territorio, concertando con las administraciones, medios y programas en busca del principio de subsidiaridad (gobernanza multinivel). <sup>2</sup>

Así se constatan importantes avances hacia una mayor territorialización de las políticas europeas, especialmente en su aplicación : la adopción de la Agenda Territorial en Leipzig; el nuevo objetivo la Cohesión Territorial: la labor del Observatorio de la Red Regional de Planificación - ESPON ,... y el Equilibrio

---

<sup>1</sup> Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte. COMISSION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Bruselas 6-10-2008, COM (2008)616 Final. Página 4

<sup>2</sup> Principio de subsidiaridad: en la base de los procedimientos de descentralización de la Unión Europea, de raíz cristiana , en el que se proclama que el buen gobierno social, está en lo que puede hacer un ente de rango inferior no lo haga uno superior"

rural – urbano que es actualmente objeto de profundos trabajos organizados por la DG Regio y de la Red Estatal de Desarrollo Rural (REDER)<sup>3</sup>, al objeto de medir los componentes de ese equilibrio y organizar su traducción en el terreno.<sup>4</sup> Los programas Leader se ocupan cada vez más de esta relación y buscan en la cooperación, confrontar experiencias innovadoras y de futuro.

Pero, los debates en curso, nos ponen sobre aviso, ya que demuestran que, mañana, los territorios rurales, pueden correr el riesgo de ser marginados, tanto en la definición de las orientaciones estratégicas, como en los medios financieros que les corresponden. De ahí la importancia de crear una conciencia colectiva con todos los actores y sectores rurales, en donde los municipios rurales y las redes de desarrollo rural deben ser pioneros en la constitución de un verdadero lobby rural.

En el modelo de desarrollo policéntrico<sup>5</sup> frecuentemente defendido para después de 2013, existe el riesgo de que solamente las entidades urbanas sean realmente identificadas como polos de desarrollo, mientras los espacios rurales dependan solo de su dinamismo, y todo ello cuando está generalizado el fracaso del modelo urbano, porque resulta caro, poco social, insostenible, insalubre y generador de CO<sub>2</sub>, que se expande destrozando las mejores tierras agrícolas y con urbanizaciones sin más lógica que la especulación. Por el contrario, sí parece oportuno profundizar en el equilibrio mutuo, empezando por el reequilibrio de los polos rurales y los urbanos, y en una situación más

---

<sup>3</sup> Proyecto de cooperación rural-urbano” Nuevas relaciones e interdependencias urbano-rural . laboratorio de Cohesión Territorial. Siete Territorios de España” 2009-2013

<sup>4</sup> El mundo tiene grandes retos en los que este equilibrio es fundamental y entre los que ha mencionado la crisis alimentaria, la vulnerabilidad del planeta ante los desastres naturales, la limitación de los recursos energético , el empleo y la calidad de vida.

<sup>5</sup> Desarrollo de varios polos competitivos en la periferia europea, para poder compensar el desarrollo del polo central, que se ha desarrollado gracias a la liberación de los intercambios y a la transacción radical de los sistemas productivos tradicionales ligados al territorio.  
Braña Díez, María “La estrategia territorial europea y el policentrismo”

racional y justa de los servicios pensando en el conjunto de la población rural-urbana (Servicios cruzados urbano-rurales).

En este contexto en el que la Dirección General de Agricultura de la UE y los Ministerios y Consejerías de Agricultura, (gobierno nacional y regional) , no se sienten interesados en abordar el futuro desarrollo rural-territorial, al limitar a los discretos ejes 3 y 4 del II pilar de la PAC (2007-2013), toda su aportación. Muy alejado de la mínima justicia distributiva, de ahí que se plantee la conveniencia de traspasar estas áreas a la D.G de Desarrollo Regional, por su manifiesta visión territorial, en la programación 2014/2020<sup>6</sup>. El paso, después de 2013, de los ejes 3 y 4 de la actual política de desarrollo rural de la PAC (2007-2013), hacia la futura política regional, tal y como se reivindica en varios documentos distribuidos hoy por la D.G.Regio, ha generado una serie de interrogantes sobre el futuro ¿Cuál será, entonces, en este contexto, el lugar de las zonas rurales en las políticas y los presupuestos que ponga en marcha el futuro FEDER? y ¿en la futura PAC?. ¿En donde estarán mejor atendidos los rurales, los no agrarios, ahí incluyo lo forestal y medioambiental y los pueblos y ciudades rurales? Este debate está vivo entre los expertos e incluso en el comité de enlace DG Agri-DG Regio y ha sido impulsado, reafirmado por la carta de final de agosto de 2010 de cuatro comisarios (Agricultura, Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y Pesca) al Presidente de la UE-27, Sr. Durao Barroso pidiendo que estos fondos estructurales se apliquen en el territorio de forma coordinada.

También es importante, que, desde este momento, los territorios rurales reflexionen sobre su capacidad para posicionarse mañana como actores reconocidos, tanto, de cara la asignación de medios financieros, como a la puesta en marcha de nuevas políticas europeas. Ciertamente para esta

---

<sup>6</sup> Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial: el futuro de las políticas de cohesión" COM (2010/642) final... conclusiones

reflexión debe dirigirse también, hacia las aglomeraciones urbanas, con un espíritu de diálogo positivo, siempre y cuando las zonas rurales aparezcan como socios aptos, al mismo nivel que las ciudades, para contribuir al éxito económico y social de la Unión Europea y sobre todo en consonancia con la Estrategia europea 2020<sup>7</sup>, proyección a medio plazo con la que la Comisión ha querido situar los objetivos de sus políticas para el periodo de programación 2014/2020.

## **I. Nuestra Propuesta de IDC para una política europea de los territorios rurales después del 2013, en el marco de la propuesta UE<sup>8</sup>**

**1.-Un modelo europeo** basado en el conocimiento, la valorización de la sociedad rural, el modelo-territorial, la cooperación y la relación positiva campo-ciudad.

Esta propuesta, como acabamos de decir, se inscribe en el contexto de reflexión global europea posterior al 2013, ante la necesidad de repensar una política europea para los territorios rurales, seguida de un largo debate realizado en el seno de RED<sup>9</sup> e IDC<sup>10</sup>. Toma en cuenta la evolución y perspectiva a largo plazo de la UE y sus componentes rurales y urbanos. Integra los principales objetivos conceptuales identificados en el marco actual, y presentes en el proyecto de Tratado:

---

<sup>7</sup> La cohesión económica y social del territorio es el núcleo de la estrategia Europea 2020. "Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador: Comunicación de la Comisión Europa 2020. Bruselas 3-3-2010 COM(2010)2020

<sup>8</sup> La PAC en el horizonte 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentarios. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al comité de las Naciones . Bruselas 18-11-2010. COM (2010) 672 final

<sup>9</sup> Proposition pour une politique européenne des territoires ruraux après 2013 (27-10-2010).RED

<sup>10</sup> Propuesta sobre el futuro del desarrollo rural-territorial en el marco de la PAC del 2014 al 2020 (3-11-2010)- IDC

- La cohesión social, económica y territorial. <sup>11</sup>
- Las estrategias de Lisboa y el desarrollo sostenible(Gotemburgo)
- La simplificación de los procedimientos y el valor agregado de las políticas europeas.
- *La gobernanza* y la participación de los actores en la definición y la puesta en marcha de los proyectos territoriales. El aumento de la participación de la sociedad civil rural puede lograrse a través de una optimización de los métodos de toma de decisiones en un sentido amplio (gobernanza), tanto a nivel nacional (con la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración conjunta de las políticas rurales, y no solo a través de su consulta sobre las soluciones prefabricadas elaboradas por funcionarios), como a nivel regional y local(con la participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos de desarrollo a los proyectos)<sup>12</sup>
- La lucha contra el recalentamiento global climático.
- La Estrategia Europea 2020 que presenta tres prioridades<sup>13</sup>:
  - Crecimiento inteligente: economía basada sobre el conocimiento y la innovación
  - Crecimiento sostenible: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.

---

<sup>12</sup> Posición del Comité Económico y Social Europeo (CESE) frente al futuro de la PAC. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema " La necesidad de adoptar medidas concertadas a nivel de la UE para fortalecer a la sociedad civil en las zonas rurales, con especial atención a los nuevos Estados Miembros" (2009/C175/07)

<sup>13</sup> "Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador: Comunicación de la Comisión Europa 2020. Bruselas 3-3-2010 COM(2010)2020

- o Crecimiento integrador: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial

## 2.- Mundo rural: fortalezas y retos

### a) Las zonas rurales: una realidad diversa en Europa

*“Todavía se define como rural solo en relación con la densidad de población OCDE. Para IDC es un espacio compartido de cultura de relación-comunicación de tradiciones y vínculos en los que todos son protagonistas y muchos de ellos como actores locales, se sienten capaces, junto con sus conciudadanos, en afrontar responsablemente el futuro de su territorio y se constituye en una alternativa de futuro al insolidario e insostenible modelo urbano. En consecuencia el número de habitantes por Km2, no es un índice apropiado”.*

Las zonas rurales se caracterizan por una gran diversidad de escenarios. Desde las zonas rurales que retroceden yendo hacia el despoblamiento y la decadencia, hasta las zonas periurbanas sometidas a la presión creciente y desordenada de la expansión de las ciudades. En lo rural tiene sus raíces la diversidad cultural y gran parte del patrimonio natural, arquitectónico e histórico, que fundamentan **la identidad europea**. También son tradicionalmente fuertes las referencias a la identidad territorial y la cohesión entre generaciones.

Son espacios de actividades, de cultura, de producción de bienes y servicios, que contribuyen también al bienestar del conjunto de la sociedad, por las respuestas que ellos pueden dar a las demandas sociales en materia de naturaleza, de acogida, de diversidad paisajística, de marco de vida y de trabajo, **constituyen los actores incuestionables** del desarrollo de las regiones y de los Estados de la UE, cada día más frágiles por la disminución de la población agrícola activa.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> El medio rural es uno de los elementos fundamentales que vertebran social y económicamente el territorio europeo y configuran su paisaje. Es la base de muchas actividades económicas que generan importantes

Si tenemos en cuenta la definición de OCDE sobre los espacios según a la densidad de población, las regiones rurales representan **el 92% del territorio** de la UE-25.

El informe estadístico de la DG Agri en 2006 señaló que el 19% de la población vive en zonas predominantemente rurales, y el 37% en zonas con un componente rural significativo. Estas regiones producen el **45% del valor añadido**, y el **53% del empleo**. Los sectores agrícolas y agroalimentarios representan una parte importante de la economía de la UE, totalizando 14,5 millones de empleos (7,25% del empleo total).

---

niveles de empleo y renta. Posición del Foro IESA-CSIC sobre cohesión de los territorios. Del Desarrollo Rural al Desarrollo Territorial (2009/

b) Una aproximación a las fortalezas y las debilidades de los territorios rurales, se expresa a través de los objetivos de estrategia de desarrollo sostenible del continente europeo.

	OBJETIVOS	FORTALEZAS	DEBILIDADES
<b>Diversificación económica</b>	<p>Crecimiento equilibrado del territorio</p> <p>Cohesión a nivel subregional</p> <p>Competitividad de todos los territorios</p> <p>Independencia alimentaria</p>	<p>Aportación económica significativa</p> <p>Demanda social de esparcimiento, demanda social de alimentación y de alimentos seguros de calidad y ligados al territorio.</p>	<p>Tendencia global a la concentración.</p> <p>Débil generación de empleo</p> <p>Bajo PIB/habitantes</p> <p>Débil accesibilidad física</p> <p>Fractura tecnológica.</p> <p>Alejamiento de los centros de decisión</p>
<b>Dimensión medioambiental</b>	<p>Mantenimiento de la diversidad paisajística,</p> <p>Biodiversidad</p> <p>Marco de vida</p>	<p>Fuentes de energías renovables.</p> <p>Agro energías</p> <p>Espacios</p> <p>Paisajes diversificados</p> <p>Riqueza de biodiversidad</p> <p>Reserva de recursos naturales</p>	<p>Cambios climáticos.</p> <p>Pérdida de la biodiversidad.</p> <p>Polución creciente</p> <p>Agricultura intensiva</p> <p>Agotamiento del espacio</p>
<b>Dimensión sociocultural</b>	<p>Calidad de vida</p> <p>Mantenimiento de los servicios</p> <p>Diversidad cultural</p>	<p>56% de la población</p> <p>Aplicación de los principios democráticos y la soberanía.</p> <p>Riqueza de patrimonio edificados, natural e inmaterial</p>	<p>Envejecimiento y masculinización de la población</p> <p>Desafectación del patrimonio.</p> <p>Pérdida de la memoria</p>

En resumen, “Los territorios rurales son los espacios donde se enraíza la diversidad de las culturas y una gran parte del patrimonio natural, arquitectónico e histórico que fundamentan la identidad europea. Espacio de actividades, de cultura, de producción de bienes y de servicios, ellos contribuyen de esta manera al bienestar articulador de la sociedad, por las respuestas que pueden dar a las demandas sociales en materia de medio ambiente, de acogida, calidad de vida, de diversidad paisajística”.

En consecuencia el mundo rural es cada día más una alternativa innovadora y de futuro, al viejo, caro y poco social modelo urbano.

### **3.- La necesidad de una Estrategia Rural Europea**

Analizando la evolución de la Política Agrícola Común, y reconociendo sus aportaciones a la programación 2007-2013, parece que ésta no puede ser la única herramienta de desarrollo de los territorios rurales. En ellos el descenso del empleo agrícola es una problemática prioritaria de los territorios rurales, que justifica plenamente el mantenimiento de una Política Agraria Común. Pero la multifuncionalidad de la agricultura, si bien contribuye eficazmente al desarrollo rural, no es una respuesta suficiente. Otros sectores socio-profesionales deben ser movilizados en el futuro para el desarrollo sostenible, diversificado y equilibrado de la sociedad rural.<sup>15</sup>

Las potencialidades de una creación endógena de empleos rentables en estas regiones rurales, dentro de los sectores secundario y terciario, dependen,

---

<sup>15</sup> Un desarrollo más equilibrado y sostenible, implícito en el concepto de cohesión territorial, lograría un uso más equilibrado y sostenible de los activos, gracias a las ganancias económicas obtenidas de una menor congestión y de una reducción de la presión sobre los costes, lo que beneficiaría tanto al medio ambiente como a la calidad de vida.

Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte. COMISSION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Bruselas 6-10-2008, COM (2008)616 Final.

en primer lugar, de **la presencia y la calidad de los servicios y equipamientos públicos**: carreteras, TGV/AVE, centros logísticos, universidades, distribución y calidad del agua, fuerza motriz y energía eléctrica, telefonía fija y móvil, acceso universal y de calidad a internet banda ancha, wifi, la relativa proximidad a un aeropuerto, etc. La política rural europea debe establecer disposiciones y medidas que permitan a las regiones rurales completar este indispensable equipamiento para la competitividad de las actividades económicas.

La gran dispersión de las empresas, y sus iniciativas y de creación de empleo, necesita también la puesta en marcha de dispositivos específicos y de ayudas de proximidad, innovación, **formación** y asistencia técnica, en el marco de la cooperación, ante todo, a las pequeñas empresas. En ellas los trabajos en red, como los Sistemas Productivos Locales, es una solución a sus problemas de capital social, financiación y acceso a los mercados.

#### **a) El modelo policéntrico urbano carente de cohesión.**

Polarizados por las muy pequeñas ciudades, y a veces por las más grandes, los espacios rurales están en situación de intercambio con los territorios urbanos más poblados. Sin embargo, los territorios rurales y sus pueblos, los rurales han sido con frecuencia relegados en los procesos de decisión... Las políticas de cohesión se sustentan en estadísticas que no reflejan la dimensión territorial, lo que dificulta la ejecución de los proyectos. Un análisis de la cohesión al nivel NUTS III, dejaba entrever una disparidad a nivel infrarregional más injusta aún que las disparidades ente regiones, estigmatizadas por los diferentes informes periódicos sobre cohesión.

En el modelo de desarrollo policéntrico propuesto, sobre todo, por el Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario (SDEC), sólo las entidades urbanas

(ciudades, aglomeraciones,...) aparecen como polos de desarrollo. De esta manera el **desarrollo rural** es hoy **realmente identificado por estar disperso** en los espacios rurales y por estar frecuentemente **asociado al patrón urbano**, dependiendo de su dinamismo y de su influencia.

El análisis estadístico, no distingue **la personalidad propia de los territorios rurales**. Su desarrollo es también observado a través de la muestra estadística aportada por las ciudades. El desarrollo de los espacios rurales está siendo condicionado por los responsables, políticos y técnicos, por el desarrollo de los polos urbanos donde se concentran:

- la economía y el empleo asentadas incluso en las actividades sobre suelo agrario;
- los servicios, la oferta cultural y educativa;
- los habitantes de los espacios que han sido urbanizados, sin tener en cuenta las estrategias de desarrollo sostenible perfiladas, ni la necesaria ordenación del territorio

Consecuencias:

- Crecimientos urbanos periféricos sin conexión :
  - Urbanismo generalmente aleatorio
  - Imagen urbana banalizada (atravesando los territorios rurales con infraestructura, y urbanizaciones aisladas antes de llegar al centro urbano).
- las concentraciones residenciales en sectores periurbanos en un contexto social frecuentemente tenso (dudosa integración social, lejanía de los servicios).
- Migración de la población hacia las comunidades rurales próximas (generalmente atrapadas por la conurbación devenida en ciudades

dormitorios, con población nueva sin arraigo cultural y social hacia las comunidades que los acogen).

- Las migraciones pendulares cotidianas entre residencia y trabajo
- Destrucción de los mejores terrenos agrícolas.

*Se amplía la fosa entre los territorios rurales que aprovechan o subsisten a la expansión urbana (por proximidad geográfica o ligada a las estructuras de desplazamiento) y aquellas otras que a causa de su alejamiento, no solo no se benefician, sino que se acrecientan su deterioro. Este estado de cosas muestra la pertinencia, al lado de las políticas existentes de una aproximación específica, que no es otra que el desarrollo territorial.* Lo que es un desarrollo equilibrado, ordenado y sostenible, entre el mundo urbano y el mundo rural, en beneficio del conjunto de la ciudadanía y el bienestar de las familias. Con lo que obtendríamos la rentabilidad de los servicios y disfrute de los espacios y uso adecuado de los recursos naturales (bosques, biodiversidad, agua...). Si se quiere evitar que las tendencias expuestas, reforzadas por las reducciones estructurales del empleo agrícola y por el envejecimiento de la población rural, no se traduzcan en una subcontratación urbana generadora de problemas sociales y ambientales. Es necesario favorecer en el medio rural la emergencia de estructuras de gestión local, reforzadas por métodos de animación, asistencia técnica y formación, favorables a la aplicación de acciones de promoción colectivas y multisectoriales.

Por tanto la necesidad de una **política específica para los territorios rurales debe inscribirse en una dinámica compartida y una relación equilibrada con los polos urbanos**. Lo que exige una verdadera política rural territorial europea, y supone una condición indispensable para asegurar la cohesión territorial en la Unión Europea y asegurar un buen fin de las ampliaciones.

*La puesta en marcha través de los fondos comunitarios susceptibles de intervenir en los territorios rurales, debe inspirarse en una estrategia rural europea, donde las orientaciones generales territoriales, deben ser el referente común que sitúe en coherencia los diversos programas y facilite su simultánea aplicación, en un mismo territorio e incluso con un solo proyecto integral, endógeno y sostenible, propuesto por una asociación de desarrollo representativa de todos los sectores y actores*

#### **4.- Los Polos Rurales: fuertes e indispensables componentes de la cohesión, económica, social y territorial contrapunto de los polos urbanos de desarrollo**

Así, dentro del modelo policéntrico solo articulado por polos urbanos, los factores dinámicos de la cohesión social, económica y territorial se han transformado en una característica poco común de los Estados Europeos.

Frente a esta concepción urbana, que aparecía única y exclusivamente como una amenaza, para el mundo rural y a su expresión cultural y social, valorada por todos en épocas anteriores, proponemos los polos de desarrollo rural.

Asimismo el modelo urbano también ignora el poder de las iniciativas de desarrollo de los territorios rurales, excluidos como verdadero motor social, económico y territorial para el desarrollo sostenible. De ahí la conveniencia de organizar intercambios socioculturales, económicos y territoriales que sirven de contrapunto entre los territorios rurales y los polos urbanos, pues la programática cohesión económica, social y territorial del espacio común europeo<sup>16</sup> depende del desarrollo equilibrado de ambos .

---

<sup>16</sup> "El reto clave consiste en garantizar un desarrollo territorial equilibrado y sostenible de la UE en su conjunto, fortaleciendo su competitividad económica y su capacidad de crecimiento, respetando a la vez la necesidad de conservar sus activos naturales y garantizando la cohesión social. Esto supone evitar excesivas concentraciones de crecimiento y facilitar el acceso a las crecientes ventajas de los centros urbanos de todos los territorios.

Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte. COMISSION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Bruselas 6-10-2008, COM (2008)616 Final. Pagina 6

Esta cohesión, no debe expresarse solamente entre las regiones de la UE. Ésta práctica debe ser común en el seno de cada una de ellas, lo que, permite a los componentes territoriales, tanto urbanos como rurales, la definición concertada y la supervivencia de sus objetivos de desarrollo. En nombre de la cohesión territorial, los espacios rurales europeos deben cooperar, sobre una base de igualdad con los polos urbanos, en la construcción y la conducción de estrategias de desarrollo de las Regiones y de los Estados de la UE.

*El reconocimiento de los territorios rurales en polos de desarrollo, y no únicamente como espacios naturales y agrícolas, es el preámbulo para estimular los intercambios equilibradamente rentables entre los polos urbanos y los polos rurales, y además liderar la movilización convergente de los actores urbanos y rurales.*

Los territorios rurales una vez convertidos en polos de desarrollo y, lo son en la medida que responden a una asociación y su correspondiente proyecto territorial, integral, endógeno y sostenible, del conjunto de perspectivas y procesos de desarrollo de programas, -tratan de dar respuesta a las grandes cuestiones urbanas y sociales. En este contexto los territorios rurales podrían recibir población nueva y ofrecerle un estatus real de habitante. Igualmente podrían ofertar nuevas actividades asociadas con el proyecto del territorio y los recursos locales, inscritos en el contexto de interrelaciones con los polos urbanos de proximidad , promoviendo una diversificación económica equilibrada entre los núcleos rurales y urbanos y sus actores más activos, al tiempo que situarían los servicios según los intereses de los ciudadanos rurales y urbanos

En términos de ordenación del territorio, esta aproximación multipolar es también una respuesta a la expansión continua de los centros urbanos. Lo que permite, esquemas de urbanismo compartidos entre polos urbanos y polos rurales y preservar corredores verdes entre las zonas de mayor concentración, así como las mejores tierras agrarias y forestales, en un contexto adecuado de ocupación del territorio.

Partiendo del principio de que “que no hay territorios sin futuro, sino territorios sin proyectos”, aportamos este término innovador:

**Noción de polo rural de desarrollo: definición.<sup>17</sup>**

*“El polo de desarrollo rural es un espacio territorial habitado, donde la evolución social, económica y residencial se orienta hacia un proyecto integral y prospectivo de desarrollo. El polo rural no es una entidad, una aglomeración (ciudad estructurante, pequeños poblados), sino un territorio rural articulado por un proyecto integral de territorio.*

*El proyecto territorial de desarrollo puede ser considerado (por analogía con el mundo empresarial), como un proyecto empresarial del territorio correspondiente, Lo que determina los objetivos a corto, medio y largo plazo, se precisan las orientaciones de desarrollo, los medios humanos y los materiales para alcanzar los objetivos y los resultados estimados.*

*Desde una acepción contemporánea, la elaboración y gestión de un proyecto de territorio debe ser participativo. La sociedad civil, los actores públicos y privados, deben ser el partenariado efectivo. El desarrollo local participativo habitual en la Europa de vieja tradición democrática y*

---

<sup>17</sup> Propuesta para una política europea europea de los territorios rurales después de 2013. RED-IDC

*recientemente el programa LEADER <sup>(18)</sup> en la UE han promovido los instrumentos de gobernanza necesarios para esa cooperación, similares a las existentes en otros Estados”.*

## 5.- Objetivos de la estrategia europea de los territorios

### *a) Principio básico:*

*El desarrollo territorial en la UE debe apoyarse sobre los polos urbanos y los polos rurales de desarrollo, con sus particulares identidades y sus estrategias propias, pero interrelacionadas activamente.*

*b) Reto global: movilizar a la vez la voluntad de los actores locales y la expresión política sobre la base de las afirmaciones siguientes:*

- Los territorios rurales son los socios indispensables de la construcción europea, por su contribución y su potencialidad desde las diferentes fases del desarrollo sostenible, por su riqueza cultural y paisajística, de diversidad económica, y sobre todo, de espacio y ocio.*
- Las funciones de los territorios rurales evolucionan rápidamente, y las condiciones de su puesta en marcha requieren un nuevo ritmo que implica el soporte de servicios de ingeniería y el acompañamiento específico.*

*c) Una ambición: hacer de los territorios rurales verdaderos polos de desarrollo, en fuerte y equilibrada relación con los polos urbanos, para alcanzar la cohesión económica, social y territorial, pretendida por la UE y sus Regiones.*

---

<sup>18</sup> Programa Leader ha tenido una valoración positiva. Comisario de Agricultura y desarrollo rural, Dacian Cioloș-Conferencia Europea sobre la P.A.C después de 2013, (Bruselas 19/20-VII-2010). Comité Económico y Social UE. Dictamen sobre el futuro de la PAC (2009/C275/07) Posición Foro IESA-CSIC sobre cohesión de los territorios. Del desarrollo Rural al desarrollo territorial (XII-2009)

La cohesión territorial refuerza el carácter comunitario de los distintos países de la UE, armonizando no solo los desequilibrios<sup>19</sup> sino también el conjunto de las políticas aplicadas sobre un territorio.

Es necesario reconocer a los territorios rurales un estatus de polo de desarrollo 20sostenible y no únicamente de espacio natural y agrícola; por ello conviene preservar y sostener la permanencia de una vida local. Esta referencia debe ser explícita y susceptible de liberar la movilización convergente de los actores rurales y urbanos.

La elaboración y la puesta en marcha de proyectos de desarrollo ligados a un proceso global, se apoyan sobre proyectos del territorio en el seno de los cuales la agricultura, los espacios naturales, la cultura y el patrimonio, por su función y caracterización, ocupan un lugar fundamental para alcanzar estos objetivos. En este sentido “la agricultura desempeña un papel importante en las zonas rurales a través de la creación de actividades económicas adicionales, relacionadas muy estrechamente con la industria agroalimentaria, el turismo y el comercio, y en muchas regiones la agricultura está en el origen de tradiciones locales y de la identidad social”<sup>21</sup>

Es indispensable una relación estrecha entre las políticas de desarrollo rural y las de cohesión territorial; es imperativo para garantizar la coherencia del

---

<sup>19</sup> Los objetivos que debe tomar una política dirigida a mejorar los desequilibrios territoriales son los siguientes:

- ✓ explotar las oportunidades,
- ✓ fomentar el trabajo en red y la cooperación,
- ✓ apoyarse en las fortalezas existentes y mejorar el objetivo de la política de cohesión,
- ✓ asegurar la incorporación de los aspectos medioambientales, incluido el tratamiento de riesgos naturales, mejorar la coherencia y la coordinación entre la política regional y las políticas sectoriales

Braña Díez,, María “ La estrategia territorial europea y el policentrismo”

<sup>20</sup> Las zonas rurales puedan convertirse en fuentes de empleo y de creación de riqueza, al tiempo que contribuye a superar los retos medioambientales. Posición de la OCDE-2008, frente al futuro de la PAC

<sup>21</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: La PAC en el horizonte de 2020, Bruselas 18/XI/2010-COM (2010/672 final), “Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario”

enfoque territorial desde el nivel europeo hasta al nivel local. Es esencial también, una participación de la política de cohesión, en apoyo a los proyectos de desarrollo rural dentro de los nuevos Estados miembros, y en los territorios con deficiencias estructurales.

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

Los objetivos propuestos por la futura política europea de desarrollo rural-territorial son las siguientes:

- La cohesión territorial de la UE por la reducción de las disparidades a través del diálogo entre territorios rurales y polos urbanos, para el mantenimiento, y la mejora de los servicios de interés público-asistenciales, educativos, sanitarios, sociales-, y de las infraestructuras de transporte y de comunicaciones.
- La consolidación de las economías locales para la salvaguardia y la creación de actividades y empleos- de preferencia endógena-para frenar el despoblamiento, y responder al desempleo estructural, tratando de reducir los desplazamientos diarios. La inscripción sobre un territorio determinado de una estrategia de desarrollo organizado alrededor de objetivos pactados.
- La creación y/o el reforzamiento de la red de intercambio de conocimientos entre las regiones rurales.
- La reorientación hacia una agricultura multifuncional acorde a las demandas sociales, con una remuneración en relación al servicio prestado y una ordenación integrada de las estructuras agrícolas.
- La preservación de la biodiversidad, el medio ambiente y el espacio, dentro de una perspectiva de desarrollo sostenible.
- La lucha contra el recalentamiento climático y las catástrofes naturales,
- La valorización del patrimonio y la cultura rural dentro de su diversidad.

- El fortalecimiento de la participación ciudadana a través de gobernanza ascendente.
- El desarrollo de la capacidad de iniciativa de las instituciones y de las poblaciones locales
- La inserción de jóvenes y mujeres en el mercado de empleo asalariado o autónomo
- El pago por los servicios ambientales (y otros bienes públicos).

En el contexto de las políticas de desarrollo territorial y de optimización de recursos, las asignaciones de estos últimos deben dirigirse a:

- El acceso a los servicios y equipamientos básicos, necesarios para el desarrollo económico y la plenitud de las personas.
- Las acciones innovadoras, tanto en su aplicación como en los contenidos de los proyectos.
- Las acciones que presentan un máximo de resultados y de efectos multiplicadores, dentro de los temas y los territorios definidos como prioritarios por los estados miembros y las regiones, según las orientaciones fijadas por la UE.
- La gobernanza , las concertaciones público-privadas y las acciones transformadas en sinergias con las ciudades.
- La promoción desarrollo de los polos rurales
- El trabajo en RED: cooperación interterritorial, transnacional , Sistemas Productivos Locales
- Los municipios rurales cabecera de comarca, que dispongan de todos los servicios básicos.
- La emergencia o reforzamiento de la capacidad de polos de investigación-desarrollo, con indicaciones aplicables en cada territorio de innovación

## 6.- Principios metodológicos del desarrollo rural-territorial

*“ No hay territorios sin futuro, sino territorios sin proyectos”*

Sobre la base del análisis de las políticas dirigidas a las zonas rurales desde hace muchos años, se evidencia que los polos rurales deben sustentarse en los **elementos metodológicos**, y las orientaciones de base, siguientes:

### a) Los “ territorios proyecto”

Los “territorios proyecto” se construyen sobre una ambición política común y sobre una comunidad de intereses económicos y sociales de los actores del territorio.<sup>22</sup> Esto se traduce en proyectos integrados de desarrollo sostenible, dentro de los cuales, las medidas de acompañamiento y el soporte a los proyectos de los diversos actores, se insertan en el marco de la programación plurianual.<sup>23</sup>

La definición de un territorio de intervención debe estar definida y priorizada en función de su propuesta de desarrollo sobre un territorio homogéneo- lazos culturales, agrarios, medioambientales, etc- más que en términos de entidad administrativa o de gestión. Esta lógica sostiene la idea de un territorio que, gracias a su organización, nivel de diálogo y contractualización con la UE, el Estado o la Región, y sobre una base estratégica propia puede , ofrecer marcos colectivos y asociaciones, capaces de concertar y actuar, contribuyendo a la coherencia de la acción pública, en un espíritu de subsidiaridad, en el marco de una programación plurianual y de una gobernanza activa. Este criterio guiaría los dispositivos que hay que aplicar

---

<sup>22</sup> El Informe Barca “Un programa de reforma de la Política de cohesión 2009. En su primera conclusión indica que gran parte del presupuesto de la UE, debe invertirse en una “Estrategia de desarrollo del lugar” (place-based-development strategy)

<sup>23</sup> Lo que queda lejos de la simple distribución de fondos y la elección de a quienes se le adjudica, Reduccionismo en el que ha caído la aplicación LEADER en bastantes regiones.

aplicar: las herramientas (mapas, SIG, DAFO, Agenda 21, etc.), y los dispositivos de concertación, de participación y de acción (Consejo de desarrollo, grupo territorial-GAL).

### **b) Un desarrollo participativo e integrado.<sup>24</sup>**

El proyecto de desarrollo en el territorio debe estar fundamentado sobre un diagnóstico participativo y una reflexión interdisciplinar, que conduce a una representación común del futuro del mismo. Se inscribirá en un principio de desarrollo sostenible, en el interior del cual son habituales las operaciones territorializadas a favor del medioambiente y el paisaje (Natura 2000,...).<sup>25</sup>

Conviene promover la creación de condiciones políticas, administrativas y financieras que permitan una aproximación multisectorial más completa, abierta al conjunto de las actividades del territorio, en respuesta a todas sus necesidades. Si analizamos, desde los Polos de Desarrollo Rural, a la cooperación urbano-rural, y desde la mejora de las condiciones de vida a la conservación del medio natural, patrimonial y desde las PYMES a la mejora de la infraestructuras de comunicación y telecomunicación. Ello implica la búsqueda de una concertación efectiva entre las diferentes Administraciones y las Asociaciones de Desarrollo Territorial en la aplicación de estas políticas, y la utilización concertada de los diferentes fondos estructurales.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Posición del CESE-UE, ante el futuro de la PAC. Dictamen (2009/C175/07)

<sup>25</sup> Para alcanzar eficazmente los objetivos y exigencias políticos las regiones y partes interesadas trabajan conjuntamente(...), en el contexto de plan de acción comunitario sobre biodiversidad y la gestión conjunta de Natura 2000.

Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte. COMISSION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Bruselas 6-10-2008, COM (2008)616 Final.

<sup>26</sup>CESE -NAT 502. LEADER y sus principios como herramienta para el desarrollo no solo en las zonas rurales. Informe Roman Haken  
En algunos territorios, la falta de masa crítica-capital social puede convenir e incorporar , inversores, técnicos o asistencia técnica

Se debe promover el principio de subvención global, volviendo al criterio de Leader I, en donde el plurifondo financia el proyecto de territorio y las acciones de formación, animación social y asistencia técnica, además de las subvenciones individuales y colectivas derivadas del proyecto común, para el desarrollo territorial, tanto como la creación de condiciones reglamentarias adaptadas a la lógica y a las necesidades locales en materia de servicios, - infraestructuras de comunicación, telemática-a la población.

**c) La puesta en marcha colectiva y asociacionismo local.**

La puesta en marcha del territorio proyecto, debe apoyarse en los dispositivos y condiciones que favorecen:

- ✓ la capacidad de iniciativas y de decisión de los actores en los territorios rurales.
- ✓ los modos tradicionales de cooperación-concertación, entre instituciones públicas y privadas, desde una dinámica colectiva.

El proyecto territorial se sustenta sobre una asociación fuerte y representativa y dinámica, lo que presupone procesos permanentes de animación , formación y asistencia técnica que posibiliten debates, conclusiones en común, y también aportaciones externas e innovaciones, para culminar con conclusiones viables y de interés general.

La importancia de este enfoque local debe reafirmarse. Esto implica democratización y gobernanza local, a través de la manifestación, de las aspiraciones de los actores locales, con relación a sus propios objetivos, y su acceso a las oportunidades de desarrollo, lo que fomenta la animación , especialmente, favoreciendo la creación de equipos técnicos en los territorios rurales. Igualmente significa tener en cuenta los problemas de los desequilibrios

territoriales, y el acercamiento de la población a los recursos, tangibles e intangibles, del territorio.

La introducción de modalidades de concertación/consulta, pública/privada, alrededor de una estrategia de desarrollo territorial, toma en cuenta y favorece el asociacionismo responsable, con instituciones activas y reconocidas en la toma de decisiones, así como con la necesidad de incorporar a ella nuevos actores.

En el marco del principio de subsidiaridad las asociaciones territoriales representativas son capaces de adoptar decisiones de interés general.

Las deficiencias de masa crítica-capital social, deben resolverse vía cooperación y concertación con las administraciones públicas, otros territorios e inversores privados y la adecuada asistencia técnica.

Este proceso identifica por sí solo el papel de las Administraciones, obligadas a no desnaturalizar la gobernanza, y la consiguiente fuerza y compromiso de los actores locales con el futuro de su territorio, alejando el pesimismo y conformismo habitual, es siempre en peligro por el exceso de burocratización y controles de las Administraciones, bajo el pretexto de garantizar el buen fin de los fondos.<sup>27</sup>

#### **d) La combinación de las inversiones materiales e inmateriales.**

La valorización de los recursos endógenos y las especificidades territoriales constituyen el elemento motriz de las inversiones para el desarrollo de los territorios rurales, en el marco y la adaptación de las acciones innovadoras.

---

<sup>27</sup> El 90% de los fondos distribuidos con enfoque leader, no ha tenido ninguna incidencia según los informes de la propia Comisión y sus servicios de evaluación y control.

En este contexto, la importancia de las inversiones inmateriales (animación, formación, asistencia técnica, puesta en marcha colectiva) debe ser una prioridad, fundamentalmente, desde la innovación-experimentación y el desarrollo, complementando el valor a las inversiones materiales.

**e) La cooperación entre territorios rurales y el trabajo en red.**

Conviene promover la importancia del trabajo en red de gran trascendencia, tanto a nivel local como regional, nacional y transnacional, con particular énfasis en las relaciones rurales/urbanos. La promoción de formas de cooperación, de intercambio y de transferencia entre territorios rurales es un aspecto innovador del desarrollo de los territorios rurales europeos.

La organización de las relaciones de cooperación entre territorios rurales, la promoción de la concertación y la creación de redes de actores, deben permitir desarrollar las competencias de los rurales, buscando que sean los protagonistas de su propio desarrollo territorial, dentro de un proceso de formación continua.

Los trabajos en red de las PYMES y micropymes- por ejemplo con los Sistemas Productivos Locales o de concienciación y promoción medio ambiental entre territorios (Agenda 21)-, son ejemplos de innovación y de progreso experimentado.

Está generalizado en la UE-27 el reconocimiento de las aportaciones de los proyectos de cooperación entre proyectos LEADER, INTERREG, y FSE en innovación, divulgación de buenas prácticas y de reconocimiento mutuo de los actores locales.

**f) Una cultura de la evaluación.**

El aprendizaje de una cultura de la evaluación por parte de los actores de los territorios rurales, debe promover la eficacia y la eficiencia de los proyectos de desarrollo territorial, tanto en los procesos de mejora y continuidad en la obtención de los objetivos a medio y largo plazo, como en la continuidad de los procesos encadenados.

En la Red Estatal de Desarrollo Rural y en IDC hemos experimentado positivamente con las evaluaciones intermedias y avanzadas, promovidas por los propios GAL-GDR, con el objeto de practicar los resultados durante la aplicación del proyecto, ya que las evaluaciones llegan demasiado tarde, cuando el programa ya ha finalizado, y además no suelen divulgar los resultados a los responsables del proyecto, ni tener en cuenta los aspectos cualitativos procedimentales e innovadores, claves en todo proceso de desarrollo.

En este sentido, el Quinto Informe sobre la cohesión económica, social y territorial, hace especial hincapié en la mejora de la evaluación, el rendimiento y los resultados.