

DE LA P.A.C. AL DESARROLLO RURAL

F. J. LÓPEZ INIESTA

*Consejero de Desarrollo Rural
Junta de Extremadura*

Resumen

La política agrícola común (P.A.C.), y la agricultura en su conjunto, no ha sido capaz, por sí sola, de salvar la despoblación del mundo rural, lo que exige que, junto con la política agrícola, deban tomarse en cuenta otros factores para solventar el problema que vive el mundo rural. En otros términos, se ha pasado de la concepción agrícola del mundo rural a otras concepciones muy diferentes.

Ante la nueva situación las políticas de la descentralización en España han llevado rumbos distintos y no siempre acertados. Por eso es necesario diseñar políticas que sean capaces de fijar una población en torno a núcleos de interés económicos y culturales, que proporcionen servicios, cubran las necesidades sociales básicas y las no básicas, estén comunicados, y sean capaces de absorber a una población que no piense en la ciudad como único destino posible.

Palabras clave: Desarrollo rural, diversificación económica, estrategias de desarrollo.

Abstract

The Common Agrarian Policy (P.A.C.), together with agriculture, has not been able, by itself, to save the depopulation of the rural world, which, together with the agricultural policy, demands other factors to be taken into account in order to solve the problem of the rural world. In other terms, we have gone from the agricultural conception of the rural world to other very different conceptions.

Before the new situation, the policies of the decentralization in Spain have taken different paths and have not always succeeded. Therefore it is necessary to design some policies that are capable of making a population settle around an economic and cultural core, that are capable of providing services, covering the basic and non-basic social needs, of being communicated, and of absorbing a population that does not think about the city as the unique possible destination.

Keywords: Rural development, economic diversification, development strategies.

La falta de políticas específicas de desarrollo rural en la Unión Europea y en España, han hecho posible que este término haya sido usado para salir del paso, esencialmente cuando de políticas agrícolas se trataba.

Es cierto que la Unión Europea ha tenido una política agrícola que, con mayor o menor fortuna, ha llevado a cabo, utilizando hasta más de un tercio del presupuesto comunitario para realizarla. También España la ha tenido, vinculada en los últimos años a las directrices europeas. Y a esa política agrícola, poco a poco la ha ido designando como de desarrollo rural.

En Salzburgo, encuentro por excelencia del desarrollo rural en Europa en los últimos años, se escuchó una frase del entonces Comisario Barnier, que ha sentado principios de reflexión en estos temas. Vino a decir que la política agrícola común (P.A.C.), y la agricultura en su conjunto, no había sido capaz, por sí sola, de salvar la despoblación del mundo rural. Correcta afirmación que, tomada sin extremos, no viene a criticar la P.A.C., sino a decir que, junto con la política agrícola, han de tomarse en cuenta otros factores para solventar el problema que vive el mundo rural.

Con esta reflexión, hemos introducido dos factores determinantes: ¿qué es desarrollo rural?, ¿qué le está pasando al mundo rural? Intentaremos contestar a estas dos preguntas.

Conocemos, incluso antes del primer documento escrito, que la agricultura ha sido base fundamental en muchas culturas y civilizaciones; pero, poco a poco, se fueron conformando los grandes núcleos de población, que incluían actividades no relacionadas con el mundo agrícola, sino con la artesanía, el comercio, las manufacturas, incluso con fabricación de objetos de lujo sólo para las clases más pudientes.

Pero las grandes iniciativas estaban fuera del mundo urbano, aunque fuera en este foro donde se comerciase.

Solamente la industrialización, ya en los últimos siglos, produjo un abandono paulatino de los excedentes de la agricultura, y los habitantes del mundo rural fueron a parar a ciudades que los acogían, la mayor parte de las veces sin grandes expectativas, pero mejores que las que tenían a diario sumidos en una economía de subsistencia.

Esta emigración se produjo en grandes etapas, coincidiendo con ciclos económicos. En España, y más concretamente en Extremadura, el azote se produjo en tan sólo dos décadas, entre 1960 y 1980.

A este abandono de la economía de subsistencia hay que añadir el enfoque sociológico que trajo la modernidad. Modernizarse era tener un piso, un coche, unas vacaciones y, más adelante, unas comodidades mayores para cubrir los ser-

vicios que hoy consideramos esenciales: educación, sanidad, ocio... En definitiva, un nivel de exigencia acorde con los tiempos.

Esto no lo facilitaba el mundo rural. Siempre facilitó mayor calidad en sus productos, pero no en otros aspectos que se fueron poco a poco considerando como esenciales. Esta situación, incluso, llegó a incomodar a la gente que vivía en el mundo rural, frente al urbanita, que comenzó a retornar circunstancialmente a sus orígenes para cantar las excelencias de la ciudad.

Pero las ciudades tienen sus inconvenientes, y de la misma forma que se de-nostaba lo rural, a partir de la década de los 90 comienza a ponerse de moda lo natural, lo sencillo, lo humilde, lo tranquilo, la calidad de los productos (pan de pueblo, chorizo de pueblo...), unas veces visto desde la arrogancia del urbanita, otras desde el modismo, y otras desde la auténtica sensación de la vida sosegada y placentera.

El problema es que el mundo rural ha tenido que prepararse para ello. No estaba preparado para la avalancha dominguera del urbanita, ni hace sostenible todo el año el que sea el mundo rural objeto del deseo de un fin de semana, puente o vacación.

Es decir, que se ha pasado de la concepción agrícola del mundo rural a otras concepciones muy diferentes.

Las políticas de la descentralización en España han llevado rumbos diferentes. Unas, han visto este fenómeno como normal, incluso rentable en ambas direcciones. Otras, han asumido su papel, no han ido con las modas; han tratado de sujetar a la población en el mundo rural, acercándoles aquellas necesidades que hoy se consideran ya básicas: la educación, sanidad, ocio, de las que hablábamos más arriba.

Por tanto, en España no ha habido una política rural. Ha habido regiones que han asumido su papel y la han desarrollado, y otras se han dejado llevar por la inercia de la sociología del momento.

A falta de una política nacional, no cabe duda de que las políticas regionales desde los años 80 han marcado rumbos claros. No quiere decir esto que el que se haya concentrado en Zaragoza el 65% de la población aragonesa, o que en Castilla y León hayan desaparecido pueblos por ausencia de habitantes, se deba a políticas regionales; pero, sin duda, cuando se han dado cuenta de que es necesario mantener vivo el mundo rural, se encuentran con el problema de que el proceso migratorio no es reversible. Y las grandes inversiones en las ciudades, más baratas y rentables electoralmente, ahora dificultan otro tipo de políticas que van a tener su coste a medio plazo.

Y aunque ya no haya distancias, cuando las distancias se miden en minutos, ni modas urbanas y rurales diferenciadas, y se puede acceder al universo

desde un teclado y una pantalla, sin embargo los procesos migratorios contrarios (y no conocidos en la historia de la humanidad) son muy lentos y difíciles, por mucho “menosprecio de corte y alabanza de aldea” que nos empeñemos en pregonar.

Es, por tanto, necesario, no sólo en Extremadura, sino en el conjunto de España y de la Unión Europea, diseñar políticas que sean capaces de fijar una población en torno a núcleos de interés económicos y culturales, que proporcionen servicios, cubran las necesidades sociales básicas y las no básicas, estén comunicados, y sean capaces de absorber a una población que no piense en la ciudad como único destino posible.

Y eso casi contesta a la pregunta sobre lo que es el desarrollo rural. Para empezar, el desarrollo rural debe ser una opción política, diseñada, evaluable, consensuada con los propios actores del mundo rural, en la que participen todas las actividades económicas, incluida la agrícola, tan importante en algunas zonas, y a la que hay que dar opción preferencial en otras, pero en la que intervenga el factor de diversificación económica; que sean capaces los diferentes sectores de soportarse unos a otros en los vaivenes fluctuantes de la economía. Pero para el desarrollo de lo rural es imprescindible que los servicios estén cercanos.

Añadiríamos a este concepto la variable medioambiental. La no agresión industrial en determinadas zonas ha dejado grandes zonas vírgenes de gran valor medioambiental. Ese cuidado es un tremendo potencial para añadir a todas las decisiones políticas y económicas.

A nadie se le escapa que algo se está moviendo en el mundo rural. Son muchas las empresas que se crean en Extremadura cada año, que intentan mantenerse con unas rentas dignas. Parece que la leyenda de El Dorado, la gran empresa en la ciudad, cada vez tiene menos adeptos desde la óptica del mundo rural.

Pero para contener la población no basta con la creación de actividad industrial. Hay otros factores determinantes: gozar de servicios básicos y servicios culturales –entendiendo por éstos todo lo que encierra el ocio, la cultura y el deporte–.

Una de las grandes aspiraciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura es que todos los ayuntamientos puedan disponer de los mismos servicios básicos y, además, prestarlos con calidad.

Esta afirmación, que podría sonar a utopía, ha encontrado, sin embargo, instrumentos que la hacen posible. Partimos de la base de que en Extremadura hay poco más de un millón de habitantes, repartidos en cuatrocientos municipios y entidades locales menores. Una atomización que permite que el 89,5% de los municipios sean menores de 5.000 habitantes, en donde vive el 38% de la población. Pero más aún, si consideramos (como lo considera la O.C.D.E.) que el municipio rural es aquél que no supera los 20.000 habitantes, tendremos que el 63% de la

población reside en el mundo rural, y tan sólo siete ciudades superan esa cifra de los 20.000 habitantes.

De todos es sabido que las dificultades económicas que tiene un municipio pequeño para autogestionarse son muchas, y la única posibilidad de poder prestar todos los servicios es a través del asociacionismo municipal, que tiene su correspondencia en la ley con el nombre de Mancomunidades.

La Mancomunidad está contemplada en la Ley Básica del Estado 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local que, en su artículo 44, reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. En la actualidad, en Extremadura están cumpliendo fines relacionados con Bienestar Social (Servicios Sociales de Base y Programas Sociales), Cultura (gestores culturales), Deportes (monitores deportivos), Medio Ambiente (guardería rural y defensa del patrimonio natural), Desarrollo Económico y Empleo (agentes de desarrollo), Gestión Urbanística (Oficinas de Gestión Urbanística), Conservación del Medio Rural (Plan de Caminos y Parque de Maquinaria), además de la Recogida de Residuos Sólidos, Gestión del Agua, tanto potable como residual, prevención de riesgos laborales..., servicios que de otra manera cada ayuntamiento no podría prestar por sí mismo.

Cuando el ciudadano del mundo rural siente cubiertas todas sus necesidades, no necesita pensar en la ciudad.

La Junta de Extremadura, consciente de este problema, ha creado un fondo de mancomunidades que hace posible aliviar las aportaciones de los ayuntamientos a estos entes prestadores de servicios, y la Consejería de Desarrollo Rural, desde su creación, ha instituido la figura del Gerente, que realiza en la actualidad estudios económicos y de gestión de personal de las Mancomunidades. Además, ha añadido otros fondos para reconocer y ayudar a este sistema asociativo, que tan buenos resultados está dando en la prestación de servicios para el mundo rural.

Entendemos que un ciudadano que vive, porque así lo ha decidido, en una población de menos de 20.000 habitantes, no debe sentir la necesidad de emigrar a una gran ciudad, porque allí donde viva tiene un centro de salud cerca, un hospital de referencia, un centro escolar cercano, disfruta de su patrimonio cultural y natural, y los ayuntamientos, a través de las Mancomunidades, le prestan todos los servicios que se consideran básicos en el exigible nivel de vida que nos hemos impuesto.

Casi todos los ayuntamientos han entendido que este sistema asociativo, como uno de los referentes del desarrollo local, es el que proporciona mayor bienestar a sus ciudadanos. De hecho, la práctica totalidad de los municipios extremeños ya pertenece a una mancomunidad, a las que llamamos integrales por el hecho de

prestar muchos servicios, por tener sede propia, trabajadores propios y su propio plan de desarrollo económico y social.

Pero el desarrollo rural no termina en las Mancomunidades Integrales, aunque éstas constituyan un elemento referencial para el desarrollo local. Contamos con otros instrumentos, como la Agenda 21, que es un conjunto estructurado de actuaciones para avanzar hacia el desarrollo sostenible de una zona y que ha de representar el punto de arranque de un proceso de diálogo y concertación entre las autoridades locales y los componentes del tejido socioeconómico y político de los municipios. El desarrollo integral de los pueblos es el objetivo fundamental que subyace en la filosofía de la Agenda 21 Local, que hemos puesto en marcha en todas las Mancomunidades extremeñas.

Tenemos por delante un amplísimo campo de trabajo para llenarla de contenido. Trabajar por su desarrollo en todos los campos que abarca, es luchar por el desarrollo local y por el futuro del mundo rural.

Como todos los instrumentos y políticas que llevamos a cabo, no son únicos y excluyentes entre sí, sino que participan de la misma filosofía. Hemos creído importante que Extremadura diseñara su propia política de desarrollo rural. Un proyecto ambicioso basado en la metodología LEADER –participativa, de abajo a arriba y evaluable–. De ahí que surgiera la idea del *Libro Blanco para el Desarrollo Rural en Extremadura*, que contiene aspectos como el impacto de la diversificación económica a través de los programas de desarrollo rural y las propuestas de futuro; anexos como la evaluación del método LEADER, los planes especiales de Desarrollo Comarcal por zonas de desarrollo y las Declaraciones por la Diversificación Rural realizadas en diversos foros. Es un libro abierto a todos, a las sugerencias de todos los agentes implicados en el desarrollo rural y su futuro.

El objetivo básico es dinamizar la sociedad rural buscando el equilibrio territorial de las zonas, quizás eje fundamentalísimo del futuro del mundo rural. Ese nuevo modelo de bienestar incluye en principio cuatro conceptos:

Territorio (fijación del territorio en el que se va a actuar en materia de desarrollo); *líderes*, capaces de diseñar con la población y llevar a buen puerto los proyectos que se determinen; *estrategias de desarrollo*, modelo de articulación social y de actuación, un nuevo estilo de trabajo en red que aglutina a instituciones, agentes sociales, económicos y redes de opinión locales o zonales que, sin estrategias individuales, consiguen una estrategia de forma coordinada; y *estrategia evaluable*, o el sometimiento a una evaluación continua.

Para el 2007 se avecinan dos acontecimientos importantes: el nuevo Reglamento Europeo de Desarrollo Rural, que apuesta claramente por la territorialización frente al enfoque sectorial que imperaba en las directrices 2006 de la Unión Europea; y la Ley Básica de Administración Local que insuflará a los ayuntamientos una nueva

forma de organización, una clarificación de competencias, en la que la participación ciudadana será un elemento indispensable en las nuevas políticas locales.

La administración local del mundo rural, la inmensa mayoría de nuestros municipios, se tiene que preparar para ello.

Sólo si somos capaces de adoptar una visión más amplia de lo que es el desarrollo rural, e incorporamos todas las actividades dirigidas a la población que reside en las zonas rurales, sean agrarias o no, conseguiremos abrir la oportunidad de la multifuncionalidad, la diversificación económica y la solidaridad territorial; en definitiva, al nuevo marco del desarrollo rural.