



La programación del desarrollo rural con la Agenda 2000

Miguel Valls Ortiz

Dirección General de Desarrollo Rural. Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón

1.- Marco general

La programación del desarrollo rural empieza, formalmente, con la Agenda 2000, para el período 2000-2006, como consecuencia del reconocimiento por los Estados miembros (EM) y las instituciones europeas del desarrollo rural como segundo pilar de la Política Agrícola Común.

A ello contribuyó sustancialmente la progresiva aceptación de conceptos aplicados a la agricultura, como la multifuncionalidad y la pluriactividad; al medio rural, como el desarrollo endógeno, la integración de economía y medio ambiente y la sostenibilidad; y a la población rural, como la mejora de la calidad de vida, la importancia del patrimonio cultural y natural y la diversificación económica. Dichos conceptos confluyeron en los trabajos preparatorios y en la propia declaración de Cork, de 1996, que fue el punto de partida para la adopción de una política integrada de desarrollo rural en la Unión Europea y en los países que la integran.

Hasta ese momento, las medidas de apoyo a las mejoras estructurales habían ido creciendo en el marco propio de cada fondo, aunque ya en el período 1994-1999 tuvo lugar una programación con dimensión territorial, con participación de distintos fondos (que se mantiene en los programas regionales en zonas de objetivo 1). Paralelamente, desde 1991, la Comisión había puesto en marcha una experiencia para promover la participación social en la programación y gestión del desarrollo en territorios definidos, el programa Leader, cuyos resultados han contribuido significativamente a la progresiva aceptación del nuevo enfoque del desarrollo rural. La reciente aprobación del nuevo Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural (Feader) confirma la relevancia política de este enfoque y lo dota de un instrumento operativo para el período 2007-2013.

No obstante las ventajas que procurará el nuevo instrumento, hay que tener en cuenta que el desarrollo rural, aunque componente de la PAC, lo es también, en la realidad, de las políticas de desarrollo regional, por lo que no debe desligarse de estas y su programación requiere una eficaz coordinación con el resto de actuaciones territoriales, especialmente las referidas a comunicaciones y a servicios a la población como la sanidad, la educación y las infraestructuras sociales. Algunas Administraciones han adoptado instrumentos legislativos y administrativos para integrar la programación territorial, e incluso la gestión, aunque no parece que pueda establecerse un modelo generalizable con ventajas en todas las situaciones.

En Aragón los fondos públicos, cofinanciados con fondos estructurales europeos, que se gestionan regionalmente (sin incluir la financiación directa de la Administración central) en el período 2000-2006, ascienden a cerca de 2.000 millones de euros (Me), de los cuales 1.050 Me corresponden a la programación de desarrollo rural. Esta proporción muestra la importancia de este instrumento a nivel regional. Para el próximo período de programación 2007-2013, la falta de acuerdo sobre las perspectivas financieras de la Unión Europea no permite conocer, en este momento, cuál será el nivel de financiación disponible ni su distribución, aunque cabe esperar una reducción, que

sería, posiblemente, menor para los fondos específicamente destinados al desarrollo rural.

2.- El marco para la programación

Los reglamentos R1260/1999, R1257/1999 (R1783/2003) y R1750/1999 (R817/2004), constituyen el marco reglamentario para la programación del período 2000-2006. En este se definen 27 medidas posibles, entre las que los EM han elegido, e incluido en su programación de desarrollo rural, las más adecuadas a sus objetivos estratégicos.

El proceso de programación en España ha tenido en cuenta: 1) la estructura autonómica, 2) el hecho de que haya CCAA situadas en zonas de objetivo 1, en transición y fuera de objetivo 1 (objetivo 1: PIB<75% de la media en la UE) y 3) el acuerdo para agrupar determinadas medidas en programas homogéneos para todo el país o para varias CCAA, según estén o no en objetivo 1, y para incluir las restantes en el programa de cada Comunidad Autónoma. Como resultado se han aprobado 20 Programas de Desarrollo Rural, tres de carácter horizontal y 17 regionales que se cofinancian por la UE, por el MAPA y por las CCAA (en algunas medidas, también por las Administraciones locales) en proporciones propias a cada programa y medida (más información en: www.mapya.es).

En Aragón la programación comprende los tres programas siguientes: Programa Horizontal I "Medidas de acompañamiento" (agroambientales, forestación de tierras agrícolas, indemnización compensatoria en zonas desfavorecidas, cese anticipado), Programa Horizontal II "Mejora de las Estructuras de Producción" (modernización de explotaciones, incorporación de jóvenes, gestión de recursos hídricos) y Programa III "Programa de Desarrollo Rural de Aragón", (resto de las medidas). En este último programa se incluyen los Proder que gestionan, total o parcialmente, siete de las medidas a través de ocho Grupos de Acción Local. A estos Programas hay que añadir la Iniciativa Leader Plus (cuyo marco reglamentario es la Comunicación de la CE 2000/C 139/05) que desarrollan 12 Grupos de Acción Local de Aragón y un Grupo interterritorial entre Aragón y Navarra (más información: www.aragon.es y www.aragonrural.org).

El marco reglamentario se modifica sustancialmente para el período 2007-2013 en el que sólo habrá un programa por EM o por entidad regional en aquellos en que existe una estructura descentralizada. En España se elaborará un programa por cada CA, que, de acuerdo con sus prioridades y respetando el marco de las orientaciones comunitarias y nacionales, podrá incluir en él hasta 37 medidas, algunas de las cuales serán gestionadas, dentro del mismo programa, por Grupos de Acción Local según el método Leader. Este marco permitirá adecuar mejor la programación a las condiciones de cada territorio, además de simplificar la gestión y el seguimiento.

3.- Estrategias y programación en Aragón

El marco normativo mencionado establece el contenido que deben tener los programas (por ejemplo, el artículo 16 del reglamento

del Feader). Su elaboración se basa en la secuencia lógica: análisis de la situación de partida - establecimiento de prioridades - discusión de alternativas - determinación de medidas - asignación de recursos. En la programación actual, 2000-2006, cada uno de los tres programas en aplicación en Aragón se preparó mediante este procedimiento. No obstante, mediante la coordinación en su elaboración, los tres se ajustaron a la estrategia de la CA para reforzar el carácter multifuncional del medio rural en Aragón potenciando las funciones económica, social y ecológica del mismo. El objetivo fue aumentar la actividad económica, basándose, prioritariamente, en los recursos locales, mejorar el equilibrio territorial y la calidad de vida en el medio rural y garantizar la sostenibilidad medioambiental.

En Aragón se aplican 20 medidas con las asignaciones presupuestarias que refleja el gráfico 1, en el que se han agrupado aquellas para las que los recursos asignados son inferiores al 3% del total.

Cada uno de los grupos Leader Plus y Proder ha elaborado, asimismo, como parte del Programa III en el caso de Proder, un programa específico que se aplica complementariamente a su territorio, una vez aprobado por las instituciones cofinanciadoras. La estrategia y su reflejo en las medidas y en su dotación económica pueden verse en los apartados de este libro correspondientes a cada Grupo.

La mejora de las estructuras productivas del sector agrario y de la cadena agroalimentaria (infraestructuras, explotaciones, industrialización y estructuras comerciales, etc.) constituye el principal componente del programa y a ello se destina el 51% de los recursos. Esto es coherente con la estrategia expresada ya que persigue: 1) asegurar la creación de valor, en términos competitivos, a partir de los recursos endógenos más extendidos en el territorio, 2) mantener la población y mejorar su calidad de vida, a partir de ingresos más remuneradores y 3) mejorar la sostenibilidad de los ecosistemas agrarios y naturales entre los que existe una fuerte interacción en las condiciones de Aragón.

Dada la estrecha dependencia que tiene del regadío la agricultura más competitiva, las inversiones para la mejora de la eficiencia en la utilización del agua y, en parte, para la extensión del regadío, son las más relevantes en materia de infraestructuras.

A las medidas con finalidad medioambiental y de gestión territorial para preservar la biodiversidad, la sostenibilidad de los ecosistemas y asegurar la correcta utilización del potencial forestal, se destina el 29% de los recursos aplicados. Se trata de inversiones cuya finalidad esencial es garantizar el mantenimiento de las condiciones de vida y de los recursos para las generaciones venideras. Tienen por ello una justificación a medio y largo plazo que, para algunas de ellas, recientemente diseñadas, debería confirmarse mediante la constatación de los efectos beneficiosos de las acciones que se llevan a cabo actualmente.

Las inversiones destinadas a promover un desarrollo local diversificado y la mejora de determinados servicios básicos para las poblaciones rurales alcanzan casi el 20% de los recursos de la programación, de los que algo más de la mitad se gestionan a través de los programas Leader Plus y Proder y buena parte del resto en colaboración con las corporaciones locales. En las medidas que corresponden a estos objetivos la posibilidad de confluencia con otras actuaciones, cofinanciadas con fondos estructurales o nacionales, es alta por lo que en la programación resulta necesario tener en cuenta la necesidad imperativa de coordinar las programaciones de los distintos instrumentos y la de establecer mecanismos que eviten el riesgo de superposición de financiaciones determinando el tipo de actuaciones que pueden financiarse por cada uno de ellos, tipificándolas, por ejemplo, por naturaleza (es el caso en Aragón), por territorio, por nivel

de inversión o por la combinación de estos o de otros factores.

La asignación de recursos citada permite apreciar la priorización relativa de los objetivos en la programación, pero no debe ser considerada de forma estricta ya que muchas medidas tienen efectos múltiples y afectan simultáneamente a la economía, al medio ambiente y a la calidad de vida. Asimismo los programas locales integrados Leader Plus y Proder contienen medidas relativas a los tres objetivos. La valoración precisa del destino de los recursos requerirá un análisis apropiado en la evaluación final de los programas.

En relación con la ejecución de la programación en Aragón, cabe destacar que esta se realizará, globalmente, de acuerdo con lo previsto, a pesar de que algunas medidas no se iniciaron en el primer año por necesitar plazos más largos para implementar su gestión. De los resultados ya alcanzados se deduce el fuerte impacto de la misma que, como ejemplo, ha permitido llevar a cabo más de 500 iniciativas de mejora de regadíos sobre 140.000 ha., aumentar la regulación en 12 hm², la puesta en marcha de 26.400 ha. de nuevos regadíos, la creación o mejora de 580 instalaciones de industria agroalimentaria con una inversión total de 485 Me (22% de ayuda media), la modernización de más de 4.000 explotaciones, de las que 1.000 corresponden a incorporación de jóvenes, con una inversión global cercana a 150 Me (45% de ayuda media), actuaciones forestales en más de 100.000 ha., más de 1.000 actuaciones de mejoras en pueblos con una inversión de más 70 Me y la realización de cerca de 2.800 proyectos en el marco de la actuación de los grupos Leader y Proder con una inversión total que supera los 200 Me (26% de ayuda media).

Todo el territorio de Aragón, salvo el área de la ciudad de Zaragoza, no elegible en la programación, se beneficia de las actuaciones aunque, lógicamente, hay medidas que por su naturaleza tienen mayor presencia en determinados territorios, por ejemplo las zonas de regadío para las medidas relacionadas con el mismo o las zonas de montaña y desfavorecidas para las medidas que las conciernen.

4.- Los programas locales integrados Leader Plus y Proder

La importancia cualitativa de esta actuación es mayor que la que pudiera deducirse de las dotaciones económicas que gestiona, por este motivo y por su singularidad en la programación requiere una presentación específica. El objetivo esencial de los programas Leader ha sido movilizar a la población de los territorios rurales, habitantes, fuerzas económicas y sociales y, en parte, a las instituciones de esos ámbitos, para que, analizando el potencial y las oportunidades de su territorio, elaboren y gestionen un programa de desarrollo basado en la innovación, en la diversificación económica y en la valorización de sus recursos. A este objetivo estratégico y movilizador se añade el de conseguir los resultados propios del programa a través del aumento de actividad económica, de la mejora de la calidad de vida y de la puesta en valor de su patrimonio natural y cultural. La realización del primer objetivo ha mostrado cómo los Grupos más eficaces no sólo han gestionado las asignaciones de la Iniciativa Leader, si no que han consolidado estructuras sociales, promovido otras acciones y canalizado otros recursos para sus territorios. En ello reside la importancia cualitativa de esta actuación que está destinada a trascender la programación de desarrollo rural, aunque sea a esta a la que deba su presencia en el territorio.

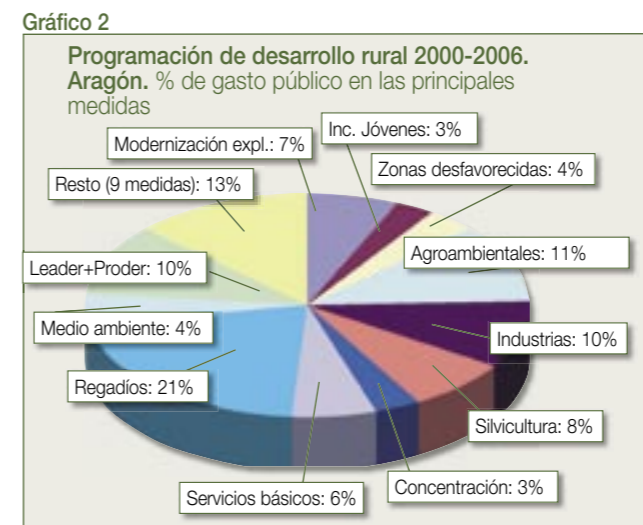
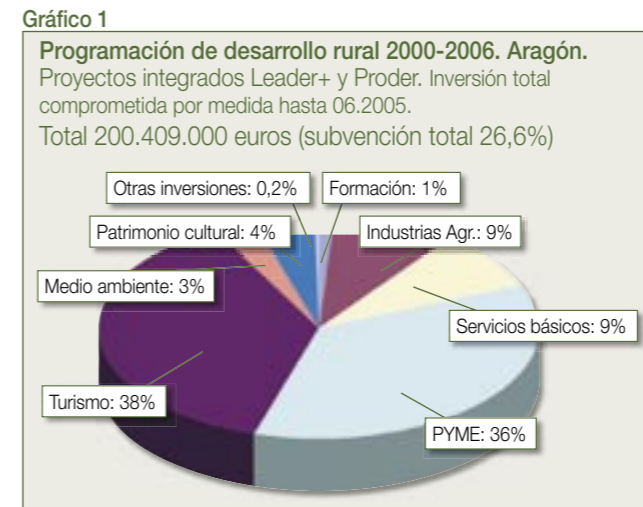
En el período 2000-2006 la Iniciativa Leader comportaba que, en cada EM, sólo pudiera aprobarse un número limitado de programas. Por ello, y con objeto de poder aplicar en mayor número de zonas este tipo de actuaciones, en España se incluyeron en los programas de desarrollo rural unos Programas de Diversificación Económica en

el Medio Rural (Proder) con medidas y modos de gestión similares a los de Leader Plus. En Aragón los 12 Grupos Leader Plus (más el mencionado Grupo interterritorial) y los ocho Grupos Proder cubren el 95% del territorio.

Cada uno de los Grupos estableció su propio Programa, con la misma secuencia lógica mencionada en el apartado anterior y dispuso de un presupuesto, ambos aprobados por las instituciones cofinanciadoras mediante la aplicación de criterios objetivos explicitados en los procedimientos. Entre los gastos elegibles, los Grupos Proder, a diferencia de los Leader y debido a las normas del Feoga-Garantía, no disponen de gastos de funcionamiento del grupo, que, en Aragón, han sido cubiertos por aportaciones de las Diputaciones provinciales, asociadas, de este modo, a la actuación de los Grupos.

Las características de los Grupos en Aragón, sus programas, incluyendo las medidas y la asignación de recursos, y las realizaciones de cada uno de ellos en su territorio y en acciones de cooperación nacional e internacional se presentan más adelante en este libro. Sin embargo, con objeto de tener una visión de conjunto del resultado alcanzado, éste se presenta en el Gráfico 2, en términos de inversión total comprometida desde el inicio de la programación 2000-2006 hasta junio de 2005, agrupando las medidas homólogas de Leader Plus y Proder.

La inversión total, hasta este momento más de 200 Me, ha sido muy importante. Esto demuestra, también, el efecto multiplicador que sobre las inversiones productivas tiene, a corto plazo, la ayuda pública en esta actuación. En la muestra, la inversión total ha multiplicado casi por cuatro la ayuda pública aportada y se ha dirigido, casi en sus



tres cuartas partes, a inversiones de pequeñas y medianas empresas en diversas actividades y a potenciar la capacidad de acogida y la actividad turística.

En el período 2007-2013 desaparecerá la distinción entre Grupos Leader Plus y Proder. Los Grupos seleccionados funcionarán bajo principios idénticos y sus programas locales formarán parte del Programa de Desarrollo Rural de cada CA.

5.- Consideraciones finales

El marco reglamentario para el período 2007-2013, es muy detallado en lo que concierne a la programación, no obstante, mediante estas consideraciones se destacan algunos aspectos de posible relevancia para el planteamiento de los programas.

Aunque conceptualmente referirse a la programación de desarrollo rural pueda desbordar el marco de la PAC, puesto que cabría incluir en ella toda acción que concierna a la situación y a la evolución del territorio rural, en la práctica, el marco normativo precisa su alcance. Los programas de desarrollo rural conforman el segundo pilar de la PAC y sus objetivos, actualizados, son los que le asigna el Consejo en el Reglamento del Feader.

Lo anterior no impide, si no que refuerza, la necesidad, expresada en el Reglamento, de llevar a cabo la programación de forma coordinada con la de los otros instrumentos de la política estructural.

La delimitación de objetivos, de medidas y de territorios y la discriminación, a través de las condiciones de aplicación, son la esencia de la programación, por lo que ésta no puede, razonablemente, satisfacer todas las aspiraciones que se generen en torno a su alcance. Una reducción de fondos europeos haría más exigentes estas delimitaciones.

El Reglamento propone 37 medidas. La puesta en marcha y la gestión de los programas se beneficiaría con la elección de un número limitado de estas. Por otra parte parece aconsejable la búsqueda de sinergias entre medidas complementarias, así como la coordinación de otras, en torno a instrumentos de integración como pueden ser la combinación específica de medidas en planes de actuación para zonas precisas o los contratos de explotación por los que se adquieren compromisos múltiples a cambio de determinadas ayudas.

Por lo que respecta a la gestión de las medidas, los criterios de eficacia y de plena utilización de las estructuras existentes son los que debieran orientar la asignación de este cometido.

En los programas locales integrados la programación es una función esencial y su seguimiento y la continua promoción de nuevos enfoques en el territorio no debieran ser disminuidas ni anuladas por la atención a la gestión.

Como en la programación actual, la participación de entidades, instituciones y organizaciones sociales, en la preparación y en el seguimiento de los programas es una exigencia reglamentaria que importa mucho llevar a cabo en la forma más amplia y práctica posible en beneficio de su aceptación y de su eficacia.

En este último aspecto hay que resaltar la contribución de los Grupos de Desarrollo Rural y de la Red Aragonesa de Desarrollo Rural que, desde hace más de una década, llevan a cabo una eficaz labor en beneficio de los habitantes y de la movilización de los recursos del medio rural de Aragón.