

UNIVERSIDAD DE CORDOBA
Campus de Excelencia Agroalimentario ceiA3

Seminario Internacional INNOVAGRO

Córdoba, 23-24 de abril de 2014

Ponencia

NUEVAS ORIENTACIONES DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE COHESION, DESARROLLO E INNOVACION EN LOS TERRITORIOS RURALES (2014-2020)

Eduardo Moyano Estrada
Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA)
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

Introducción

Quiero expresar mi agradecimiento a la Universidad de Córdoba por su gentileza invitándome a impartir una ponencia sobre “Las nuevas orientaciones de las políticas europeas de desarrollo, cohesión e innovación en los territorios rurales (2014-2020)” en este Seminario Internacional INNOVAGRO que organiza el ceiA3.

Es un Seminario oportuno, ya que nos encontramos en la antesala de un nuevo periodo de programación estratégica en la UE (2014-2020) en el que se revisan los criterios que hasta ahora han regido las orientaciones de las políticas europeas de *cohesión* y *desarrollo* y se incorpora una forma *innovadora* de abordar el futuro de los territorios rurales, así como el bienestar de la población que reside en ellas.

Lo primero que quiero destacar al comienzo de mi ponencia, es que no estamos ante una reforma más de esas políticas europeas, sino ante un auténtico punto de inflexión, ante un cambio de paradigma que, sin duda, hará modificar nuestros sistemas de referencia respecto al desarrollo rural e incentivará la innovación social impulsando la creación de nuevas estructuras organizativas y nuevos sistemas de gobernanza en los territorios.

Mientras que en el anterior periodo de programación el objetivo fue integrar el desarrollo rural y el desarrollo agrario en el marco del segundo pilar de la PAC (y del fondo FEADER), lo que se pretende ahora, dado el poco éxito que ha tenido ese propósito (ver balance realizado por la Comisión Europea), es ofrecer la posibilidad de que las acciones de desarrollo rural puedan integrarse en las políticas más amplias de cohesión y desarrollo territorial.

Aunque, formalmente, el desarrollo rural sigue estando en el segundo pilar de la PAC, y continuará siendo el FEADER su principal fondo de referencia, la nueva programación abre la puerta para que los otros fondos estructurales puedan ser utilizados con el objetivo de promover la cohesión y el desarrollo de los territorios rurales europeos. En mi opinión es el primer paso para la definitiva separación de la política de desarrollo rural/local respecto de la PAC, liberándose así de la dependencia de una política cuya lógica económico-agraria no se ajustaba a la lógica económico-social-territorial de aquella otra.

Con los nuevos enfoques, la UE reconoce, además, la necesidad de promover una mayor cooperación entre el medio rural y el medio urbano, potenciando el valor económico, social y cultural del territorio e impulsando un mejor aprovechamiento de las posibles sinergias entre los distintos actores socioeconómicos e institucionales. Se plantea, por tanto, el reto de integrar la dimensión territorial del desarrollo local/rural en el marco más amplio de las políticas de “cohesión”, uniendo recursos, fondos y políticas e innovando en los sistemas de gobernanza con el objetivo de avanzar en la mejora de las condiciones de vida de la población.

Con la nueva programación, la Comisión Europea pretende, en definitiva, hacer converger políticas dispersas que, hasta ahora, se habían aplicado de forma descoordinada en los territorios rurales; políticas que, a pesar de la importante cantidad de recursos movilizados de los fondos estructurales y de cohesión, no han logrado alcanzar los resultados previstos desde el punto de vista del crecimiento económico, el empleo, el bienestar y la cohesión social. Es en este escenario donde las regiones y comunidades rurales europeas tienen que redefinir sus objetivos, reformular sus estrategias de desarrollo y dinamizar sus territorios para adecuarlos al nuevo contexto de oportunidades que ofrece la programación 2014-2020.

El propósito de esta ponencia es exponer las orientaciones más significativas de la nueva programación estratégica de la UE, mostrando cómo se integran los objetivos del *desarrollo* en el más amplio de la *cohesión*, y ambos con el de la *innovación*, en pro del crecimiento inteligente, sostenible e incluyente de que habla la Estrategia Europa 2020.

Para ello, dedicaré el primer apartado a definir el significado de las políticas europeas de cohesión y a mostrar cómo han ido convergiendo hacia ese objetivo políticas sectoriales de origen diverso. El segundo apartado estará dedicado a exponer los elementos más relevantes del nuevo Marco Estratégico Común y sus implicaciones para los sistemas de gobernanza de los territorios rurales, mostrando las vías para la participación de las comunidades locales en las nuevas estrategias de desarrollo. Finalmente, se hacen algunos comentarios sobre la densa y compleja red de actores socioeconómicos e institucionales llamados a desempeñar un papel significativo en la implementación de los diversos programas de desarrollo.

EL SIGNIFICADO DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE COHESIÓN

Cuando se mencionan las políticas de “cohesión territorial” nos estamos refiriendo al objetivo de reducir las desigualdades económicas (según indicadores de renta/empleo) y sociales (discriminación por razones de género, de edad, de nivel de cualificación profesional, de situación geográfica,...) existentes entre las poblaciones que residen en ciertos territorios, mediante la intervención de los poderes públicos.

Hay varias ideas implícitas en ese planteamiento: i) que la existencia de tales desigualdades es un elemento negativo para el desarrollo del modelo de sociedad (incluyente, cohesionado, equilibrado) por el que se apuesta en la UE; ii) que esas diferencias se deben no a un solo factor, sino a una diversidad de factores (infraestructuras, recursos naturales, capital productivo, capital humano, capital social, capital institucional); iii) que los factores que provocan las desigualdades pueden ser removidos por la acción integrada de los poderes públicos; y iv) que sin esa intervención de los poderes públicos el nivel de desigualdad se iría ensanchando inexorablemente hasta conducir a una reducción del bienestar de la población, a su empobrecimiento e incluso al abandono de los territorios.

A esas ideas hay que añadir el problema de la *escala*, de tal modo que cuando utilizamos el término “cohesión” tenemos que aclarar de qué escala territorial estamos hablando. No es lo mismo hablar de cohesión en un espacio territorial reducido (por ejemplo, un municipio) que

hacerlo en un territorio más amplio (una comarca, una región,...) o tomar como referencia el conjunto de la UE.

Al referirnos a las políticas europeas de cohesión, el marco de referencia es, sin duda, el de la UE, si bien su aplicación se produce en una escala territorial inferior (por lo general una región). Su objetivo más general es, por tanto, reducir las desigualdades existentes entre los distintos territorios de la UE, aunque en la práctica, al ser políticas regionalizadas en su aplicación, lo que se persigue con tales políticas es reducir las desigualdades que existen dentro de un espacio regional determinado (por ejemplo, Andalucía, Aragón, Toscana, Algarbe, Rhône-Alpes, Valonia, Limoussin o Las Ardenas).

Se suele fijar en 1998 el año del comienzo de las políticas de cohesión de la UE. Sin embargo, es conveniente ampliar el horizonte de análisis para comprender en su verdadera magnitud el significado y alcance de estas políticas, ya que de la cohesión de los territorios se viene hablando desde mucho antes de esa fecha.

De hecho, con el objetivo implícito o explícito de la cohesión, se han destinado muchos recursos de la UE a través de diversas políticas y fondos, que responden a lógicas distintas: unas, descendentes y verticales (como las vinculadas al FEDER); otras, descendentes y horizontales (las financiadas por el FSE); otras, ascendentes y participativas (como las acciones vinculadas a la iniciativa Leader); otras, orientadas a la promoción de un sector específico (como las del FEOGA-Orientación de la PAC); otras, destinadas a la financiación de grandes infraestructuras y equipamientos (como las financiadas por el FEDER o los fondos de cohesión), y finalmente, las políticas mixtas (ascendentes y descendentes) (como las vinculadas al reglamento de desarrollo rural y al FEADER).

Son además políticas que han venido actuando a escalas diferentes (nacional, regional, local,...) superponiéndose incluso con las propias políticas de los gobiernos nacionales y/o regionales (como las de ordenación del territorio) y dependiendo de distintas instancias administrativas (DG-Agri, DG-Regio, departamentos de agricultura, medio ambiente, fomento, obras públicas,...), lo que ha dado lugar a un cierto grado de dispersión y disociación entre ellas. Además, esas políticas han generado sus propios sistemas de gobernanza en los territorios. Tal dispersión ha provocado, en ocasiones, conflictos entre sus diversos actores sociales e institucionales, bien por motivo de colisión en materia de competencias, bien como resultado de la cultura de *cierre* corporativista tan habitual en las instancias de representación.

Por eso, cuando se habla de la cohesión social y económica hay que identificarla con una variedad de políticas cuya debilidad está precisamente en su dispersión y en su falta de coordinación en los territorios de la UE. No es casual, por tanto, que en la nueva programación estratégica de la UE para el periodo 2014-2020 se haya abierto paso la idea de que es necesario promover una mayor integración de esas políticas, de modo que aumente su eficiencia a la hora de ser aplicadas en el territorio. Una buena muestra de ello es el modo como se tratan en la nueva programación de la UE los temas del desarrollo rural/territorial y de la cohesión, cuyo análisis será objeto del próximo apartado.

LA NUEVA PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO EN LA U.E.

La nueva programación se sitúa en el contexto de aprobación del Marco Financiero Plurianual de la UE para el periodo 2014-2020, coincidiendo con la reforma de algunas de las políticas comunes (agraria, rural, cohesión,...). En el caso de la política agraria y rural (PAC), se le asigna algo más de 362 mil millones de euros para el periodo 2014-2020 (en torno a un 36% del presupuesto total de la UE). De esa cantidad, alrededor del 75% se destina al fondo FEAGA —

encargado de financiar completamente el primer pilar— y el 25% restante al fondo FEADER — que es el que cofinancia con los Estados miembros las acciones del segundo pilar de la PAC—. A ello habría que añadir algo más de 4.000 millones de euros para financiar el capítulo correspondiente a la innovación y transferencia en el sector agroalimentario a través de la AEI (Asociación Europea para la Innovación).

En lo que se refiere a la política de cohesión, la cantidad asignada es de 376 mil millones de euros para el citado periodo de siete años —equivalente al 37% del presupuesto total de la UE, porcentaje muy similar al asignado a la PAC—. De esa cantidad, algo más del 80% se destina a los fondos estructurales (FEDER y FSE) y el 20% restante al Fondo de Cohesión. A ellos hay que añadir 40 mil millones de euros para el programa “Conecta Europa”, dirigido a los ámbitos del transporte, la energía y las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Como ha sido habitual, los fondos estructurales y de cohesión continuarán aplicándose mediante cofinanciación entre la UE y los Estados miembros, dependiendo los porcentajes de las respectivas aportaciones del tipo de región donde se apliquen (regiones de convergencia, regiones en transición y regiones de competitividad, según su PIB per cápita).

Según lo aprobado por el Parlamento Europeo, en las calificadas como “regiones de convergencia” (menos desarrolladas) —aquéllas cuyo PIB/habitante está por debajo del 75% de la media de la UE— el Estado miembro contribuye con un 25% del coste de cada proyecto y la UE con un 75%, estimándose en 162,6 mil millones de euros la cantidad asignada desde el presupuesto común europeo. En las calificadas como “regiones en transición” —cuyo PIB/habitante está entre el 75 y el 90% de la media de la UE— la cofinanciación es del 50% para cada parte, estimándose en 38,9 mil millones de euros la cantidad procedente del presupuesto de la UE; además, a las regiones que fueron de convergencia en el periodo 2007-2013, pero que dejarán de serlo a partir de 2014 y pasarán a la categoría de regiones de transición, se les asegura que recibirán al menos dos tercios de lo que recibieron en ese periodo. Por último, en las “regiones competitivas” (más desarrolladas) —cuyo PIB/habitante supera el 90% de la media de la UE— la parte de cofinanciación de la UE es del 25% y la del Estado miembro del 75%, fijándose en 53,1 mil millones la cantidad asignada por el presupuesto común europeo para todo el periodo de programación.

Aparte de las cifras, lo importante es que nos encontramos ante un cambio profundo en la orientación de las políticas europeas de cohesión y desarrollo rural, ya que supone integrarlas en un nuevo Marco Estratégico Común cuyos principales elementos se exponen en este apartado.

Comenzaremos por presentar algunos aspectos generales de la nueva programación (arquitectura organizativa; procedimiento de aprobación, seguimiento y control de los contratos de asociación y de los programas operativos; estrategia de ejecución en el territorio; condicionalidades,...) dedicaremos este apartado, analizando después la estrategia de participación de las comunidades locales (DLCL), tal como es contemplada en la citada programación, y sus posibles efectos sobre los sistemas de gobernanza territorial.

Aspectos generales de la programación

La nueva programación presenta aspectos novedosos que merecen ser destacados para aprehender su complejidad y para captar su verdadero potencial innovador. Lo primero a destacar es que refuerza la coherencia entre las diversas políticas europeas, no sólo la de desarrollo rural y la de cohesión, sino también la política pesquera, la política de desarrollo regional y la política social. Las integra en un “marco estratégico común” (MEC) para la

aplicación coordinada de los distintos fondos estructurales (FEDER, FEADER, FSE y FEMP) y de cohesión.

La Comisión Europea parece así reconocer que es necesario integrar todos esos fondos con el objetivo de financiar una estrategia coordinada de desarrollo. Admite con ello que el desarrollo de los territorios europeos es un desafío que debe abordarse desde perspectivas más amplias que las actuales, superando el marco limitado de una política concreta (sea la PAC, la política de cohesión, la de infraestructuras y equipamientos o la política social de lucha contra la pobreza y la exclusión) e impulsando la integración de las distintas políticas.

Un segundo aspecto novedoso de la propuesta es la insistencia en que la ejecución de los fondos estructurales y de cohesión debe guiarse por el “principio de eficacia” y por el logro de resultados concretos y cuantificables, debiendo impregnar este principio todo el proceso de aplicación de la política de desarrollo territorial en cada país (desde los planes nacionales y regionales de desarrollo hasta los programas operativos en los correspondientes territorios).

Esto explica las “condicionalidades” (ex-ante y ex-post) que se les imponen a los Estados miembros a la hora de afrontar la nueva programación, y las exigencias de justificación de las diversas acciones y medidas incluidas en los programas, así como la necesidad de someter estos programas a procesos rigurosos de evaluación tanto en la fase final como en fases intermedias.

Sobre los objetivos y las acciones clave del Marco Estratégico Común

El Reglamento de disposiciones comunes formula once Objetivos Temáticos para los distintos fondos estructurales y de cohesión en sintonía con los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

En esa lista de Objetivos puede verse ya la orientación que la UE quiere darle a la nueva programación estratégica. Tales objetivos temáticos acotan, de algún modo, el marco general donde han de situarse los distintos planes y programas nacionales y regionales. Por ello, tiene interés que, al menos de manera esquemática, los mencione en esta conferencia, a saber: i) potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación; ii) mejorar el uso y calidad de las comunicaciones, así como de las tecnologías de la información y el conocimiento; iii) mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, en particular del sector agrario (en el caso del FEADER) y del sector de la pesca y acuicultura (en el caso del FEMP); iv) favorecer la transición a una economía baja en carbono; v) promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos; vi) proteger el medio ambiente y promover el uso eficiente de los recursos; vii) promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales; viii) promover el empleo y favorecer la movilidad laboral; ix) promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza; x) invertir en educación, desarrollo de capacidades y aprendizaje permanente; xi) mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública en sus distintos ámbitos territoriales de actuación.

Estos objetivos son definidos de un modo más concreto en el Marco Estratégico Común (MEC) que ha de aprobar la Comisión Europea en el plazo de tres meses desde la publicación del citado Reglamento de disposiciones comunes. En ese Marco, los once objetivos temáticos se traducirán en prioridades específicas (*acciones clave*), determinando cuál es el fondo estructural que ha de encargarse de financiarlas.

El MEC establecerá, además, los principales retos territoriales de la UE para las zonas urbanas, rurales, litorales y pesqueras, y definirá los ámbitos prioritarios donde poner en marcha

actividades de cooperación (por ejemplo, rural-urbana, rural-pesquera, litoral-urbana-pesquera...), teniendo en cuenta, cuando proceda, las correspondientes estrategias macrorregionales y de las cuencas marítimas. Asimismo, establecerá los mecanismos de coordinación entre los distintos fondos, así como entre ellos y otros programas (Life, Erasmus, COSME,...) incluyendo los instrumentos exteriores de cooperación.

En definitiva, con la nueva programación estratégica, la Comisión Europea pretende mejorar la eficiencia de los recursos utilizados en la política de cohesión y desarrollo territorial, concentrándolos en un conjunto de prioridades bien seleccionadas, ya sea en ámbitos de interés general de la UE (buscando el “valor añadido europeo” de que se habla en la Estrategia Europa 2020), ya sea en ámbitos de interés más específico de los distintos territorios.

Los fondos MEC deben ir destinados a fomentar de manera conjunta la competitividad y la convergencia entre países, dirigiéndose de modo prioritario al logro de los objetivos temáticos ya citados, a saber: el impulso de la investigación y la innovación; el apoyo a las pymes; la mejora de la educación y formación profesional; el apoyo a los mercados de trabajo que fomenten el empleo de calidad; la lucha contra los efectos del cambio climático; el viraje hacia una economía eficiente y de bajo uso de carbono; la mejora de la productividad sin abandonar el propósito de alcanzar mayores niveles de cohesión social en los territorios rurales,...

Sobre el Contrato/Acuerdo de Asociación

Una vez aprobado el MEC, y en el plazo de tres meses, los Estados miembros deberán presentar a la Comisión Europea una propuesta de “contrato/acuerdo de asociación” para todo el periodo de programación (2014-2020). En ese Contrato/Acuerdo, el gobierno de cada Estado incluirá un análisis de las deficiencias y necesidades de desarrollo de sus territorios (nacional y regionales) teniendo en cuenta los once objetivos temáticos y las acciones clave definidas en el MEC, y considerando también las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea para cada país en el correspondiente “documento de posición”.

Realizado el diagnóstico, el gobierno del Estado miembro de la UE expondrá en el Contrato/Acuerdo de Asociación su estrategia integral de desarrollo territorial (ya sea referida al conjunto del territorio nacional, ya sea a cada una de sus regiones), estableciendo los correspondientes *programas operativos* y la financiación que se les asignaría a las distintas acciones incluidas en ellos, fijando qué fondo o fondos del MEC financiarán cada una de esas acciones.

Con objeto de aumentar la eficacia de la financiación destinada al desarrollo territorial, el Contrato/Acuerdo de Asociación debe incluir también mecanismos que aseguren la coordinación de los fondos MEC y de otros instrumentos de financiación tanto nacionales como de la UE (por ejemplo, el Banco Europeo de Inversiones). La propuesta de Contrato/Acuerdo de Asociación se negociará entre el gobierno del Estado miembro y la Comisión Europea, debiendo quedar aprobado en un plazo máximo de seis meses desde su presentación. Durante ese periodo de negociación, se comprobará si la propuesta presentada por el Estado es coherente con el MEC y si está en sintonía con las evaluaciones de condicionalidad *ex-ante* y con las recomendaciones específicas realizadas por la Comisión Europea a cada país en el ya mencionado “documento de posición”.

Sobre los programas operativos

En lo que se refiere a los *programas operativos*, la Comisión Europea ha establecido unas bases comunes para los programas financiados por el FEDER, el FSE y el fondo de cohesión, mientras

que el programa de desarrollo rural (PDR) financiado con cargo al FEADER se regula por su propio reglamento. Cada programa operativo se compone de *ejes prioritarios* (o *medidas* en el caso del FEADER), y cada eje debe corresponder a alguno de los once objetivos temáticos del MEC, debe establecer un conjunto de prioridades de inversión y debe describir las acciones que serán objeto de la ayuda, así como determinar sus posibles grupos de destinatarios y las regiones donde se aplicarán.

Las acciones o medidas de cada programa operativo podrán ser financiadas por un solo fondo (opción *monofondo*) o por varios fondos MEC (opción *multifondo*), siendo ésta una opción que deberá decidir el propio Estado miembro cuando presente su Contrato/Acuerdo de Asociación aprovechando la posibilidad que le da la Comisión Europea de combinar los fondos para financiar la estrategia de desarrollo.

En este sentido, y con el objetivo de potenciar la cooperación y las acciones integradas en los territorios, la Comisión ofrece, además, varias figuras e instrumentos de programación a elegir por los Estados miembros, a saber: i) los “grandes proyectos”, que son los que deben ser apoyados necesariamente por el FEDER y el Fondo de Cohesión y cuya financiación ha de exceder de los 50 millones de euros; ii) los “planes de acción conjunta”, que abarcan un grupo de proyectos a ejecutar por un solo beneficiario (necesariamente organismo público) y financiados por cualquiera de los cinco fondos del MEC (no pueden centrarse en inversiones en infraestructuras y el apoyo público asignado debe exceder los 10 millones de euros o bien el 20% del apoyo público del programa o programas operativos implicados); iii) la “inversión territorial integrada”, que permite afrontar estrategias de desarrollo territorial en áreas rurales o urbanas, con inversiones procedentes de varios ejes prioritarios y de uno o varios programas operativos.

Asimismo, y en sintonía con lo establecido en el Reglamento común de los fondos MEC, cada programa operativo debe especificar de qué modo contribuye al enfoque integrado del desarrollo territorial (DLCL), definiendo las zonas donde se aplicaría

Sobre las condicionalidades ex-ante y ex-post

La programación estratégica exige a los Estados miembros el cumplimiento de una serie de condiciones previas (condicionalidad *ex-ante*) para que pueda aprobarse el Contrato/Acuerdo de Asociación y aplicarse los fondos MEC. Esas condiciones son establecidas por los servicios de la Comisión Europea en función del diagnóstico sobre la realidad social y económica de cada país realizado en el correspondiente “documento de posición”. Con este tipo de condicionalidad, la Comisión Europea pretende que los gobiernos de los Estados miembros de la UE realicen determinadas reformas institucionales y administrativas (bien antes de la firma del Contrato/Acuerdo de Asociación, o bien en los dos primeros años de su ejecución) para asegurar la eficacia de las ayudas que se les conceden. En materia de innovación, una de esas condicionalidades *ex-ante* ha consistido en exigirle a cada Estado miembro la elaboración de su propia estrategia de especialización (RIS3), con el fin de establecer las prioridades que guíen el Contrato/Acuerdo de Asociación y los correspondientes programas operativos.

Además, habrá un control *ex-post*, que se producirá en el momento de la evaluación intermedia y a través de la mencionada “reserva de rendimiento” del 5% de los fondos, reserva que se liberará sólo en aquellos Estados que sean evaluados positivamente en el cumplimiento de los objetivos a los que se han comprometido.

No obstante, sobre cada Contrato/Acuerdo de Asociación recae el peso de una condicionalidad macroeconómica vinculada al cumplimiento por los Estados miembros de los objetivos de

crecimiento y competitividad. Esa condicionalidad implica que la Comisión Europea pueda exigirle a un país la modificación de su Contrato/Acuerdo de Asociación si el Consejo detecta la existencia de desequilibrios macroeconómicos o si lo considera necesario para maximizar el impacto en materia de crecimiento y competitividad —sobre todo en aquellos países que hayan recibido ayuda financiera del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE)—. Incluso puede dejar en suspenso el pago de las asignaciones financieras comprometidas por la UE si el Estado miembro incumple los objetivos macroeconómicos impuestos por el Consejo (en materia de déficit, por ejemplo). Como compensación, la Comisión Europea podrá aumentar, a petición de un Estado miembro, hasta en diez puntos el porcentaje europeo de cofinanciación, siempre que el Estado esté recibiendo asistencia macrofinanciera de la UE (sobre todo, si es del MEE).

Además de esas condicionalidades, los programas operativos incluidos en cada Contrato/Acuerdo de Asociación serán sometidos a procesos de evaluación externa, tanto antes de su aplicación, como durante el periodo de ejecución y al final del mismo. El objetivo de la evaluación previa es mejorar el diseño de cada programa operativo, y en ella se comprobará aspectos tales como los siguientes: la compatibilidad de las acciones incluidas en el programa con los retos del crecimiento inteligente, sostenible e integrador de la Estrategia 2020; la coherencia interna del programa en cuanto a los objetivos temáticos, las acciones clave y las asignaciones presupuestarias; la pertinencia de los indicadores utilizados para la futura evaluación de los resultados; la adecuación de los recursos humanos y de la capacidad administrativa a la gestión del correspondiente programa; la adecuación de las medidas incluidas en cada programa a los temas de género e igualdad y a los de sostenibilidad.

Respecto a la *evaluación intermedia* habrá una al menos para comprobar en qué medida está contribuyendo cada programa a los objetivos inicialmente planteados. En lo que se refiere a las *evaluaciones finales*, tendrán que estar realizadas antes de que finalice el año 2023, y en ellas no sólo se hará una fiscalización del gasto, sino que se comprobará si se han alcanzado los objetivos inicialmente propuestos en el programa correspondiente.

Sobre la exigencia de gobernanza multinivel

Otra importante novedad de la nueva programación estratégica de la UE consiste en exigir a los Estados miembros la aplicación de un enfoque de gobernanza multinivel en el proceso de elaboración de la propuesta de Contrato/Acuerdo de Asociación y en la formulación de los correspondientes programas operativos. Esto significa que los gobiernos nacionales están obligados a dar participación en todo ese proceso tanto a los interlocutores socioeconómicos (organizaciones sindicales y empresariales), como a las diversas asociaciones de la sociedad civil (consumidores, ambientalistas, mujeres, jóvenes,...) y a las autoridades regionales y locales competentes (rurales, urbanas,...).

Con ello se pretende evitar que la preparación del Contrato/Acuerdo de Asociación y de los programas operativos que lo forman, sea canalizada exclusivamente por los gobiernos nacionales. De este modo, se garantiza la implicación desde el comienzo de todo ese proceso de aquellos actores sociales, económicos, políticos e institucionales que tienen una presencia real en los territorios donde habrán de ejecutarse las distintas acciones, esperando con esa dinámica participativa (tanto *ex-ante* como *ex-post*) que mejore la eficacia en la aplicación de los programas. La experiencia de programas diseñados desde arriba que luego han fracasado al aplicarse en el terreno por no haber contado con la participación de los grupos e instituciones interesadas a nivel local, ha sido una lección que ahora se pretende solucionar con este enfoque de gobernanza multinivel.

El compromiso por la gobernanza multinivel es tan firme en la nueva programación estratégica, que la Comisión Europea les da el calificativo de “socios” a esos interlocutores, garantizándoles su presencia en los comités de seguimiento de los distintos programas operativos, y comprometiéndose además a consultarles al menos una vez al año sobre la marcha de dichos programas. Como se ha señalado, cada programa operativo debe especificar los mecanismos que pondrá en marcha para asegurar que se aplicará este enfoque de gobernanza.

La estrategia de participación de las comunidades locales (enfoque DLCL)

La nueva programación refuerza las iniciativas de participación de las comunidades locales en las estrategias de desarrollo y reconoce la importancia de la metodología ascendente y participativa, potenciando la figura de los “grupos de acción local” (a los que se les exige que estén formados por representantes de los intereses sociales y económicos, tanto públicos como privados, existentes a nivel local, pero en los que ni el sector público ni ningún grupo de interés concreto representen más del 49 % de los derechos de voto en la toma de decisiones).

Con esta apuesta por las estrategias de participación local, la Comisión extiende la metodología *bottom-up* al conjunto de los territorios europeos (sean rurales, urbanos, pesqueros o de litoral), dando lugar al enfoque DLCL (Desarrollo Local gestionado por las Comunidades Locales). Este enfoque coge así el relevo del método promovido por la Iniciativa Leader, que, como sabemos, estaba circunscrita a las áreas rurales.

Salvo en el caso del programa operativo de desarrollo rural (donde es obligatorio asignar al menos el 5% del fondo FEADER al enfoque Leader), en el resto de programas operativos, la utilización del enfoque DLCL es opcional. No obstante, la Comisión Europea insta a la población de las áreas urbanas, pesqueras y de litoral a que continúen avanzando en las experiencias de participación adquiridas en la anterior etapa (a través de la Iniciativa URBAN en el caso de las ciudades o de los más de 300 grupos GALP creados en las zonas pesqueras), y las anima a implicarse en este tipo de estrategias de desarrollo local.

Los Estados miembros, o los gobiernos regionales en su caso, son los que deben elegir entre utilizar estrategias de participación local siguiendo el enfoque *bottom-up* (DLCL) en sus programas de desarrollo o continuar con los más tradicionales enfoques *top-down*. En caso de que decidan aplicar estrategias de participación local, deben justificarlo en el correspondiente Contrato/Acuerdo de Asociación especificando los objetivos que pretenden alcanzar con ello y el valor añadido que piensan incorporar respecto a otro tipo de enfoques. También debe indicar el tipo de territorios (rurales, periurbanos, pesqueros, litoral,...) en los que se aplicará el enfoque DLCL, las acciones a llevar a cabo, los programas operativos a los que corresponden y los fondos MEC (uno o varios) que se encargarían de financiarlas. No obstante, serán finalmente los “grupos de acción local” constituidos en cada territorio, los que presentarán la correspondiente estrategia de desarrollo local y los que decidirán cómo implementarla en la práctica.

Es, por tanto, el gobierno nacional (o regional) del Estado miembro el que tiene la posibilidad de incluir en su Contrato/Acuerdo de Asociación el enfoque DLCL para la aplicación de la estrategia de participación local en sus territorios, pero una vez incluida esta opción y aceptada por parte de la Comisión Europea, corresponderá a los “grupos de acción local” decidir cómo implementarla en su territorio (si utilizando o no fórmulas de cooperación, si apostando por instrumentos más avanzados de integración o limitarse a fórmulas más restringidas,...)

En todo caso, la Comisión Europea establece que la estrategia basada en el enfoque DLCL debe centrarse en territorios concretos subregionales y debe estar gobernada por las comunidades locales a través de los citados “grupos de acción local”. Además, insta a que sea una estrategia integrada, multisectorial y de base territorial, que se sustente en los recursos y potencialidades del territorio y que introduzca aspectos innovadores en el modo de afrontar el desarrollo local (como, por ejemplo, la creación de redes y la cooperación entre grupos).

Una vez definidos por los Estados miembros los criterios para el reconocimiento de los “grupos de acción local”, corresponderá a un “comité” creado por las autoridades de gestión pertinentes (previsiblemente los departamentos correspondientes de las CC.AA.) proceder, antes del 31 de diciembre de 2015, a la aprobación de las estrategias presentadas por los nuevos “grupos”. Es decir, habrá dos años, desde la aprobación del reglamento, para constituir los “grupos de acción local”, elaborar las estrategias de desarrollo local, seleccionarlas en el correspondiente comité y aprobarlas por la autoridad competente, debiendo ser luego ratificada su aprobación por la Comisión Europea.

Tal como hemos señalado, serán los “grupos de acción local” los encargados de diseñar y poner en práctica las estrategias de desarrollo local en el correspondiente territorio (sea rural, urbano, pesquero o de litoral), si bien estarán supervisados en su funcionamiento por las autoridades de gestión y deberán actuar coordinados con las autoridades responsables de la ejecución de los programas en donde se ubican tales estrategias (si pensamos, por ejemplo, en una estrategia de desarrollo local en áreas rurales financiada sólo por el FEADER, el “grupo de acción local” deberá actuar en coordinación con el organismo regional encargado de aplicar el PDR). Los Grupos podrán elegir la fórmula jurídica que consideren mejor para la ejecución de la estrategia de desarrollo local (consorcio, asociación, sociedad anónima o limitada, cooperativa,...).

La ayuda al desarrollo local incluirá, obviamente, los costes de preparación y de realización de las iniciativas y proyectos conforme a los objetivos de la estrategia de desarrollo, así como los costes ocasionados por la preparación y realización de las acciones de cooperación, si los hubiere, del “grupo de acción local” con otros grupos. Asimismo, hasta un máximo del 25% del gasto público total del Grupo podrá asignarse a los costes de explotación y animación de la estrategia de desarrollo local.

Aunque cada “grupo” podrá optar por proponer estrategias de desarrollo local financiadas por un solo fondo del MEC (opción monofondo) o por varios (opción multifondo), la Comisión Europea insta a que se utilice esta segunda opción, ya que entiende que es la vía apropiada para elevar el nivel de eficacia de la financiación europea en los territorios. Sin embargo, deja en manos del comité de selección de las estrategias de desarrollo local la decisión final sobre la conveniencia de utilizar un solo fondo o varios fondos MEC para financiarlas (en este último caso, determinará cuál de ellos será el fondo principal a efectos de la financiación de los costes de explotación y de las actividades de animación de la estrategia de desarrollo).

Con la finalidad de apoyar la opción del multifondo, la Comisión Europea sugiere, en concreto, combinar lo que denomina inversiones *duras* del FEDER (orientadas a las infraestructuras y equipamientos) e inversiones *blandas* del FSE (dirigidas a atender a los grupos sociales con dificultades de acceder al mercado de trabajo y con riesgo de exclusión), y propone también utilizar de manera conjunta los fondos FEADER, FEDER y FEMP para mejorar las condiciones de vida en las áreas rurales, pesqueras y de litoral promoviendo la sinergia y cooperación entre ambas.

En resumen, la Comisión Europea ofrece a los Estados miembros la posibilidad de incluir en sus Contratos/Acuerdos de Asociación el enfoque DLCL para aplicarlo en sus correspondientes territorios, integrando diversos sectores de actividad y asegurando la participación de los diversos actores y grupos de intereses presentes en ellos (mediante su vertebración en “grupos de acción local”). Una vez incluido el enfoque DLCL en el Contrato/Acuerdo de Asociación, serán los Grupos los que tendrán la posibilidad de implementar en un territorio determinado la estrategia de desarrollo local que consideren más adecuada, eligiendo utilizar uno o varios fondos MEC para financiar las acciones incluidas en ella.

Es indudable que la opción del multifondo tiene un alcance más amplio que la del monofondo, y ofrece mayores posibilidades para integrar y aprovechar mejor todos los recursos (técnicos, económicos, productivos, humanos,...) en pro del desarrollo de los territorios, además de poder captar más fondos europeos. Esta opción supera también la restringida demarcación geográfica de los actuales territorios de actuación de los distintos fondos estructurales, una demarcación que había dado lugar a solapamientos e ineficiencias en la aplicación de los distintos programas europeos y a la superposición de sistemas de gobernanza que competían unos con otros.

La opción del multifondo permite además pensar el territorio con una mirada más amplia, buscando sinergias entre todos los sectores y actores sociales, económicos e institucionales. Sin embargo, su puesta en marcha es más compleja y debe ser coherente con la estrategia acordada para cada territorio, ya que la opción del multifondo no es una panacea para impulsar el desarrollo territorial. Su elección tiene que estar justificada en función del análisis previo de las necesidades y potencialidades del territorio y en función también del nivel de capacidades de los grupos existentes y de su grado de vertebración social.

Por ello, la elección de una u otra opción debe ser el resultado de un proceso sereno de reflexión por parte de las autoridades de gestión y de los “grupos de acción local”, evitando precipitaciones que, a largo plazo, pueden tener graves e irreversibles consecuencias para la credibilidad de este tipo de enfoques ascendentes y participativos. A veces, puede que en algunos territorios sea más prudente optar por el monofondo e iniciar con cautela acciones de cooperación con otros territorios hasta comprobar que existen elementos comunes y objetivos compartidos como para poder afrontar más adelante estrategias más amplias de desarrollo.

INNOVACION SOCIAL Y GOBERNANZA

La UE apuesta por la innovación en el sector agroalimentario a través de la AEI para el periodo 2014-2020, y le asigna una importante cantidad del presupuesto común europeo (en torno a 4.000 millones de euros para ese periodo). Gran parte de las ponencias presentadas en este Seminario INNOVAGRO analizan precisamente diversos aspectos de la innovación relacionados con la adopción de nuevas tecnologías o con el desarrollo de líneas de investigación científica orientadas a la resolución de problemas específicos que afectan al sector agroalimentario.

Sin embargo, la nueva programación implicará también cambios importantes en los sistemas de gobernanza de los territorios rurales, e impulsará la adopción de innovaciones sociales para hacer más eficiente la participación de los distintos actores socioeconómicos e institucionales en la puesta en marcha de las políticas europeas, y más concretamente su participación en los “grupos operativos” vinculados a la citada AEI.

En materia de gobernanza, la nueva programación busca una especie de síntesis virtuosa entre, de un lado, las estrategias descendentes de desarrollo (*top-down*) —basadas en políticas orientadas a la creación de infraestructuras y equipamientos— y, de otro, las

estrategias descendentes (*bottom-up*) —protagonizadas por la población rural a través de sus grupos y asociaciones, o bien canalizadas mediante el impulso de las instituciones públicas o privadas presentes en el territorio.

Por ello, no sólo se le debe prestar atención al tema de la movilización de los recursos endógenos (capital productivo, capital humano, capital material,...), sino también al papel desempeñado por las instituciones (políticas, económicas, administrativas, financieras, educativas,...) en el apoyo de las iniciativas emprendedoras, y al decisivo papel que desempeña el tejido asociativo existente en el medio rural. La capacidad (y voluntad) de la población de un determinado territorio de cooperar en torno a un proyecto común, es un elemento fundamental para utilizar adecuadamente los recursos disponibles y para aprovechar las oportunidades que generan las políticas públicas destinadas al desarrollo rural.

Todos éstos son aspectos a tener en cuenta, ya que cada uno de ellos, bien de forma conjunta o bien por separado, desempeña un papel importante en el éxito o fracaso de las iniciativas de desarrollo. En efecto, disponer de buenos recursos productivos e infraestructuras, y de un capital humano bien formado e instruido, son elementos fundamentales en el desarrollo de una determinada zona rural, pero también lo es que exista una red de grupos e instituciones bien extendida y asentada en el territorio.

Sin embargo, la evidencia empírica nos dice que lo verdaderamente importante a la hora de explicar el éxito de los procesos de desarrollo en áreas rurales con similares recursos humanos y productivos, es la existencia de una buena interacción entre las distintas instituciones y los diversos agentes sociales y económicos implicados en el territorio, es decir, un buen sistema de “gobernanza”.

Consciente de la escasa eficiencia de los actuales sistemas de gobernanza en el medio rural —debido, como he señalado, a la dispersión de políticas que han venido actuando en el territorio de manera disociada y que han generado sus propios sistemas de gobernanza—, la UE ha abordado la reforma de algunas de estas políticas para el periodo 2014-2020 con el propósito de acabar con la dispersión y promover la convergencia entre ellas. Esta reforma facilitará la creación de sistemas de gobernanza más integrados, y esperamos que más eficientes, donde la participación de los agentes socioeconómicos y de los actores institucionales (públicos y privados) contribuya a una gestión ordenada de los territorios rurales y al logro del “valor añadido europeo” de que habla la Estrategia Europea 2020.

En definitiva, para una buena gobernanza del medio rural es necesaria la coordinación entre actores colectivos e instituciones (públicas y privadas), ya que, sin dicha coordinación, los programas de desarrollo tienen dificultades para alcanzar los objetivos que persiguen. No obstante, no todos esos elementos tienen el mismo grado de implicación en las dinámicas de desarrollo, ni tampoco la misma importancia en la “gobernanza” de las políticas públicas dirigidas a los territorios.

Por ello, es apropiado referirnos a los sistemas de gobernanza como sistemas flexibles y multinivel, lo que viene a decir que, en cada nivel de la gobernanza y en cada área temática, hay que encontrar los actores más adecuados para la implementación de cada política, evitando mimetismos que sólo conducen a ineficiencias y a cierres corporativos. A continuación, aportaré algunas reflexiones sobre este asunto con el propósito de contribuir al debate sobre la necesaria innovación de los sistemas de gobernanza en el medio rural europeo y más concretamente sobre la participación de los actores socioeconómicos e institucionales en los “grupos operativos” a los que se refiere la AEI.

Lo primero es admitir la presencia en el medio rural de una gran variedad de actores colectivos (asociaciones) e institucionales (públicas y privadas), cuyas lógicas de actuación son distintas y que, por ello, han de ocupar posiciones diferentes en el sistema de “gobernanza”. En lo que se refiere a los actores de naturaleza colectiva, no se puede analizar como un todo homogéneo el asociacionismo del medio rural, sino que es necesario diferenciar las distintas formas en que se expresa en la práctica, distinguiendo, al menos, cuatro tipos de asociaciones: las orientadas a la reivindicación, defensa y representación de intereses; las orientadas a las actividades económicas; las que desarrollan sus actividades en el ámbito cultural y recreativo, y las orientadas a la gestión y promoción de los programas de desarrollo. Cada una de ellas cumple funciones distintas y su rol en las dinámicas de desarrollo y en los procesos de aplicación de las políticas públicas es diferente.

Cabe señalar también que el papel a desempeñar por el movimiento asociativo varía según la fase de los procesos de desarrollo. Así, resulta que asociaciones que generan un alto nivel de integración dentro de las comunidades rurales (por ejemplo, los sindicatos agrarios y las cooperativas, pero también las asociaciones de tipo cultural, religioso o recreativo) pueden ser de gran utilidad en el arranque de los procesos de desarrollo, pero también pueden convertirse en un lastre para el avance de dichos procesos si obstaculizan la cooperación extracomunitaria de los individuos con grupos más amplios. De igual modo, asociaciones de escasa presencia en el nivel local (como asociaciones comarcales, provinciales o regionales), pero capaces de generar sinergias con las instituciones y ser eficientes en términos organizativos, pueden que sean poco interesantes en esas etapas iniciales, pero ser elementos decisivos en etapas posteriores donde hay que abordar la consolidación de los procesos de desarrollo abriendo las relaciones con el entorno exterior de la comunidad local.

En lo que respecta a los actores institucionales (financieros, educativos, administrativos, medios de comunicación, nuevas tecnologías,...) desempeñan un papel decisivo en las dinámicas de desarrollo, debido precisamente a que esas dinámicas suelen ser el resultado de la combinación de estrategias ascendentes y descendentes. La presencia de una red institucional (pública y privada) en el medio rural es fundamental, sobre todo si existe una buena sinergia entre los distintos tipos de instituciones y entre ellas y las asociaciones que representan a los distintos grupos de intereses.

En ese contexto, el reto de la innovación social en el medio rural, es precisamente convertir la inevitable conflictividad “suma cero” que se produce en todo territorio por el acceso a los recursos, en una conflictividad de “suma positiva”, donde los intereses particulares puedan conciliarse en pro de un interés general para el conjunto de la comunidad.

La nueva programación estratégica de la UE para las políticas rurales y de cohesión va en esa línea, apostando por la estrategia DLCL (desarrollo local con participación de las comunidades locales) como vía para promover una mejor articulación de los distintos actores sociales e institucionales presentes en el territorio y para impulsar las dinámicas de interacción rural/urbana a través de unos renovados “grupos de acción local” que reflejen la diversidad existente en el medio rural.

Asimismo, los “grupos operativos” de la AEI constituyen espacios de interlocución y encuentro para poner en marcha estrategias y programas de investigación aplicada destinados a la resolución de problemas específicos que afectan al sector agroalimentario. En esos grupos la presencia de los actores socioeconómicos e institucionales es fundamental, pero no todos están capacitados para estar presentes en ellos. Por eso la gobernanza flexible y multinivel adquiere un significado importante para que en cada “grupo operativo” estén los actores más

apropiados en función del área temática y del nivel territorial donde han de aplicarse las correspondientes estrategias y programas de investigación.

REFLEXIONES FINALES

El próximo periodo de programación no es una simple continuidad con los anteriores. Los principios que inspiran la reforma de las políticas de cohesión y desarrollo suponen un verdadero cambio de paradigma en la forma de abordar el futuro de los territorios rurales europeos. Además, los requisitos y condiciones que la UE impone a los Estados miembros son de tal magnitud, que da la impresión de que la Comisión Europea se va a tomar en serio el propósito de aumentar la eficacia de los fondos europeos destinados al desarrollo y la cohesión territorial, apostando por la innovación, el trabajo en red, la cooperación y la participación de las comunidades locales, y superando las restringidas demarcaciones geográficas de las anteriores políticas.

En definitiva, los territorios menos desarrollados de la UE necesitan de la convergencia e integración de las diversas políticas que hoy se aplican de forma dispersa y sin mucha coordinación. No basta con invertir en grandes infraestructuras y equipamientos si la política de cohesión no va acompañada de medidas que promuevan el acceso de la población local al mercado de trabajo y mejoren la calidad del capital humano (tanto en formación educativa, como en instrucción profesional) o si esta política no se complementa con políticas que impulsen el desarrollo de sectores productivos en los territorios.

Tampoco basta con aplicar políticas de tipo sectorial que sólo ayudan a desarrollar el entorno productivo del sector al que van dirigidas, pero que no contribuyen a promover el equilibrio social y económico del territorio. Sin la necesaria integración entre las políticas de desarrollo y de cohesión, las grandes infraestructuras generadas en el medio rural sólo serán utilizadas por la población local como vías de salida para buscar en otros territorios las oportunidades que no encuentran en el suyo.

En lo que se refiere a la participación de las comunidades locales se asiste a una nueva forma de entender la gobernanza. Aunque se basa en el enfoque ascendente y participativo que tan buenos resultados ha tenido en la iniciativa LEADER, la nueva programación amplía el horizonte de la gobernanza a todos los actores económicos, sociales, culturales e institucionales presentes en los territorios (a través de la estrategia DLCL), garantizando su presencia en los nuevos “grupos de acción local” y asegurando su participación real y efectiva en el proceso de toma de decisiones.

Las regiones europeas deben afrontar ese desafío, ya que gran parte de su desarrollo descansa en el valor (productivo, ambiental y cultural) de sus territorios rurales, y en la capacidad de iniciativa demostrada por su población en los anteriores periodos de programación.

Sin embargo, muchas de estas regiones (como es el caso español) arrastran problemas estructurales crónicos (elevadísimas tasas de desempleo, bajo nivel de productividad en el sector empresarial, bajo nivel de eficiencia del sistema de I+D+i, desajuste entre el sistema educativo y las demandas del mercado de trabajo,...), que deben ser movilizados con unas políticas públicas adecuadas, que vayan más allá de las formuladas por la UE, aunque en obvia sintonía con éstas. Tales políticas (europeas, nacionales, regionales) deben definir de manera coordinada las áreas prioritarias de actuación, establecer las estrategias adecuadas y aplicar con criterios selectivos los recursos disponibles (sean los procedentes de los fondos europeos, sean los provenientes de nuestros presupuestos económicos).

En ese contexto, todas las administraciones públicas con presencia en los territorios rurales (gobiernos regionales, ayuntamientos, diputaciones,...), se encuentran ante un desafío complejo, pero apasionante. Es complejo porque les supone gestionar con la nueva metodología de programación un territorio rural tan amplio y diverso como el europeo, y necesitan para ello dotarse de las estructuras organizativas e institucionales adecuadas.

Es también complejo porque precisa poner en marcha un nuevo sistema de gobernanza basado en “grupos de acción local” que agreguen los intereses de la variada gama de actores sociales, económicos e institucionales existentes en el medio rural. En este sentido, la UE dispone ya de casi 3.000 “grupos” (más de 200 en España) que, en los anteriores periodos de programación, han demostrado capacidad para actuar de agentes dinamizadores del medio rural, construir identidades comarcales, generar confianza e impulsar la interacción entre los diversos actores socioeconómicos e institucionales. En definitiva, han contribuido a producir *bienes públicos* en el medio rural europeo. Es un capital técnico y humano que debería ser aprovechado para el próximo periodo de programación, debiendo realizar los cambios que sean necesarios para adaptar sus estructuras y modelos organizativos al nuevo escenario del desarrollo territorial.

Sin embargo, es ahí, en la necesidad de afrontar tal complejidad, donde radica el carácter apasionante del desafío que tenemos por delante. En muchas regiones europeas se carece de un tejido industrial competitivo, y el bienestar descansa sobre todo en el valor económico, cultural y ambiental de sus territorios rurales, por lo que no hay más opción que asumir con firmeza, convicción, rigor y profesionalidad el reto de la nueva programación estratégica.

Estamos, por tanto, ante una gran oportunidad para aprovechar los recursos de la UE en pro del desarrollo territorial europeo, corrigiendo los errores cometidos en anteriores periodos de programación y siendo mucho más selectivos y exigentes a la hora de aprobar los correspondientes programas operativos y las acciones incluidas en ellos.