



## Las experiencias con la política para el espacio rural en Europa\*

Ulrike Höfken<sup>1</sup>

FOTO Universidad Autónoma Chapingo

La política para espacios rurales es, junto con otros campos políticos, de las más armonizadas en la Unión Europea (UE). La UE fija con ella, en gran parte, las condiciones marco para el fomento al espacio rural en todos los estados europeos. *Espacios rurales* son para la UE, adoptando la definición de la OCDE, aquellas zonas con una población menor a 150 habitantes por kilómetro cuadrado. También se distinguen, junto con la definición, las siguientes categorías zonales:

- Las zonas rurales “predominantly rural”, que tengan un porcentaje de personas que viven en comunidades rurales, superior a 50%;
- Regiones de transición “intermediate”, que tengan un porcentaje de personas que viven en comunidades rurales de entre 15 y 50%, y
- Regiones urbanas “predominantly urban”, con un porcentaje de personas que habitan las comunidades rurales menor a 15%.<sup>2</sup>

Casi 90% del territorio de la UE está clasificado como espacio rural, ahí vive más de la mitad de la población de los 25 estados miembros de la UE.

Sin embargo, no existe *el* espacio agrario, ni en Alemania ni en Europa. Los problemas en las zonas rurales se presentan en forma diferenciada: en las zonas periféricas sin núcleos de desarrollo propios deben luchar contra la baja densidad poblacional, la emigración y los bajos ingresos; los municipios económicamente más fuertes en los alrededores de las zonas con mayor densidad poblacional, y de las grandes ciudades, tienen que manejar su crecimiento y adaptar su infraestructura. Muchos espacios rurales se encuentran hoy día frente a grandes retos no sólo de orden económico, sino también demográfico, y condicionados por las migraciones.

La gran diversidad estructural y funcional de los espacios rurales ofrece también, sin embargo, un amplio espectro de posibilidades y perspectivas para el desarrollo. Los espacios suburbanos obtienen beneficios de la afluencia de población y del desarrollo de las ciudades cercanas, en la misma forma que los espacios rurales más alejados de la misma zona, ya que éstos pueden ofrecer a la población urbana un lugar para la recreación. También la comercialización regional de alimentos cerca de las aglomeraciones ofrece grandes oportu-

nidades. Las zonas periféricas rurales con paisajes atractivos son sobre todo de interés para el turismo. Una política para los espacios rurales debe principalmente corresponder a esta diversidad.

En Alemania los espacios rurales ocupan cerca de 80% de la superficie del territorio nacional; como en el promedio para Europa, habita prácticamente 50% de la población en regiones rurales. Especialmente los espacios rurales en el este de Alemania, así como las zonas alejadas, se enfrentan con problemas estructurales y de contracción. Los nuevos estados federados tienen que seguir luchando, a quince años del cambio político, con las consecuencias de la transformación, los espacios rurales que tradicionalmente estaban poco habitados allá, por los movimientos migratorios hacia los estados federados del oeste y hacia los centros del este, se despoblaron más intensamente. Se van especialmente los jóvenes y las mujeres porque en sus regiones de origen no hay oportunidades para capacitarse o porque no perciben perspectivas de trabajo. La atracción poblacional de dimensiones significativas se da solamente en los centros aledaños a las zonas de aglomeración, cercanos a los grandes centros.

\* Rumbo Rural agradece a la Fundación Heinrich Böll su apoyo para solicitar este artículo.

<sup>1</sup> Miembro del Parlamento alemán, vocera política en temas agrarios y de los consumidores de la Fracción Alianza 90/Los Verdes en el Parlamento alemán.

<sup>2</sup> Comisión Europea (2004): Nuevas perspectivas para el desarrollo del espacio agrario en la UE, ver en página web: [http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/publi/index\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/publi/index_de.htm).

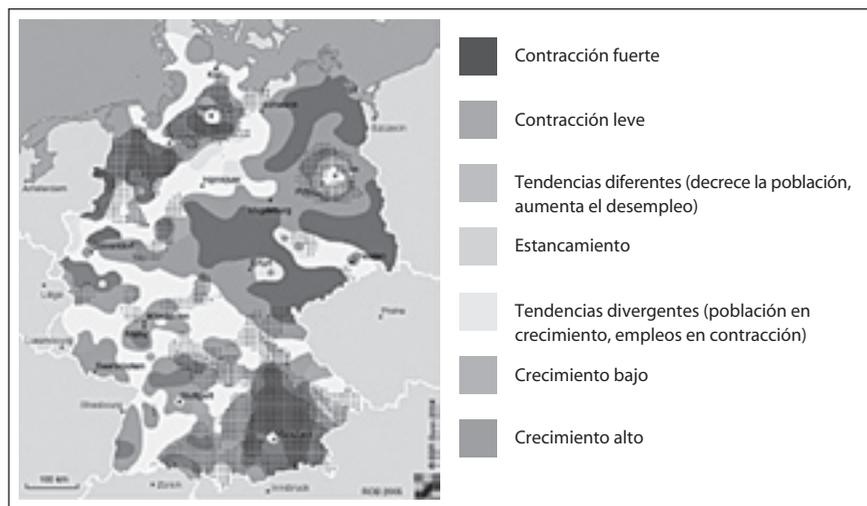


Figura 1. Tendencias en los procesos espaciales de Alemania<sup>3</sup>

Un reto especial en los espacios afectados es, a pesar de la contracción y de la reducción de la infraestructura que trae consigo, conservar la calidad de vida. Por eso deben desarrollarse nuevas estrategias para la habilitación de infraestructura. En la infraestructura de transporte se retoman ofertas orientadas en las necesidades, como los taxis por teléfono, autobuses ciudadanos y autobuses por llamado. En el sector educativo se desarrollan ideas sobre cómo abordar, por ejemplo, las matrículas escolares en descenso.

### Objetivos de una política para el espacio rural

La tarea de la política es tomar decisiones conscientes sobre el camino a andar y establecer las prioridades del desarrollo. El objetivo primordial para la política de los espacios rurales en Europa es lograr condiciones de vida igualitarias y lograr, asimismo, una calidad de vida comparable para poblaciones urbanas y rurales.

Para lograrlo, los espacios rurales deben —en todas sus funciones como lugares para la vida, la economía, la recreación y el equilibrio ecológico— ser conservados y seguir siendo desarrollados en forma sostenible. Para nosotros del Partido de los Verdes los siguientes puntos son esenciales en este sentido:

### 1. El desarrollo rural debe enfocarse en los potenciales regionales del desarrollo

Los conceptos del desarrollo deben enfocarse en los potenciales endógenos específicos de las regiones. Esto puede ser aquí el turismo, allá el procesamiento de frutas y verduras, y en otros lugares la transformación de la madera. El potencial de desarrollo de los espacios rurales se ubica principalmente en las ramas que precisan de materia prima y fuerza de trabajo, que localmente se encuentran disponibles. En cambio, no se vislumbran posibilidades de éxito para el intento de instalar empresas o servicios que no tengan en los alrededores su mercado de consumo, o su *pool* de fuerza laboral o sus fuentes de materia prima. El solo fomento al establecimiento de empresas es, por tanto, contraproducente.

### 2. El desarrollo de los espacios rurales precisa de conceptos de desarrollo regional, asociaciones y gestión regional

Las regiones rurales pueden impulsarse óptimamente sólo con base en conceptos de desarrollo regional. Estos conceptos deben ser elaborados en cooperación, aplicados, y después, también actualizados. Para tal fin, cada región debe en primer lugar determinar sus potenciales y fijar sus objetivos con las



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*El objetivo primordial para la política de los espacios rurales en Europa es lograr condiciones de vida igualitarias y lograr, asimismo, una calidad de vida comparable para poblaciones urbanas y rurales.*

<sup>3</sup> Ministerio de Ordenamiento Territorial (*Bundesamt für Raumordnung*) (2005): *Reporte de ordenamiento territorial 2005*; se puede consultar en alemán en: <http://www.bbr.bund.de/index.html?raumordnung/raumentwicklung/rob2005.htm>.

demás. Se precisa del trabajo conjunto en la aplicación de estos objetivos. La entidad promotora de esta forma de desarrollo de los espacios rurales y de la elaboración de un concepto regional debe ser por tanto una asociación regional, donde se integren la política local, administración, grupos sociales y la ciudadanía comprometida. Deberán tomarse en cuenta todos los intereses relevantes en la medida en que sea posible. En caso contrario, existe el peligro de que algunos grupos se sientan ignorados y la aceptación de la asociación regional, disminuya. Para evitarlo se constituye, por ejemplo, una asociación de responsables del proceso rural. El trabajo de organizar profesionalmente un concepto de desarrollo regional, y su puesta en práctica, por encargo de esta asociación es tarea de la gestión regional y de personas que tengan como ocupación principal la de directores(as) regionales. El financiamiento de esta gestión regional y la elaboración de los conceptos debe ser parte del fomento al desarrollo de los espacios rurales.

### **3. El desarrollo rural precisa de iniciativas propias y de empresarios(as) locales**

El desarrollo rural vive de la participación, de las iniciativas propias y del involucramiento de ciudadanos y ciudadanas de cada lugar. Esto aplica no solamente para el proceso de elaboración de los objetivos regionales para el desarrollo, sino especialmente para la aplicación en proyectos concretos. El desarrollo rural puede ser apoyado por instituciones estatales superiores. Sólo puede apoyarse, sin embargo, aquello que a nivel local ya posea actores e iniciativas. Se considera válida esta afirmación muy en especial para la creación de empresas.

### **4. Factores suaves para el establecimiento empresarial aportan un atractivo para los habitantes y visitantes**

Los llamados factores suaves, como la infraestructura social y cultural, la oferta educativa, una vida cultural activa, un paisaje local intacto y las bellezas naturales, aportan atractivos para quienes habitan ahí, y para los visitantes. Contribuyen a la formación de identidad y le dan a la región un sello inconfundible. Por estas razones son, por ejemplo, la conservación de escuelas, la renovación de los pueblos y el saneamiento básico de monumentos como iglesias antiguas, castillos, casas señoriales y jardines, a pesar de la inmensa carga que significan sus costos, factores decisivos de éxito para que un espacio rural tenga vida. Los conceptos de uso acordados a nivel regional, y las redes institucionales, así como las ofertas en paquete en el sector de servicios recreativos y del turismo facilitan la operación rentable de estos monumentos.

### **5. Hay que manejar activamente los procesos de contracción**

Aun cuando los espacios con poca densidad poblacional puedan mantenerse bien quedándose intactos, los procesos de contracción hacia los espacios de poca densidad poblacional siguen siendo un reto especial para la planeación territorial: la infraestructura técnica y para la construcción tienen que adaptarse creativamente y, dado el caso, reducirse. Cuando la población decrece, también regularmente envejece, porque no tiene descendencia o porque emigra la población joven. Por tanto, la infraestructura social y cultural debe no solamente reformarse, sino parcialmente ampliarse (hogares para la tercera edad, servicios de cuidado ambulante, ofertas para el tiempo libre sin obstáculos físicos y atractivos para personas de la tercera edad, etcétera). Ahí pueden también crearse nuevos empleos y plazas de capacitación. Este manejo activo de los procesos de contracción puede funcionar solamente cuando se les aborda directamente como una tarea de la planeación territorial.

### **6. Se necesitan nuevos conceptos de incentivos para el comercio, oficios manuales y los servicios del espacio rural**

Cuando pequeños comercios, empresas de oficios manuales y de servicios y administraciones ya no pueden mantenerse o son inviables económicamente, debido al efecto económico a escala y la presión para la eficiencia en la producción, entonces el espacio rural corre peligro de perder su infraestructura de abastos y servicios para sus habitantes. Los caminos para los habitantes se vuelven más largos, y no todos los resisten. Si se quiere mantener la estructura de abasto y servicios en los pueblos, entonces se requerirán, en muchas ocasiones y ante las realidades económicas modificadas, nuevos conceptos empresariales (por ejemplo, la tienda de abarrotes del pueblo podría ofrecer de forma más acentuada toda la gama de mercancía que ofrecen los diferentes minoristas en el espacio urbano, desde la leche y las estampillas de correo, hasta fotocopias y el acceso al internet). Lo mismo es válido considerar en términos de los oficios manuales y servicios: el establecimiento de oficinas ciudadanas, que alberguen servicios administrativos de diferentes dependencias públicas, posibilita el mantenimiento de la oferta de servicios administrativos, por lo menos en los centros regionales. Donde tampoco estas innovaciones garanticen una atención suficiente, se requerirá de incentivos económicos, para asegurar la atención también en zonas poco pobladas (por ejemplo, el llamado privilegio del médico rural).

### **7. Son necesarios nuevos servicios de movilidad para el espacio rural**

El proveer de movilidad pública (ÖPNV, transporte público local, iniciales en alemán) al espacio local es necesario, tanto para mantener la calidad de vida de sus habitantes, como para el acceso de visitantes y turistas. La importancia del ÖPNV aumentará además en tiempos de

alza de los precios del petróleo y la gasolina. Pero al mismo tiempo, se vuelve más difícil mantener la oferta del ÖPNV, al reducirse la densidad poblacional. La oferta solamente se puede mantener o ampliar mediante innovaciones. Se trata de complementar el servicio regular tradicional para el espacio rural, con formas de servicio flexibles y adaptadas a la demanda (por ejemplo, la oferta de llamar camiones, el establecimiento de transporte pendular y el transporte para eventos especiales con camionetas, coches o camiones grandes de línea). Es recomendable involucrar junto con las empresas públicas de transporte a otros prestadores del servicio de transporte (por ejemplo, taxis o empresas que rentan automóviles).

#### 8. El turismo como factor económico

El turismo es una de las pocas ramas de la economía que actualmente muestra crecimiento digno de mencionarse. Cerca de 50% de las personas que vacacionan en Alemania, lo hacen en bicicleta. Esto último es una oportunidad para las regiones rurales, ya que muchas de estas tienen un potencial en la capacidad de adaptar espacios para las vacaciones y para el esparcimiento. Este potencial de fuentes de empleo para el espacio rural es pertinente desarrollarlo, por ejemplo, con la habilitación de redes de caminos para paseos, bicicleta, por agua, y para montar a caballo. La explotación de los potenciales turísticos solamente será posible, sin embargo, si una región se declara en favor de la conservación natural, y se aboca activamente a ella.

#### 9. Conservar una cobertura agrícola extensa

Aunque la agricultura no siga siendo la rama dominante de la economía, sigue siendo una rama esencial para el espacio rural, por lo que hay que mantener el valor ya generado y fomentarlo. Para conservar una cobertura agrícola extensa y evitar que grandes superfi-

cies de tierras cultivables se conviertan en baldíos, en el futuro ganarán importancia cultivos alternativos, como la reproducción de materia prima. Es especialmente ventajoso que el aprovechamiento de los bienes producidos ocurra en el nivel local. Ya que los factores de la producción en Alemania son generalmente más caros que en los países en desarrollo, la agricultura de Europa central, principalmente por medio de la producción de alta calidad, puede mantener su competitividad. Esto requiere como condición sistemas en funcionamiento que garanticen la calidad de los productos. También contribuyen a mantener una cobertura agrícola extensa las retribuciones por servicios ambientales del paisaje, por medio de bonos por superficie; medidas para el ambiente agrario, y la protección ambiental bajo contrato.

#### 10. Conservar y ampliar las cadenas de valor agregado para los productos agrarios en los espacios rurales mediante su comercialización directa y transformación

El valor agregado que se obtiene en un producto agrario no solamente se da en la producción, sino en gran parte en su transformación posterior, y en los niveles de comercio subsiguientes. Mientras más niveles de procesamiento y de comercio, por tanto, se encuentren asentados en los espacios rurales, entonces será mayor la cuota de participación en el valor agregado. Por eso toma sentido que se dé la comercialización directa y regional de los productos del agro.

#### 11. Mantener una agrocubierta extensa porque los agricultores albergan a la generación de energía y a la producción de materia prima

El agricultor puede ser en el futuro, mediante la reproducción de materia prima, quien proporcione el lugar para la generación de energía y para la producción de materia prima. La materia prima



FOTO Liliam Jiménez

*La explotación de los potenciales turísticos **solamente será posible** si una región se declara en favor de la conservación natural y se aboca activamente a ella.*

en reproducción puede ser producida no sólo para la generación de energía (por ejemplo, en forma de biogas, combustibles biológicos, energía a partir de la madera, y otros portadores fijos de bio energía para la producción de electricidad y calor), también pueden ser aprovechados como ingredientes (por ejemplo, para materias primas básicas en la química, para biomaterias lubricantes, materiales para la construcción y material aislante, jabones y limpiadores, ingredientes biológicamente degradables o materia sintética, y fármacos). Con las bioenergías podrían cubrirse de 10 a 15% de las necesidades básicas de energía en Alemania. Las materias primas de reproducción producidas en Alemania representan para este país un potencial adicional para la fuerza de trabajo —principalmente para la generación de biomasa y su procesamiento posterior. Su uso podrá lograr en el espacio rural que se creen nuevas fuentes de trabajo, sobre todo si en los espacios agrarios la materia no solamente se cultiva, sino también se procesa.

#### **12. El espacio rural no solamente se beneficia de las bioenergías, sino con el total de las energías renovables**

El espacio rural se beneficia no solamente de la producción de bioenergías, sino también de la generación de otras energías renovables, como la energía eólica. Los propietarios de las superficies agrícolas útiles tienen ingresos por arrendamiento para las sedes de las instalaciones de energía eólica. Cuando el parque de energía eólica se encuentra asentado como empresa en las comunidades en donde también se localizan las instalaciones, las comunidades en el espacio rural obtienen también beneficios del impuesto sobre actividades económicas.

#### **13. Usar más madera y movilizarse desde los espacios rurales**

Por interés del espacio rural, la creación de valor en la economía forestal debería no solamente ser conservada, sino tam-

bién ampliada. Además la movilización de la materia prima de reproducción que no daña el ambiente, de la madera proveniente de los bosques locales y su uso como materia prima y energética debe aumentarse significativamente en Alemania. En este país no disminuyen las superficies boscosas (actualmente de unos 10.7 millones de hectáreas) ni las existencias en madera, más bien crecen desde hace décadas. Un aumento en la tala de 50% es posible en el marco de la sostenibilidad, ya que en Alemania hasta ahora sólo dos terceras partes de la madera que se reproduce anualmente se utilizan. El agotamiento del potencial maderero local sirve también para la protección de los bosques y selvas tropicales, y para evitar el abatimiento de las materias primas fósiles cuyas cantidades son limitadas.

#### **14. Construcción de instalaciones para la economía agraria**

Una perspectiva en el espacio rural lo ofrece también la construcción, operación y mantenimiento de instalaciones, que en primer lugar tengan uso en el espacio rural. Esto se aplica por ejemplo para instalaciones de generación descentralizada de energía, del suministro descentralizado de agua y del manejo de aguas residuales, así como para instalaciones de composteo y fermentación. Por ejemplo, las instalaciones para el biogas: no sólo suministran al productor agrícola un nuevo apoyo por los ingresos, sino que generan también empleos en la construcción y mantenimiento. Además surgen en la fermentación —en forma diferente al uso de la combustión— productos que contribuyen para que se den altos rendimientos en la reproducción de *humus* en los suelos usados para la agricultura.

#### **15. Acoplar desarrollo urbano y rural (puentes entre la ciudad y el campo)**

En muchas regiones rurales se irradia el desarrollo de la ciudad más cercana hacia el campo. Éste es el caso, en forma

típica, de los espacios suburbanos con mayor afluencia poblacional, en los que surgen asentamientos de casas unifamiliares. También la comercialización regional precisa de puentes entre la ciudad y el campo.

#### **16. La sociedad de la información permite la libre elección de sedes para muchas pequeñas empresas**

La sociedad de la información y las nuevas posibilidades para las telecomunicaciones posibilitan que muchas pequeñas empresas, y muchos trabajadores por su cuenta escojan libremente su sede, si no dependen de la existencia de condiciones determinadas que deban rodear a su sede de producción (repartidores, empleados calificados, contacto personal con la clientela, etcétera). Si se dispone de un ambiente atractivo para vivir en el espacio rural, esto hará posible atraer a nuevos habitantes, a quienes no se les tiene que ofrecer un empleo, porque ya lo traen consigo.

#### **17. El desarrollo de los espacios rurales requiere apoyo: conservar los programas de interés común y reorientar el fomento hacia el desarrollo integrado del campo**

El desarrollo rural precisa del fomento por parte del sector público. Ante la extendida y en muchos sentidos justificada crítica a los efectos del uso oportunista, los manejos no apropiados y las distorsiones de mercado hechas con los recursos para el fomento, y las prácticas de muchos programas de apoyos. Es muy importante garantizar que la forma adoptada para dar los apoyos cumpla con los objetivos, y que tenga pocos efectos colaterales no deseados. Además, tras la aprobación de los proyectos hay que asegurar que se les dé seguimiento. Los programas de fomento deben organizarse menos en forma sectorial, y más integrados, y deben concordar mejor unos con otros, y tener más claridad. También debería

la asesoría sobre las posibilidades de fomento ser mejorada en forma significativa. Esto es importante especialmente para la pequeña y mediana empresa en el espacio rural.

### Instrumentos para el fomento

En años recientes, el desarrollo del espacio rural se ha vuelto una prioridad general para la UE, para apoyar así la reestructuración del agro, que ya se encuentra en marcha, el desarrollo sostenible del espacio rural, y que se dé una relación balanceada entre la ciudad y el campo.

El apoyo se da a través de diferentes instrumentos, y en la base de diferentes puntos de partida. En especial se pueden mencionar aquí:

- La Política Agraria Común (PAC);
- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER);
- La Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural o Programas LEADER.

Agricultura y forestería tienen un significado esencial en la conservación de comunidades rurales viables y del paisaje cultural conformado. Inicialmente se ubicó para la PAC en un lugar preponderante, el aseguramiento de la producción de alimentos a través de la política agraria, y el fomento al capital físico en forma de inversiones en el agro y los sectores conexos. Se demostró, sin embargo, que el fomento a los sectores y las ayudas para la adaptación a los cambios estructurales no son suficientes para promover y conservar el espacio rural, en el cual la agricultura es cada vez menos la proveedora de empleos a causa de los avances en la productividad.

En el marco de la Agenda 2000 (reforma a fines de los años noventa) se sentaron por consiguiente nuevas bases para la política del desarrollo rural con el Reglamento de desarrollo del espacio rural

(Directiva [CEE] 1257/99), que pone en un lugar preponderante el papel multifuncional del agro y la forestería para proveer de bienes públicos, y al mismo tiempo incluye actividades ajenas a la agricultura. Con las medidas territoriales se intenta sobre todo, dejar superficies en uso que sean de interés para la conservación del paisaje y del ambiente, pero que también sean desarrolladas nuevas perspectivas económicas para los espacios rurales.

Se consideran funciones importantes:

- Asegurar el trabajo y la ocupación para los habitantes de los espacios rurales;
- La producción de alimentos de mayor valor cualitativo;
- Asegurar las condiciones de existencia de la naturaleza y un paisaje cultural conformado que sea atractivo, y muy variado;
- Generar ofertas para el uso del tiempo libre y la recreación en el sentido de turismo sostenible para el ambiente;
- Aseguramiento de la diversidad biológica;
- Protección y regeneración de las condiciones naturales necesarias para la vida, y
- Producción y uso de materia prima de reproducción.<sup>4</sup>

En las áreas de mejoras estructurales para el mercado (para los productos agrícolas), programas agroambientales y diversificación de las empresas agrícolas, se le ofrece a los estados europeos un menú de 22 medidas, de las cuales ellos eligen las que se adecuan mejor a las necesidades de sus espacios rurales. Estas medidas se incorporan en los planes de desarrollo nacional o regional para los espacios agrarios de los estados miembros de la Unión.

En Alemania se establece a nivel nacional un plan marco, pero son los estados federados los que deciden sobre el monto y los alcances de las medidas propuestas.

A nivel nacional se ponen a disposición la mayor parte de los recursos necesarios para las medidas agroambientales y el desarrollo rural (ver Figura 2).

En una comparación entre el territorio nacional anterior y los nuevos estados federados, se vuelven notorias, sin embargo, diferencias claras en cuanto a los enfoques principales del fomento. Son un reflejo de las diferentes fortalezas, debilidades y necesidades, de Alemania del este y del oeste. Mientras que en los nuevos estados federados, de 52% de los recursos totales dispuestos para ellos, se ubica la mayor parte del monto en las medidas para el desarrollo rural; en el territorio occidental nacional anterior, 42% del presupuesto

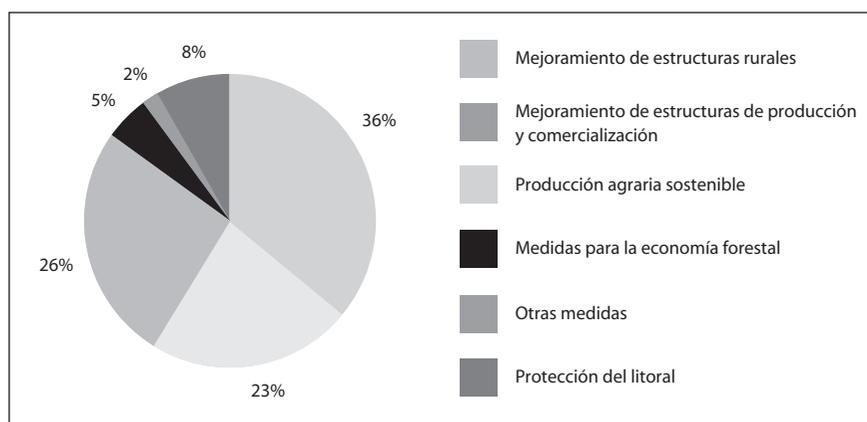


Figura 2. Distribución de los recursos para el segundo pilar (Alemania, 2004).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Ministerio federal de protección al consumidor, alimentación y agricultura (2005): *Reporte Agropolítico del 2005 del gobierno federal*, <http://www.verbraucherministerium.de/index-0005BCF0323B1050A9746521C0A8D816.html>.

<sup>5</sup> *Ibid.*

planeado, es decir, la mayor parte de los recursos está destinada a medidas ambientales y compensatorias.<sup>6</sup>

Sin embargo, la expresión concreta en términos financieros del reglamento para el espacio rural también nombrada "2º pilar de la política agraria" es aún menor si se le compara con el "primer pilar" de la política de mercados agrarios que supone dar seguridad a los ingresos básicos de los campesinos por medio de la regulación de mercados y pagos directos.

Aunque se supone que la más reciente reforma de la PAC acordada por los estados miembros de la UE aumentará los recursos para el desarrollo rural en los próximos años mediante una redistribución sucesiva del primer pilar al segundo pilar.

Las experiencias hasta ahora vividas y las evaluaciones de las medidas provenientes del reglamento para el espacio rural han señalado también la necesidad de reformas. Especialmente la eliminación de los obstáculos burocráticos para el financiamiento y la aplicación; un involucramiento mayor de la población regional en la planeación programática y un establecimiento más claro de objetivos mediante una mayor coherencia en la oferta de las medidas; fueron identificados como los puntos más importantes.

A partir del 2007, la directiva de desarrollo de espacios rurales, acordada muy recientemente<sup>7</sup> establecerá por tanto las condiciones para el fomento del espacio rural, cuyos programas operacionales a nivel de los estados y regionalmente se van a instaurar hasta el próximo año.

En forma complementaria a la política estructural agraria, la Unión Europea fomenta la política estructural regional. Los objetivos principales de esta tarea comunitaria son crear y asegurar empleos duraderos y competitivos y mejorar la situación del ingreso en las regiones europeas, especialmente débiles a nivel estructural. Con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) pueden ser apoyados los planes de inversión de la economía industrial y aplicarse medidas para las mejoras en cuanto a la infraestructura básica y afín a la economía.

En Alemania, los estados federados del este, Berlín y regiones estructuralmente débiles en el oeste reciben apoyos del FEDER. Para la aplicación de subvenciones son responsables únicos los estados federados. De esta forma pueden fijar los enfoques principales y concentrar los fondos en determinados proyectos, ramas o regiones. Son financiados por la UE, el Estado o los estados federados, según el peso del problema

estructural en la región afectada y las dimensiones de la empresa a subvencionar, entre 18 y 90% de los costos de inversión. La mayor parte de los recursos fluyeron en 2004 hacia el fomento al turismo en las regiones débiles en estructura, alrededor de 92% de los recursos se aplicó en los nuevos estados federados.

El más reciente instrumento para fomentar el espacio rural lo representa la iniciativa comunitaria LEADER. Con LEADER se prueban en zonas rurales seleccionadas, a manera de modelo, estrategias de desarrollo que pueden constituirse en ejemplos para otras regiones. Los enfoques principales para el fomento que tiene el LEADER son las áreas de nuevas tecnologías, mejoras en la calidad de vida en los espacios rurales, productos locales y servicios y naturaleza y cultura.

La particularidad es que grupos actores a nivel local y regional, que se ocupan ya en la región, potenciales endógenos existentes, proponen y aplican los conceptos de desarrollo para su propia región. LEADER se dirige a las sociedades y redes para el intercambio de experiencias, la participación activa local y conceptos de *bottom-up* y posibilita así una mejor adaptación a las condiciones regionales marco y a los retos específicos en las zonas rurales.<sup>9</sup>

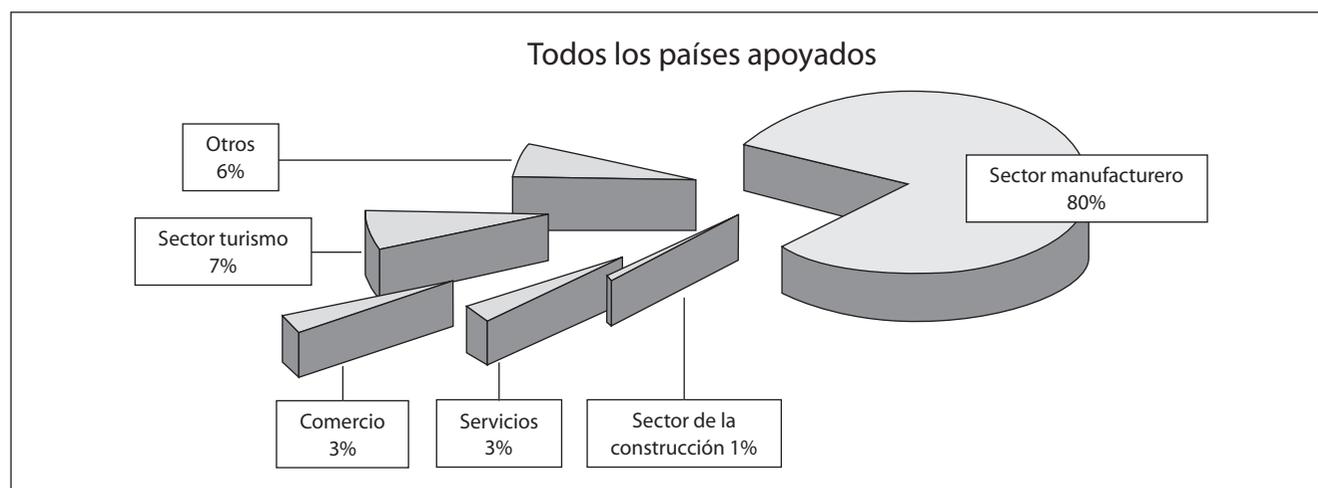


Figura 3. Porcentaje de las áreas apoyadas en el marco del FEDER (Alemania, 2004).<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Ibíd.

<sup>7</sup> Directiva 1698/2005.

<sup>8</sup> Ministerio Federal para la Economía y el Trabajo (2005); <http://www.bmw.bund.de/Navigation/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/regionalpolitik.html>.

En Alemania, con el patrón del enfoque LEADER se inició adicionalmente el programa Regiones Activas con la Ministra Federal de los Verdes, Renate Künast. En todo el país se seleccionaron 18 regiones modelo, a las que se les vencen este año los apoyos. La evaluación de los programas modelo aportará más conocimientos sobre las necesidades de apoyo regionalmente diferenciadas y dará importantes indicios sobre las opciones de una mayor regionalización de la política de fomento en el futuro.

### Perspectiva

Ante la escasez de fondos públicos, los recursos disponibles en el futuro deberán emplearse aún en mayor medida enfocados en el desarrollo rural racional.

Como Verdes europeos y alemanes, tenemos la opinión de que en el fomento al agro debe fortalecerse claramente el llamado "2º pilar".

Con el Reglamento para el apoyo a espacios rurales, válido a partir del 2007,<sup>10</sup> ha ocurrido una reorientación que debemos saludar con beneplácito, referida a un desarrollo rural integrado. Sin embargo, hay que observar que en la aplicación operacional no solamente se renombren las "viejas medidas", sino que se desarrollen conceptos verdaderamente integrados.

A partir de las experiencias de fomento al espacio rural surgen, según nuestro punto de vista, las siguientes conclusiones para la práctica del fomento:

- Los programas de fomento que pueden usarse para espacios rurales, deben en el futuro poderse combinar con mayor facilidad; en todos los programas deben mantenerse bajas las trancas burocráticas.
- La necesidad de fomento se diferencia regionalmente, cada región debe descubrir sus propios caminos para tratar sus problemas. Por tanto se requiere de una mayor regionalización de la política de fomento.

• El desarrollo de los espacios rurales no es un proceso que automáticamente se dé, más bien debe basarse en estrategias de desarrollo regionales dirigidas hacia la aplicación y tiene que ser diseñado e impulsado por una región en su conjunto. El desarrollo rural vive de la iniciativa propia y la participación de la gente a nivel local. El fomento público debe intentar que los procesos se pongan en marcha y apoyarlos. La participación de la economía y la población en todos los pasos del desarrollo —desde el análisis de los potenciales sobre la búsqueda de ideas, hasta la aplicación de proyectos— en el marco de LEADER y "regiones activas" ha demostrado ser un factor esencial de éxito para el desarrollo rural. La gestión regional ya se ha convertido en una forma probada de fomentar los procesos de desarrollo y de cooperación.

• La viabilidad de las zonas rurales puede ser conservada y promovida en la mejor manera mediante conceptos territoriales, dirigidos a varios sectores de la economía rural, ya que la economía en los espacios rurales europeos hace mucho que dejó de ser solamente agricultura. La proporción de la agricultura en la creación de valor de los espacios rurales seguirá descendiendo. Para un desarrollo del espacio rural en Europa deben, por tanto, en el futuro aplicarse en mayor medida programas multisectoriales.

En el sector del agro ofrecen un potencial económico:

- Energías renovables, y
- Productos regionales (especialmente cuando se pretende lograr la calidad más alta).

El desarrollo rural no cae de arriba como la lluvia, sino que tiene que sembrarse desde abajo. Tenemos la convicción de que los espacios rurales tienen futuro, ¡si se encamina su desarrollo en la forma correcta!

■ Traducción: Martha Villavicencio.



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

*Cada región debe descubrir **sus propios caminos** para el desarrollo rural, y éste debe sembrarse desde abajo. Tendrá futuro si se encamina en la forma correcta.*

<sup>9</sup> Mas información en la página web: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/index_de.htm)  
<sup>10</sup> Directiva (CE) 1698/2005.