
Decálogo para una buena gobernanza en la política rural de la Comunitat Valenciana

Este documento es el resultado de un proceso de reflexión compartida en el que han participado múltiples voces y sensibilidades, y que tiene su origen en diversas iniciativas promovidas por organizaciones y colectivos –como la Fundación IVIFA, la Cátedra Tierra Ciudadana o el Foro Ruralia, entre otros- preocupados e implicados en el desarrollo de los territorios rurales de la Comunitat Valenciana. Pero es sobre todo un documento que, procediendo del ámbito académico valenciano, persigue promover un debate sobre el modelo de política necesario para afrontar los enormes problemas y desequilibrios que atenazan el futuro de nuestras zonas rurales de interior.

1. **Aprovechar el nuevo escenario para el debate y la configuración del modelo de desarrollo y cohesión territorial valenciano.** La aprobación del marco financiero 2014-2020 de la Unión Europea y el acuerdo respecto a la financiación, las prioridades y las medidas dentro de la política comunitaria de desarrollo rural abren de nuevo el escenario en el que es posible debatir y configurar no sólo la intervención pública en materia de desarrollo rural, sino un modelo de desarrollo y cohesión territorial para la Comunitat Valenciana. El Reglamento de la UE deja un amplio margen de maniobra que permite trasladar ese marco de cooperación y decisión al ámbito autonómico, acercándolo a la participación de las administraciones e interlocutores económicos y sociales con implantación en el medio rural valenciano.
2. **Superar la inercia político-administrativa y mantener la visión estratégica.** El proceso de programación de la política de desarrollo rural no puede ni debe hacerse sin tener en consideración tanto los antecedentes de dicha política –esto es, las medidas y los enfoques que se han venido aplicando en pasados períodos de programación-, como el contexto económico y social en el que han de tomarse las decisiones, donde la creación de empleo y la recuperación del estado del bienestar constituyen prioridades inaplazables. Sin embargo, es necesario evitar que la inercia política y de la propia administración conduzca al mantenimiento de ciertas medidas, sistemas de gestión o ámbitos territoriales sencillamente porque ya estaban implantados con anterioridad, sin entrar en una adecuada valoración de sus resultados. Asimismo, es necesario evitar que la premura de la lucha contra la crisis, a la que indiscutiblemente también debe contribuir la política de desarrollo rural, haga perder de vista horizontes temporales más amplios o minusvalorar medidas (por ejemplo las de carácter medioambiental) con unos efectos a corto plazo menos tangibles. Del mismo modo, debe evitarse una explotación a corto plazo del patrimonio natural que ponga en riesgo su sostenibilidad.

3. **Aprender lecciones del pasado reciente.** El período de programación de la política rural recién finalizado (2007-2013) ha dejado por el camino algunas lecciones que deberían tenerse en cuenta para el futuro. En primer lugar, por lo que no sabemos. Carecemos de evaluaciones adecuadas para conocer el impacto real de las medidas implementadas, unas evaluaciones a las que además habría de dar difusión y hacer accesibles para los múltiples interesados en el desarrollo rural. En segundo lugar, el diseño de las medidas se ha mostrado tremendamente rígido e incapaz de poder adaptarse a un escenario cambiante. En tercer lugar, algunas de las medidas han estado condicionadas en su diseño y aplicación por criterios de oportunidad y comodidad política, no de eficiencia ni de eficacia.

4. **Superar la tensión entre desarrollo agrario y desarrollo rural territorial.** Es bien conocida la tensión que subyace en la propia política rural, nacida en parte como una política de desarrollo agrario y en parte como una política de desarrollo para las zonas rurales. Esto lleva en ocasiones a aparentes contradicciones derivadas de una asignación del gasto público a proyectos que se realizan en áreas urbanas o periurbanas (ver Informe Especial del Tribunal de Cuentas nº7/2006). Dada la marcada dualidad territorial de la Comunitat Valenciana, se corre el riesgo de que las zonas de litoral –fuertemente urbanizado y dinámico- terminen atrayendo una parte importante del gasto público para el desarrollo rural, en detrimento de unas zonas rurales de interior con problemas de declive demográfico y una estructura económica más débil. Es pues necesario habilitar mecanismos que prioricen las acciones (relacionadas o no con el sector primario) realmente desarrolladas en las zonas rurales de interior, legitimadoras en última instancia de la necesidad de una política rural. Es más, debe adoptarse una visión territorial más amplia que preste también atención a la relevancia de los servicios que producen los ecosistemas forestales (que ocupan más de la mitad de la superficie de la CV) en la calidad de vida del medio rural, así como de la del conjunto de la sociedad valenciana.

5. **Incorporar a los actores rurales en los mecanismos de gobernanza territorial.** Otro de los pilares de la buena gobernanza es la participación de los actores implicados en el desarrollo económico y social de las zonas rurales. Es imprescindible que el proceso participativo al que obliga la normativa comunitaria, no consista simplemente en informar a los interlocutores rurales de las decisiones que han sido tomadas en el ámbito de la administración. Por el contrario, el proceso de toma de decisión debe poder nutrirse también de la experiencia y la visión de estos interlocutores. Asimismo, debe ser una participación inclusiva, en la que estén presentes los diversos actores con implantación en el medio rural. Es más, sería deseable que este proceso no estuviese basado en meros

contactos bilaterales entre la Administración y los distintos representantes de los actores rurales, sino que se habilite un espacio de debate (y reflexión estratégica) en el que participasen simultáneamente todos ellos. Esto requiere también una predisposición, compromiso y un esfuerzo que los múltiples y diversos actores han de estar dispuestos a realizar. Este planteamiento es indispensable para cumplir tanto la letra como el espíritu de la normativa comunitaria y los principios inspiradores de una buena gobernanza.

6. **Recuperar el enfoque y espíritu de LEADER en todas sus dimensiones.** Posiblemente, uno de los principales puntos negros del período que ahora termina sea el modo en el que la Generalitat Valenciana diseñó, aplicó y supervisó el desarrollo del enfoque LEADER. El planteamiento excesivamente dirigista y politizado ha lastrado enormemente la eficacia y minado la legitimidad de esa modalidad de desarrollo territorial. Es imprescindible que el ahora denominado 'desarrollo local participativo' (DLP) aplicado a los territorios rurales recupere en la Comunitat Valenciana algunos de sus aspectos esenciales originales. En primer lugar, que la configuración de los territorios LEADER sea un proceso ascendente decidido por los propios actores del medio rural (públicos y privados) y no una delimitación realizada arbitrariamente desde la administración autonómica. En segundo lugar, que las asociaciones público-privadas que opten a convertirse en Grupos de Acción Local (GAL) elaboren sus propias estrategias de desarrollo territorial y que éstas sean evaluadas y seleccionadas de forma objetiva y transparente por parte del órgano competente. En tercer lugar, que los GAL tengan, por una parte, margen de maniobra para promocionar y apoyar aquellas acciones que mejor encajen en su modelo de desarrollo territorial y, por otra, la obligación de ser a su vez transparentes y capaces de rendir cuentas de sus decisiones al conjunto de la sociedad. Por último, la devolución de un mayor protagonismo a unos renovados GAL requerirá que éstos se doten de equipos técnicos y gerenciales cualificados y con capacidad de dinamización, seleccionados con criterios independientes y atendiendo a un perfil que responda, entre otros, a unas actitudes y aptitudes de acuerdo con el propio enfoque LEADER.

7. **Agilizar la gestión financiera y facilitar la financiación de estrategias integradas.** Debe habilitarse un sistema que agilice la gestión financiera del programa LEADER, evitando los retrasos en los pagos y las situaciones de asfixia financiera que éstos provocan, dado que minan la credibilidad futura de este modelo de desarrollo. Es más, debería abrirse la puerta, siempre que el marco nacional lo permita, a que aquellos GAL con más capacidad lleguen a utilizar no sólo el FEADER, sino también el resto de los Fondos Estructurales, tal como admite la UE, o incluso a poder explorar fórmulas de cooperación territorial urbano-rural que no supongan una relación de subordinación entre ambos espacios.

-
8. **Avanzar hacia actitudes renovadas y más abiertas por parte de los actores rurales.** Del mismo modo, si bien buena parte de la responsabilidad corresponde a la Generalitat Valenciana, no es menos cierto que los diversos actores rurales deben dar un paso adelante y mostrarse capaces de superar ciertas barreras a la hora de interaccionar y alcanzar acuerdos con otro tipo de perfiles y sensibilidades. Los actores –instituciones, organizaciones y asociaciones- con implantación en el medio rural valenciano han de huir de visiones reduccionistas e implicarse de forma activa en un desarrollo más participativo, integrado y multisectorial. En este sentido, las administraciones locales, que han asumido en gran medida el control de los GAL deben dejar espacio a un mayor protagonismo de los actores de la sociedad civil. Por un lado, a actores muy comprometidos y activos en periodos anteriores y que por razones diversas han quedado al margen en los últimos años; las zonas rurales no pueden permitirse el lujo de prescindir de este capital humano. Por otro lado, a los actores agrarios, tanto cooperativas como organizaciones de productores. Pero del mismo modo, estos actores agrarios deben involucrarse con un espíritu abierto, y entender y aceptar el amplio abanico de actividades que contribuyen al desarrollo de los territorios rurales. Este esfuerzo de entendimiento mutuo es un ingrediente esencial para un desarrollo equilibrado del interior de la Comunitat Valenciana.
9. **Considerar acciones transversales en las estrategias de desarrollo rural.** A pesar de la diversidad de las zonas de interior de la Comunitat Valenciana, existen problemas que requieren una acción transversal. Es el caso de la masculinización o el no retorno de los jóvenes con cualificación, especialmente aquellos que se fueron a estudiar a una universidad que se ha convertido con frecuencia en un trampolín para el abandono de los municipios rurales de menor tamaño. En ambos casos, el nuevo Reglamento de desarrollo rural de la UE dota de herramientas para tratar de revertir estos procesos, como por ejemplo el diseño de subprogramas temáticos para jóvenes agricultores y mujeres rurales, u otras fórmulas de apoyo a iniciativas empresariales no agrarias para personas jóvenes. Ha de favorecerse así no sólo el impulso de acciones de dinamización económica, sino tratar de revertir unos desequilibrios en la estructura demográfica que condicionan la sostenibilidad social de medio rural valenciano.
10. **Mejorar la transparencia en la toma de decisiones, fomentar la cultura evaluativa y cumplir con la obligada rendición de cuentas.** Finalmente, dos de los elementos básicos de una buena gobernanza son la transparencia en la toma de decisiones y la rendición de cuentas por parte de la Administración autonómica. Para responder a ambas, es necesario

que la Administración impulse y garantice estudios y evaluaciones rigurosas e independientes. Asimismo, esas evaluaciones no deben ser meros formalismos para superar las exigencias de las autoridades comunitarias. Han de ser un mecanismo de aprendizaje colectivo, derivando en diagnósticos más participativos, ser ampliamente difundidas entre los múltiples colectivos interesados y ser plenamente accesibles para el conjunto de la sociedad. Promover un Comité de Seguimiento de la política de desarrollo rural, tal como prevé la normativa comunitaria, con contenido real puede constituir una fórmula adecuada para este objetivo. Esta cultura de la evaluación ha mostrado en otros ámbitos ser extremadamente útil para la adopción de decisiones argumentadas, eficaces y entendibles para el conjunto de los actores sociales.

Artur Aparici. Universitat Jaume I de Castelló

Javier Esparcia. Universitat de València

María Hernández. Universitat d'Alacant

Dionisio Ortiz. Universitat Politècnica de València