

Hacia nuevas políticas de desarrollo territorial en las áreas rurales de la Comunidad Valenciana: Incentivos territoriales, servicios públicos y gobernanza

Grupo de Análisis sobre los Territorios Rurales (GATER)



Dirección electrónica del libro:

<https://dl.dropboxusercontent.com/u/42368040/IDS17.pdf>

## Índice

Lista de abreviaturas .....	7
Presentación .....	11
1. <i>Democracia, políticas públicas y gobierno local ante el nuevo ciclo político</i> . Joan Romero .....	17
2. <i>Introducción a una agenda alternativa al gobierno local valenciano: marco legal y posibilidades</i> . Andrés Boix .....	43
3. <i>La reforma local de 2013 y sus consecuencias sobre la prestación de servicios públicos</i> . Andrés Boix .....	61
4. <i>Competencias y posibilidades de acción local para los municipios valencianos tras la reforma local de 2013 y en el marco de la ley de régimen local valenciana de 2010</i> . Andrés Boix .....	79
5. <i>Los ayuntamientos y la nueva gobernanza democrática. Nuevas propuestas para nuevas formas de gobernación</i> . Josep Maria Pascual .....	95
6. <i>La ventaja colaborativa</i> . Josep Sorribes .....	113
7. <i>La gestión de espacios metropolitanos. El área metropolitana de Valencia</i> . María Dolores Pitarch .....	123
8. <i>Políticas de gestión del territorio, ambientales y de paisaje</i> . José Vicente Sánchez .....	153
9. <i>Planeamiento y gestión urbanística a escala local y autonómica</i> . Eduardo García de Leonardo .....	181
10. <i>Servicios sociales municipales en la Comunidad Valenciana</i> . Xavier Uceda y Lucía Martínez (coords.) .....	207
11. <i>Educación, formación y aprendizaje permanente</i> . José Veiga .....	235
12. <i>Políticas culturales</i> . Reyes Marzal .....	265
13. <i>Politiques d'habitatge</i> . José Manuel Luis-Hortolano .....	289
14. <i>Políticas de movilidad sostenible a escala local</i> . Andrés Boix y Reyes Marzal .....	305

15. <i>Promoción económica y empleo</i> . Joan Noguera .....	317
16. <i>Hacia nuevas políticas de desarrollo territorial en las áreas rurales de la Comunidad Valenciana: incentivos territoriales, servicios públicos y gobernanza</i> . Javier Esparcia (Coord.) y Grupo de Análisis sobre los Territorios Rurales (GATER) .....	355
17. <i>Una agenda local para combatir la desafección y la desconfianza</i> . Fernando Jiménez .....	383
Cuadro resumen de las propuestas respecto de la ubicación en niveles administrativos de ciertas acciones públicas .....	395
Bibliografía .....	401
Sobre los autores .....	411

## 16. Hacia nuevas políticas de desarrollo territorial en las áreas rurales de la Comunidad Valenciana: Incentivos territoriales, servicios públicos y gobernanza

Grupo de Análisis sobre los Territorios Rurales (GATER)<sup>1</sup>

### 16.1. Introducción

La finalización del período de programación de la política rural 2007 – 2013 y las perspectivas para el actual período 2014 – 2020 han contribuido a estimular la reflexión y el debate sobre la aplicación y los enfoques de dicha política. Bajo esta premisa en octubre de 2013 se inició una línea de trabajo cuyo objetivo ha sido iniciar un amplio debate participativo entre los actores del medio rural, con la celebración del VII Taller de Formadores Agrarios propiciado por la Fundació Institut Valencià d'Investigació i Formació Agroambiental (IVIFA),

Fruto de este taller, el Grupo de Análisis sobre Territorios Rurales, compuesto por docentes e investigadores de universidades públicas valencianas, inició un trabajo conjunto que terminó cristalizando en el **“Decálogo para una buena gobernanza en la Política Rural de la Comunidad Valenciana”**, que se difundió a principios de 2014, en pleno proceso de diseño del Plan de Desarrollo Rural (PDR) de la Comunitat Valenciana. El texto recogía las inquietudes expresadas en el VII Taller a través de diez puntos clave para mejorar la eficiencia y la transparencia de la política aprobada desde Bruselas. Un año después, en un contexto donde el PDR 2014-2020 para la CV se encuentra aún en fase de tramitación, el debate se encuentra en un momento más que adecuado para continuar reflexionando y actuando.

En ese sentido, y con la firme voluntad de ampliar el análisis territorial más allá del ámbito delimitado por los programas de desarrollo rural, el GATER, con el apoyo de la Fundación IVIFA, celebró el 28 de enero de 2015, en el Instituto de Desarrollo Local de la Universidad de Valencia un nuevo Taller bajo el lema **“Hacia una nueva política rural y territorial en la Comunidad Valenciana - Incentivos territoriales, servicios públicos y gobernanza”**. El Taller reunió a más de 70 expertos y actores del mundo rural, procedentes de la administración local y autonómica, de Grupos de Acción Local, de organizaciones agrarias, así como del ámbito de

---

<sup>1</sup> El Grupo de Análisis sobre los Territorios Rurales (GATER) lo componen Jaime Escribano Pizarro y Javier Esparcia Pérez (Universitat de València – Estudi General), Raúl Compés López; José M<sup>a</sup> García Álvarez-Coque; Dionisio Ortiz Miranda (Universitat Politècnica de València), Artur Aparici Castillo; Xavier Ginés Sánchez y Vicent Querol Vivente (Universitat Jaume I), María Hernández Hernández y Antonio Martínez Puche (Universidad de Alicante), y Margarita Brugarolas Mollá-Bauzá (Universidad Miguel Hernández). Adicionalmente, el GATER agradece la colaboración de los participantes en los talleres, así las aportaciones de César Sáenz, Juan Galiano y Pepa Tornero. Mención especial a los miembros de IVIFA, Joan Ramón Peris y Emma Santarremigia.

la sociedad civil y del empresariado rural, con el fin de examinar de manera integral todas las políticas que afectan a los territorios rurales y establecer las pautas para conseguir el mejor modelo territorial aplicable a nuestra comunidad.

El Taller siguió una metodología participativa, basada en el debate en grupos de trabajo temáticos que abordaron los diferentes aspectos relacionados con el desarrollo territorial en nuestras áreas rurales. Las conclusiones de los debates fueron puestas en común para los asistentes en sesión plenaria gracias al trabajo dinamizador de los miembros del GATER. Como siguiente paso dentro de este proceso participativo, los miembros del GATER procedieron a elaborar un documento de síntesis que recoge las principales propuestas para que puedan ser sometidas a debate público, y que se recogen en este documento.

Las páginas que siguen a continuación son por tanto el resultado de los trabajos desarrollados por los miembros del GATER a partir de dos Talleres o seminarios de trabajo con el apoyo de la Fundación IVIFA. Los trabajos no se han circunscrito solo a los talleres. Como se ha señalado se ha seguido una metodología participativa, es decir, los asistentes son los protagonistas de los debates y de las ideas que se discuten, primero en las sesiones de trabajo y luego a partir de su análisis de los borradores. El resultado final recoge por tanto las aportaciones de los asistentes a los diferentes eventos así como del debate público. Los miembros del GATER han plasmado esos debates en dos documentos, el primero de los cuáles vio la luz en Febrero de 2014 y el segundo un año después. En las páginas siguientes se presentan de manera conjunta, con la esperanza que continúen siendo útiles para la reflexión sobre las orientaciones que, desde el modesto punto de vista de los participantes en estos procesos, han de tenerse en cuenta en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo territorial en nuestras áreas rurales.

## 16.2. El punto de partida: El Decálogo para una buena gobernanza en la política rural y en la gestión del programa LEADER en la Comunidad Valenciana

Como se ha señalado, los primeros debates cristalizaron en una serie de reflexiones que recogían el sentir de los actores del medio rural valenciano a finales del año 2013 y principios de 2014, coincidiendo con dos hechos importantes. En primer lugar la práctica finalización del periodo de programación 2007-2013 que, puede decirse con claridad, había constituido una verdadera página negra en las políticas de desarrollo territorial en nuestros territorios rurales. En segundo lugar, coincide con los primeros planteamientos, ideas y posicionamientos de lo que empezaba a ser el diseño del nuevo periodo de programación que, pese a los nefastos precedentes, venía cargado de ilusión para los actores rurales. Esta doble coincidencia justificaba la oportunidad de aquellos actos, debates y reflexiones, que se articularon en torno a los siguientes puntos clave<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Los redactores del Decálogo fueron A. Aparici (Universitat Jaume I), J. Esparcia (Universitat de València), Hernández, M. (Universidad de Alicante) y Ortíz, D. (Universidad Politécnica de Valencia).

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 habilitase 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 interactuar 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. Otro posible tipo de acción transversal se refiere no tanto a colectivos sino a actividades. En este caso, cabe destacar la necesidad de prestar una especial atención al sector forestal, que en nuestra Comunidad presenta variadas e importantes potencialidades, a integrar y articular en el marco de una política de desarrollo rural territorial. En definitiva, las acciones transversales, referidas a colectivos o sectores, han de favorecerse no sólo por su impulso a la dinamización económica, sino porque también contribuyen a revertir unos desequilibrios en la estructura demográfica y productiva 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.

A partir de estas reflexiones y orientaciones, en enero de 2015 se plantea un nuevo Taller, más ambicioso y manteniendo la misma metodología participativa, con tres grupos de trabajo. Las conclusiones se plasman en las secciones siguientes.

## 16.3. Políticas de estímulo a las actividades económicas

### 16.3.1. Un enfoque estratégico

Todos los grupos del Taller acometieron aspectos relacionados con la dinamización económica de los territorios rurales valencianos, aunque este aspecto requirió más atención en el Grupo 1.

En el medio rural coexisten distintos modelos de desarrollo –endógeno y exógeno- fruto de factores normalmente casuales y relacionados con factores externos –costa frente a interior, por ejemplo-. Este hecho es por un lado normal, ya que no es posible pretender que el mismo modelo sea igualmente válido para todos los territorios, pero a menudo revela la ausencia de una reflexión estratégica de los actores locales sobre el modelo deseable y posible, y la dependencia de decisiones tomadas en otros ámbitos de decisión.

Aunque no se puede generalizar, en algunos casos el modelo de desarrollo exógeno (basado en la instalación en los territorios rurales de una gran empresa) ha mostrado tener un impacto económico local relativamente débil -más allá del pago de impuestos al municipio-, en particular en materia de empleo y desarrollo de otras actividades productivas en el medio, lo que provoca situaciones de riesgo que fragilizan el poder del territorio.

A este respecto, el papel de los GAL, a través del programa LEADER, ha sido muy escaso. En el nuevo marco 2014-2020 esta situación podría cambiar. De hecho, los Grupos deberían constituirse en el foro donde diseñar “Estrategias globales de desarrollo territorial”, con el empleo tanto del FEADER como de otros instrumentos financieros –en particular FEDER y FSE-, como van a hacer algunas comunidades autónomas españolas. Un enfoque integral de estas características permitiría identificar mejor las ventajas sectoriales de cada territorio y mejorar la toma de decisiones públicas y privadas sobre inversiones.

Dicho esto, los GAL muestran algunas debilidades que dificultan su labor de promoción y dinamización, desde abajo, del desarrollo local. La falta de integración de algunos sectores y actores clave y, en ocasiones, la falta de una gerencia suficientemente capacitada explican en

parte las limitaciones de los Grupos para la creación y promoción de actividades económicas en el medio rural. Esta fragilidad reduce la participación social y la capacidad para crear redes y dinamizar productos y territorios.

La población en las áreas rurales ha de definir con claridad el modelo territorial y, en función de éste, las estrategias de desarrollo. Éstas han de tener en cuenta el valor económico y ambiental de los territorios, pero también reconocer el valor social, aprovechándolos de cara al diseño de ese proyecto compartido.

Es necesario avanzar en una propuesta de desarrollo territorial a escala de Comunidad Valenciana, tomando como referencia, entre otros, el Dictamen del Comité Económico y Social de la Unión Europea sobre desarrollo local participativo. Deben no sólo difundirse los planteamientos sobre desarrollo local participativo de éste y otros documentos, sino que también es necesaria una mínima pedagogía entre políticos y responsables públicos.

Son necesarios planes estratégicos participados por los diferentes actores y, sobre todo, en los que haya tenido un destacado protagonismo la población local. Tales planes deben permitir establecer una metodología basada en la cooperación frente a la competencia y en la creación de redes inter-municipales que generen y activen sinergias.

La Unión Europea ofrece una posibilidad de estrategias más integradas y mejor articuladas, y para ello habilita a los diferentes actores a diseñar estrategias financiadas por varios fondos estructurales. Pese a las reticencias (o negativas) de la administración autonómica, el potencial de este tipo de planteamiento es tan elevado que justifica acciones parlamentarias para su aprobación.

El desarrollo territorial comprende estrategias que van más allá de la programación del desarrollo rural. Son múltiples las medidas que hay que considerar a la hora de diseñar un desarrollo territorial. Ellas comprenden incentivos de tipo económico, pero también políticas de ámbito social y de gobernanza que serán tratadas a lo largo de este documento.

### 16.3.2. Apoyo al sector privado

Las estrategias de desarrollo han de contemplar una atención especial a la iniciativa privada. En concreto, los fondos gestionados por los GAL deberían ir en su gran mayoría a proyectos de carácter privado. Además, debería considerarse una discriminación positiva para los emprendedores, y medidas específicas tales como la eliminación de un porcentaje de la carga fiscal por ejemplo en las primeras fases de la puesta en marcha de sus iniciativas.

Dentro de este apoyo, deben de contemplarse también nuevas iniciativas relacionadas con el sector primario, tales como la revalorización de residuos agrícolas y ganaderos, el aprovechamiento forestal, las energías renovables, las tecnologías de la información, la custodia del territorio y las marcas territoriales. Ello debe ir ligado a un mayor reconocimiento del potencial de las cooperativas, como una de las instituciones más arraigadas al territorio.

El medio rural ha perdido capital humano, y una buena parte de esta pérdida es irreversible. Esto dificulta disponer de recursos humanos con capacidad suficiente para realizar determinadas actividades productivas y para mejorar la participación en la toma de decisiones.

Esta circunstancia está relacionada con las resistencias a la innovación, tanto a nivel individual como social. Todo ello hace necesario mejorar la formación y la creación de capacidades, en particular de los jóvenes.

Existen muchas dificultades para aprovechar lo local y endógeno, que van desde el desconocimiento de las producciones y los recursos existentes a la ausencia de mecanismos institucionales para promover su aprovechamiento, como ocurre con la falta de marco legal para posibilitar la venta directa y los canales cortos. Asimismo, se perciben algunos obstáculos normativos para el desarrollo de algunas actividades rurales; es el caso de algunas normas urbanísticas, de ordenación del territorio y de turismo, que en demasiadas ocasiones derivan en restricciones administrativas para el desarrollo de pequeñas producciones locales (artesanía, conservas, etc.).

Los territorios rurales están caracterizados por estructuras sociales y económicas muy débiles. Como consecuencia, la burocracia, con mayor frecuencia que en otro tipo de territorios, ralentiza en exceso, e incluso bloquea, las posibles iniciativas. Por ello debe avanzarse de manera decidida en estructuras de ventanilla única.

#### 16.4. Hacia una nueva estructura institucional de los territorios rurales

Para avanzar hacia una gestión más eficaz debemos abordar el debate de la estructura territorial municipal en las zonas rurales. Sin perjuicio del mantenimiento de nuestros pueblos como un verdadero patrimonio, en determinados casos es necesario valorar la oportunidad de aprovechar economías de escala a partir de la agrupación de municipios.

El debate ha de ampliarse a las funciones de las diputaciones, que deben valorarse desde la doble óptica de estructura de apoyo técnico, que parece necesario (pero que debería valorarse en qué medida puede ser asumida desde la Generalitat), y de estructura política. En este último caso las funciones no parecen tan claras, y más que un instrumento transparente de participación democrática de los actores públicos, se tiene la creciente percepción de que está respondiendo más a la creación y/o mantenimiento de estructuras clientelares.

En todo caso, las organizaciones con presencia en el medio rural valenciano han de elaborar y/o mejorar su discurso territorial en profundidad, con especial atención a planteamientos desde la escala supralocal (comarcal).

El Taller que dio pie a este documento ha puesto de manifiesto, en todos sus grupos de trabajo, que el método de aplicación de los programas es tan importante como las políticas. Las inversiones en el medio rural, siendo sin duda absolutamente necesarias, no generan desarrollo por sí solas. Son la participación de la población desde abajo hacia arriba y la dinamización de procesos socioeconómicos los que dejan un entramado social y territorial más profundo, estable y sólido. Hay que advertir que la implicación de la población y la conducción participativa de los procesos ascendentes –tal como plantea la metodología LEADER (incluidas las estructuras supra-comarcales de gestión)-, constituye una irrenunciable condición del desarrollo de los territorios rurales. Hay dudas fundadas de que las estructuras provinciales (con las Diputaciones a la cabeza) puedan jugar aquí algún papel realmente significativo, como

pone de relieve el que apenas nunca hayan actuado ni promovido de manera seria este enfoque (al menos en los territorios rurales).

A pesar de que los costes de gestión en los pequeños ayuntamientos rurales son asumibles (y comparativamente menores que los de las grandes ciudades), la situación de asfixia económica que han padecido en los últimos años ha llevado a percibir a las Diputaciones provinciales como casi el único pulmón financiero. A ello ha contribuido la crisis fiscal de la Generalitat, cuyos permanentes impagos a los ayuntamientos se han convertido en una pesadilla cotidiana para los gestores municipales rurales.

Así, muchos municipios rurales ven en la Diputación un intermediario innecesario y prescindible en un contexto en que la Generalitat tuviera un funcionamiento normal en el ámbito no sólo económico, sino también social, cultural y ambiental. Las Diputaciones Provinciales actúan de hecho como un filtro de los fondos financieros, que por derecho corresponden a los municipios rurales, pero que a su paso por la Diputación se convierten en instrumentos político-partidistas (dávivas) que se conceden según la discrecionalidad del partido político dominante. A ello se añade el coste ordinario de mantenimiento de la propia Diputación como institución, que se convierte en una losa que detrae fondos necesarios, entre otros ámbitos importantes, al propio desarrollo territorial rural. El hecho de que los desequilibrios territoriales no hayan dejado de profundizarse durante décadas y lo sigan haciendo, parece dar la razón a este argumento. Si la función de la Diputación consistía en garantizar una gestión racional, equilibrada y eficiente del territorio, parece evidente que debemos replantearnos la continuidad de esta institución. Una coordinación comarcal de los municipios serviría al menos para detectar y dar a conocer las necesidades y urgencias territoriales insatisfechas, que ahora se diluyen en promedios provinciales que ocultan las desigualdades existentes. Sin duda, la estructura comarcal obligaría a que la aplicación del criterio territorial como criterio técnico adquiriera relevancia, reduciendo la actual presencia, casi exclusiva como criterio, de la densidad demográfica.

Con independencia de cuál sea el marco provincial, no hay duda que se deben articular fórmulas supralocales de agrupación de municipios, procurando apostar por criterios de eficiencia y participación democrática que se reflejen en fórmulas de cooperación, como es el caso de las mancomunidades de servicios. Esta gestión mancomunada puede articular los servicios de forma distribuida y no centralizada, evitando su concentración en un solo municipio. Muchos de los servicios que presta la Diputación, como el cobro de recibos de agua, basuras, se pueden gestionar de forma mancomunada, bien sea a nivel zonal, comarcal e incluso provincial, sin por ello tener que mantener la pesada estructura de una Diputación. No hay motivo para que otros servicios como museos, gestión y conservación de patrimonio y promoción turística, entre otros, no sean administrados desde la Generalitat Valenciana y en contacto directo con las comarcas.

La Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local apunta en un sentido absolutamente inverso al que se ha planteado y recogido en el Taller. Parece evidente que no beneficia a los municipios (y menos a los pequeños municipios, es decir, todos los de carácter rural) y apuntala a las Diputaciones Provinciales, asignándoles un mayor número de servicios y competencias. Las intervenciones en el Taller apuntan, en consonancia con los planteamientos de otros muchos foros, la ley debería derogarse con el fin de recuperar los

anteriores grados de autonomía municipal, especialmente en los municipios pequeños y medianos.

La comarcalización quedó sin incidencia territorial alguna en la Comunitat Valenciana al no producirse ninguna legislación ni reglamentación con posterioridad a la propuesta de 1987 de la Generalitat sobre Demarcaciones Territoriales Homologadas. Desde el medio rural, la comarca se adapta mucho más que la provincia a una escala adecuada para la participación democrática, para la gestión eficaz del territorio, para la defensa del medio ambiente (recordamos los incendios como desastres ambientales) y, en definitiva, para avanzar en mayores cotas de bienestar social de la población. En este sentido, más allá de la concepción utilitarista y de ventanilla única, los aprendizajes y buenas prácticas derivadas de los Grupos de Acción Local (GAL) han demostrado para muchos de los participantes que aquellas estructuras comarcales/zonales han servido para articular y vertebrar las necesidades del territorio. De hecho, la aplicación del PDR del periodo 2014-2020 puede beneficiarse del *benchmarking*, el enfoque de abajo a arriba y el intercambio de buenas prácticas, y rescatar medidas, acciones, inversiones y equipamientos han servido de inspiración al desarrollo de acciones similares en otros períodos y contextos territoriales.

Ante las permanentes amenazas de supresión de municipios que parecen esconder un nuevo intento de desregulación y pérdida de autonomía local de los municipios rurales, se ve con interés un modelo territorial sustentado en la articulación de territorios funcionales (por ejemplo de base comarcal), sobre la base de gestión mancomunada de servicios (pero también como instrumentos de gobernanza territorial). La delimitación y puesta en marcha de los nuevos grupos de acción local debería tener en cuenta estas consideraciones y huir de la limitada coherencia territorial inherente a delimitaciones previas.

## 16.5. La componente social del desarrollo territorial

### 16.5.1. Los desequilibrios territoriales en la C.V.

En el Grupo 2 del Taller se trataron temas de interés social para los territorios rurales. Se constató que buena parte de las zonas rurales valencianas no han alcanzado a reducir suficientemente el diferencial de bienestar con las áreas urbanas. El medio rural todavía no es percibido por la juventud como un lugar deseable para residir y construir su proyecto vital, ni por el resto de la sociedad. En el siglo XXI el éxodo rural sigue fluyendo, integrado ahora, básicamente, por jóvenes que alcanzan a disponer de una cualificación universitaria y, a menudo, de otros tipos de formación profesional. Se requieren garantías mínimas para viabilizar el asentamiento de población, en sanidad, educación, cultura, conectividad, infraestructuras, movilidad, etc. Así pues, el bienestar social de las poblaciones rurales es un catalizador necesario e indispensable para que surja la actividad económica y, con ella, una razonable estabilidad demográfica y social.

Mientras tanto, más significativamente en las comarcas de Castellón y también, aunque de forma menos notable, en algunas comarcas de Valencia y Alicante, el desequilibrio (desigualdad) territorial se intensifica hasta el punto de producir niveles de despoblación

alarmantes (en la C.V., 95 municipios tienen menos de 300 habitantes y, entre ellos, 69 menos de 200<sup>3</sup>), sin que por el momento existan políticas rurales compensatorias orientadas a una gestión equilibrada del espacio territorial valenciano. En la provincia de Castellón, por ejemplo, 22 de los 135 municipios concentran el 90 % de la actividad económica provincial<sup>4</sup>.

Por otra parte, el desmantelamiento del Estado del Bienestar, actualmente en curso, con la progresiva fragilidad legal de la autonomía municipal, la privatización de servicios públicos y la creciente indefensión de los ayuntamientos rurales ante iniciativas exógenas no deseadas, representan las principales amenazas al desarrollo social del medio rural valenciano. La regresión en los precarios umbrales de bienestar alcanzados debe contenerse para no profundizar en la discriminación según el lugar de residencia de los valencianos y valencianas. Ello sólo será posible si se diseña una política territorial específica, desde un enfoque integrado y no sólo agrario, orientada a la dotación de servicios suficientes y de calidad en todos los ámbitos del territorio. El objetivo debe centrarse en seguir mejorando el bienestar social en las zonas rurales, no de forma subsidiaria del crecimiento de las áreas urbanas, sino fruto de programas específicos de mejora rural que reconozcan igual ciudadanía a todas las personas independientemente del lugar del territorio en el que habitan.

### 16.5.2. La territorialidad como criterio técnico

El excesivo énfasis en la variable 'densidad demográfica' como criterio de ubicación de servicios públicos e infraestructuras ha contribuido al desequilibrio territorial que actualmente caracteriza nuestra Comunitat. Si el criterio demográfico no se corrige racionalmente con otros indicadores (igualmente técnicos), relacionados con una distribución territorial de dichos recursos, se agravará la desigual distribución de la población, profundizando la desertización demográfica de los municipios menos favorecidos. Son síntomas de una negligente gestión territorial. En este sentido, urge frenar el menoscabo de las prestaciones sanitarias y educativas, por ejemplo, al mismo tiempo que se inicia la aplicación de parámetros cualitativos de equilibrio, basados en criterios de equidad territorial y justicia social más que en rentabilidades económicas a corto plazo. Así se podrán establecer áreas funcionales, supramunicipales o comarcales, para poner en marcha redes de servicios (educativos, médicos, sistemas de movilidad,...) en función de las necesidades reales de la población. Sólo un cambio en los criterios políticos y técnicos permitirá aplicar una política territorial rural, permitiendo frenar la despoblación e iniciar la repoblación de aquellos municipios que ya lo están precisando, en algunos casos con urgencia.

La disposición de unos servicios públicos de calidad al alcance de la ciudadanía se ha convertido en un requisito básico de la sostenibilidad rural. Este tipo de servicios representa además una fuente de generación de empleos cualificados. La lógica del mercado no puede ser el único criterio para su creación y mantenimiento, sobre todo en los numerosos casos en los que la densidad demográfica es tan baja que han perdido su atractivo desde el punto de vista de la gestión privada.

---

<sup>3</sup> IVE. Padrón Municipal Continuo: 2014

<sup>4</sup> Anuario Económico de España. La Caixa, 2013

### 16.5.3. Campos de acción de una política social rural

La distribución poblacional valenciana es el resultado, entre otras causas, de décadas de ausencia de una política territorial valenciana que haya contribuido a equilibrar la enorme dualidad económica y demográfica de la Comunitat.

La política territorial y rural es una exigencia democrática que debe responder a la reivindicación que de sus derechos hacen las personas que viven en el espacio rural y piden por ello políticas aplicadas y ajustadas a su medio. Es esencial entender que el equilibrio territorial debe ser una preocupación de toda la ciudadanía valenciana, y no solo de quienes habitan los pueblos del interior. Aquí es clara la responsabilidad de la Generalitat, que requiere de una política clara y enérgica en acciones, normas e inversiones en recursos y dotaciones que favorezca la dinamización y el conocimiento del mundo rural. Ello debe complementarse con campañas y acciones de sensibilización de la población, tanto urbana como rural, acerca de la importancia de los espacios rurales y su incidencia en un apropiado equilibrio territorial. Además de otros indicadores de evaluación, cualquier política territorial debe tener como objetivo singular un plan específico para los municipios menores de 500 habitantes de la Comunidad Valenciana.

#### 16.5.3.1. Educación

Debe asegurarse una adecuada oferta educativa de calidad en todos los niveles, no sólo para los que ya viven allí, sino también para quienes deseen llevar a cabo su proyecto vital en un municipio rural.

Disponemos de una magnífica masa crítica de maestros rurales, que han desarrollado una competencia didáctica excelente, lo que confiere calidad a nuestra escuela rural, más integrada en el medio físico y cultural que la urbana y con buenos resultados docentes. Lo que vale también para el profesorado de secundaria. Entendemos que con frecuencia la escuela contribuye a valorar positivamente la ruralidad y es fuente de un razonable orgullo en su alumnado y sociedad.

Existe, sin embargo, un problema de estabilidad laboral del profesorado joven, que debería poder desempeñar su labor en una localidad durante un periodo temporal suficiente para que, después de la fase de adaptación y formación, posibilite que la escuela pueda rentabilizar su estancia en proyectos docentes de más larga duración. Es necesario incentivar la estabilidad del profesorado, evitando que ser maestro rural sea el resultado de un sacrificio personal.

Deberían existir escuelas infantiles públicas de preescolar (antes llamadas coloquialmente guarderías) en todos los pueblos, u organizarse al menos algún tipo de oferta comarcal capaz de atender esta demanda real. Dado que los mercados laborales son a menudo extra-locales y exigen desplazamientos permanentes para poder trabajar, se hace difícil ser madre y conservar el empleo sin este tipo de servicio que, como consecuencia, se ha convertido en un requisito esencial para quienes se plantean ser padres en el medio rural y es también en ocasiones, una causa relevante de abandono del pueblo. Debería procurarse una flexibilidad en los ratios de mínimos y reducción de los máximos. Los CRAs (Colegios Rurales Agrupados) se han mostrado, generalmente, una buena fórmula para la escolarización rural, siempre que han

dispuesto de suficiente personal docente y que ha priorizado (y favorecido con medios adecuados) la movilidad del profesorado sobre la de los alumnos. El impacto de los recortes en este tipo de centros ha sido especialmente negativo (personal, becas de transporte escolar, de comedor, supresión de kilometraje y/o seguro de accidentes, etc.).

En dotaciones de secundaria y formación profesional, debería darse prioridad al criterio territorial sobre el demográfico, ampliando así la red de centros, ajustándolos a las expectativas reales del territorio y a sus necesidades específicas de formación. Para ello hay que elaborar, llegando a acuerdos con la población, un mapa educativo de centros y especialidades para que se complementen los currículos formativos y evitar así solapamientos y desaprovechamiento de recursos.

Las **agencias de desarrollo comarcal**, existentes o por crear, deberían tener entre sus funciones el seguimiento local o comarcal de los/las egresados/as universitarios/as, como se hace, por ejemplo, en Dinamarca, para poder realizar una orientación ocupacional específica hacia el territorio. En la actualidad, el paso por la Universidad resulta en un trampolín para el éxodo de la juventud rural cualificada. Pero el medio rural es idóneo para cualquier tipo de especialización, aunque hoy por hoy no se perciba de este modo, y ello vale también para jóvenes de origen urbano.

### 16.5.3.2. Sanidad

A menudo, para el sistema sanitario la medicina rural resulta invisible, es como si no existiera. Ello no quiere decir que debamos trasladar el modelo de medicina hospitalaria urbana al ámbito rural. Los profesionales sanitarios rurales (Medicina, Enfermería y Trabajo Social), aun disponen de lo más preciado de la Atención Primaria; la accesibilidad, la continuidad, la transversalidad y la longitudinalidad, que permiten la atención a los enfermos y a sus familiares en sus pueblos.

Para conseguir un sistema sanitario rural de calidad, tanto los protocolos de funcionamiento como los indicadores y baremos de evaluación deben adaptarse a las peculiaridades del hábitat rural. Afortunadamente disponemos de excelentes profesionales sanitarios y muy comprometidos, a los que no se escucha ni se reconoce. Ello conduce a que algunos de los indicadores que figuran en los “acuerdos de gestión” de los centros de salud acaban, paradójicamente, penalizando la buena medicina rural. Los criterios asistenciales no se ajustan al modo en que se ejerce una buena práctica médica en el medio rural.

Debemos repensar la distribución de las dotaciones sanitarias desde un prisma territorial y no sólo demográfico. Como consecuencia, se deben fijar objetivos concretos de mejora comarcal en los siguientes ámbitos:

- En las dotaciones de personal, no sólo en cantidad sino también en ampliación y diversificación de especialidades.
- La actual capacidad diagnóstica de los profesionales rurales de salud es muy mejorable si se mejora la dotación tecnológica de los centros (ecógrafo, analítica básica, oxigenoterapia, ...), como su capacidad de intervención, dotando de unidades de

observación y de ingresos de corta duración, al estilo de la medicina rural francesa o de Australia, o dotando suficientemente de otros recursos y avances técnicos, tales como infusores subcutáneos, material ortoprotésico, etc., aportando a los equipos sanitarios locales la formación para su óptimo manejo, y sobre todo, mejorando (o creando donde ahora ni siquiera existe) un sistema ágil y rápido de comunicación con los equipos médicos especialistas hospitalarios, que permita conjuntamente con el equipo local una mayor capacidad resolutoria a nivel rural y optimizar pruebas diagnósticas y derivaciones de los pacientes. La telemática permite el uso de videoconferencias y otras formas de compartir la información a tiempo real entre el primer nivel sanitario, primario, y el segundo, especialista, que pueden evitar desplazamientos a los pacientes o hacerlos más operativos y menos dolorosos. Debemos resaltar que, dado que los pacientes rurales deben efectuar largos desplazamientos para sus visitas a especialistas al hospital, hay que garantizar que éstas sean eficaces. Si la visita está debidamente preparada, un solo desplazamiento debería bastar. Todo esto requiere la dotación a los equipos sanitarios especialistas de un tiempo de atención a los casos requeridos desde los equipos médicos rurales de atención primaria.

- En la consecución de una accesibilidad de uso flexible en horarios, capaz de recoger la idiosincrasia de la sociedad rural y la utilización que hace de los equipamientos sanitarios de acuerdo a otro tipo de actividades económicas y/o relacionales.
- En mejorar y completar la dotación de infraestructuras de todas las zonas básicas de salud. Bien sean los adecuados Centros de Salud, bien los consultorios auxiliares. En la dotación a los Centros de Salud rurales para los desplazamientos habituales, bien por servicios en la carretera, bien por atención a domicilios dispersos, de vehículos con tracción 4x4 con equipamiento sanitario apropiado. De forma análoga al sistema aplicado en Aragón.
- En la dotación suficiente de ambulancias u otros recursos móviles, tales como helicópteros ambulancia y la consiguiente implantación de los helipuertos. El tiempo de demora en la debida atención médica puede separar la vida de la muerte o de una vida vegetal. Los helicópteros ambulancia con capacidad de vuelo nocturno, como existen en otras zonas montañosas españolas, podrían hacer innecesaria en algunos casos la dotación de vehículos SAMUs 24 horas, tan necesarios y tan reivindicados todavía en nuestras zonas rurales.
- El trabajo multidisciplinar del Equipo de Atención Primaria (Medicina, Enfermería y Trabajo Social) rural es percibido por los usuarios como una de las principales mejoras de este sistema respecto del antiguo médico del pueblo. Pero, al igual que decíamos con los maestros, la estabilidad y durabilidad de los equipos es uno de los principales factores de calidad de la atención médica rural. Es necesario crear una figura contractual, para cada perfil de personal sanitario rural, que partiendo de una permanencia mínima de dos o tres años, puntúe e incentive positivamente la experiencia laboral rural en su carrera profesional. Si además con ello consiguiéramos que muchos de ellos residieran en la comarca donde ejercen sería fantástico.
- Así mismo el o la trabajadora social, ahora con dependencia orgánica municipal o

mancomunal, debe formar parte y trabajar de forma integrada con el equipo de salud. Ello optimizaría su esfuerzo al evitar sistemas paralelos y preservaría de clientelismos partidistas al técnico social.

- En servicios médicos y sociales vinculados a la atención geriátrica de la población mayor, convirtiendo el envejecimiento rural en oportunidad de desarrollo. Debería ponerse en marcha un programa especial de geriatría rural, diseñado, ejecutado y controlado desde cada comarca o mancomunidad. No solo son necesarios los geriátricos rurales y la promoción de profesionales especializados en gente mayor, también se deben fomentar las cooperativas de atención domiciliaria, como se ha hecho en otros entornos rurales españoles, entre ellos la región de Murcia, donde se ha aplicado la Ley de Dependencia. La geriatría rural podría ser una opción de trabajo.

### 16.5.3.3. Servicios básicos

Es imprescindible una recuperación inmediata de la dotación de personal de servicios sociales, de agentes de desarrollo local y del personal para el mantenimiento y la gestión de los espacios naturales protegidos.

En contraste con el criterio reglamentario actual, los municipios pequeños deben ser prioritarios en la dotación de ADLs y otras figuras de gestión socioterritorial. Para ello no hacen falta grandes estructuras, sino tener en cuenta la polivalencia real (en la práctica) de estas figuras profesionales como activo fundamental para los municipios pequeños, que disponen de pocos funcionarios y/o técnicos especializados, y donde la creación de empleo requiere de un intenso y cualificado trabajo (previo) de dinamización social y cultural de la vida local.

Aunque no se ha hecho ninguna auditoría sobre el papel que desempeñan los ADLs, en los municipios rurales, éste ha sido sustancialmente positivo con la realización de multitud de iniciativas en los campos del turismo, la cultura, el comercio, la formación, el patrimonio y también el empleo. Y ello a pesar de unas malas condiciones laborales -con salarios bajos y en situación de temporalidad permanente- y de que su figura no ha sido entendida en algunos ayuntamientos, que los han utilizado como meros captadores de subvenciones, sino como auxiliares subvencionados. Tampoco el gobierno autonómico ha captado la trascendencia y potencial en el entorno rural de contar con agentes cualificados en el terreno al servicio del desarrollo. Su dependencia del SERVEF supone una definición restrictiva del desarrollo local identificándolo con el fomento del empleo, constriñendo otras muchas funciones que en los municipios rurales son fundamentales, como por ejemplo la generación de cohesión social e identidad, la motivación a la participación pública, la detección de nuevos nichos de mercado y la correspondiente formación de personal, la identificación de problemáticas medioambientales y la búsqueda consensuada de soluciones, etc. Debería concebirse el ADL asociado a una definición del desarrollo de amplio espectro en la que el empleo no solo sea visto como motor del desarrollo sino también como el efecto de este. En este sentido merece la pena diferenciar el ADL rural del urbano pues la realidad de su entorno y de sus prácticas hace que sus perfiles profesionales sean divergentes. Las Agencias de Desarrollo Local rurales deben profesionalizarse con personal estable y no con personal laboral dependiente de

subvenciones de tiempo limitado, dada su función estructural, y en aquellos municipios que no tengan capacidad económica para asumir esta figura, el servicio debería ser prestado de forma mancomunada o con subvenciones al desarrollo local y no a la contratación de agentes.

El medio rural requiere personal técnico que revierta en beneficio del propio territorio y en la gestión de sus recursos, incluidas las personas. La existencia de personal cualificado se correlaciona directamente con la capacidad de generar nuevas iniciativas socioeconómicas, de innovación territorial y transformación de actividades tradicionales.

¿Qué servicios básicos deberían garantizarse en una política territorial equilibrada?

- Debería incentivarse que las localidades rurales de la Comunitat Valenciana no pierdan servicios que garanticen su viabilidad: tienda, bar-restaurante, suministros, de ámbito religioso, vinculados a la seguridad ciudadana y el orden público, servicios domésticos (electricista, fontanero, carpintero, obrero, alguacil, limpieza municipal, etc.).
- Los servicios sociales deberían incluir atención domiciliaria de los dependientes, centros de día y dotación de personal con criterio territorial no demográfico.
- Los espacios naturales protegidos deben disponer de un plan de dinamización y puesta en valor (si no fuera el caso), donde sean concebidos como una inversión y no como un gasto. Con una dirección y gestión adecuadas, y la participación real de todos los actores implicados, podrían generar una importante rentabilidad social, económica y ambiental.
- Deberían impulsarse planes de promoción y apoyo a la creación de empresas y actividades de servicios a la comunidad con un criterio territorial no demográfico.
- La Generalitat debe aprobar un plan de mejora legislativa de los autónomos rurales para fomentar el autoempleo.
- Un plan plurianual, evaluable al menos anualmente, debería estimular el asentamiento de la población en municipios pequeños. Ha habido varias iniciativas para asentar población, no sólo en la Comunidad Valenciana (Savia-Rural), sino también en otras comunidades autónomas (Abraza la Tierra) como Madrid, Castilla-León, Cantabria y Aragón, con resultados diferenciados, que deberían servir de referencia.
- El medio rural debe beneficiarse de un plan de diversificación económica del mundo rural, más allá del PDR. Como decíamos, cualquier tipo de empresa se puede generar y desarrollar en un espacio rural si dispone de las infraestructuras y la conectividad necesarias. En este sentido, el SERVEF debería implementar políticas de empleo juvenil rural, presentando con naturalidad la oportunidad de vivir y trabajar en el medio rural. Las elevadas tasas de paro juvenil lo hacen especialmente oportuno y la alta movilidad actual de los jóvenes le resta dramatismo.
- En un contexto de absoluta incertidumbre de la juventud sobre su futuro, con un 50% de paro juvenil, deberían promoverse centros comarcales de atención a la juventud rural, unida a una orientación profesional y ocupacional que multiplique las posibilidades de desarrollo sociocultural, esenciales para construir un futuro rural.

- Toda generalización de los servicios *online* de la administración pública es bienvenida, como es el caso de la modernización de los servicios del SERVEF ya iniciada.

#### 16.5.3.4. Transporte público

Deben evaluarse las necesidades de transporte público al nivel zonal o comarcal, facilitando así la movilidad laboral, comercial, educativa, de ocio,... Superando la rigidez actual, que ha tendido a asentar fuertemente el transporte privado, generando exclusión social en quienes no disponen de él o no pueden hacer frente a los costes que supone su uso y mantenimiento.

Los planes zonales de movilidad espacial pública deberían adaptarse a las necesidades específicas de cada zona. La zona puede o no coincidir con la comarca, dado que el criterio es principalmente funcional y operativo, tanto en líneas de transporte o tamaño de los vehículos, como en horarios, frecuencias de paso, ubicación de las paradas, etc.

En este contexto se encuentra además el fomento de acciones en el marco del transporte colaborativo, para posibilitar y flexibilizar la movilidad de profesionales, optimizando los multi-servicios.

## 16.6. Hacia una nueva gobernanza rural

### 16.6.1. Fundamentos de una buena gobernanza territorial

Los puntos de partida del análisis sobre la buena gobernanza y los necesarios avances en la calidad de los procesos de gestión pública, aspectos tratados en el Grupo 3 del Taller, se basan en ideas surgidas de debates anteriores por parte de los actores rurales, y que han sido refrendadas en el nuevo marco conceptual que ha adoptado la Comisión Europea al introducir el “desarrollo local participativo”. Este marco conceptual es, tal como se concibe en los diferentes documentos, un verdadero marco para la buena gobernanza. Así quedó establecido en el “Decálogo para una buena gobernanza en la Política Rural de la Comunidad Valenciana”.

En lo que respecta al desarrollo territorial-local en áreas rurales, la buena gobernanza tendría tres ingredientes básicos estrechamente relacionados: la participación, las actitudes renovadas y abiertas por parte de los diferentes actores (llamados a gestionar y liderar los procesos de cambio) y, por último, la recuperación y desarrollo de la metodología o enfoque LEADER en todas sus dimensiones (es decir, el desarrollo local participativo).

En primer lugar, la **participación** de los actores de la sociedad civil. La idea de participación es una de las más repetidas en las últimas dos décadas en materia de desarrollo territorial y gobernanza, pero no por ello se está aplicando de manera satisfactoria ni mucho menos eficaz. Con frecuencia la participación de los actores se confunde con “informar”, pero obviamente va mucho más allá. En el mejor de los casos, la participación ha derivado en algunos procesos de consulta, más o menos formalizados. Pero aun así es insuficiente.

Hay otros dos estadios que serían necesarios para una buena gobernanza, la codecisión y la cogestión. La co-decisión, es decir, decisiones compartidas, en el marco de la gobernanza,

implican que quien tiene la responsabilidad normativa de tomarlas, cuenta con otros actores para ello, es decir, cuenta con la experiencia y la visión de esos otros actores, partiendo de confianza en la madurez y capacidad de tales actores. Y es evidente que en nuestras áreas rurales los actores han demostrado ser capaces de participar también a nivel de toma de decisiones. Por su parte, la cogestión implica, basándose en esa confianza y en la experiencia y capacidad de los actores locales, darles mayores responsabilidades y, por tanto, profundizar en la gobernanza basada en el territorio.

Por lo tanto, avanzar en la gobernanza local en los territorios rurales implica asumir una hoja de ruta que nos ha de permitir pasar de la mera información a la sociedad civil o sus actores principales, a consultar su visión y pedir aportaciones, pero sobre todo supone avanzar y profundizar en los mecanismos de codecisión y, en su caso, de cogestión. Ello exige procedimientos y metodologías de trabajo rigurosas, que permitan la confianza mutua y el compromiso compartido para introducir mecanismos de buena gobernanza en la aplicación y gestión de diferentes políticas en nuestros territorios rurales.

El segundo de los ingredientes para esta gobernanza hace referencia a las **actitudes y liderazgo por parte de los actores**. Efectivamente, no podemos reclamar participación y avanzar en la gobernanza si los actores que están llamados a ser protagonistas de la misma no tienen actitudes favorables y decididas hacia ella, y no asumen funciones de verdadero liderazgo. La gobernanza territorial es una responsabilidad compartida, que va más allá de las atribuciones o competencias administrativas, y nos permite avanzar hacia el compromiso compartido centrado en unos objetivos comunes, esto es, el desarrollo de nuestros territorios y la transformación de los mismos en espacios más acogedores y con más posibilidades para vivir y trabajar dignamente.

Hemos hablado de protagonistas de la gobernanza y de la necesidad de que adopten actitudes renovadas y más abiertas, y que asuman el liderazgo de los procesos de cambio. Cuatro son los principales protagonistas. El primero de ellos es la propia **sociedad civil**. Aunque es evidente que no siempre es fácil su movilización e implicación activa y que los procesos participativos son manifiestamente mejorables, son importantes los sectores de la sociedad que tienen esta actitud abierta, una destacada capacidad de liderazgo, y precisamente por ello reclaman mayores niveles de gobernanza. Apoyarse en ellos y facilitar toda su capacidad de liderazgo es vital para avanzar y profundizar en una buena gobernanza en los territorios rurales. Pero los “actores rurales” son heterogéneos (agraristas, ruralistas, empresarios, actores sociales, instituciones locales, etc.), y el primer paso para ellos es establecer un diálogo mutuo que permita superar las visiones reduccionistas, que tenga en cuenta y admita las visiones desde otros planteamientos y sensibilidades. Sólo con esta base de partida, basada en el entendimiento mutuo, es posible una gobernanza inclusiva.

El segundo protagonista es la **administración autonómica**, en la que se concentra una buena parte de las competencias. Sin perjuicio del mantenimiento de los procedimientos de control a los que obligan las diferentes normativas, es evidente que hay margen para una mayor interacción con actores rurales, basándose, como se ha señalado, en la confianza en la capacidad y responsabilidad de aquellos. La administración autonómica no solo concentra competencias y responsabilidades importantes en el desarrollo territorial. Tiene que liderar, junto al resto de actores, los procesos de cambio. Y para ello, de manera paralela a la

tradicional visión administrativista, ha de imbuirse de una actitud abierta al diálogo y la participación en el sentido anteriormente señalado.

Y hay un tercer protagonista fundamental, que se sitúa entre los dos anteriores, la **administración local**. Una de las críticas más recurrentes es que ésta ha acabado por controlar los tradicionales grupos de acción local, concebidos precisamente como instrumentos de participación. A estas alturas parece evidente que ni la limitación que establece la normativa comunitaria en cuanto a porcentaje de representantes públicos, ni las fórmulas para corregir la sub-representación de la sociedad civil (como la ponderación de votos, una falacia en opinión de expertos en participación), han sido suficientes para corregir ese elevado control desde la administración pública local. No falta parte de razón a aquellas voces que justifican esta elevada presencia de la administración local en la desarticulación social e incluso demográfica de estos territorios rurales. Sin embargo, es cierto también que la metodología participativa puede y debe contribuir, como paso previo, a articular y cohesionar a la sociedad civil.

Los **equipos técnicos** constituyen el cuarto protagonista en los procesos de gobernanza y el liderazgo de los procesos de cambio en la escala local. Es cierto que no tienen la autonomía o margen de maniobra que los tres restantes, y que dependen orgánicamente bien de la administración local o bien de los grupos de acción local. Sin embargo, su importancia estratégica es tal que han de ser revalorizados y considerados como pieza fundamental para facilitar los mecanismos y procesos que conducen a la buena gobernanza, a una descentralización eficaz y a liderazgos efectivos de los procesos de desarrollo territorial.

Junto a la participación y las actitudes renovadas por parte de los principales actores, el tercero de los ingredientes básicos para esta buena gobernanza es **la metodología-enfoque LEADER**. Este enfoque ha demostrado sus virtudes en las últimas dos décadas (aunque también algunas deficiencias). Pese a ello, con frecuencia durante los dos últimos periodos de programación hemos sido testigos de decisiones en la dirección opuesta, que se han traducido en un verdadero desmantelamiento de la esencia de este enfoque. En particular, el dirigismo desde la administración autonómica ha sido creciente y con ello cada vez menor el margen de maniobra para los actores locales (permitiendo incluso, cuando no fomentando, mecanismos clientelares como base de las relaciones y de los procesos de toma de decisiones en la escala local, en las propias áreas rurales). Un ejemplo de este dirigismo ha sido el carácter cada vez menos ascendente y participativo a la hora de configurar los territorios LEADER, quedando en ocasiones en delimitaciones realizadas principalmente desde la administración autonómica. Otro ejemplo, en el periodo que ahora ha finalizado, es el escaso protagonismo que los propios grupos de acción local han tenido a la hora de elaborar y aplicar sus propias estrategias de desarrollo, que han quedado y se han concebido, erróneamente, como un proceso técnico, habiendo quedado la participación y el proceso ascendente del desarrollo y articulación social totalmente olvidado. Por tanto, es necesario recuperar las esencias del enfoque y profundizar en la dirección del desarrollo local participativo, devolviendo el protagonismo a unos renovados grupos de desarrollo.

Los avances hacia una gobernanza real en nuestros territorios rurales se basan en cómo seamos capaces de actuar en estos ámbitos y en el papel que puedan llegar a desarrollar esos renovados grupos de desarrollo, en el diálogo, responsabilidad y compromisos mutuos que sean capaces de fomentar entre los diferentes actores, en el liderazgo que sean capaces de

asumir en los procesos de cambio, y en la capacidad que tengan de poner en práctica mecanismos de participación, en sentido amplio, entre esos actores. Y ahí han de tener una contribución esencial los equipos técnicos y gerenciales cualificados, prestando apoyo en la dinamización y estimulando y canalizando las acciones necesarias para un desarrollo de esos mecanismos participativos.

## 16.6.2. Profundizar la gobernanza local

A partir de los planteamientos anteriores, en los debates se ha hecho énfasis en una serie de aspectos básicos, que exponemos a continuación de manera esquemática.

### 16.6.2.1. Articular la sociedad civil y la política local

- Es de vital importancia superar las debilidades en la organización de la sociedad civil, y articularla adecuadamente con la administración local.
- La política local precisa de cierta modernización democrática y participativa, que permita superar las dudas que han surgido sobre la correcta actuación de los poderes políticos en la escala local. En este sentido diferentes voces ponen de manifiesto el mantenimiento (o surgimiento y desarrollo) de prácticas partidistas y clientelares, cuya desaparición, allí donde estén presentes, es vital para superar los bloqueos a los avances en la dirección de la gobernanza local.

### 16.6.2.2. La importancia de la participación

- Es necesario avanzar a la fase de codecisión implicando a la sociedad civil. Para ello es necesario regenerar la confianza en lo colectivo, guiado por procedimientos transparentes y democráticos.
- La participación ha de llevarse a la calle, a los habitantes de los territorios rurales, generando procesos de empoderamiento para que adquiera, desarrolle y consolide las capacidades para gestionar su proceso de cambio y su proyecto de desarrollo.
- Es necesario recuperar la confianza entre los diferentes actores, especialmente la sociedad civil-población local y los actores público-políticos.
- La población local ha de ser sensibilizada para que se implique más en procesos participativos en el marco de la buena gobernanza. Esta sensibilización puede venir incluso de la mano de talleres específicos. Experiencias como la de las mesas territoriales sirven para organizar a los actores y estimular su participación en los procesos, colaborando en la toma de decisiones.
- El mensaje de la sociedad local debe llegar con claridad a los políticos, que con frecuencia no parecen ser –al menos suficientemente– conscientes de las necesidades de sus ciudadanos.

### 16.6.2.3. Avances en la cooperación territorial

- Los mecanismos de articulación y participación en la escala local, señalados anteriormente, son necesarios pero no suficientes. Han de extenderse también a los territorios (entre municipios). La creación, desarrollo y/o consolidación de redes intermunicipales que generen y activen sinergias ha de permitir superar los tradicionales localismos y la competencia y avanzar hacia estrategias de cooperación territorial. En este sentido es necesario mantener la máxima coherencia territorial en la delimitación de los grupos de acción local, porque constituye un elemento básico que condiciona la eficacia de las estrategias de desarrollo.
- Solo a partir de territorios coherentes es posible diseñar un modelo territorial de desarrollo –sostenible- compartido, capaz de dar lugar a estrategias sólidas y a mecanismos de cooperación territorial. La estabilidad en el modelo territorial es fundamental para que los actores locales, públicos y privados, desarrollen un discurso territorial y, sobre todo, se identifiquen y asuman el territorio como propio. El desarrollo local participativo es un instrumento de construcción de identidad territorial que los poderes públicos no deben desdeñar.

### 16.6.2.4. Capital social y liderazgos

- Es necesario recuperar a todos esos actores del territorio que, por desencanto o frustración, han dejado de participar en las políticas de desarrollo rural, a través por ejemplo de los grupos de acción local. El desarrollo participativo no es un problema sino parte de la solución.
- Es necesario identificar las estructuras, los líderes y las relaciones entre municipios y actores (es decir, identificar el capital social del territorio), y ponerlas al servicio del diseño y/o puesta en marcha de entidades supralocales que permitan una gestión democrática de los territorios, respetando su diversidad.
- Los liderazgos tienen una importancia fundamental en los procesos de desarrollo, en tanto que permiten o facilitan la cooperación entre actores del territorio. Por ello no solo hay que detectar los presentes en el momento actual en el territorio, sino también los de periodos pasados y aprovechar su experiencia, ya que se trata de actores que han sido capaces de movilizar a la población en su territorio y de generar confianza. Han de considerarse como pieza fundamental para el buen funcionamiento de los procesos participativos.
- Los equipos técnicos forman parte fundamental del capital social de territorio. Para que puedan llevar a cabo con eficacia su labor de apoyo a las iniciativas de dinamización y procesos participativos han de estar dotados de medios materiales y humanos suficientes.

### 16.6.2.5 Mejoras en las estructuras de coordinación

- El grupo de acción local (o estructura equivalente) debe recuperarse con todas sus funciones y fortalecerse como principal estructura de cooperación territorial supralocal en nuestras zonas rurales, convirtiéndolo en un instrumento fundamental para fomentar el desarrollo local participativo, tal como por otro lado recoge la normativa comunitaria.
- Deben identificarse otras posibles estructuras de desarrollo local presentes en cada territorio (por ejemplo agencias de desarrollo local), estableciendo mecanismos de coordinación que permitan avanzar en un proyecto compartido, basándose en lo posible en el modelo del desarrollo local participativo y la metodología de los grupos de acción local.
- A partir de estas estructuras de coordinación, deben fortalecerse también las relaciones entre actores de los territorios rurales y otros actores externos, que pueden tener un papel de apoyo en los diferentes procesos, tales como universidades o empresas.
- Es necesario mantener una eficaz coordinación-cooperación entre las estructuras locales y las estructuras institucionales regionales, es necesaria para avanzar en la buena gobernanza.
- De cara a extraer las mejores enseñanzas de la experiencia pasada sería necesaria una valoración más precisa de los periodos precedentes al que ahora finaliza (antes de 2007) y aprender de las aportaciones positivas, pero también manteniendo la necesaria capacidad crítica respecto de las posibles deficiencias, y aprender de ambos tipos de aportaciones.

### 16.6.2.6 Pedagogía política y difusión

- Es necesaria una labor de difusión y pedagogía hacia los líderes políticos y responsables públicos, acerca de los planteamientos y métodos para avanzar en la buena gobernanza. En particular son muchas las voces que insisten en la necesidad de que la clase política se forme y adopte procedimientos y métodos de trabajo de la gobernanza local, fomentando la participación de la sociedad civil y la cooperación entre actores.
- Participar en asuntos públicos se aprende participando. La educación de todos los actores, más allá que la de los representantes políticos, puede favorecer los instrumentos de participación a través de acciones de aprendizaje.
- Las conclusiones de estos talleres han de trasladarse a la opinión pública y sobre todo los partidos políticos. Estos deberían posicionarse. El GATER tiene aquí un papel relevante a la hora de poner a punto y trasladar las reflexiones a la clase política.

## 16.7. El reto de la democracia y la transparencia para el período 2015-2020

Todo lo señalado hasta aquí constituye elementos fundamentales para las políticas públicas en las áreas rurales. Sin embargo, a la población rural no se le puede substraer un derecho básico, la democracia real, ni tampoco puede permanecer marginada a la gestión y las decisiones que les afectan directamente, como ha ocurrido en otros periodos. Por ello, a pesar de las décadas que hace que la democracia está instaurada en nuestro país, sigue siendo necesario el llamamiento para avanzar y desarrollar elementos democráticos en el diseño, puesta en marcha e implementación de las políticas de desarrollo territorial en las áreas rurales, las que afectan más directamente a los ciudadanos y que, paradójicamente, tan olvidados y marginados han estado en estos años.

Por tanto, sería útil que desde la administración autonómica se tengan en cuenta las reflexiones de los participantes en estos talleres o las aportaciones de otros miembros de la sociedad civil y de las diferentes organizaciones. Estas reflexiones coinciden en gran parte con las valoraciones que la Comisión Europea ha planteado recientemente con relación al Programa de Desarrollo Rural en general, y a las cuestiones relacionadas con el déficit de participación de los actores locales y de la sociedad civil, en particular. Por ello estas reflexiones y, sobre todo, las valoraciones y requerimientos de la Comisión Europea, deberían tomarse con extremo rigor y seriedad.

En este contexto, parecería lógico que tanto la selección de los grupos como la delimitación de las áreas que van a ser susceptibles de participar en el nuevo programa de desarrollo territorial (enfoque LEADER) se llevasen a cabo después de las elecciones de mayo de 2015, porque ahí se produciría una renovación de al menos una parte de los actores llamados a participar en este proceso, los responsables públicos. Sin embargo, la administración autonómica, en su convocatoria del 13 de abril de 2015<sup>5</sup>, señala, refiriéndose a los Grupos de Acción Local “El plazo de presentación de solicitudes será de un mes a partir del día siguiente al de la publicación de la presente resolución en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana” (punto 8.g). Es decir, la Generalitat Valenciana no solo no ha demostrado propósito de enmienda (corrigiendo errores del pasado reciente), sino que fuerza a que la constitución provisional de los Grupos de Acción Local (bajo la forma de candidaturas) se produzca con la actual composición en los ayuntamientos de las zonas rurales, en los que tiene una clara mayoría el partido gobernante (es cierto que alguna otra Comunidad Autónoma va a cerrar también la convocatoria antes de las elecciones municipales, pero constituyen sin duda la excepción).

Los requisitos que impone la Comisión Europea permiten (y exigen) actuar con mucha mayor transparencia y democracia, máxime cuando, como reconoce la propia convocatoria, el

---

<sup>5</sup> Resolución de 2 de abril de 2015, del director de la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria (AVFGA) por la que se convoca y regula la selección de los Grupos de Acción Local GAL LEADER1420 y de las estrategias de desarrollo local, DOGV de 13 de abril de 2015.

Programa de Desarrollo Rural está pendiente de aprobación. El déficit de participación que ha caracterizado al proceso, junto al cierre de la convocatoria antes de la renovación de los ayuntamientos puede, cuando menos, hipotecar, si no dificultar seriamente, el futuro de los grupos de acción local, que podrán estar parcialmente mediatizados en sus inicios por la presencia de unos actores públicos no surgidos de las elecciones locales. Obviamente tras las elecciones habrá de producirse la renovación de los representantes públicos. Sin embargo (incluso en el hipotético caso en el que esa renovación se produzca sin tensiones), resulta ingenuo pensar que la constitución de los grupos antes de las elecciones municipales no va a tener influencia alguna en cuanto a cuotas de poder, bajo formas diversas, como la presencia de determinados actores (no necesariamente públicos) o la presencia de los municipios que integran las candidaturas.

Sobre esta cuestión la convocatoria recoge la lista de municipios susceptibles de integrarse en los diferentes grupos, pero en teoría esas candidaturas tienen libertad para definir qué municipios entran; y esto es especialmente importante porque sería necesario, como se ha señalado en estas páginas, introducir y respetar ciertos criterios de coherencia socioeconómica y territorial, que no han estado presentes en el periodo previo, y que pueden de nuevo no estar presentes a tenor por un lado de esta lista de municipios susceptibles de integrarse en grupos de acción local, y por otro de la estrategia que desde determinadas organizaciones se sigue para predeterminar los municipios que se integran en cada uno de los nueve grupos previstos.

En conjunto, la constitución provisional de los grupos (bajo la forma de candidatura) antes de la renovación de los ayuntamientos, también puede tener influencia significativa en tanto que implica unos planteamientos iniciales respecto del funcionamiento que habrá de tener el grupo. En este sentido la convocatoria señala que en las juntas directivas ninguno de los grupos de interés ha de concentrar más del 49 % de los derechos de voto (como señala el Reglamento 1303/2013). Hay que recordar que en el periodo precedente, aunque se ha respetado ese concepto teórico de "derechos de voto", la presencia de actores no públicos ha estado en prácticamente todas las juntas directivas por debajo de su derecho de voto. Es de sobra conocido que la presencia mayoritaria de otro grupo (en este caso los representantes públicos), pese a su menor capacidad en cuanto a derechos de voto, puede claramente suponer una coacción al resto de actores en los procesos de toma de decisiones (y así ha ocurrido en muchos de los grupos de acción local del periodo precedente). Por tanto habría que garantizar que los actores públicos, además de no concentrar derechos de voto iguales o inferiores al 49 % (que viene determinado por el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo), sino que su presencia física cumple también esos límites.

Por último, esta constitución provisional puede influir a través de las ideas iniciales que se planteen para el diseño de las estrategias de desarrollo local. Es cierto que los grupos han de definir sus estrategias con posterioridad. Sin embargo, es evidente que desde el momento en el que se constituye la candidatura del grupo, aunque sea provisional, se está ya planteando de manera paralela la orientación que habrá de tener esa estrategia, con lo que cuando se produzca la renovación de los miembros públicos habrá una serie de planteamientos iniciales y hasta de condicionamientos para los nuevos miembros de los diferentes grupos de acción local.

Los miembros del GATER queremos hacernos eco de que estos primeros pasos del periodo 2014-2020 no parecen corregir los déficits de participación democrática y transparencia sino que, al contrario, parece que se profundiza más en ellos. La buena gobernanza, que aparece en la letra de la convocatoria (recogiendo obviamente los reglamentos comunitarios), no parece estar siendo interiorizada, aún o suficientemente, por nuestros gobernantes. Sin duda, los académicos y estudiosos de las políticas públicas, y, en definitiva, la sociedad civil, tenemos en la praxis política relacionada con las políticas públicas en áreas rurales, importantes –y preocupantes- elementos de reflexión.