

Capítulo 6: La coordinación institucional para el desarrollo rural

Christian Huillet *

* Experto Internacional en Desarrollo Rural, Consejero Especial de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Consultor Internacional, París (Francia).

1. PRESIONES EN FAVOR DE UNA MAYOR COORDINACIÓN

La coordinación de la política de desarrollo rural es una tarea además de urgente cada día más difícil. La principal dificultad reside en los cambios habituales que tienen lugar tanto dentro de los países como fuera de ellos en el ámbito internacional. De esta forma, la política de desarrollo rural —de la cual la política agrícola representa una pequeña parte¹— se encuentra directamente ligada a los problemas de mundialización enfrentándose también a preguntas generadas por la descentralización y, en numerosos países, al papel creciente de autoridades situadas bajo el poder central. Esta evolución obliga a los gobernantes a encontrar nuevos sistemas con el objetivo de una mayor coordinación, a fin de tener en cuenta los múltiples niveles de elaboración de esta política (internacional, central, regional, y local).

A nivel nacional, la coordinación institucional debe ser reforzada en base a nuevas presiones como la explosión de información así como de un número cada vez mayor de entidades involucradas en la elaboración de la política de desarrollo rural. Debido a su carácter multisectorial, la política de desarrollo rural concierne a un gran abanico de actividades y a una gran parte de la población —30% de la población en España²— e incluso a Grupos de Interés y a una multitud de entidades que residen en zona rural. Todos estos nuevos partenaires reivindican —a buen juicio— el derecho de jugar un papel importante en la formulación de esta política; por lo que la coordinación se hace cada día mas necesaria pero más delicada aún que en el pasado.

¹ Comunicado de la reunión de Ministros de Agricultura en la OCDE, 5-6 de marzo de 1998.

² Ver Anexo.

En el ámbito gubernamental, en algunos países, puede que existan tensiones entre los diferentes ministerios implicados en la política de desarrollo rural (agricultura, ordenación del territorio, industria, turismo...). Se trata la mayoría de las veces de tensiones que giran alrededor de los medios financieros, mientras que el Ministerio de Economía busca mantener los gastos de la política agrícola que constituye uno de los componentes de la política rural. En algunos países, esta tensión esta sustentada deliberadamente por las instituciones con el fin de asegurar un cierto grado de tensión creativa. Estas tensiones no facilitan siempre la coordinación que resulta sin embargo necesaria.

Finalmente dos elementos constituyen nuevas presiones en favor de una mayor coordinación. Se trata, por una parte, del cambio del papel del Estado que ha pasado progresivamente de una función dominante a colaborar estratégicamente para asociar lo mejor posible entidades en el proceso gubernamental de formulación de política rural; y por otra parte, de una mayor toma de conciencia del tamaño y del coste del sector público que ha conducido al Estado a buscar una mejor coordinación de su acción con el fin de optimizar la gestión de sus gastos.

Las instituciones de coordinación son aquellas que ejercen unas funciones de coordinación calificadas de "horizontal" en el medio administrativo o parte de este, por ejemplo los ministerios de Hacienda, de Asuntos Exteriores y de Justicia. El desarrollo rural, siendo por naturaleza multisectorial, tiene que beneficiarse de una mayor coordinación de la acción entre instituciones.

2. LAS ESTRUCTURAS DE COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Existen en los países industrializados diversos mecanismos bien identificados de coordinación de políticas "horizontales". Fueron constituidos con el objetivo de coordinar un amplio abanico de políticas, de mantener los gastos y hacer frente a la disociación creciente de las estructuras gubernamentales.

El corazón del ejecutivo constituye principalmente el punto central de la coordinación dado que se sitúa en el centro del gobierno. Sin embargo, recurrir de manera excesiva al centro para asegurar la coordinación presenta el riesgo de crear tensiones, particularmente cuando se tiende a la descentralización.

En materia de coordinación cabe citar también al Consejo de Ministros ya que es en él donde se tratan las cuestiones horizontales. Además el Consejo es también el lugar donde los ministros deben defender sus competencias y no se sienten siempre presionados por una nueva política horizontal. ¿No es ese el problema en numerosos países del rol del Ministro de Agricultura con respecto al desarrollo rural?

A continuación les siguen los comités interministeriales. Son a menudo solicitados, pero constituyen en general una estructura demasiado pesada para poder asegurar una coordinación eficiente. Numerosos comités ministeriales han sido así implantados en los países para coordinar la política de desarrollo rural. A menudo cada ministerio tendrá solamente una vista parcial de las cuestiones que tendrá que tratar. Conviene entonces coordinar a los coordinadores...

Algunos países, como Canadá y Australia, se han dotado de superministerios, que cubren un amplio abanico de programas para coordinar sus políticas. Aunque sea lógico agrupar diversos programas relacionados entre ellos, los beneficios procedentes en términos de coordinación son a menudo más bien aparentes que reales. Un ministro a la cabeza de una organización demasiado amplia agrupando numerosas subdivisiones puede encontrar los mismos problemas de campo y de competencia que un Primer Ministro que debe coordinar un número equivalente de ministros.

Para coordinar las materias de naturaleza horizontal —como la política rural, y otras políticas como la política de la tercera edad o la política para mujeres— algunos países se dotaron de Ministerios especialmente encargados en cuestiones relativas a un cierto número de población. Ese principio, crear un Ministerio para responder a las aspiraciones de algunos ciudadanos, se encuentra también en el proceso emprendido por algunos países que han creado un Ministerio para seguir el desarrollo de una zona geográfica específica (la Agencia de desarrollo del Hokkaido en Japón). Estas instituciones parecen bien adaptadas y representan, a mi juicio, el mejor remedio para tratar las cuestiones horizontales.

Finalmente, otros países nombraron Ministros sin “cartera”, Ministros “cabeza de fila” o secretarios de Estado, Comisiones interministeriales, Comités consultivos, “consejos” para coordinar tal o tal política multisectorial... Estas estructuras de coordinación presentan sin embargo ciertos problemas. Frecuentemente, su

acción puede estar percibida como una intromisión por parte de otros ministerios, además, no disponen generalmente del apoyo de una administración tradicional, ni medios de funcionamiento suficientes. Otras estructuras como los comités consultivos, constituyen sistemas de coordinación peculiares que pueden funcionar en ciertos países como los escandinavos, beneficiados por la tradición de tomar decisiones en consenso, pero que difícilmente son transferibles a otros países.

Algunos principios directivos que deberían guiar la coordinación institucional para la formulación y la puesta en marcha de la política de desarrollo rural.

Por lo pronto, y conforme a la Carta Europea del Espacio Rural (Charte Européenne de l'Espace Rural, Conseil de l'Europe- MAT-11HF51), la coordinación institucional para el desarrollo de las zonas rurales suele considerarse:

- Tomando en cuenta de forma prioritaria las necesidades y los intereses de la población local involucrada y respetando el principio de un desarrollo sostenible;
- respetando los principios de subsidiariedad y de solidaridad;
- favoreciendo la cooperación con las instituciones, los organismos y las asociaciones que tratan del desarrollo de las zonas rurales;
- ampliando el papel y las competencias de los poderes locales y regionales para reforzar el desarrollo endógeno de las regiones rurales en aplicación de la subsidiariedad.

Considerando los puntos precedentes, los principios directivos para asegurar una mayor coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de un desarrollo sostenible, global y si es posible equilibrado, se enumeraran en cuatro puntos:

- Reforzar la capacidad de las administraciones regionales y locales para gobernar.
- Instalar una estructura permanente.
- Favorecer la constitución de partenariados.
- Disponer de una buena información a todos los niveles.

(i) Reforzar la capacidad de las administraciones regionales y locales para gobernar

La extensión de los poderes de las administraciones locales varían de manera sensible en los Estados y Europa. En estas condiciones, haría falta en primer lugar seguir analizando la dimensión y la naturaleza de los poderes que las administraciones necesitan realmente para el desarrollo de sus zonas rurales. Actualmente emprenden numerosos esfuerzos para permitir a las autoridades locales “gobernar mejor”. Las administraciones centrales deben seguir pensando de nuevo y atentamente en las relaciones existentes entre los poderes que delegan y el papel que desearían que las administraciones regionales y locales desempeñen. Numerosos esfuerzos deberán ser emprendidos para mejorar las competencias de las administraciones locales y seguir desarrollando sus “capacidades” de gestión del desarrollo rural.

Este primer principio es relativamente clásico y bien conocido hoy en día. Sin embargo conviene seguir ajustándolo en los años siguientes de manera que la coordinación institucional a nivel local sea realizada respondiendo realmente a los verdaderos objetivos del desarrollo rural. A saber, las políticas de desarrollo rural tienden a **lograr el desarrollo económico y social de las zonas rurales, el bienestar de las poblaciones y la puesta en valor del patrimonio natural y construido.**

Teniendo en cuenta los objetivos de la política de desarrollo rural mencionados arriba, habría que resaltar que la coordinación institucional a nivel local es con frecuencia insuficiente. Salvo algunas excepciones, la coordinación se realiza alrededor de un número limitado de sectores económicos, por ejemplo la agricultura y el medio ambiente. Ahora bien se necesitaría ir mucho más allá y emprender una coordinación entre las instituciones presentes sobre una zona rural específica con el fin de lograr un desarrollo equilibrado y armonioso de un territorio.

Cuantas veces más es necesario repetir, por ejemplo, que si la agricultura es importante en las zonas rurales, (porque utiliza la mayor parte del espacio), sin embargo ya no es el motor de una economía rural dinámica y floreciente. No ha habido creación neta de empleo en agricultura desde hace decenas de años. De hecho y según la zona rural referida, la coordinación a nivel local debería ser lo más amplia posible con el fin de incluir los nuevos problemas de

la ruralidad: empleo, amenidades rurales, servicios, infraestructuras... El equipo de desarrollo rural de la Universidad de Córdoba entiende bien esta problemática.

Una buena coordinación entre los diferentes niveles de administración solamente es posible si las administraciones locales disponen de un volumen apropiado de recursos financieros. Si los recursos pueden garantizar una cooperación entre las instituciones, representarán un principio de base necesario para el éxito de todas las políticas rurales. El dinero es una forma fundamental del poder político y la elección de los métodos financieros para las administraciones locales es uno de los principales medios para concretar la distribución de los poderes y la cooperación entre los niveles de gobierno. En este tema diversos principios de gestión de los recursos financieros pueden facilitar la coordinación; por ejemplo: dar a las administraciones locales la posibilidad de movilizar sus ingresos; hacer participar financieramente las administraciones locales aun las más pobres en el proceso de formulación y de puesta en marcha de la política...

(ii) Instalar una estructura permanente

En segundo lugar, cabe implantar un marco institucional a nivel central. Los principios (citados previamente) destacaron el papel primordial que conviene reservar a las autoridades locales en la puesta en marcha de la política rural. Sería deseable sin embargo que las iniciativas locales sean realistas y estén fundadas en el conocimiento de las grandes tendencias económicas y demográficas, que generalmente se conocen mejor a nivel supranacional y central. En estas condiciones, es imprescindible disponer de un marco institucional a nivel central encargado de coordinar el conjunto de los componentes de la política de desarrollo rural. En toda lógica, se puede preguntar hoy por qué tan pocos países de Europa poseen una institución de ese tipo en un momento por el cual, a nivel de las futuras negociaciones en el marco de la OMC, el asunto rural podría ser, con respecto a la política agrícola, el asunto del compromiso.

La función de coordinación a nivel central tiende a:

- facilitar la realización de los objetivos nacionales de la política de desarrollo rural,

- preparar y defender los expedientes en el marco de las negociaciones internacionales,
- suprimir los eventuales doble empleos o redundancias entre las instituciones,
- sacar el mejor partido del dinero del contribuyente,
- dar a los ciudadanos la posibilidad de participar más en la toma de decisión.

(iii) Favorecer la constitución de partenariados

El partenariado entre los diferentes niveles de la administración, de los ministerios, de los organismos públicos, de las empresas privadas, de las asociaciones profesionales o benévolas y otros grupos de interés, constituye por excelencia la estructura más flexible para asegurar una coordinación “horizontal” y “vertical” para la ordenación y el desarrollo de las zonas rurales en Europa.

Sin representar la panacea para el remedio a los problemas de desarrollo rural, los partenariados son considerados como los instrumentos más eficientes, permitiendo mejorar las relaciones entre los organismos públicos y el sector privado y los diferentes niveles de la administración desde el nivel supranacional al nivel local. Permiten conjugar los recursos humanos y financieros, procediendo de diversas fuentes, que son imprescindibles para lograr los objetivos multisectoriales del desarrollo rural.

(iv) Disponer de una buena información a todos los niveles

El mundo rural es mal conocido, ya sea su población, el empleo en zona rural, las amenidades rurales... En general, el volumen y la calidad de las informaciones apropiadas a la formulación y a la puesta en marcha de la política de ordenación rural no son satisfactorias en casi ninguno de los Estados.

La interconexión creciente de directrices que componen la política rural y el cambio rápido del contexto de la acción gubernamental aumentan el riesgo de incompatibilidad entre las políticas durante su fase de implementación aunque parezcan a primera vista compatibles.

De hecho, no hay coordinación entre las instituciones y los diferentes niveles de administración si las organizaciones no tienen en el tiempo requerido la información apropiada sobre la evolución de su entorno social, económico y político. Una información apropiada, peculiarmente indicadores de situación, es imprescindible para orientar adecuadamente la cooperación entre las instituciones. Los mecanismos de coordinación tendrán que apoyarse más que en el pasado sobre las retrogresiones de información directas de los entes exteriores a la administración, en particular del sector privado, las organizaciones no gubernamentales, los medias y los grupos de interés.

La información permite sobrepasar eventuales desequilibrios de coordinación entre los diferentes niveles garantizando así que las políticas sean realistas y no presenten el riesgo de constituir una carga demasiado pesada a un nivel más frágil, lo que conduciría a largo plazo a un abandono de la cooperación implantada.

Sin embargo, y entre los principios de base apuntando a una coordinación eficiente, cada nivel tiene necesidades diferentes. Los funcionarios locales necesitan información más pragmática y detallada, por ejemplo, sobre la evolución demográfica y económica que influye sobre las perspectivas de crecimiento económico y la demanda de servicios. Al contrario, las administraciones regionales, centrales y supranacionales, que tienen por misión poner a punto políticas generales diseñadas para territorios más amplios, necesitarán datos mas agregados sobre las condiciones y tendencias definidas más ampliamente. Uno de los principios será, sin duda que cada nivel adjunte ciertas categorías de estadísticas e indicadores (ver en anejo los indicadores que hay que seleccionar).

Para concluir, aun sin garantizar un desarrollo de las zonas rurales, una buena coordinación entre instituciones bien concebida y apuntando objetivos apropiados es imprescindible. Esta coordinación, que no debe constituir un fin en si, suele permitir asegurar una cierta coherencia entre las directrices que componen la política rural.

Esta mejor "gobernación" o gestión del desarrollo rural gracias a una mayor coordinación debe permitir facilitar la realización de objetivos nacionales por ejemplo de situar mejor el asunto rural con respecto al asunto agrícola; de suprimir todos los dobles empleos y redundancias de apoyo a ciertas zonas rurales; sacar un mejor partido del dinero del contribuyente; de adaptar mejor los servicios a

las necesidades de los rurales y dar a los ciudadanos la posibilidad de participar más en la toma de decisión. Justamente, el equipo de desarrollo rural de la Universidad de Córdoba emprende este tipo de acción de coordinación entre la investigación, la enseñanza o bien la evaluación. Que continuemos aportando a este equipo nuestro entero apoyo, porque queda una de las pocas instituciones que sepa lo que la política de desarrollo rural significa hoy.

Anejo I

Definición y Población rural en algunos países

En la presente ponencia:

Las zonas rurales suelen entenderse englobando el conjunto de la población, del territorio, de los otros recursos del medio rural y de los pequeños núcleos de población, situados fuera de la esfera de influencia económica directa de los grandes centros urbanos. La ruralidad es un concepto espacial o territorial. El término no designa un modo de explotación particular de la tierra, ni un nivel de desarrollo económico, ni un sector determinado.

TABLA VI-1: Población en las comunidades rurales de algunos países

	<i>% de la población nacional</i>
Turquía	59%
Noruega	59%
Suecia	43%
Finlandia	55%
Dinamarca	42%
Austria	42%
México	49%
Estados Unidos	44%
Canadá	40%
Australia	30%
Nueva Zelanda	49%
Islandia	39%
Irlanda	43%
Grecia	37%
Portugal	36%
Francia	37%
España	30%
Italia	22%
Japón	27%
Suiza	19%
Alemania	21%
Reino Unido	13%
Luxemburgo	30%
Bélgica	9%
Países Bajos	8%

Fuente: Indicadores territoriales de empleo, punto sobre el desarrollo rural, publicación de la OCDE, 1996).

Anejo II

Los indicadores para una buena información sobre las zonas rurales

Los indicadores que hay que buscar son de cuatro tipos:

- Indicadores de población.
- Indicadores de resultados económicos.
- Indicadores de bienestar social y equidad.
- Indicadores de medio ambiente.

<i>Indicadores de base</i>	
Población y migración Densidad de población Evolución de la población Hogares	Bienestar social y equidad Renta por persona y por hogar Alojamiento y hábitat Sanidad y seguridad
Economía Población activa Empleo Partes sectoriales y rango de la agricultura Productividad Inversión	Medio ambiente y Amenidades rurales Topografía y clima Usos del suelo Especies animales y vegetales Suelos y Agua Calidad del aire

Anejo III

Algunos datos sobre España

<i>Unidades regionales</i>	<i>Nº de regiones</i>	<i>Superficie 1000 km²</i>	<i>Población 1991 1000 hab.</i>	<i>Evolución 1981-1991 población 1981=100</i>	<i>Evolución 1981-1991 empleo 1981=100</i>	<i>Tasa de Desempleo 1991 %</i>
Nacional	52	505	38.718	102,7	106,7	16,9
Regiones esencialmente rurales (*)	19	49%	17%	98,3	106,9	17,0
Regiones relativamente rurales (*)	25	44%	46%	105,1	96,9	18,6
Regiones esencialmente urbanas (*)	8	7%	37%	102,1	118,1	14,8

Fuente: OCDE, (*): tipología de la OCDE fundada sobre la proporción de la población regional viviendo en las comunidades rurales “esencialmente rurales” más de 50%; “relativamente rurales” entre 15 y 50%; “esencialmente urbanizadas” menos de 15%.

Efectivo del sector público, por nivel de administración (1987-1995)

<i>Año</i>	<i>Administración Central</i>	<i>Comunidades Autónomas (regiones)</i>	<i>Administración Local</i>	<i>Total sector público</i>
1987	550.800	363.900	309.700	1.815.100
1988	529.000	383.200	359.700	1.910.700
1989	576.400	416.400	372.000	2.069.300
1990	555.200	448.500	389.200	2.121.700
1991	562.700	480.700	417.700	2.176.900
1992	571.700	464.300	401.200	2.142.700
1993	552.900	503.100	395.600	2.107.800
1994	537.400	510.900	393.500	2.048.500
1995	576.400	521.900	396.800	2.121.100

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas.

Evolución de los gastos consolidados del sector público por nivel de administración (1985, 1990, 1994) millones de pta

	1985		1990		1994	
Estado	7.416.923	71,6%	11.507.174	61,1%	16.780.694	60,5%
Comunidades autónomas (Regiones)	1.571.899	15,2%	4.263.584	22,6%	6.998.210	25,3%
Administ. locales	1.375.375	13,3%	3.077.677	16,3%	3.944.580	14,2%
Total	10.364.197	100%	18.848.434	100%	27.723.484	100%

Fuente: Ministerio de Economía.

BIBLIOGRAFÍA

- Quel avenir pour nos campagnes, une politique de développement rural*, OCDE, París 1993.
- Gestión pública rural*, OCDE, París.
- Créer des indicateurs ruraux pour étayer une politique territoriale*, OCDE, París, 1994.
- “Assurer la cohérence des politiques”, *Gestión pública* N° 12, 1996.
- “Alternatives to hierarchy: the rôle and performance of lateral structures inside bureaucracy”, *Australian Journal of Public Administration*, Vol 51, N° 3.
- Governments, information, Advice and Policy Making Advising West European Governments*, Edinburgh University Press.
- Governing in an information Society* Institute for research on public policy, Ottawa.
- La gestión pública à travers les différents niveaux d'Administration*, PUMA, OCDE, 1997.
- Indicateurs Territoriaux de l'Emploi, le point sur le développement rural*, OCDE, 1996.
- Examen de l'OCDE des Politiques Rurales, le Partenariat aux Etats Unis*, OCDE, 1997.
- HUILLET, C. (1998). *Comprehensive strategies for developing rural areas in Europe*.

