

# POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN LA UNIÓN EUROPEA. EL CASO DE ANDALUCÍA\*

Melchor Guzmán G.

## Resumen

Al mismo tiempo que el mundo desarrollado avanza hacia la globalización, con pérdida de poder real de los gobiernos a favor de las corporaciones multinacionales y con fuertes tendencias hacia una cultura mundial homogeneizadora, prolifera el aumento de la identidad local, fortaleciendo el valor de las raíces y enriqueciendo la diversidad y la diferenciación.

El ámbito local ha demostrado ser un entorno adecuado para generar nuevos procesos de desarrollo socioeconómico. Los actores sociales (individuales y colectivos) son los elementos claves del desarrollo; ya no son marionetas que maneja el sistema. Este enfoque del desarrollo (nuevo localismo), que ha emergido en los últimos diez años, supone una estrategia de acción colectiva que persigue mejorar y desarrollar las condiciones de vida de las poblaciones locales mediante la participación de los actores sociales, con el objetivo de establecer modelos locales de sociedad del bienestar. En definitiva se trata de hacer un desarrollo más humano, donde éste sea el objetivo y el motor de las políticas que se lleven a cabo. La creación de “capital social” como reserva de los valores compartidos por una sociedad que le permiten organizar la convivencia manteniendo, la cohesión social, es fundamental en este nuevo enfoque del desarrollo.

Las políticas de desarrollo rural que ha puesto en marcha la Unión Europea desde hace una década, han conseguido implantar en los territorios rurales una dinámica participativa de cambio. En Andalucía (España) la aplicación de estas políticas ha dado lugar a un modelo de desarrollo rural donde la participación de los actores sociales en los procesos de diseño y puesta en marcha de los programas de desarrollo ha sido uno de los principales elementos del éxito conseguido. La sociedad rural ha demostrado tener capacidad de respuesta para organizarse en función de sus intereses y a base de las nuevas oportunidades que ofrecen la aparición de otro tipo de actividades que se han incentivado en el medio rural.

Este proceso, en Andalucía, ha dado lugar a la creación de capital social, como elemento fundamental de sostenibilidad. Los principales componentes de este modelo de desarrollo rural son: la identidad territorial, el fortalecimiento de la articulación socioeconómica, la participación real de los actores individuales y colectivos, la innovación y el efecto demostrativo de las acciones llevadas a cabo, la sinergia generada por la diversificación y el vínculo entre acciones e instituciones, la incorporación de la perspectiva de género y el funcionamiento en red de los grupos de desarrollo. Todo este proceso está produciendo una auténtica revolución silenciosa en el medio rural.

*Palabras claves:* Políticas, desarrollo rural, agricultura, territorio

## CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	65
DINÁMICA DE DESARROLLO EN EL MEDIO RURAL: LOS ACTORES SOCIALES EN EL DESARROLLO RURAL .....	63
EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO RURAL EN LA UNIÓN EUROPEA: DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES A LAS TERRITORIALES.....	64
ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL EN LA UNIÓN EUROPEA: PERÍODO 2000–2006 .....	67
CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE DESARROLLO RURAL: LA PARTICIPACIÓN.....	69
IDENTIDAD TERRITORIAL .....	70
ARTICULACIÓN SOCIOECONÓMICA .....	70
PARTICIPACIÓN.....	71
ESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO.....	71
EXISTENCIA DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL.....	72
NATURALEZA DE LAS ACCIONES LLEVADAS A CABO.....	72
INNOVACIÓN.....	73
EFECTO DEMOSTRATIVO .....	73
DIVERSIFICACIÓN Y VÍNCULOS ENTRE ACCIONES .....	74
PERSPECTIVA DE GÉNERO .....	74
TRABAJO EN RED.....	74
PAPEL DE LAS INSTITUCIONES.....	75
PERSPECTIVAS FUTURAS DEL DESARROLLO RURAL: ELEMENTOS PARA EL DEBATE.....	77
BIBLIOGRAFÍA.....	79

## INTRODUCCIÓN

Al inicio del siglo XXI, nuestra sociedad ha llegado con elevados niveles de bienestar para la población que vive en el “mundo desarrollado”, al mismo tiempo que se mantienen y, en algunos casos aumentan, las desigualdades entre distintas áreas del planeta.

Habitamos en un mundo con múltiples contradicciones que nos obligan permanentemente a hacer un gran esfuerzo para entenderlo y, ni aun así, es posible comprender y mucho menos aceptar, la tremenda paradoja que supone convivir con la era de la globalización, de la información, del trabajo en red y en tiempo real y, al mismo tiempo, la persistencia de las miserias humanas en casi las dos terceras partes de la población mundial.

El ser humano, a pesar del desarrollo tecnológico alcanzado, no ha podido conseguir todavía cubrir las necesidades básicas de sus congéneres; y esto supera cualquier intento de racionalizar nuestro presente. Sin embargo, aun con esta realidad incontrovertible que nos paraliza, es también cierto que estamos en un momento histórico de profundos cambios en las rela-

\* Guzmán, M. 2002. Políticas de desarrollo rural en la Unión Europea. En: Gastó, J., P. Rodrigo e I. Aránguiz. Ordenación Territorial, Desarrollo de Predios y Comunas Rurales. Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

ciones y en el flujo de la información que deben redundar en un desarrollo más igualitario y humano.

Una de las tendencias capitales para este siglo y que tiene que ver con el propio modelo de desarrollo al que nos referiremos más adelante, es el movimiento simultáneo hacia lo global y lo local. Por un lado, cunden las organizaciones supranacionales, las grandes áreas de libre comercio, la primacía del derecho internacional sobre el nacional y la existencia de una ética mundial en las relaciones internacionales; y, por otra parte, renacen con fuerza los nacionalismos culturales, étnicos o religiosos, los regionalismos y hasta las reclamaciones por la identidad local. Actualmente, se censan en el mundo menos de 200 naciones, pero se prevé que para dentro de 50 años se multiplique varias veces este número. Esta misma tendencia disgregadora es visible también en lo económico y en lo cultural. Mientras se producen fusiones entre grandes firmas, la tecnología permite cada vez más la creación de pequeñas empresas, con o sin el uso de Internet, que cubren los vacíos de la demanda que no atienden las grandes corporaciones y satisfacen un mercado cada vez con más demandas de diferenciación. Simultáneamente, al lado de una cultura mundial homogeneizadora y estándar bajo la inspiración del modelo americano, proliferan el aumento de la identidad local, las creaciones autóctonas, el folklore y la gastronomía tradicional, que fortalecen la valoración de las raíces y enriquecen la diversidad y la diferenciación.

Pero estas contradicciones entre lo global y lo local y, que pueden dar lugar a múltiples conflictos en este siglo (ya los estamos padeciendo), son, sin duda, el potencial más importante para conseguir aumentar la calidad de vida de la población mundial. Para ello, como señalan algunos pensadores, es necesario una nueva conciencia moral, que sea razonable, universal y laica, que resalte lo que tenemos en común y nos pueda aproximar, frente a lo que favorece la disgregación y el enfrentamiento. La ética moderna debe basarse en constatar que todos los seres humanos compartimos esencialmente mucho más de lo que nuestras propias culturas nos dan a entender.

Frente a la entrega homicida hacia la perpetuación del narcisismo más excluyente, es preciso el refuerzo de instituciones supranacionales cada vez más amplias y sólidas que eviten que la globalización se limite a los capitales financieros y las tarjetas de crédito; y se extienda al respeto a los derechos humanos, la educación sin trabas para todos, la erradicación de la pobreza y el derecho a una atención médica adecuada.

Es necesario también que esta nueva conciencia moral supedite los objetivos de la sociedad en su conjunto a los objetivos exclusivos de la economía. El enriquecimiento económico es éticamente legítimo sólo si no olvida el compromiso social. La producción fundamental de la sociedad no es tanto la obtención de bie-

nes materiales que en muchos casos, sobre todo en el mundo “desarrollado”, no cubren necesidades básicas del ser humano, sino la fabricación de más humanidad. Hay que comprender que no hemos nacido solamente para disfrutar de los bienes materiales, o para satisfacer las necesidades del Estado, o de la sociedad como ente abstracto, sino para compartir con nuestros semejantes la propia existencia.

En definitiva, se trata de hacer un desarrollo más humano, donde éste sea el objetivo y el motor de las políticas que se lleven a cabo. Los actores sociales deben ser los protagonistas activos de cualquier actuación que se implemente. Éstas y no otras son las bases de la estrategia de desarrollo mundial y de la Unión Europea, objeto de esta ponencia.

No pretendo abordar las políticas de desarrollo de la Unión Europea desde planteamientos grandilocuentes que menoscaben las propias realidades y contradicciones en las que se circunscribe cualquier modelo que se aplique al “primer” mundo; pero sí me parece oportuno partir de algunas reflexiones que nos ayuden a entender el proceso de desarrollo dentro de un contexto mundial más amplio, destacando las profundas esperanzas en la potencialidad que este modelo de desarrollo, basado en el protagonismo de los propios afectados, tiene no ya sólo para el reequilibrio de los territorios de la Unión Europea, sino para mejorar el bienestar de la población mundial. La redacción de estas páginas la he hecho con el convencimiento de que no es posible conseguir un modelo de desarrollo sostenible en ningún territorio, por pequeño que sea, si no se tienen en cuenta otros elementos más globales que refuercen sus aspectos locales.

Sin embargo, no se pretende con esta exposición, en la que se describen las líneas de actuación de la UE en materia de desarrollo rural, con especial atención a Andalucía, extrapolar este modelo de desarrollo a regiones tan alejadas de la realidad europea, sino analizar el momento actual de las políticas de desarrollo para el medio rural en la UE, destacando, más que las propias cifras y cuadros financieros previstos, las características del modelo que se está aplicando desde hace casi una década y del que ya podemos valorar algunos de sus resultados. Intentaré, al mismo tiempo, enriquecer la exposición, recogiendo ciertos elementos de este modelo de desarrollo rural en España y concretamente en Andalucía. Creo que, dada la dimensión territorial y de población de Andalucía, bastantes características de su desarrollo rural son aplicables y extensivas a otros territorios. Será, a partir del intercambio de experiencias y de los resultados de este trabajo, que se podrán establecer los elementos claves de los modelos de desarrollo rural, a uno y otro lado del Atlántico, que son adecuados y aprovechables para cada realidad concreta.

El contenido de la exposición lo he dividido en varios apartados. En primer lugar, haré referencia a la dinámica de desarrollo en el medio rural, destacando el papel de los agentes sociales y la aplicación de la teoría del nuevo localismo a los territorios rurales.

A continuación se describirá la evolución que han tenido las políticas sobre el medio rural en la UE, pasando de planteamientos iniciales basados en las políticas sectoriales y de precios (paradigma agrarista), a las políticas territoriales (paradigma ruralista).

En el cuarto apartado nos detendremos a comentar las estrategias de desarrollo rural para el período 2000–2006, después de la última reforma de la Política Agraria Comunitaria aprobada por el Consejo Europeo en la pasada cumbre de Berlín. Para analizar en el apartado quinto, las características y los logros, sobre todo desde el punto de vista cualitativo, del modelo de desarrollo rural que se está aplicando.

Por último, se recogen algunas reflexiones sobre las perspectivas futuras del desarrollo rural, introduciendo elementos para el debate sobre el papel que las instituciones y los propios agentes sociales deben tener en la consolidación del modelo.

## **DINÁMICA DE DESARROLLO EN EL MEDIO RURAL: LOS ACTORES SOCIALES EN EL DESARROLLO RURAL**

Hasta la década de 1970 las estrategias de desarrollo imperantes se basaban en la existencia de grandes núcleos industriales que, teóricamente, aprovechaban las ventajas comparativas que ciertas zonas ofrecían y las economías de escala que las grandes dimensiones producen. Este desarrollo estaba impulsado desde el sector público y lo llevaba a cabo la burguesía existente en cada una de las áreas geográficas. Este modelo no sólo se mostró insuficiente para resolver los problemas que tenían planteados estas zonas, sino que, en muchos casos, los agravaba.

Desde finales de la década de 1980 y, fundamentalmente en la última década del siglo XX, se ponen en marcha programas de desarrollo que tratan de aprovechar, de la forma más racional y eficaz posible, los recursos de una determinada zona, potenciando sus peculiaridades, diversificando sus producciones y afirmando su identidad propia frente a otras áreas. Estos programas han posibilitado, sobre todo en las regiones más desfavorecidas de Europa, la renovación de los actores sociales y su puesta en acción para construir la sociedad que desean tener en el futuro. Uno de los éxitos de estas actuaciones ha residido en circunscribirse a una escala territorial reducida (local o comarcal), en haber conseguido una participación efectiva de su población y, en recuperar e identificar recursos locales ociosos o infrautilizados que han sido integrados en una estrategia de desarrollo consensuada por

los diferentes grupos de interés. Estos proyectos se han desarrollado, además, en un proceso de democratización creciente en la toma de decisiones por parte de los gobiernos locales, que han demostrado eficacia para ordenar determinadas actividades en dicho entorno y atender ciertos servicios sociales.

Todo ello ha conducido a pensar que el ámbito local es un entorno adecuado para generar nuevos procesos de desarrollo socioeconómico. Los actores sociales (individuales o colectivos) son los elementos claves del desarrollo, y, ya no son marionetas que maneja el sistema. El concepto de estructura (estructuralismo) ha quedado relegado, presentándose un escenario más complejo que aquel que existía en la década de 1960. Este fenómeno de reciente emergencia (últimos diez años), ha sido denominado como “nuevo localismo” y supone una estrategia de acción colectiva que persigue mejorar y desarrollar las condiciones de vida de las poblaciones locales mediante la participación de los actores sociales, con el objetivo de establecer modelos locales de sociedad del bienestar.

El nuevo localismo aparece en un marco de oportunidades favorables al final del milenio, al ser visto como una forma de autogeneración frente a procesos de magnitud más grande, como la globalización, en la que los individuos pierden parte de su autonomía. Actualmente, es difícil no sumarse a este individualismo metodológico, por el que asumimos que cualquier ente de naturaleza social que queramos nombrar (sistema social, sociedad rural, grupo de interés...), sólo puede analizarse por referencia a los actores individuales y colectivos que lo dotan de existencia. Este contexto está caracterizado, además, por ser un período de cambio que afecta a todas las facetas de la vida social, económica y cultural, a la que tampoco es ajena la sociedad rural. La complejidad de todo un entramado de tendencias, entre las que se encuentran: la liberalización de los mercados, el proceso de construcción europea, las nuevas demandas de la sociedad en materia de calidad y protección medioambiental, la crisis del estado del bienestar, la pérdida de importancia relativa de la agricultura en la economía, la diversificación de actividades en el medio rural..., definen una nueva estructura de oportunidades para la acción de los actores sociales en el medio rural. Esta complejidad hace que el proceso de cambio sea percibido de forma distinta por los diferentes actores sociales. Así, normalmente, estos cambios son asumidos por los agricultores como procesos de crisis que les afectan en sus rentas y expectativas, mientras que el resto de la sociedad rural los percibe como nuevas oportunidades.

La comunidad local dispone de un conjunto de recursos no sólo económicos, sino también humanos, institucionales y culturales, que constituyen su potencial de desarrollo endógeno. El nuevo localismo tiene, pues, una dimensión política (la participación), una dimensión económica (el desarrollo endógeno y autocentra-

do) y, una dimensión sociocultural (la creación de un modelo local de bienestar social). La toma de conciencia de la necesidad de propiciar una nueva dinámica de desarrollo de la comunidad local, se pone de manifiesto cuando los actores locales definen un itinerario colectivo o estrategia de desarrollo sobre la base de los recursos disponibles para conseguir una situación más favorable. En este sentido, la estrategia definida por cada comunidad es única, puesto que es formulada por sus propios protagonistas para mejorar su calidad de vida, lo que lleva a considerar al territorio como un factor estratégico de oportunidades de desarrollo, puesto que en él se sustentan el entramado de relaciones sociales de la cultura local y factores “no transferibles” propios de la colectividad.

Desde la perspectiva del nuevo localismo que se está aplicando al modelo de desarrollo rural en la UE, no cabe duda de la importancia que tiene el protagonismo activo de los actores sociales. Sin embargo, como decíamos antes, el cambio es percibido de forma distinta por cada colectivo y los actores presentes se relacionan de forma diferente con la comunidad desde el punto de vista de su desarrollo. Por ello, es importante hacer un esfuerzo de clasificación de esos agentes sociales que nos permita analizar con precisión su actitud frente al proceso de desarrollo. Esto es lo que se ha hecho en una reciente investigación que el Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía y el Departamento de Ciencias Sociales Agrarias de la UPM han llevado a cabo, elaborando una tipología de actores en función de su relación con el sistema de referencia. De esta forma definen seis tipos:

- actores pasivos, los constituyen personas que residen en la comunidad pero que no participan directamente en la actividad económica;
- actores tradicionales no innovadores, son personas que desarrollan actividades tradicionales dentro de la comunidad;
- actores tradicionales innovadores, son personas que sobre la base de actividades tradicionales emprenden iniciativas de expansión, de la innovación o de aumento del valor añadido;
- nuevos actores, son miembros de la comunidad que se involucran en el aprovechamiento de recursos y oportunidades no explotadas;
- actores externos, son personas y organizaciones que actúan en la comarca en actividades dirigidas desde fuera;
- actores públicos, que pueden ser externos (gobiernos e instituciones nacionales y regionales) e internos (gobierno e instituciones locales).

Cada uno de los actores definidos ha jugado y juega un papel determinado en los procesos de desarrollo emprendidos, en unos casos más activo que en otros. Pero, sin duda, el desarrollo de cada comunidad local descansa en la capacidad que tengan los actores socia-

les para promoverlo y en el permanente equilibrio entre las políticas públicas y el papel de los actores.

## **EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO RURAL EN LA UNIÓN EUROPEA: DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES A LAS TERRITORIALES**

La mayor parte de los autores consideran que la economía del desarrollo como subdisciplina científica no aparece hasta después de la II Guerra Mundial. La economía del desarrollo nace en las décadas de 1940 y 1950 y se conoce como Teoría de la Modernización, identificando el desarrollo con el desarrollo económico y éste con el incremento del PIB. Se basa en un modelo de economía dual con un sector tradicional, superpoblado, rural y de subsistencia; y otro moderno, urbano, industrial y con alta productividad.

En las décadas de 1950 y 1960, las teorías del desarrollo se hacen más complejas, al considerar otros aspectos, además del crecimiento económico, como el empleo, la relación desigual centro-periferia, o la remuneración de los factores en función del excedente económico.

En las décadas de 1970 y 1980 se impone el enfoque neoclásico basado en la eficiencia del mercado y en las ventajas del comercio internacional, pero al mismo tiempo se abren paso las llamadas Teorías Alternativas del desarrollo y se abandonan los grandes objetivos. Se trataba de cubrir las necesidades básicas del ser humano pasando del símil desarrollo-riqueza al de desarrollo-no pobreza. En estos años aparece también el concepto de ecodesarrollo que se amplía después a lo que hoy entendemos por desarrollo sostenible (aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para que satisfagan las suyas). Paralelamente aparece el concepto de desarrollo rural, independiente del desarrollo económico, como aquella estrategia diseñada para mejorar el nivel de vida económico y social de grupos específicos de población (rural).

A partir de ese momento, ya en la década de 1990, las principales corrientes que se originan del desarrollo rural tratarán de compatibilizar la necesidad de utilizar los recursos endógenos del medio rural, con la integración de otras actividades, además de la agraria, diversificando la economía local y, sobre todo, contando con la participación de la población.

La situación actual del concepto de desarrollo rural, reconoce una gran diversidad de experiencias, configurándose como una estrategia de desarrollo “a la carta” que se ajusta a las necesidades de cada zona y reconoce el territorio como un factor estratégico de oportunidades, dado que representa un entramado de relaciones donde la cultura local, la población y las instituciones

públicas y privadas, intervienen para definir su proceso de desarrollo.

Si tuviéramos que resumir en pocas frases la evolución que han tenido las teorías sobre el desarrollo desde la década de 1940 hasta nuestros días, podríamos decir que se ha pasado de planteamientos de arriba-abajo, con grandes objetivos y donde la población era un recurso más del proceso, muchas veces ni siquiera el más importante; a la apuesta por modelos de abajo-arriba, donde la participación de la población es esencial. No se concibe un desarrollo sostenible sin que los agentes sociales y económicos estén implicados, no ya solamente en las actuaciones planteadas, sino en el propio diseño de las estrategias.

La Unión Europea no ha sido ajena a la evolución del concepto de desarrollo y, concretamente del desarrollo rural. A los procesos de cambio han contribuido elementos externos como los que hemos comentado, además de la presión internacional a través del GATT y luego de la OMC para disminuir el nivel de protección a la agricultura; y sobre todo aspectos internos derivados de la propia dinámica de aplicación de las políticas agrarias en los países miembros. Desde la firma del Tratado de Roma en 1957 y la Conferencia de Stressa en 1958, donde comienza el primer Plan Mansholt, hasta la década de 1980, la Política Agraria Común se ha caracterizado por el apoyo a los sectores agrarios vía precios. Los principios que se marcaron al constituir el mercado común europeo – incrementar la productividad, asegurar un nivel de vida equitativo para la población rural, contribuir a la estabilidad de los mercados y garantizar los aprovisionamientos a precios razonables para los consumidores – se habían conseguido en bastante medida hasta tal punto que uno de los problemas que motivó los cambios fue la aparición de excedentes y un continuo incremento de los gastos financieros.

En 1988, con la publicación por parte de la Comisión del documento “El futuro del mundo rural”, se produce un punto de inflexión en las políticas de actuación sobre el medio rural. Se implantan las cuotas de producción y, como consecuencia, las tasas de corresponsabilidad; y se ponen en marcha drásticos mecanismos de reducción de excedentes. Al mismo tiempo, como consecuencia de algunos desequilibrios regionales producidos, en parte, por la aplicación de la PAC, se comienzan a diseñar otro tipo de políticas que se denominan de estructuras, que no van ligadas directamente a la producción agraria, sino a los territorios, teniendo en cuenta también la renta de los agricultores. Este es el comienzo de las actuaciones en desarrollo rural tal y como se entiende en la propia terminología de la Unión Europea. Se pretendía con estas nuevas políticas:

- Mayor cohesión económica y social en la Comunidad ampliada, de mayor diversidad regional.

- Ajustarlas a la realidad de los mercados internacionales.
- Proteger el medio ambiente y conservar el patrimonio natural.

En 1992 se llevó a cabo la reformulación de la Política Agraria, a partir de los nuevos planteamientos, configurándose claramente desde ese momento dos grandes tipos de agricultura. Por un lado, la agricultura competitiva sin problemas estructurales y que se había modernizado a la sombra de la protección comunitaria; y de otra parte, la agricultura no competitiva, con graves problemas estructurales, pero que representaba amplias zonas de los países miembros y cuyo mantenimiento es imprescindible para evitar el abandono de la población y gravísimos problemas medioambientales.

Sin embargo, a pesar de esta reformulación, la mayor parte de los fondos destinados a la Agricultura seguían yendo a parar a las mismas manos, aunque modificando la fórmula (vía superficie y no vía precios como hasta entonces). Lógicamente, esto ha sido posible porque ha existido un alto grado de consenso entre los países miembros de la UE, condicionado por el poder electoral de los agricultores y el predominio de los intereses de la agricultura ante la opinión que los consumidores tienen de ella.

La PAC fue, en las primeras décadas de su aplicación, un ejemplo de la fortaleza que una comunidad fuertemente vinculada podía conseguir. Aunque, al no haberse previsto en sus inicios la asignación de otros objetivos más amplios que los meramente productivos, y al no haberse comprometido tampoco que la política debe cambiar para ir incorporando los resultados alcanzados en la misma (Grupo de Brugges), ha ido germinando la idea de que la PAC ya no tiene sentido ni para los agricultores ni para los consumidores y, puede ser, en cierta forma, un obstáculo para la construcción europea. De hecho, cada vez son más frecuentes los desacuerdos entre los miembros de la Comisión, entre los Estados y entre organizaciones profesionales de productores.

La necesidad de legitimar la PAC ha incentivado su evolución desde un enfoque agrarista, relacionado básicamente con el incremento de las producciones, a otro ruralista, para dar respuesta adecuada a las nuevas demandas que la sociedad hace al medio rural (producción de alimentos de calidad y de forma respetuosa con el medio ambiente, espacios de recreo y ocio y, reductos de esencias y tradiciones que conforman una cultura que no se quiere perder), que complementan las formas de vida urbana a menudo caracterizadas por un alto grado de malestar creado por la modernidad y las formas de producción industrial.

En esta línea, la “Declaración de Cork” en 1996 y diferentes informes emitidos por grupos de expertos (Buckwell, Brugges...), dan orientaciones sobre cómo debería ser la Política Agraria y de desarrollo rural.

Debe asegurarse una agricultura económicamente eficiente y medioambientalmente sostenible y estimular el desarrollo equilibrado de todas las zonas rurales de la UE, mediante un conjunto de instrumentos que aseguran la consecución de los objetivos propuestos. Así, por ejemplo, la estabilización de los mercados podría conseguirse reduciendo los precios de mercado en la OCM, igualándolos a los del mercado mundial. Las ayudas agroambientales y la política de estructuras que acompañan a la PAC, deben transformarse, paulatinamente, en pagos de conservación medioambiental y del paisaje natural; y en incentivos al desarrollo rural en el segundo caso. De esta forma se podrían mantener una parte de las ayudas ligadas a la actividad agraria de las explotaciones y otras ligadas a criterios no productivos en función de los bienes y servicios aportados por el medio rural.

Esto supondría cierto avance en los compromisos y presiones que desde la OMC llegan a la UE en cuanto a la liberalización de los mercados agrarios y, por otro lado, legitimaría internamente las actuaciones en el medio rural, al comprobar el ciudadano europeo que los fondos públicos destinados a los territorios rurales responden a sus exigencias.

Sin embargo, las últimas negociaciones de la PAC en el marco de la Agenda 2000 y las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Berlín en marzo de 1999, muestran un marco financiero muy austero, una política de cohesión económica y social que pierde peso relativo y escasos recursos para abordar las adhesiones de los países del este y del centro de Europa en los próximos años.

En cuanto a desarrollo rural se refiere, la reforma de los Fondos Estructurales (1988) permitió a la UE poner en marcha actuaciones destinadas a reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad y a reducir las diferencias existentes entre sus diversas regiones. A partir de la cumbre de Edimburgo en 1992, se refuerzan estos objetivos y se pone en marcha el marco financiero para el período 1994–1999. Se establecen cinco objetivos prioritarios, dos de los cuales afectan de forma importante a España (Objetivos 1 y 5b). Sobre todo el primero destinado a regiones menos desarrolladas, con un PIB/habitante inferior al 75% de la media comunitaria, que afecta a 10 comunidades autónomas, entre ellas, Andalucía y Canarias y que cubre el 77,7% del territorio nacional y 54,9% de su población. Basándose en estos objetivos, los gobiernos nacionales, en colaboración con las comunidades autónomas, elaboran los Planes de Desarrollo Regional a partir de los cuales la UE aprueba los Marcos Comunitarios de Apoyo que se materializan a través de los Programas Operativos. Como instrumentos específicos de desarrollo rural se ponen en marcha distintas iniciativas y programas. La primera de ellas es la iniciativa LEADER I para el período 1991–1994, que es el comienzo de la implantación en el territorio de los nue-

vos modelos de desarrollo participativo. Esta iniciativa permitía la actuación directa de la Comisión en el territorio, independientemente de los Estados miembros, complementando las políticas nacionales plasmadas en los Marcos Comunitarios de Apoyo; y tratando de explorar la viabilidad de nuevas vías o soluciones innovadoras.

La iniciativa LEADER I continuó con la LEADER II (1994–1999) y con el Programa de Diversificación rural, PRODER (1994–1999), que han supuesto una cobertura territorial muy importante, sobre todo de algunas regiones comunitarias como Andalucía (el 89% del territorio, el 85% de los municipios y más del 43% de la población). En España se formaron 52 grupos de acción local en la iniciativa LEADER I, 133 grupos en la LEADER II y, 100 dentro del programa PRODER.

Las diferencias entre las iniciativas comunitarias y las políticas de estructuras tradicional articulada en los Programas Operativos (exceptuando el programa PRODER) radica en el espacio territorial en que son aplicados, en el mecanismo de participación social de los agentes implicados, en la financiación y en el ámbito de programación, según se recoge en el Cuadro 1.

La singularidad de estos instrumentos de la política de desarrollo rural está en la forma de llevar a cabo las actuaciones y en las propias características de las acciones realizadas. Se trata de constituir en el territorio, Grupos de Acción Local (GAL), en el que estén representados todos los agentes sociales de la comarca, que son los auténticos responsables del diseño y la ejecución del programa de desarrollo y, de seleccionar aquellas actuaciones que sean suficientemente innovadoras y demostrativas para que tengan un efecto dinamizador y multiplicador en el territorio.

**Cuadro 1. Diferencias entre las iniciativas comunitarias y las políticas de estructuras tradicionales**

	<b>Iniciativa LEADER y programa PRODER</b>	<b>Prog. Operativos Regionales</b>
Ámbito Territorial	Enfoque local	Enfoque regional
Participación Social	Enfoque ascendente	Enfoque descendente
Financiación	Descentralizada	Centralizada
Programación	Local	Regional

Fuente: El Autor

En la evolución de las Políticas de desarrollo rural de la UE se distingue una serie de fases diferenciadas. En una primera fase se implantó el modelo consiguiendo organizar en el territorio grupos de desarrollo rural a partir de los propios agentes sociales y económicos de las zonas.

La segunda fase ha consistido en la expansión territorial y la consolidación de este modelo, lo que ha permitido ver la verdadera potencialidad de las nuevas formas de trabajo que se estaban empleando, pero al mismo tiempo se ha podido comprobar que la interconexión entre los grupos y el aprovechamiento del saber-hacer de cada territorio fuera de su propio ámbito es fundamental para consolidar y afianzar los objetivos propuestos.

En la tercera fase, que se desarrollará en los próximos años, el modelo de desarrollo deberá, desde el territorio, conseguir aprovechar todas las sinergias de la colaboración con otros grupos. De esta forma, se logrará que el entramado de grupos de desarrollo que existen sean esenciales para mejorar la calidad de vida de la población rural y asegurar su ligazón al territorio. En esta tercera generación del desarrollo se debe llegar desde lo local a lo global, única forma de consolidar de cara al futuro el modelo que se está implementando.

### **ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL EN LA UNIÓN EUROPEA: PERÍODO 2000–2006**

El Consejo Europeo, reunido en Berlín los días 24 y 25 de marzo de 1999, adoptó, después de muchas negociaciones para concordar intereses contrapuestos, el acuerdo político sobre el contenido de la “Agenda 2000” para el período 2000–2006. El acuerdo incluye las perspectivas financieras para el citado período y el proyecto de reglamentación de las ayudas estructurales, la Política Agraria Común y los instrumentos de preadhesión de los países candidatos.

La “Agenda 2000” supone la culminación de un largo proceso de debate interno que se plasma en un conjunto de reformas previstas para hacer frente a los retos que la UE tiene en los próximos años, entre los que destacamos:

- La creciente competencia provocada por la globalización de la economía, que hace necesario reequilibrar permanentemente las desigualdades territoriales o de grupos sociales más frágiles.
- El control presupuestario necesario para conseguir la unión económica y monetaria.
- La futura ampliación a países que suman 105 millones de habitantes, con una renta per cápita que no llega al tercio de la media comunitaria actual.

Para conseguir dar una respuesta adecuada a estos retos, se realiza una modificación profunda de los fondos estructurales como instrumentos de la política de cohesión económica y social de la Unión Europea; y se simplifican los objetivos prioritarios que se habían establecido, quedando solamente tres (seis anteriormente):

**Objetivo 1. Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.**

Para el período 2000–2006 se integrarán en este objetivo: las regiones cuyo PIB por habitante sea inferior al 75% de la media comunitaria; las regiones ultraperiféricas (los departamentos franceses de ultramar, las Azores, Madeira y las Islas Canarias) que están todas ellas por debajo del 75%; y las regiones que se integraban en el objetivo 6 anterior, tras la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia.

**Objetivo 2. Apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales.**

Las regiones que se integran dentro de este objetivo son las que atraviesan cambios económicos y sociales en los sectores de la industria y los servicios, las zonas rurales en declive, las zonas urbanas con dificultades y las dependientes de la pesca en crisis. Esto cubrirá un 18% máximo de población de la Unión, del que el 5% corresponderá a zonas rurales.

**Objetivo 3. Apoyar la adaptación y la modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo.**

Puede intervenir en todo el territorio de la UE, salvo en las zonas cubiertas por el objetivo 1.

Para garantizar la consecución de estos objetivos, el esfuerzo presupuestario para el período considerado será de 213.000 millones de euros, de los que 195.000 millones son de Fondos Estructurales y 18.000 millones de los Fondos de Cohesión (los países beneficiarios de este Fondo son España, Grecia, Irlanda y Portugal, donde el PIB no supera el 90% de la media de la Unión). El reparto de los Fondos Estructurales entre los objetivos prioritarios y su volumen para el período 2000–2006 se muestra en el Cuadro 2.

Al igual que sucedía en el período anterior, los Estados miembros elaborarán sus planes y acordarán con la Comisión los Marcos Comunitarios de Apoyo, los Programas Operativos y los Documentos Únicos de Programación, en los que se abarcarán los ejes estratégicos, las asignaciones financieras y las normas de aplicación. Los límites máximos de porcentajes de cofinanciación se modifican a la baja respecto del período anterior, fijándose en:

- 50% para los Estados beneficiarios de los Fondos de Cohesión (antes 75%).
- 40% en las demás regiones del objetivo 1.
- 25% en las zonas subvencionables por el objetivo 2.

**Cuadro 2. Fondos estructurales por objetivos (2000–2006)**

Objetivo	Importe (millones euros)	Fondos Estructurales
Objetivo 1	135.900 (69,7%)	FEDER, FSE, FEOGA–O, IFOP
Objetivo 2	22.500 (11,5%)	FEDER, FSE
Objetivo 3	24.050 (12,3%)	FSE

Fuente: El Autor

Donde:

- FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- FSE: Fondo Social Europeo.
- FEOGA–O: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección Orientación.
- IFOP: Instrumento Financiero para la Pesca.

Las iniciativas comunitarias se reducen y simplifican también de trece que existían anteriormente a sólo cuatro:

- INTERREG, para fomentar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional con el objetivo de posibilitar un desarrollo y una ordenación del territorio europeo armonioso y equilibrado.
- URBAN, para la rehabilitación económica y social de las ciudades y los barrios en crisis.
- LEADER +, para fomentar el desarrollo rural a través de los Grupos de Acción Local (nos referiremos a ella más adelante).
- EQUAL, para fomentar los nuevos medios de lucha contra las desigualdades y discriminaciones de cualquier tipo en el mercado laboral.

Para el período considerado se dedicará un 5,35% de los fondos estructurales a las cuatro iniciativas y un 0,65% a financiar medidas innovadoras y de asistencia técnica a nivel comunitario.

La nueva política de desarrollo rural, que se integra en las reformas recogidas en la Agenda 2000, contribuirá a establecer un marco coherente y sostenible para el futuro de las zonas rurales europeas; y se rige por un enfoque integrado y multisectorial. Por una parte, se reconoce que la Agricultura desempeña una serie de funciones entre las que se encuentra la conservación del patrimonio rural; por otra parte, admite que la creación de fuentes alternativas de ingresos forma parte de la política de desarrollo rural.

Los principios que marcan la nueva política de desarrollo rural son la descentralización de las responsabilidades (subsidiaridad) y la flexibilidad. Son los estados miembros y sus comunidades autónomas o regiones a las que corresponde la presentación de propuestas para los programas de desarrollo rural, a un nivel geográfico adecuado.

La regulación de la nueva Política de desarrollo rural, aparte de la iniciativa LEADER+ antes señalada, se basa en los reglamentos siguientes:

- Reglamento (CE) N° 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre ayuda al desarrollo rural, a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).
- Reglamento (CE) N° 1750/1999, de la Comisión de 23 de julio de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) N° 1257/1999 del Consejo.
- Reglamento (CE) N° 2603/1999 de la Comisión, de 9 de diciembre de 1999, por el que se establecen disposiciones transitorias para la ayuda al desarrollo rural previstas en el Reglamento N° 1257.

El Reglamento N° 1257 establece el marco de las ayudas comunitarias a favor del desarrollo rural sostenible. Por primera vez se da un importante paso legislativo con carácter general a todos los países miembros y con unos objetivos horizontales. Esto supone de forma explícita la consideración de la política de desarrollo rural como segundo pilar de la PAC. Las medidas que contempla este Reglamento son:

1. Inversiones en las explotaciones agrarias;
2. Instalación de jóvenes agricultores;
3. Formación;
4. Cese anticipado de la actividad agraria;
5. Zonas desfavorecidas y zonas con limitaciones medioambientales específicas;
6. Medidas agroambientales;
7. Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas;
8. Silvicultura;
9. Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales<sup>1</sup>.

Las ayudas comunitarias a las diferentes medidas serán financiadas por los siguientes fondos:

- FEOGA–Garantía: para el cese anticipado de la actividad agraria, las zonas desfavorecidas y las zonas con restricciones medioambientales, las medidas agroambientales y la reforestación. También incluye el resto de medidas en regiones fuera del Objetivo 1.
- FEOGA–Orientación: para el resto de medidas en las zonas cubiertas por el Objetivo 1.

La programación y elaboración de los programas de desarrollo rural<sup>2</sup> serán preparadas por las autoridades que designe el Estado miembro, integrándose todas las medidas para una misma zona en un único programa. Estos programas abarcarán un período de siete años a

<sup>1</sup> Estas medidas tendrán como objeto: la mejora de tierras; la reparcelación de tierras; establecimiento de servicios a las explotaciones agrarias; la comercialización de productos agrícolas de calidad; servicios de abastecimiento básico para las poblaciones rurales; la conservación del patrimonio rural; la diversificación de actividades en el ámbito agrario; la gestión de recursos hídricos agrícolas; el desarrollo y mejora de las infraestructuras rurales; el fomento del turismo y el artesanado; la conservación del medio ambiente y la mejora del bienestar de los animales; la recuperación de la capacidad de producción agraria dañada por desastres naturales y el establecimiento de las medidas de prevención adecuadas; y, la ingeniería financiera.

<sup>2</sup> En el Reglamento N° 1750/1999 de desarrollo del que estamos comentando, aparece en un anexo una pormenorización de los contenidos de los programas de desarrollo rural.

partir del 1 de enero 2000 y se presentarán dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigor del presente reglamento.

Los fondos monetarios que se van a aplicar durante el período considerado a la nueva PAC, se presentan en el Cuadro 3. Como se observa en este último, el presupuesto que se va a destinar a las medidas incluidas en el Reglamento de Desarrollo Rural es bajo, en comparación con los fondos destinados al resto de PAC. Es verdad que estas cantidades suponen un incremento significativo de fondos respecto del período financiero anterior. Sin embargo, las medidas que contiene el Reglamento tienen mucho parecido a otras políticas de estructuras anteriores.

Este reglamento ha defraudado en bastante medida las expectativas del mundo rural en sentido amplio, ya que tiene un marcado carácter “agrarista”, incluso en la utilización de la terminología. Las políticas de desarrollo rural siguen siendo, a pesar del avance, dependientes de las políticas agrarias.

Además de este reglamento de desarrollo rural, la Comunidad ha aprobado el proyecto de directrices de una nueva iniciativa LEADER, el LEADER+ para el período 2000–2006, como ya indicamos anteriormente. En consonancia con el espíritu de las iniciativas LEADER I y II mantiene el enfoque ascendente, el ámbito local, el apoyo a la innovación como uno de sus valores fundamentales, la cooperación transnacional y el trabajo en red. El LEADER+ se articulará en los siguientes ejes:

1. Apoyo a las estrategias de desarrollo rural territoriales, integradas y experimentales, que se basen en un enfoque ascendente y de partenariado horizontal.
2. Apoyo a la cooperación inter-territorial y transnacional.
3. Conexión en red del conjunto de los territorios rurales de la Unión Europea, sean o no beneficiarios de la iniciativa, así como a todos los actores del desarrollo rural.

**Cuadro 3. Gastos del 2000 al 2006 (En millones de euros, precios 1999<sup>1</sup>)**

	Total futura PAC	a) mercados <sup>2</sup>	b) desarrollo rural <sup>3</sup>
2000	40.920	36.620	4.300
2001	42.800	38.480	4.320
2002	43.900	39.570	4.330
2003	43.770	39.430	4.340
2004	42.760	38.410	4.350
2005	41.930	37.570	4.360
2006	41.660	37.290	4.370
Total	297.740	267.370	30.370

Fuente: El Autor

<sup>1</sup> Para el cálculo de la cifra de precios corrientes, se utilizará un coeficiente corrector del 2%. <sup>2</sup> Incluye las medidas veterinarias y

fitosanitarias pero quedan excluidas las medidas de acompañamiento. <sup>3</sup> Incluye todas las acciones de desarrollo rural cofinanciadas por la Comisión europea y los Estados miembros. Se añaden a estos gastos las acciones de desarrollo rural no incluidas en el programa Objetivo 1, financiados actualmente por el FEOGA–Orientación. Estas cifras corresponden a la media anual de la propuesta de la Comisión para la Agenda 2000.

A diferencia de las iniciativas predecesoras, todas las zonas rurales de los países miembros serán subvencionables y se establece la posibilidad de cofinanciar proyectos conjuntos de desarrollo rural entre grupos LEADER, dentro del mismo Estado miembro o entre diferentes Estados. Además, permite la introducción de temas prioritarios a escala europea alrededor de los cuales deberán centrarse los planes de desarrollo local integrados; la utilización de las tecnologías de la información en zonas rurales; la mejora de la calidad de vida en estas zonas; la aportación de valor añadido a los productos locales y el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales y culturales; dando prioridad a las estrategias centradas en la igualdad de oportunidades para mujeres y jóvenes de las zonas rurales.

El LEADER+ está destinado a apoyar de forma prioritaria las iniciativas con carácter “piloto”, entendiendo por este concepto:

- La emergencia de nuevos productos y servicios que incorporen especificidades en lo local.
- Nuevos métodos que permitan combinar entre ellos los recursos humanos, naturales y/o financieros del territorio.
- Las combinaciones y uniones entre sectores de la economía tradicionalmente separados.
- Formas originales de organización y de implicación de la población local dentro del proceso de toma de decisiones y de la puesta en marcha del proyecto.

La contribución total de los presupuestos comunitarios a esta iniciativa para el período 2000–2006 es de 2.020 millones de euros a precios de 1999, siendo el FEOGA–Orientación el único fondo que financiará estas medidas. La cofinanciación comunitaria no podrá sobrepasar el 75% del coste total subvencionable en las regiones del Objetivo 1; y el 50% para las regiones fuera de este objetivo. La presentación de propuestas tendrá un plazo de seis meses a partir de la publicación de la Comunicación de la Comisión en el DOCE.

Además de la iniciativa LEADER+, la Administración española puede definir dentro del nuevo Marco Comunitario de Apoyo (2000–2006), programas regionales de desarrollo rural, como el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de zonas rurales (PRODER).

### **CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE DESARROLLO RURAL: LA PARTICIPACIÓN**

La aplicación en el territorio comunitario de las políticas de desarrollo rural, sobre todo las iniciativas

LEADER I y II y el programa PRODER, han dado lugar, desde 1991, en que comenzaron a llevarse a cabo, a la consolidación de un modelo de desarrollo que ha permitido la dinamización y la articulación de muchas zonas rurales en la Unión Europea. La participación de los actores sociales en los procesos de implementación de los Programas de desarrollo rural han sido uno de los principales elementos del éxito conseguido. La sociedad rural ha demostrado, en general, tener capacidad de respuesta para organizarse en función de sus intereses y sobre la base de las nuevas oportunidades que ofrecen la aparición de otro tipo de actividades que se han incentivado en el medio rural.

La creación y justificación posterior en el territorio, de los grupos de acción local ha supuesto un elemento clave, al proveer a los territorios rurales de una estructura de oportunidades nueva, de carácter participativo, desde donde poder dirigir su propio desarrollo.

Este proceso ha dado lugar a un modelo de desarrollo rural, cuyas características más importantes vamos a analizar seguidamente. Para ello se ha utilizado la experiencia de Andalucía, a partir de la Evaluación Intermedia de la iniciativa LEADER II, que realizó la empresa pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía (D a p), para la Consejería de Agricultura y Pesca. Podemos asegurar que los elementos que a continuación se destacan son, en bastante medida, extrapolables a otras zonas de España y de la UE en su conjunto.

## **IDENTIDAD TERRITORIAL**

De acuerdo con el criterio territorial definido por la iniciativa LEADER, la mayor parte de los programas correspondieron a comarcas con bajo nivel de desarrollo y con una fuerte identidad territorial y cultural.

La existencia de factores socioeconómicos desfavorables condicionaron de forma significativa los primeros momentos del proceso de desarrollo (envejecimiento de la población, altas tasas de desempleo, desarticulación territorial, aislamiento, inexistencia de cultura empresarial, bajo PIB, etc.). Esta situación se agravó ante la necesidad de romper con una dinámica de depresión que se venía arrastrando desde hacía tiempo.

Sin embargo, aquellos territorios que contaban con una fuerte identidad cultural (o que han sido capaces de reconstruirla como un elemento más de su estrategia de desarrollo) y aquellos con experiencias de trabajo cooperativo y social, han sido capaces de propiciar más fácilmente situaciones de cambio.

Quedan, sin embargo, comarcas en las que aún no se ha consolidado el sentimiento de pertenencia a un territorio; y lo que es más importante, en las que falta la colaboración y el trabajo en equipo por un futuro mejor, a base de una estrategia de desarrollo común.

En los antecedentes de las experiencias de desarrollo rural, el sector público ha asumido con frecuencia la función de detonar el proceso de desarrollo, responsabilizándose inicialmente de la dinamización, apoyo técnico y financiero de los programas. En la mayoría de los Grupos de desarrollo rural, el estamento político ha tenido un papel decisivo, fundamentalmente en el ámbito local y comarcal, aunque en ocasiones, instituciones de ámbito regional, han conseguido unificar criterios de actuación ante la falta de consenso de las instituciones locales.

## **ARTICULACIÓN SOCIOECONÓMICA**

La sociedad rural se caracteriza por su elevado grado de desarticulación. El periodo de adquisición de capacidades, sirvió para crear cierto consenso y definir un programa de desarrollo que condujese a la Iniciativa LEADER II, pero con frecuencia ha resultado un periodo demasiado corto como para conseguir mejorar la articulación social. Éste ha sido un proceso mucho más lento, resultado de numerosas convocatorias locales y comarcales, de la labor diaria realizada por el CEDER, de la participación conseguida, la difusión realizada, etc. La adquisición de capacidades debería ser un objetivo permanente de cualquier iniciativa de desarrollo en el medio rural y no un periodo concreto como estaba planteado.

Desde el inicio del programa LEADER, la participación local ha sido uno de los grandes retos asumidos. Los resultados hasta ahora obtenidos demuestran que la sociedad rural, pese a su carácter “deprimido”, ha tenido cierta capacidad de respuesta. Para conseguir la participación en el proceso de desarrollo rural, ha sido necesario un “gran esfuerzo de imaginación”; y los mejores resultados se han obtenido en aquellas situaciones en las que se han utilizado los “instrumentos” de dinamización adecuados y “distintas fórmulas” de participación entre agentes económicos, sociales e institucionales.

Las formas de participación que han resultado más efectivas son aquellas que fomentan el partenariado horizontal. Los proyectos colectivos, los comités consultivos, las mesas sectoriales, etc., han facilitado un adecuado acercamiento entre diferentes agentes sociales. Sin embargo, la creación de una dinámica de trabajo participativa, ha dependido también de la realización simultánea de una adecuada difusión del programa, para lo cual los grupos han contado con diferentes medios de comunicación para dar a conocer los resultados del programa. Los líderes sociales y la difusión “boca a boca” han jugado un papel prioritario como elementos de conexión y transmisión, respectivamente.

En general y tal como es visto por la población, la Iniciativa LEADER ha contribuido decididamente a mejorar la articulación social de las zonas rurales y su tejido asociativo, tanto de naturaleza empresarial como

sociocultural. No han conseguido una pluralidad completa, pero han sido capaces, en la mayoría de los casos, de propiciar una situación de equilibrio entre los sectores público y privado; y aumentar la representatividad de las organizaciones sociales, económicas y políticas del territorio.

Dentro de los colectivos que han emergido en este proceso de articulación social, merecen mención especial el de las mujeres, en el que se ha producido un gran avance en la constitución de asociaciones, con la consiguiente participación en las actividades de desarrollo y en la vida social en general de las zonas rurales.

En relación con los jóvenes, si bien la iniciativa LEADER ha permitido en muchas comarcas que tomaran conciencia de las posibilidades que ofrecían los recursos endógenos, hasta ahora no se han implicado directamente en el desarrollo del programa. La población considera que ésta es una de las asignaturas pendientes en las que debe incidir más la iniciativa LEADER. Para ello se apuesta por ofrecer a la juventud la formación adecuada, impulsando las relaciones del LEADER con el sistema educativo y especialmente el de la formación profesional, donde se considera que existe un potencial que, bien encauzado, podría ser una fuente de iniciativas emprendedoras para el desarrollo, que podría asegurar la permanencia de este inestimable recurso.

## **PARTICIPACIÓN**

La implicación de los diferentes actores sociales en la Iniciativa LEADER ha mejorado con el transcurso del programa. Sin embargo, este ha sido un aspecto poco reconocido por la población local, que ha mostrado, en general, un gran desconocimiento sobre los componentes del Grupo de Acción Local. En cuanto a la fórmula jurídica adoptada, de los casos en que han podido definirse al respecto, se deduce que la fórmula de “asociación” genera mayor identidad entre la población y el CEDER, mientras que la de carácter “mercantil”, suele identificarse como algo más ajeno, puesto en marcha por entidades “de fuera”.

El colectivo de mayor implantación en los programas de desarrollo rural ha sido, junto con la administración local, el sector empresarial.

El resto de colectivos, sin embargo, no han conseguido mantener el mismo nivel de organización. Las asociaciones cívicas siguen sin tener participación y representación en un alto porcentaje de Grupos, siendo la causa más frecuente, la falta de valoración de la aportación que podrían hacer por su conocimiento del medio, los recursos, la cultura..., en definitiva, por disponer de una serie de recursos locales de los que no se puede prescindir en el proceso de desarrollo. Otros colectivos que participan en los Grupos de forma esca-

sa, o que en ocasiones no participan, son las Entidades Financieras, los Colectivos de Educadores, las Organizaciones Profesionales Agrarias, la Universidad y Centros de Investigación y las Denominaciones de Origen, entre otros. Deberían flexibilizarse al máximo el procedimiento de entrada en los GAL, siempre que la persona o el colectivo esté dispuesto a adquirir compromisos.

Uno de los méritos que la población reconoce al LEADER ha sido crear una conciencia de comarca inexistente hasta ahora en algunos territorios. Actualmente existe un sentimiento generalizado de que “se ha hecho comarca”, destacándose como ejemplares las situaciones en las que se han antepuesto los intereses comarcales a los particulares de cada municipio.

## **ESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO**

Uno de los grandes logros de la Iniciativa LEADER ha sido la consolidación de una estructura técnica más o menos dimensionada para el desarrollo comarcal, de carácter multidisciplinar y con formación y experiencia en desarrollo rural, valorada especialmente por la población por su calidad humana y la entrega que tienen a la comarca.

En muchas comarcas, el Equipo Técnico del CEDER ha sido la imagen de la Iniciativa LEADER y han actuado como una “ventanilla única”, atendiendo peticiones de potenciales beneficiarios y desviando aquellos proyectos no subvencionables por la Iniciativa LEADER hacia otros programas de ayudas. El GAL, a través del CEDER, ha demostrado su capacidad de atraer otros fondos públicos y aglutinar todos los intereses en un proyecto común de desarrollo. Además, la estructura técnica existente ha sido, en algunos casos, resultado de la complementación de los técnicos del programa LEADER con los técnicos de otros programas, con los que trabajan de forma coordinada y a los que se han sumado también redes de voluntarios.

Por tanto, el transcurso de la iniciativa ha permitido mejorar el funcionamiento de esta estructura para el desarrollo. Con frecuencia los Agentes de Desarrollo Comarcal también han formado parte de la misma, así como Mancomunidades, Consorcios, Diputación y Administración Autónoma o Regional. Las situaciones en las que esto ha ocurrido, han conseguido una adecuada optimización de los recursos y se ha mejorado el procedimiento administrativo, evitando el colapso del Centro de desarrollo rural y permitiendo una adecuada atención al beneficiario y la conveniente difusión del programa.

Tan importante como la estructura técnica, es la red social que se crea a modo de onda expansiva a partir del GAL. Instituciones que formalmente han estado presentes en el GAL, no se han integrado en la estructura para el desarrollo. Los Ayuntamientos han sido

una de las instituciones más comprometidas, pero en ocasiones, los Grupos declaran que no han mantenido el mismo nivel de entrega a lo largo del programa. En general, las Administraciones, Entidades Financieras, Sindicatos, Organizaciones, a lo sumo han ofrecido al grupo, apoyo en infraestructura o aportaciones económicas para la gestión, sin intervenir directamente con recursos técnicos y administrativos adecuados en la tramitación y ejecución de los proyectos.

En otras ocasiones se han detectado situaciones coyunturales que han imposibilitado la consolidación de una plataforma para el desarrollo comarcal. Algunas están relacionadas con un territorio excesivamente amplio, al que no se le puede dar una cobertura total, o a la falta de reconocimiento por parte de la población de las personas que forman parte del GAL como sus interlocutores válidos.

En general, los Grupos de Acción Local y en definitiva los CEDER, han generado una gran confianza en el desarrollo como instrumento de progreso y mejora de la calidad de vida en las sociedades rurales.

### **EXISTENCIA DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL**

La mayoría de los grupos presentan una estrategia de desarrollo incipiente, todavía sin definir, en la que se abordaban actuaciones de naturaleza puntual y de muy diferente índole. De hecho, cuando se le ha preguntado a la población sobre la existencia de un plan general para el desarrollo comarcal, tampoco han sido conscientes de su existencia y declaran su necesidad para evitar que el CEDER actúe sólo a la demanda, sin proceder a una valoración exhaustiva de los proyectos previa a su aprobación.

Se ha avanzado en ofrecer servicios no existentes en el medio rural y, con frecuencia se observa cierta organización sectorial de los proyectos puestos en marcha. Esta especialización temática viene condicionada por la definición del propio programa LEADER (turismo rural, industria agroalimentaria, artesanía, etc.), observándose que los sectores agrarios, forestal y comercio minorista fundamentalmente, aunque son de gran importancia, han quedado fuera de la estrategia por no tener cabida dentro de las líneas de actuación del programa de desarrollo.

En algunas ocasiones, la estrategia de desarrollo ha sido entendida como un programa de carácter económico aunque, en otros casos se ha sido capaz de incorporar a la misma aspectos intangibles relacionados con el desarrollo sostenible (cultura y patrimonio local, ordenación territorial, ordenación y generación de espacio turístico, medioambiente, igualdad de oportunidades, producción de calidad, etc.). Estos últimos casos han mostrado un mayor grado de madurez, mayor complejidad, resultado de posibles vínculos con

otras iniciativas y programas nacionales o comunitarios.

Se ha comprobado que en comarcas donde ha existido LEADER I, el LEADER II ha servido para avanzar en la dinámica de desarrollo, llegando a plantearse otros problemas que sobrepasan el marco de la actual Iniciativa LEADER. En estas comarcas, donde se ha producido este impulso, promoción e iniciativa, tienen que hacer frente a problemas de infraestructuras varias, saneamientos, comunicaciones, que exigen un salto cualitativo en la programación del desarrollo futuro. Las soluciones a estos problemas podrían ser propiciadas a partir de programas integrales de desarrollo (en que se impliquen distintas administraciones) y programas operativos dentro de los planes de desarrollo regional.

### **NATURALEZA DE LAS ACCIONES LLEVADAS A CABO**

La naturaleza de las acciones llevadas a cabo ha estado muy relacionada con el grado de participación conseguida. La mayoría de los grupos, han realizado acciones puntuales que han contribuido de forma significativa a la creación de empresas y del consiguiente empleo; y a la valorización de los recursos endógenos, o a la generación de servicios demandados por la población. En este sentido, han sido numerosos los proyectos orientados a la creación de infraestructura de alojamiento y restauración, a la modernización de industrias agroalimentarias, o a la prestación de servicios de proximidad.

En algunos grupos se ha avanzado en la naturaleza de las acciones, promoviéndose proyectos colectivos o sectoriales, lo que ha implicado una mayor conexión entre los promotores.

Las acciones en las que se entremezclan territorios y sectores son las menos numerosas; y es en cuestiones relacionadas con la formación donde ha habido más asuntos en los que se han concentrado esfuerzos por parte de los grupos de varias provincias, o entre comarcas colindantes.

En relación con las acciones en las que se vinculan sectores, han sido aquellas relacionadas con la promoción donde más interacción ha habido. Son numerosos los ejemplos de zocos, ferias agroalimentarias, certámenes, etc., en los que se combinan actuaciones orientadas a la recuperación de tradiciones con la promoción de los productos de la comarca.

En síntesis, puede decirse que si bien los grupos iniciaron sus actuaciones sin una estrategia clara de intervención, donde primaba más la ejecución del presupuesto que la estrategia de desarrollo integral, con el tiempo esta situación está cambiando, siendo cada vez más frecuentes los proyectos colectivos y las actuaciones innovadoras y con efecto demostrativo.

## INNOVACIÓN

En opinión de la población, no existe una definición clara sobre el concepto de innovación, lo que produce en ocasiones una importante fuente de dudas, tanto entre los equipos técnicos como entre los solicitantes de las ayudas.

El concepto de innovación varía en función de las características socioeconómicas y geográficas de las comarcas y el grado de avance del programa de desarrollo. Así, mientras en algunos grupos es innovadora cualquier actuación que implique un cambio de tendencias (despoblamiento, paro, economía sumergida, ...), en otras, la innovación supone cubrir carencias de productos y servicios y, en los grupos más avanzados, la incorporación de criterios medioambientales y patrimoniales (sensibilización, producciones respetuosas con el entorno, recuperación de tradiciones, etc.), están constituyendo elementos diferenciadores.

Si nos referimos a las actuaciones promovidas, por innovación, se ha entendido desde “cualquier actuación que genere actividad económica”, hasta introducción de nuevas tecnologías y apertura de nuevos canales comerciales.

El diseño de las actividades de formación ha supuesto también una clara innovación. La introducción del concepto de formación a la carta, la constitución de estructuras para el diseño, seguimiento y evaluación de las acciones formativas, en las que han participado tanto empresarios como administración, o la realización de acciones específicas para colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo, que han tenido como resultado una elevada inserción laboral (especialmente de jóvenes y mujeres), han supuesto innovaciones radicales respecto de lo que hasta la fecha se venía realizando.

Puede decirse también que el concepto de innovación varía en función del ámbito de actuación y del sector sobre el que se pretende actuar. Si nos referimos a colectivos, ha sido innovadora la articulación socioeconómica conseguida, la colaboración entre empresarios en la consecución de denominaciones de origen, logotipos, marcas de calidad, acciones de promoción, formación, etc. El acercamiento de la Administración Local a los empresarios y a la población en general, la consecución de una identidad comarcal, la consolidación de las estructuras promovidas, la cooperación entre instituciones de dentro y fuera de la comarca (Diputaciones, Entidades Financieras, INEM, Instituto de la Mujer, ...), también ha sido innovador para los grupos.

Pero lo más innovador ha sido, sin duda, la propia filosofía de la Iniciativa, que ha impuesto una sistemática de trabajo (perseguir los proyectos, hacerlos propios), la participación ciudadana y el consiguiente cambio de mentalidad, lo que se ha traducido en deto-

nación de la iniciativa y la introducción de capacidad de cambio.

En síntesis, por **innovación** se ha entendido la incorporación de cambios cualitativos que han permitido la articulación social y la diversificación de la economía de las zonas rurales.

## EFECTO DEMOSTRATIVO

En opinión de la población, el efecto demostrativo, entendido como el hecho de dotar a los proyectos de una cierta “visibilidad” para que sirvan de ejemplo a otras iniciativas, o como proyectos ejemplarizantes, es algo que aún no termina de producirse. A pesar de ello, sí podemos decir que este efecto se ha conseguido en comarcas que ya disfrutaron del LEADER I ó donde la aplicación del LEADER II ha sido más rápida. Es la actividad de turismo rural sobre todo, en la que el efecto demostración se ha hecho más patente.

Dado que uno de los objetivos que se persigue con el programa LEADER es el efecto demostrativo, es un hecho positivo a resaltar que la población considera muy importante que aun cuando no se pongan en marcha muchos proyectos, los pocos que se aprueben se hagan bien, de manera que sirvan de estímulo a futuros emprendedores. En este sentido, la población reclama que los Ayuntamientos debieran darse cuenta que el programa LEADER, aunque menos valioso en cuanto a recursos económicos de lo que en principio esperaban, es un programa con un efecto demostrativo importante sobre la población y una oportunidad para atraer hacia la comarca el interés de las instituciones regionales y europeas, utilizando el valor de “lo endógeno” como base de intercambio, lo que puede suponer la apertura a nuevas posibilidades de desarrollo.

Sin duda, la promoción de empresas por mujeres ha sido una de las cuestiones más ejemplarizantes, especialmente en algunos sectores como el textil con una elevada componente de economía no regulada.

Dentro del sector turismo es donde más se han extendido los resultados de las acciones desarrolladas. El mantenimiento de una tipología arquitectónica, la especialización gastronómica, la mejora de la calidad del servicio al cliente, se han traducido de forma casi inmediata en aumento de la clientela, siendo su efecto demostrativo muy grande y extendiéndose por los establecimientos de la comarca con suma facilidad.

Incluso el ejemplo de rehabilitación de casas rurales ha servido como referente para las viviendas de la zona. Esta cuestión unida a la recuperación de entornos de interés y al embellecimiento de los pueblos, ha contribuido a la revalorización del suelo.

Otros proyectos con elevado efecto demostrativo han sido aquellos orientados a la diversificación del sector primario, especialmente los relacionados con la pro-

ducción ecológica, la homologación de las industrias agroalimentarias, la modernización de las empresas forestales, o la producción de energías renovables.

La principal vía de expansión del efecto demostrativo ha sido la visita a otras experiencias, tanto en aspectos relacionados con la gestión y dinamización de los grupos, como en proyectos emprendidos por la Administración local, las asociaciones o los propios empresarios. La continuación del trabajo en red será sin duda, una de las principales vías de difusión de las iniciativas emprendidas y por tanto de la expansión de su efecto demostrativo.

## **DIVERSIFICACIÓN Y VÍNCULOS ENTRE ACCIONES**

En general, existe la percepción que las actividades de desarrollo se han diversificado, si bien en algunas comarcas se considera que las actuaciones se centraron en un principio sólo en una o dos medidas (turismo rural sobre todo) y que debe diversificarse algo más en un futuro, incidiendo principalmente en los sectores tradicionalmente más característicos de la comarca.

Por parte de la población se tiene la sensación que la falta de una idea global del desarrollo, hace que no se aprovechen las sinergias que existen o que pudieran establecerse entre los proyectos que se aprueban.

Los sectores entre los que se establecieron mayores vínculos fueron el agroalimentario y el turismo. Así, el establecimiento de cláusulas en los contratos que obligaban al empleo de productos locales en establecimientos turísticos, o la promoción de productos agroalimentarios o artesanales a través de los puntos de información turística, han servido claramente como importantes vías de promoción de estos productos.

Las actuaciones desarrolladas en medio ambiente y patrimonio, han servido claramente de complemento al turismo.

Finalmente, destacar que la creación de paquetes turísticos a base de rutas del conocimiento, están permitiendo servir de atractivo a numerosos sectores de la población que se sienten interesados no sólo por los paisajes y el valioso patrimonio histórico y cultural de nuestras zonas rurales, sino también por el saber hacer de sus gentes, materializado a través de sus numerosas empresas.

## **PERSPECTIVA DE GÉNERO**

La incorporación del enfoque de género de forma horizontal a las actuaciones desarrolladas por los grupos no ha sido generalizada, aun cuando acciones puntuales han contribuido a mejorar de forma sustancial la situación de partida. Sin embargo, queda mucho por andar en este sentido y, la incorporación de la

mujer tanto a los equipos técnicos como a los órganos de decisión, deberá contribuir a facilitar este proceso.

En lo referente a la composición del GAL, si bien no podemos cuantificar la situación al no disponer de datos sobre los componentes de los órganos de dirección desagregados por sexo, si se pueden hacer algunas reflexiones al respecto. Son muy pocas las mujeres representadas en los órganos de decisión del GAL; y cuando están, lo suelen hacer bien, porque representan asociaciones de mujeres, o de empresarias, o en casos excepcionales porque son líderes de opinión en el colectivo al que representan. En cualquier caso, suponen una minoría, que tampoco está asumiendo cargos de responsabilidad.

En relación con la composición de los equipos técnicos, la situación no difiere mucho de la anterior.

Parece evidente que tanto los GAL como los CEDER son reflejo de la situación actual de la sociedad rural. Sin embargo, se debería ir tendiendo a un mayor equilibrio, dando a la mujer la representación que le corresponde, en concordancia con el importante papel que juega en el mundo rural. De esta forma, los grupos podrían ser el estandarte que sirviera de enganche al resto de instituciones y colectivos.

Ha sido esencial para el futuro del mundo rural el paso que han dado las mujeres de ser agentes individuales, sin un papel reconocido en la economía ni en la sociedad de las zonas rurales, a ser colectivos considerados. La posibilidad de participar en eventos, de viajar, formarse y, sobre todo de decidir, ha animado a muchas mujeres a avanzar en su situación personal y son cada vez más numerosos los casos de mujeres que constituyen empresas nuevas, o de otras que abandonan situaciones de empleo en precario o de economía sumergida. Hay, no obstante, que seguir avanzando en esa línea, apoyando, si cabe, con más fuerza las iniciativas que van surgiendo y divulgando los resultados de las iniciativas consolidadas para que sirvan de ejemplo demostrativo a otras.

Finalmente, comentar que en ningún Grupo de Desarrollo se ha detectado la inclusión del enfoque de género en el diagnóstico del territorio ni, por tanto, en la definición del Plan de Innovación Rural, si bien todos están realizando un especial esfuerzo en la dinamización socioeconómica del colectivo de mujeres.

## **TRABAJO EN RED**

En general, los Grupos son conscientes de la importancia que la cooperación interregional tiene. Muchos grupos han constituido Asociaciones y mantienen una relación continua, en función de sus intereses particulares. Existen diferentes redes de carácter temático, como es el caso de los Grupos situados en Cuencas Mineras, o aquellas que cuentan con Parques Naturales en su territorio.

No obstante, se observa que la cooperación se valora más por los propios Grupos a medida que aumenta su escala territorial.

Muchos grupos valoran muy positivamente la existencia de la Asociación Europea para la Información y el Desarrollo Local (AEIDL), aunque hasta el momento muy pocos hacen uso frecuente de ella. La conexión en red y la reciente creación de la Unidad Española del Observatorio Europeo, son herramientas que podrían facilitar este trabajo en red.

Los temas más frecuentes de trabajo en red han sido aquellos relacionados con el turismo rural, la recuperación e interpretación del patrimonio cultural, la artesanía y la identidad territorial y, el desarrollo de elementos que faciliten la promoción y comercialización colectiva de productos agroalimentarios de calidad (marcas, contramarcas y denominaciones de origen, entre otros).

Casi de forma generalizada los colectivos involucrados en el trabajo en red han sido los técnicos del CEDER y los representantes de la Administración Local. En algunos casos, han participado también los empresarios comarcales, aunque ha habido una gran ausencia de promotores.

El objetivo último de la Iniciativa Comunitaria LEADER ha sido la creación de una red de Grupos de Acción Local (o de desarrollo rural) y una red de intercambios de información y experiencias que favorezcan el desarrollo del medio rural. A este nivel cabe preguntarnos qué importancia tiene el desarrollo de la transnacionalidad para conseguir autonomía en el funcionamiento.

Somos conscientes que el trabajo en red, la comunicación, la cooperación y la apertura de los Grupos, van a jugar en los próximos años un papel decisivo y mucho más importante del que hasta ahora han tenido para la continuidad de los mismos.

En un futuro no muy lejano, deberán ser capaces de solucionar sus problemas utilizando sus propios recursos, entre los que debe estar la posibilidad de buscar la escala pertinente a los problemas, la armonización de estrategias entre territorios vecinos y la cooperación entre situaciones difíciles similares.

## **PAPEL DE LAS INSTITUCIONES**

Consideramos en sentido amplio el concepto de institución incluyendo las diferentes administraciones: local, provincial, regional, nacional y comunitaria; las entidades financieras en sus distintos niveles; las instituciones educativas. Para cada una de las instituciones analizaremos el papel que han tenido en el proceso de desarrollo.

Las **Administraciones Locales** (Ayuntamientos y Mancomunidades) han jugado, en la implementación

de la iniciativa comunitaria LEADER II, dos momentos en el tiempo donde esta Administración ha tenido papeles diferentes. En primer lugar, la fase inicial de adquisición de capacidades, cuando en las comarcas no había una experiencia anterior de diagnóstico participativo y mucho menos de desarrollo con implicación de todos los agentes sociales y económicos. En esta fase las corporaciones locales (podríamos decir la “componente política”) tuvieron un papel determinante en la constitución de los propios GAL y en la puesta en marcha de la estrategia de desarrollo, liderando en la mayor parte de los Grupos el proceso. Hay que tener en cuenta que, en algunas comarcas, el grado de articulación socioeconómica es tan bajo que únicamente las corporaciones locales pueden ser los elementos aglutinadores de las iniciativas, sobre todo si se quiere que sean participativas.

Sin embargo, si es bastante general este protagonismo inicial, también es cierto que con la puesta en marcha de la iniciativa, las Administraciones Locales pasan, en muchos casos, a tener unas posiciones más pasivas. Esto tiene una doble lectura, de una parte y, según las opiniones fundamentalmente de los Gerentes, los Ayuntamientos tienen que posibilitar la creación del GAL; pero es el propio GAL y el CEDER como ejecutor de las acciones el que tiene que liderar el desarrollo de la comarca, abriendo el GAL y posibilitando la participación activa de todos los agentes económicos y sociales de cada zona. Por este último motivo, creemos que debe ser natural en la evolución del modelo de desarrollo que se intenta implementar, que las corporaciones locales vayan pasando a un segundo plano y ellas mismas sean activas para la consecución de esos objetivos. No obstante, la realidad del medio rural es que necesita periodos más largos de concienciación para poder llegar a modelos de desarrollo auténticamente participativos y, desde este punto de vista, es necesario que los Ayuntamientos (mucho más en algunas zonas) sigan jugando el papel de dinamizadores socioeconómicos.

La población considera necesaria la implicación real y efectiva de los Ayuntamientos en las iniciativas LEADER, aunque no como gestores de la propia iniciativa, ni como beneficiarios de las acciones, sino como entidades de apoyo para dotar de infraestructura logística a los CEDER. De la misma forma, se valora muy positivamente la cooperación intermunicipal cuando ésta se ha llevado a cabo anteponiendo los intereses puramente localistas en pro del desarrollo comarcal. Del mismo modo, se plantea una mayor coordinación de las entidades de desarrollo local de los distintos Ayuntamientos de la comarca con el CEDER.

El modelo de desarrollo que se implementa con la iniciativa LEADER está basado en lo local, en la dinamización de los recursos endógenos y en la participación de todos los agentes implicados. Con este modelo de desarrollo y, dadas las características de nues-

tras comarcas, donde la articulación de intereses es muy escasa, es fundamental la participación activa de las corporaciones locales, no solamente en la fases iniciales de constitución del GAL y divulgación del programa de desarrollo, sino a lo largo de todo el proceso. Los ayuntamientos deberían darse cuenta, en todos los casos, que la iniciativa LEADER no es un programa en el que lo primordial sean los recursos económicos, sino que el efecto demostrativo de las actuaciones, unido a la participación de todos los colectivos implicados, hacen que el modelo de desarrollo que se plantea no alcance sus logros a corto plazo, sino más bien a medio y largo plazo.

En cuanto a las Administraciones a nivel provincial, que son las responsables del seguimiento y control de la utilización de los fondos públicos destinados al desarrollo rural en cada provincia, podemos decir que existe un contacto muy directo entre los GAL y las Delegaciones Provinciales (confirmado por ambas partes), más por vía telefónica, por fax y por correo, que en visitas al propio grupo. Sin embargo, los GAL se quejan que los contactos son, en la mayoría de los casos, para temas administrativos, no profundizando en la esencia de las actuaciones que se llevan a cabo.

Respecto del procedimiento establecido, tanto los GAL como la Administración comentan que existen retrasos por ambas partes. Al mismo tiempo están de acuerdo en que los trámites se podrían simplificar. La validación administrativa de documentos sobre soporte informático agilizaría la tramitación. Las Delegaciones Provinciales también proponen que necesitarían mayor clarificación a la hora de aplicar los criterios de elegibilidad de proyectos dentro de cada una de las líneas de ayudas.

La función de las Diputaciones apenas ha sido comentada por la población, salvo en los casos en los que ha formado parte del GAL. Se les critica la falta de coordinación entre sus agentes de desarrollo local y los técnicos del CEDER. Debido a esa falta de coordinación, la población cree que las Diputaciones provinciales contribuyen a la proliferación de entidades de desarrollo local en las zonas rurales sin que ello repercuta en un servicio más eficaz. Se aboga por que las Diputaciones provinciales puedan, desde su autoridad como corporación de corporaciones locales, coordinar de forma imperativa los servicios de desarrollo local que existen en los municipios de su provincia.

Respecto de la Administración Autonómica o Regional, la mayoría de los GAL indican que los Servicios Centrales tardan mucho en responder a sus demandas. Es, además, en los proyectos de producción primaria, donde sí interviene el organismo intermediario, en los que se encuentran más dificultades a la hora de valorar y aprobar los proyectos. A algunos grupos les resulta imposible acudir a los plazos previstos por la lentitud en las respuestas de los Servicios Centrales; y los em-

presarios tienen serias dificultades para conseguir toda la documentación que exige la Administración, demandando asimismo una mayor simplificación y flexibilidad, sin reducir el rigor. Para ello es muy importante avanzar en el uso de herramientas informáticas.

Muchos Grupos comentan que con el planteamiento actual, la iniciativa parece estar hecha para juristas, encontrándose los responsables del programa con una inseguridad administrativa permanente, la gran dispersión de materias tratadas, la falta de cualificación, la necesidad de combinar la libertad e independencia en la toma de decisiones con el rigor en el gasto público, son difícilmente compatibles.

En lo referente a los criterios de elegibilidad, que aplica la Administración Autonómica, los grupos demandan mayoritariamente una mayor clarificación. Algunos comentan la necesidad de adaptar los criterios a las características de cada comarca y, que se dé mayor autonomía a los grupos.

La aplicación de la normativa comunitaria que se hace en el manual elaborado por la Administración Nacional ha sido muy bien valorado por los grupos. Aunque también se pone de manifiesto la falta de criterios en los temas no legislados, la normativa es múltiple y dispersa, existiendo gran dificultad para interpretar la enorme casuística de forma homogénea. Además, continuamente aparecen nuevas directrices, lo que obliga a cambiar los criterios previamente establecidos. Como solución, desde la Administración, se apunta: el establecimiento de un equipo único que resuelva los aspectos no legislados, siguiendo un único criterio; la mejora de la formación de los técnicos tanto de la Administración como de los grupos y, la edición de un manual de elegibilidad.

Otro de los problemas más destacados que plantean los Grupos en relación con la Administración, es el retraso en la aportación de fondos, lo que les está ocasionando serias dificultades de tesorería, mucho mayores en los grupos con alto grado de presupuesto comprometido.

En cuanto a otras instituciones que hayan tenido o tengan relación con los Grupos LEADER, nos vamos a referir a las Entidades Financieras (EEFF) y a las Educativas.

Las Entidades Financieras se han limitado hasta ahora, en la mayoría de los casos, a conceder créditos a los proyectos o al propio CEDER. No han tratado de forma especial a las actuaciones de la iniciativa LEADER, ni mucho menos han apostado por el modelo de desarrollo que se está poniendo en marcha. Las entidades financieras de corte clásico tienen un carácter más pasivo (son en muchos casos meros receptores del ahorro de las comarcas) y no son sensibles a programas de desarrollo en los que las inversiones públicas no sean lo más importante del programa. Salvo excepciones, el sistema financiero no ha entendido o no ha

querido entender, el modelo de desarrollo sostenible y a largo plazo que se está poniendo en marcha. No se trata sólo de facilitar la financiación—puente de los proyectos cuando se retrase la subvención, que ya se viene haciendo y que es reconocido tanto por la mayoría de los grupos como por la población, sino de implicarse a fondo en el desarrollo de la comarca, poniendo todos sus medios especializados al servicio de los agentes económicos y sociales de cada zona. En la medida en que eso se consiga, las entidades financieras tendrán asegurada su continuidad en las comarcas y, al mismo tiempo, el futuro del desarrollo de muchas comarcas va a depender del grado de implicación de las entidades financieras y particularmente de las cajas de ahorros.

El sistema educativo local y comarcal es uno de los grandes olvidados del modelo de desarrollo. No se ha contado, en casi ningún caso, con representantes de él en el GAL, tampoco se ha incluido en los programas de difusión llevados a cabo y, en raras ocasiones se ha contado con algunos de sus representantes para integrarlo en algún proyecto. Sin embargo, creemos que una de las claves del sostenimiento de la estrategia de desarrollo será, sin duda, la integración de la juventud de cada zona en el modelo. Difícilmente se conseguirá este objetivo si, desde el sistema educativo, no se es copartícipe de la propia estrategia definida.

Finalmente, queremos destacar la importancia que para el futuro del medio rural tienen los programas de desarrollo participativo puestos en marcha y, especialmente la iniciativa LEADER. El papel de las instituciones ha sido y seguirá siendo crucial para conseguir los objetivos propuestos, aunque se debe avanzar en la flexibilización y clarificación de criterios y en la aplicación del principio de subsidiaridad. Resulta paradójico querer implantar un modelo de desarrollo de abajo hacia arriba, con un alto grado de autonomía y adaptado a cada territorio y, al mismo tiempo, aplicarles a todos los territorios los mismos criterios y exigirles parecidos logros. Hay que buscar un nuevo equilibrio entre el rigor en la utilización de fondos públicos y la autonomía de los Grupos gestores del desarrollo.

En este sentido, el papel que están jugando las Administraciones, desde la DG VI en Bruselas a la Nacional y Autonómica, creemos que no está siendo acorde con el empuje que desde “abajo”, desde los territorios, se está imponiendo. Desde los Grupos se ve a las Administraciones más como controladoras que como impulsoras del desarrollo. Los propios logros de las Iniciativas de desarrollo, tanto el LEADER I como el II, en cuanto a dinamización del territorio, está haciendo que quede muy estrecho el marco actual en el que se inserta el desarrollo rural. Los “territorios” están pidiendo una apuesta definitiva de las políticas por el desarrollo rural, que implique un compromiso a más largo plazo; una mayor coherencia entre el seguimiento y control realizado y los fondos públicos aportados; una mayor

autonomía de los Grupos de desarrollo (desde los Grupos se comenta gráficamente que ...“tienen derecho a equivocarse”...); mayor adaptación a la diversidad de los territorios...

Utilizando un símil de la propia Iniciativa LEADER, pensamos que la “Fase de Adquisición de Capacidades” del modelo de desarrollo comunitario está ya superada. El futuro del desarrollo del medio rural necesita planteamientos más integrales, donde el aprendizaje obtenido del LEADER sea la componente horizontal de las diferentes políticas.

A la hora de extraer conclusiones sobre los resultados de cualquier programa de desarrollo, debemos ser conscientes que estamos valorando acciones puntuales y un periodo muy corto, para poder tener una visión realista del futuro del modelo. Ya lo escuchábamos en alguna entrevista grupal a la población “...no se puede caer en el error de exigir logros a corto plazo al programa, cuando por la propia esencia del modelo de desarrollo será a largo plazo cuando dé los auténticos frutos...”. Aunque esto no debe servir en absoluto de excusa para dar por válidos cualquier tipo de resultados o adoptar metodologías de trabajo poco rigurosas. Creemos que estamos ante una estrategia de desarrollo que necesita de una adaptación permanente a la realidad de cada territorio, pero que ya está dando sus frutos. Tenemos el convencimiento que, con más perspectiva, veríamos los efectos multiplicadores que se van alcanzando y que serán los que verdaderamente conseguirán un medio rural vivo.

## **PERSPECTIVAS FUTURAS DEL DESARROLLO RURAL: ELEMENTOS PARA EL DEBATE**

Las políticas de desarrollo rural que ha puesto en marcha la UE desde hace casi una década, han conseguido implantar en los territorios rurales una dinámica participativa de cambio que hace que, en estos momentos, podamos afirmar que se está produciendo una auténtica revolución silenciosa en el medio rural.

El diagnóstico que se puede hacer de la mayor parte de zonas rurales de la UE es que les falta o les faltaban agentes sociales que pudieran liderar un modelo de desarrollo de abajo—arriba, con implicación del máximo número de actores. El desarrollo rural debe estar planteado desde la comarca, que es una zona con determinadas identidades y homogeneidades, puesto que otros modelos de desarrollo aplicados anteriormente no han conseguido los objetivos previstos. En parte, podemos decir que la situación de marginalidad en la que se encontraban muchas áreas rurales, se debía a la implementación de modelos en los que lo importante no era el elemento humano, sino la movilización de recursos materiales o de capital. Desde este punto de vista, podemos decir que en la UE se está aplicando un

modelo de desarrollo producto de la evolución de las teorías de desarrollo a nivel mundial.

Sin embargo, la apuesta que la UE hace por las políticas de desarrollo rural, es todavía escasa, si tenemos en cuenta los fondos que se dedican a estos cometidos. Estas políticas tienen aún un marcado carácter agrarista/productivista, que no deja de ser el resultado de las correlaciones de fuerzas entre los Estados miembros y del poder de las propias organizaciones de agricultores, que no acaban de ver la sustitución de las políticas ligadas a la producción (ya sea vía precios o superficie), por otras más integrales. Es muy conocida en los foros de discusión europeos la polémica sobre si “un peluquero rural” debe recibir ayudas de la Política Agraria.

Ni los agricultores y sus organizaciones, ni los trabajadores agrarios, están interesados, en general, en los nuevos modelos, cuestión que tiene bastante lógica si analizamos las diferencias en los volúmenes de fondos públicos que llegan de una y otra política al medio rural.

No obstante, sería demasiado superficial realizar un análisis de las actuaciones en desarrollo rural dentro de la UE, fijándonos exclusivamente en los fondos que se destinan a ellas. Es más, precisamente los fundamentos del modelo hacen que las ayudas financieras públicas no sean tan esenciales como lo serían, por ejemplo, en la mejora de las infraestructuras viarias de una zona. Se pretende conseguir la movilización y puesta en valor de los recursos que cada zona rural tiene, sin renunciar al apoyo público. Es necesario que los agentes sociales crean en sus propias fuerzas para mejorar el bienestar de la población rural. Se está consiguiendo una sociedad del bienestar a nivel local dentro de la corriente del “nuevo localismo” y al mismo tiempo se ha producido una mayor complejidad en la sociedad rural.

Una política de intervención en el medio rural debe responder a los valores que preocupan a la sociedad europea actual: cohesión territorial, empleo, medio ambiente y, transparencia y equidad en la distribución y aplicación de fondos públicos. Debe ser, además, una política que lleve implícitos los mecanismos para su propia adaptación a los cambios que se producen en un mundo que evoluciona rápidamente.

De cara al futuro, hay que avanzar en los aspectos que se recogen a continuación:

- Generalizar la experiencia del LEADER y PRODER en cuanto al partenariado horizontal.
- Mejorar la participación de los agentes sociales y económicos de la comarca.
- Incrementar la conexión interregional de los Grupos de desarrollo.
- Aumentar la coordinación entre los ADL y GDR, ya que tienen los mismos objetivos sobre el territorio.

- Establecer estrategias de desarrollo que puedan ser evaluables a medio y largo plazo.
- Diversificar la dependencia de fondos. La sostenibilidad del modelo va ligada a la no dependencia de los mismos fondos (Interreg.).
- Flexibilidad del modelo que le permita hacer una adaptación permanente.
- Hay que evitar hacer una Administración paralela en la implementación del modelo de desarrollo rural.
- Posibilitar la integración de todas las políticas que actúan sobre el territorio.
- Fomentar una mayor participación de las entidades financieras integrándose en el modelo de desarrollo.
- Simplificar la gestión de los grupos y clarificar los criterios de elegibilidad o selección de proyectos.
- Potenciar la cooperación entre grupos de distintos países, posibilitando proyectos en común que permitan encontrar una escala adecuada a los problemas.

El modelo de desarrollo que se está implementando tiene una serie de elementos destacables, que los podemos recoger a modo de “ideas fuerza”:

Se está produciendo una auténtica revolución socio-económica silenciosa en el medio rural.

- La esencia del modelo de desarrollo es lo local, pero se está estableciendo un entramado de redes a nivel transnacional (3ª generación del desarrollo). Se hace realidad la frase “piensa en global y actúa desde lo local”.
- Se está consiguiendo realmente acercar al ciudadano todo el entramado administrativo e institucional: “ventanilla única”.
- Se está recuperando la identidad sociocultural de las comarcas: “las raíces”. Dar importancia a “lo propio”.
- Concienciar a la población rural sobre la “auténtica” calidad de vida que se disfruta en el medio rural.
- Nunca antes ha existido un equipo especializado tan numeroso y distribuido territorialmente. Además, contamos con el elemento humano mejor formado de la historia.
- Debe aumentar la concienciación sobre la importancia que tiene que los grupos de desarrollo sean lo más autónomos posible, para lo cual las redes son fundamentales.
- Es necesario que los Grupos sean más independientes de la propia Administración local, provincial y autonómica, ganando en participación empresarial y ciudadana.
- Es fundamental establecer criterios homogéneos de elaboración y evaluación de proyectos de desarrollo en la comunidad Autónoma.
- Nuestro medio rural tiene numerosas limitaciones, pero son muchas sus potencialidades, si le damos la

verdadera importancia a nuestros propios valores. El futuro está en nuestras manos más que nunca en la Historia.

En definitiva, la sociedad en su conjunto y la rural particularmente, quiere un medio rural vivo y dinámico, lleno de oportunidades, donde se potencie la dimensión humana del desarrollo y que se integre en el contexto de globalidad. Estamos en el camino de conseguirlo, si las Administraciones responsables, pero sobre todo la propia población, hace suyas las acciones que se lleven a cabo, con el objetivo último de conseguir que nuestro medio rural sea un referente permanente de excelencia.

### BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL. 2000. Capital Social para el desarrollo en [http://www.worldbank.org / power / scapital](http://www.worldbank.org/power/scapital).
- COMISIÓN EUROPEA. 1999. Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural. Consejo de Berlín: La Agenda 2000, Conclusiones de la Presidencia. Newsletter 10, Marzo, 1999.
- D•A•P (Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía). 1999. Evaluación Intermedia de la Iniciativa Comunitaria LEADER II en Andalucía (Tres volúmenes) (mimeografiado). Dirección y coordinación: Cobacho Vargas, M<sup>a</sup> Antonia; Guzmán Guerrero, Melchor; Martínez Navarro, Encarnación.
- D•A•P (Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía) y Consejería de Agricultura y Pesca (Junta de Andalucía). Guía de desarrollo Rural. 2000. 1<sup>a</sup> Edición Sevilla 1996; 2<sup>a</sup> edición ampliada y actualizada. Coordinación: Cobacho Vargas, M<sup>a</sup> Antonia; Guzmán Guerrero, Melchor; Martínez Navarro, Encarnación.
- GUZMÁN GUERRERO, M. Y PÉREZ YRUELA, M. 1994. Desarrollo Rural y Protección del Medio Ambiente: El Parque Natural de las Sierras Subbéticas Cordobesas. Revista de Estudios Agrosociales. Num. 169 (Julio–Septiembre). Madrid.
- LLAMBI, L. 1997. Reestructuraciones Rurales y Globalización. El debate entre la Economía Política y el Postmodernismo en la Sociología Rural. Agricultura y Sociedad, 84: 325-346. Madrid.
- LLAMBI, L., E. ARIAS y G. FREIRE. 1998. Coping with globalization. New Identities and Responses of Rural Agents in Latin America. Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas. No Publicado.
- MOYANO ESTRADA, E. 1999. Agricultura, Desarrollo Rural y Agenda 2000. Una Visión desde el Sur de la Unión Europea. Ponencia presentada en la reunión del Grupo de Brugge “Agricultura y Sociedad Rural en la Europa del Sur”. I.E.S.A.–C.S.I.C. Córdoba, 15 de Octubre de 1999.
- NAVARRO, C. 1998. Globalización y Localismo. Nuevas Oportunidades para el Desarrollo. Revista de Fomento Social, 53: 31-46. Madrid.
- PÉREZ YRUELA, M. 1999. Los Actores sociales en el Desarrollo Rural. Ponencia presentada en la reunión del Grupo de Brugge “Agricultura y Sociedad Rural en la Europa del Sur”. I.E.S.A.–C.S.I.C. Córdoba, 15 de Octubre de 1999.
- RAY, C. 2000. The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory. Revista Sociología Ruralis, 40: 163-171.
- RAY, C. 1997. Culture Economic and Local Development. Working Paper 25. Department of Agricultural Economics and Food Marketing. University of Newcastle Upon Tyne. March.
- REVISTA ESPAÑOLA DE ESTUDIOS AGROSOCIALES Y PESQUEROS. 2000. Desarrollo Rural 2000–2006: dos sistemas de Gestión Financiera. Núm. 186. Madrid.
- WOOLKOCK, M. 1998. Social Capital and Economic Development. Toward a Theoretical Synthesis and Policy Frame Work. En Theory and Society, 27: 151-208.