

# CONSTRUCCIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO RURAL EN ANDALUCÍA\*

Pedro Ruiz Avilés

## Resumen

La política de desarrollo rural de la Unión Europea (UE) como enfoque integrado y alternativo a las políticas sectoriales de ajuste y/o desarrollo agrícola, ha tenido un resultado positivo en numerosas desfavorecidas comunitarias comarcas. La protección del patrimonio rural (incluso el medio ambiente), la diversificación de las actividades económicas, la mejora de la calidad de vida, la vertebración social y la ordenación territorial, son y están siendo los ejes de estas políticas de desarrollo.

La mayor parte de esta política ha sido construida a través de los programas LEADER y PRODER, iniciados al comienzo de la década de 1990 por iniciativa de la UE y vigentes al menos hasta el 2006. Sus resultados, positivos en general, merecen ser comentados porque, en cierto modo, se basan menos en instrumentos financieros y normativos y más en la vertebración de la sociedad civil a través del asociacionismo, la cooperación, el partenariado y el pacto social entre todos los agentes y actores económicos, sociales e institucionales con responsabilidades en nuestro medio rural. Y, por supuesto, cuando su acción social descansa en unos cauces democráticos para la participación económica, social y política realmente efectivos y reconocidos.

*Palabras claves:* modelo de desarrollo, territorio, desarrollo rural, LEADER, local

## CONTENIDOS

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>85</b>
<b>LAS RAZONES DEL DESARROLLO RURAL .....</b>	<b>86</b>
<b>EL MODELO DE DESARROLLO RURAL EN EUROPA Y ANDALUCÍA .....</b>	<b>90</b>
<b>EL TRABAJO CON LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL.....</b>	<b>93</b>
LA CREACIÓN DEL GRUPO DE DESARROLLO RURAL .....	93
ANIMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA.....	94
ESTABLECIMIENTO DE UN CENTRO O AGENCIA: EL CEDER .....	95
CONSTITUCIÓN DE UNA COMISIÓN DE APOYO TÉCNICO .....	95
CONSTITUCIÓN DEFINITIVA DEL GDR .....	96
ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO RURAL COMARCAL (PDRC).....	96
<b>ENSEÑANAZAS EXTRAÍDAS DE LA APLICACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO RURAL EN ANDALUCÍA (1991-2000) .....</b>	<b>97</b>
ADOPCIÓN DE UN ENFOQUE INTEGRADO .....	98
ENFOQUE ASCENDENTE.....	98
EL IMPULSO A LAS ACCIONES INNOVADORAS.....	99
CONSOLIDACIÓN DE UN MODELO TERRITORIALIZADO Y COMARCAL .....	99
EL EFECTO DEMOSTRATIVO Y EJEMPLARIZANTE .....	100
UN MODELO MULTISECTORIAL: DIVERSIFICACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS.....	100
CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE REDES.....	100
LA VERTEBRACIÓN SOCIAL E INSTITUCIONAL .....	101
UN BREVE DIAGNÓSTICO .....	101
<b>EL FUTURO DEL DESARROLLO RURAL: LEADER+, PRODER II Y PDRA .....</b>	<b>101</b>
EL REGLAMENTO SOBRE DESARROLLO RURAL .....	102
EL LEADER+.....	103
EL PDRA-II (PRODERA) .....	106
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>106</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>107</b>

## INTRODUCCIÓN

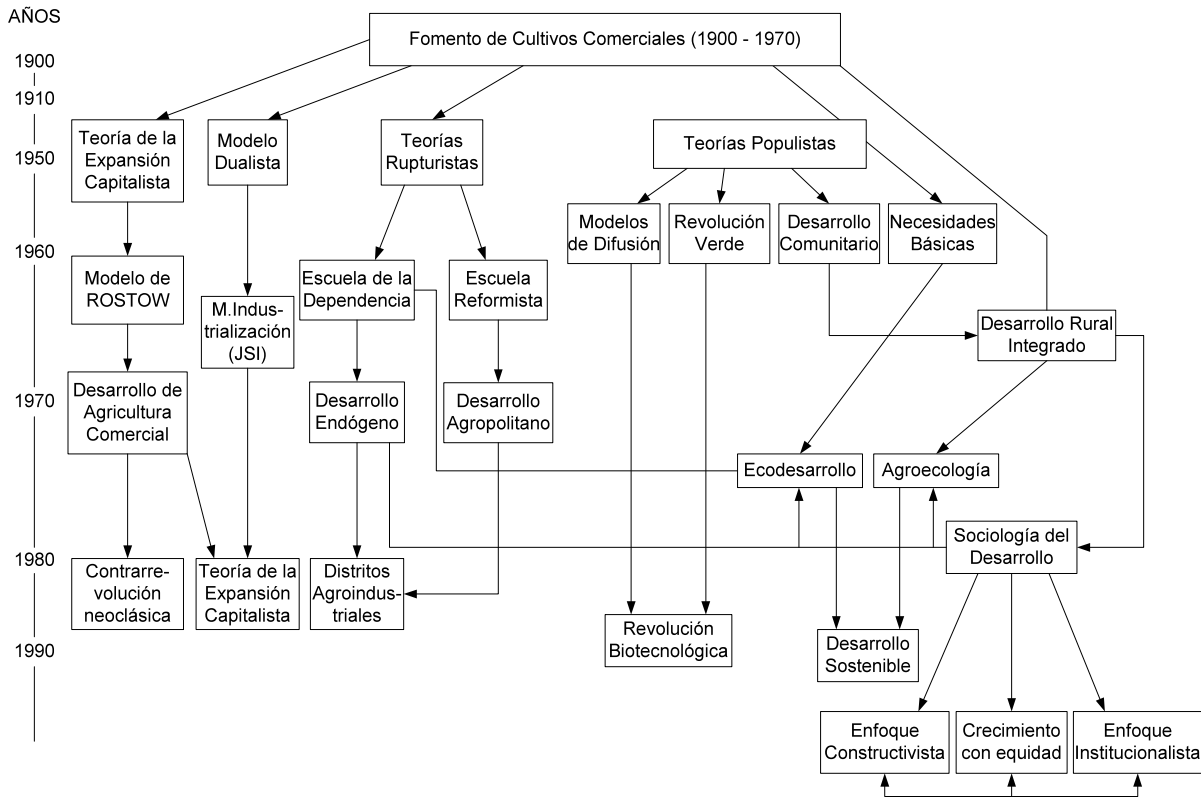
A lo largo de los últimos 50 años han venido experimentándose y/o poniéndose en práctica numerosas experiencias de cambio estructural y desarrollo rural, por todo el mundo. En la Figura 1 se representan algunas de las principales teorías y enfoques metodológicos.

Durante las décadas de 1980 y 1990 hemos asistido a un intento de reconstrucción institucional del mundo rural a través de un reordenamiento de las relaciones sociales entre el municipio, los grupos de interés, el mercado y las administraciones públicas con responsabilidades en el territorio. Se pretende con ello llegar a un enfoque con el cual hacer frente al papel subordinado de las instancias locales y sectoriales en la complejidad de un mundo globalizado. Y esto plantea la necesidad de generar un nuevo discurso para abordar los problemas de nuestras áreas rurales en este comienzo de siglo XXI. Hoy se habla de globalización como contrapunto y como estrategia superadora de posibles conflictos entre la globalización y los enfoques de desarrollo endógeno; y consistiría en la cesión de competencias a las instancias locales sin renunciar a las ventajas del mundo globalizado.

Hablamos así de políticas agroalimentarias, agroindustriales y de desarrollo rural; y no de política agrícola en el mundo rural. Porque se trata de reconocer la parte sustancial que en un desarrollo rural integrado desempeñan la inversión, las nuevas tecnologías, la formación y capacitación profesional y, los canales de comercialización; todo ello más allá de

\* Ruiz Avilés, P. 2002. Construcción y planificación del desarrollo rural en Andalucía. 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.

las actividades agropecuarias y forestales— medioambientales.



Fuente: El Autor

**Figura 1. Diagrama cronológico de los enfoques de desarrollo rural**

Y esto implica la existencia, o el fomento, del capital humano, de las organizaciones sociales intermedias, de una sistemática de planificación y organización y, especialmente, de suficiente “masa crítica” y capacidad política en los ámbitos de las diversas instituciones para emprender, liderar y coordinar estos complejos procesos de desarrollo rural.

La experiencia de un decenio en Andalucía está mostrando cómo esta forma de actuar, estos cambios en la forma de articular una nueva frontera entre lo público y lo privado, permiten avanzar en el progreso de nuestras áreas rurales y, sobre todo, construir unas bases sólidas sobre las que afrontar y vehicular las iniciativas de planificación para su desarrollo duradero. Todos estos aspectos constituyen el argumento de este artículo.

## LAS RAZONES DEL DESARROLLO RURAL

Durante muchos siglos y hasta hace bien poco y, tomándola como ejemplo, Andalucía ha sido, para bien y para mal, “una región atada a su base agraria” (Junta de Andalucía, 1993). Una agricultura muy diversa: en medio físico, en productividad, en producciones y en empleo, entre otros. Los cambios sociales y la evolución económica de España han planteado la necesidad de contemplarla bajo el prisma del

desarrollo rural (no sólo agrario) y bajo una serie de perspectivas.

Las razones para un desarrollo rural son:

- Crisis demográfica de áreas rurales.
- Crisis en la agricultura y ganadería tradicional.
- Desvalorización social de la agricultura.
- Crisis de otras actividades tradicionales: minería y artesanía, entre otras.
- Liberalización y globalización económica.
- Reformas de la PAC y compromisos internacionales.
- Factores medioambientales.
- Extensificación y política de calidad.
- Razones de empleo.
- Crisis de los modelos clásicos de desarrollo.
- Crisis de la gran ciudad y concentración de la población.
- Crisis en el estado del bienestar.
- Papel esencial de nuevas funciones del mundo rural.
- Protagonismo a la sociedad civil organizada.
- Hacia una Europa cohesionada y solidaria.
- Áreas de desarrollo desigual.

El sector agrario, y todo el medio rural en general, es ahora algo más que un mero productor de bienes y mercancías; pasando a ser también productor de servicios y de calidad de vida. Se está dando una

acusada terciarización en el campo, en el que éste desempeña otras funciones imprescindibles para la vida del planeta: las actividades recreativas y de ocio, el equilibrio territorial y ambiental, y otros usos no alimentarios, entre otros.

La propia durabilidad y permanencia de los nuevos modelos de desarrollo que tengan presente esta multifuncionalidad del mundo rural, exigen la adaptación de políticas territorializadas, de optimización en el manejo sostenible de los recursos y, de la armoniosa relación Hombre–Naturaleza.

Pero también se precisa de la cohesión y vertebración asociativa que permita valorizar el papel del habitante del medio rural, no sólo como productor de alimentos – el caso actual de las “vacas locas” puede resultar paradigmático –, sino como mantenedor del equilibrio de los ecosistemas y del patrimonio rural y como agente económico en la revalorización de nuestra sociedad, nuestros bienes y todos nuestros recursos.

De ahí el interés en aplicar una orientación metodológica holística e integrada a las actuaciones en materia de planificación del desarrollo rural, en la que se han de contemplar aspectos ligados a la población, a los mercados, a los grupos intermedios y de interés y, a las instituciones<sup>1</sup>. Hoy, los desafíos a que debe hacer frente nuestro mundo rural son múltiples y complejos, entre los que destacamos los retos de la equidad, la competitividad, el empleo en el medio rural, la revalorización social de la agricultura y los agricultores, la articulación y vertebración social y, la implicación e integración de las instituciones.

**El reto de la equidad** consta de tres elementos–clave: los aspectos relacionados con la pobreza, los relativos a la desigualdad y, por último, el acceso (o no) a una calidad de vida propia del mundo moderno.

Aun con los progresos experimentados en la segunda mitad del siglo XX que acabamos de abandonar, la pobreza no se ha erradicado del mundo. Por ejemplo, en América Latina, la CEPAL (1999) estima en un 36% el porcentaje de hogares que se hallan por debajo del umbral establecido para ser considerado como pobres; porcentaje que se supera en las áreas rurales (54%). Además, el éxodo hacia las grandes ciudades ha provocado en sus entornos la proliferación de “villas miseria”, infradotadas de servicios y equipamientos, convertidas en reducidos de conflictividad para millones de pobres, viviendo hacinados y faltos de expectativas personales y laborales para superar esa condición.

Simultáneamente, en otras áreas rurales la emigración de la población (o su escasa densidad) está generando importantes desequilibrios tanto demográficos o de envejecimiento –al no asegurarse el relevo

generacional–, como en infrautilización de los recursos con que cuentan, al resultar imposible a sus actuales moradores ponerlos en valor.

Por otra parte y, generalizando, nos hallamos ante situaciones dualistas en el medio rural. Mientras una minoría de propietarios agrarios (que no suelen superar el 10%) y los grandes consorcios agroindustriales obtienen más del 80% de las rentas del mundo rural, otro sector más numeroso de pequeños propietarios, campesinos, artesanos, braceros, malvive a cuenta de unos ingresos precarios y/o excesivamente dependientes del clima o de las cotizaciones de sus productos destinados a mercados –frecuentemente internacionales– sobre los que apenas puede intervenir. Dos datos referidos a nuestro contexto: En la Unión Europea (UE), el 80% de las ayudas agrarias va a parar al 20% de los agricultores y, en el caso de Andalucía, la renta media de la población de su comarca más rica triplica a la de su comarca más pobre. En la mayoría de los países de América Latina, aunque no hemos estudiado los datos, sin duda, las diferencias son aún mayores.

No parece posible el mantenimiento de un orden internacional en su actual status por una cada vez más reducida población frente a una inmensa mayoría hambrienta y subdesarrollada. Sólo adoptando políticas más favorables a la movilidad y al cambio social, de mejora en los “standars” en la calidad de vida, podrían alterar el sombrío panorama que se nos avecina, de posible conflictividad social y a favor de un mundo menos desigual y con una riqueza más compartida.

**El reto de la competitividad.** Desde una perspectiva de liberalización comercial en el ámbito internacional, nuestros espacios rurales han de ser competitivos en sus productos y servicios, sea por su productividad, sus redes comerciales, o bien su calidad.

El precio medio percibido en origen por los productores agrarios, apenas alcanza, en los países desarrollados, un 30% de lo que después el consumidor abona finalmente por ellos. Si a esto unimos las frecuentes caídas de los precios internacionales de los productos básicos – como las de los pasados cinco años –, verificamos cómo el esfuerzo, la economía de los campesinos, de uno de los principales actores del mundo rural (los agricultores), apenas se ve recompensado.

Es verdad que los rendimientos y la productividad en el campo se están incrementando en todo el mundo, que cada día se alimenta a más población; pero también es verdad que las ventajas competitivas, se logran por la modernización en las infraestructuras rurales (regadío, electrificación rural...); la incorporación de nuevas tecnologías; la mejora de razas y variedades; y la adaptación de los productos a las exigencias de los mercados, entre otros. Y esto

<sup>1</sup> Entendidas en el sentido anglosajón, es decir, abarcando tanto a las normas como a los encargados de elaborarlas y gestionarlas.

requiere recursos (humanos, económicos e instrumentos) para poderlos implementar y ejecutar, así como instituciones que crean y estén convencidas de que cooperando y actuando mancomunadamente es la mejor forma de planificar el desarrollo rural. Especialmente ahora que las reformas estructurales, tipo reforma agraria, han perdido el papel que ostentaron en muchos países durante bastantes décadas y que, salvo honrosas excepciones, no resisten una mínima comparación entre los recursos invertidos y los resultados alcanzados.

**El reto del empleo en el medio rural.** Si bien, como norma, el peso de los trabajadores agrarios (agricultores y asalariados) disminuye entre la población activa rural, aquél aún representa un porcentaje significativo. Tasas del 30% de población activa agraria son aun muy frecuentes en Andalucía y, por supuesto, en Iberoamérica.

La mecanización, el avance tecnológico, así como la reducción del precio de los alimentos, han entrañado y continuará el proceso, la sustitución de mano de obra por capital. Además, no se han atenuado, sino al contrario, las profundas diferencias de remuneraciones entre las áreas geográficas con un sector primario rico, de aquellas otras que carecen de él, tanto por sus deficiencias estructurales como por su alejamiento de los mercados. Por tanto, asistimos, en especial en los países de menor desarrollo, a la emergencia de importantes bolsas de trabajadores y pequeños empresarios rurales en situación de paro, subempleo, o simplemente en expectativa laboral.

Por ello, cualquier iniciativa de intervención en el medio rural ha de tener entre sus objetivos prioritarios la creación de empleo, tanto para la población adulta como para aquella que progresivamente se vaya incorporando al mercado laboral. En las zonas europeas, donde el medio rural es más dinámico, está existiendo creación de nuevos empleos rurales en los sectores del turismo rural, las telecomunicaciones, la conservación del medio ambiente en el desarrollo de la nueva economía, en el campo de la formación y en la capacitación profesional. Son sectores o ramas de la actividad con futuro y capaces de absorber mano de obra que, como consecuencia del incremento de la mecanización y la productividad del sector agrario, continúan generando excedentes laborales en muchas comarcas.

**El reto de la revalorización social de la agricultura y los agricultores.** La agricultura y sus agentes, durante los 50 últimos años han perdido peso e importancia social en el territorio. Es verdad que son menos y, con frecuencia, se hallan aislados, pero otros sectores y colectivos casi siempre menos numerosos como son los ecologistas, los consumidores, determinado tipo de peñas y asociaciones culturales, las entidades financieras y las grandes corporaciones

agroindustriales y de negocios, consiguen dominar la opinión pública. El actual caso de las “vacas locas” en la UE lo están poniendo de manifiesto: los ganaderos son los mayores afectados y paganos de la crisis cuando el mal les ha venido inducido de forma exógena a lo que sería su principal función: criar y engordar su ganado, que no conocer si los piensos elaborados por la industria causaban o no la enfermedad.

Y, paradójicamente, ahí mismo, en problemas como ése, que no cesan de salpicarnos, puede residir el factor que permita un cambio de óptica en la mirada con que las sociedades avanzadas tienen de su Agricultura. En mucho tiempo tenemos una oportunidad envidiable para reivindicar un mejor trato y un reconocimiento social que se nos estaba negando. Su legitimidad reside, ya en estos momentos, en poder ser suministrador de alimentos de calidad, en servir de mantenedor del equilibrio territorial y como conservador de los valiosos recursos, tanto del planeta como en el ámbito local. Nos hallamos en un buen momento para demandar más equidad y mejor trato para el agricultor y el ciudadano del medio rural.

**El reto de la articulación y vertebración social.** Aunque continúan siendo mayoritarias, entre las pequeñas y medianas empresas (PYMES) agrarias y rurales en general, se está produciendo un apreciable aumento de su concentración y su dimensión productiva; y también la integración de las PYMES en grandes corporaciones y consorcios.

Por otro lado, la mayor inserción mercantil y la necesidad de alcanzar ventajas competitivas (Porter, 1982), está forzando la asociación de otras unidades económicas especializadas – como la de agroquímicos, maquinaria, distribución y venta, servicios a las empresas – con el fin de formular e implantar estrategias conjuntas con las que mejorará sus rendimientos y tendrá presencia en los mercados.

Aparecen así agentes y actores locales que participan de ese cambio, que se asocian, asimilan, e interactúan con el fin de mantener o favorecer sus comportamientos empresariales. Más allá del discurso, hoy desfasado, sobre los modelos endógenos o exógenos, de desarrollo rural, una idea-fuerza que parece garantizar un buen ejercicio de las capacidades de nuestros ámbitos rurales parece hoy reposar en la coordinación de actuaciones y en la existencia de vínculos y relaciones (internas y externas), de influencia entre actores socioeconómicos e instituciones.

Actualmente, la capacidad de persistir y reproducirse por parte de nuestras PYMES rurales, depende tanto de sus características propias como de su interacción con las fuerzas del mercado (acumulación de capital, eficiencia de costes, innovación tecnológica, adaptación comercial y formas de comercialización,

entre otras). De ahí que en los nuevos enfoques en desarrollo rural se insista en la constitución de redes, de cooperación entre agentes y actores locales y también con las instituciones, para crear dinamismo y vertebrar a la sociedad local.

La tendencia generalizada a reducir la actuación intervencionista de la administración pública, entraña como correlato la necesidad de reforzar la organización de la sociedad civil en los asuntos que le conciernen. Y, tanto de las organizaciones de participación popular como de las económicas y sociales, los movimientos sociales, el voluntariado y demás grupos de interés. Nos hallamos ante la proliferación de los más variados movimientos asociativos que están adquiriendo un gran dinamismo, capacidad de convocatoria y potencial socializador y a los que hay que incorporar inexorablemente a la gestión y planificación del desarrollo rural. Así se habla del partenariado (de *partenaire*, francés, que significa socio) y de la integración en redes con los más diversos objetivos.

En los países del norte de Europa se cuenta ya con numerosos ejemplos de buen funcionamiento de estas redes: cooperativas agrarias, de artesanos de un sector o bien intersectoriales, en las industrias de componentes y suministros, en transformación y comercialización de productos agropecuarios, entre otros. En las últimas décadas este ejemplo de enfoque ascendente y de abajo-arriba (*bottom-up*) prolifera por doquier y es el asumido por la UE en su iniciativa para el desarrollo rural (LEADER) y en el programa español de diversificación de la economía rural (PRODER).

El enfoque “paradigma de las redes”, del que hemos encuadrado dentro de la Economía Institucional aplicado durante más de una década en España y particularmente en Andalucía, está dando resultados mayoritariamente positivos. Se basa, ante todo, en esta articulación y vertebración de la sociedad rural para la defensa de sus intereses, tanto a escala de comarca como de región, de país y, ya de bastantes países de la Unión Europea.

**El reto de la implicación e integración de las instituciones.** Actualmente, existe una coincidencia muy aceptada entre especialistas y entre los agentes y actores con responsabilidades en el medio rural, en que la ejecución de planes y programas de intervención o cambio social, en sentido vertical o descendente, no ha sido eficiente (y eficaz) en cuanto a los resultados esperados. Podrían citarse abundantes casos de efectos negativos o perversos (por ejemplo muchos de los planes de reforma agraria emprendidos por doquier). Inclusive y sorprendentemente, al no corregir una real movilización y participación social, han generado posturas de desidia y apatía social, que hemos denominado en otra publicación como “cultura

asistencial” (Junta de Andalucía, 1993): esperar que todos los problemas sean resueltos por el Estado sin apenas arriesgar y responsabilizarse.

La apertura económica y la globalización suponen otro reto para unas economías cerradas y habituadas a funcionar en circuitos cortos de ventas y de abastecimiento. En áreas de cierto nivel de desarrollo, el bienestar de las áreas rurales se relaciona con cuestiones tales como su marginación en los programas de desarrollo económico, el declive de su función productora, la discriminación de ciertos colectivos y la falta de competitividad de sus productos, entre otros.

Entre la postura liberal que deja a la mano invisible del mercado las posibilidades de crecimiento y desarrollo y, el enfoque de la planificación centralizada de corte marxista, existe una vía que cree en las posibilidades de las administraciones y las organizaciones intermedias (las instituciones en general), como incentivadoras y como garantes de la calidad en los servicios públicos y de la equidad en el desarrollo. La prestación de servicios como la educación y la formación del capital humano, la sanidad, los servicios sociales, la dotación de infraestructuras, la accesibilidad a los mercados financieros y de tecnología y, los servicios básicos son y lo van a seguir siendo, elementos claves para impulsar la prosperidad de nuestras áreas rurales. Y, los sistemas mixtos de coparticipación—entes públicos, comunidades locales, sin menoscabo de las responsabilidades de cada uno, se están revelando como los más eficaces, tanto par atender esas necesidades básicas del ciudadano, como también y esto es más innovador, para generar puestos de trabajo fuera de la clásica función pública.

Resulta francamente difícil hallar una comarca que no disponga de recursos que puedan constituirse en motores de su desarrollo. Tampoco parece recomendable que una colectividad se presente permanentemente como y su modelo de desarrollo, pidiendo ayuda a cambio de nada. Casi siempre existe la posibilidad de hacerse útil a la sociedad; para ello, los entes públicos han de abrir cauces de participación a los actores locales para que, juntamente con ellos, se movilicen e involucren en la creación de conciencia colectiva y el compromiso del desarrollo de su territorio. Esta tarea, por tanto, debe ser acometida mediante la interlocución, la sinergia y la concertación de todos los agentes públicos y privados, las entidades y los movimientos ciudadanos. Y precisa asimismo de la coordinación interadministrativa para asegurar las líneas de apoyo y de financiación que, en todo caso, son imprescindibles en todo proceso de desarrollo rural.

Desde esta perspectiva, de enfoque global, integral, reticular y participativo, es como la UE ha orientado su modelo de desarrollo rural. Un modelo hasta cierto

punto novedoso y, por ello mismo en constante evolución, tanto en su planteamiento científico como en su orientación operativa en el territorio y, en el comportamiento de las instituciones y los agentes socioeconómicos, pero que ha comenzado a dar frutos y no precisamente a raíz de las ayudas o cuantiosas inversiones realizadas.

## EL MODELO DE DESARROLLO RURAL EN EUROPA Y ANDALUCÍA

La experiencia acumulada a lo largo de más de 30 años de programas y proyectos de intervención en el mundo rural europeo (y mundial), ha terminado por reconocer las ventajas de la planificación estratégica y horizontal frente a las planificaciones normativas y verticales, adoptadas desde la cúspide por una minoría (Bresser y Cunill, 1998). Los pocos resultados – en especial frente a los medios e instrumentos puestos a su disposición – han terminado por arrinconar el enfoque de la planificación normativa. La excesiva burocracia que requerían las políticas clientelistas en la toma de decisiones gubernamentales, la escasa penetración en el tejido social y, como consecuencia, la débil movilización y sensibilización ciudadana, han terminado por arruinarla.

Actualmente parece aceptado casi unánimemente que un plan de desarrollo del complejo “sistema rural” no puede ser un programa cerrado y dictado sin consulta desde un órgano técnico – más o menos competente –, sino, por el contrario, ha de concebirse como la aplicación, paso a paso, de un proceso interactivo y de retroalimentación. A través de la motivación y participación popular es como se articulan programas y líneas estratégicas que conduzcan a la elaboración del plan estratégico. Interesa más la direccionalidad del proceso, en cuanto ésta pueda permitir la consecución de una situación objetivo, que las metas u objetivos concretos. Un plan estratégico, se podría definir como: “un esfuerzo de previsión y una estructuración de estrategias definidas a partir de unos objetivos y metas (tendenciales), con el fin de conseguir que un colectivo humano (territorio, comarca y sector, entre otros) se movilice y consiga el éxito” (Ander-Egg, 1995).

Tras la Segunda Guerra Mundial, muchas zonas rurales afrontan, o se han enfrentado, a una prolongada crisis (emigración, aumento del paro, reestructuración de sus producciones, pérdida de importancia del sector primario, crisis de identidad y desvalorización social, entre otros). Es bajo este contexto que la UE – otros organismos como OCDE, FAO y Banco Mundial, poseen planes similares –, adoptó el año 1991 la iniciativa de desarrollo rural LEADER<sup>2</sup>.

El germen de LEADER se halla en el documento editado por la Comisión Europea (1988) sobre “El Futuro del Mundo Rural”, en cuyo apartado de política socioestructural suscribe la necesidad de su aplicación ante la dispersión, descoordinación y burocratización de las intervenciones en el mundo rural; y propugna darle a ésta un enfoque más global, sistemático (o sistémico) y específico.

LEADER fue concebida para ser aplicada en las regiones menos desarrolladas y/o en declive demográfico, económico y social, reuniendo unas circunstancias especiales caracterizadas por:

- reducción de la protección a la agricultura comunitaria.
- incapacidad para avanzar en la cohesión económica y social de Europa, aplicando sólo instrumentos de modernización estructural.
- necesidad de actuar diferenciadamente en cada territorio para conseguir mayor eficacia en la intervención.

Por eso se decidió seleccionar grupos de desarrollo rural de zonas dotadas de cierta homogeneidad y del tamaño de una comarca, que tuvieran entre 5.000 y 10.000 habitantes y que presentaran problemas de bajo nivel de ingresos y/o de éxodo de su población.

La iniciativa LEADER se ha aplicado ya en alrededor de 850 programas europeos a lo largo, hasta el momento, de dos etapas: experimental con 217 grupos en la primera (1991–1994) y plena en la segunda (1995–2000). Casi todas las zonas que lo fueron en la primera etapa han continuado en la otra, lo que ha servido para consolidar la construcción de este modelo de desarrollo rural que está basado en una serie de elementos relevantes:

- Enfoque ascendente, e integrado y multisectorial.
- Modelo de desarrollo territorializado.
- Cooperación horizontal y pública–privada.
- Promoción de las iniciativas locales.
- Estímulo a las acciones innovadoras.
- Organización de acciones en red y generación de sinergias entre empresas.
- Efecto demostrativo y ejemplarizante.
- Diversificación de las actividades económicas.
- Creación y consolidación de redes. Partenariado.
- Descentralización y autonomía en la toma de decisiones.
- Aplicación de los principios de cooperación institucional y transnacional y, de la subsidiariedad<sup>3</sup>.

Las enseñanzas positivas alcanzadas han servido para que algunos gobiernos, como el español, aprobaran en 1997 otro programa operativo plurirregional, conocido como PRODER que reunía unas características

<sup>2</sup> Acrónimo del francés que significa Enlace o Relación entre Actividades para el Desarrollo de la Economía Rural.

<sup>3</sup> En el argot comunitario: cesión de competencias a nivel de gestión más próximo al ciudadano siempre que demuestre capacidad para desarrollarlas eficazmente.

similares, tanto en objetivos como en enfoque, acciones elegibles, conformación de los grupos de desarrollo, estructura del presupuesto y cofinanciación público-privada. Un total de 239 comarcas deprimidas españolas han tenido oportunidad de beneficiarse de un LEADER o un PRODER hasta el año 2000. Y para el periodo 2000-2006 está prevista la continuidad con dos programas LEADER+ y PRODER II en prácticamente los mismos grupos.

Entrando ya en el programa LEADER II, éste ha subvencionado cuatro clases de acciones prioritarias:

**A. Adquisición de Capacidades.** Consiste en animar y motivar a la población comarcal y sus grupos de interés para que conciba, organice y gestione su plan de desarrollo rural. Esta tarea de dinamización y movilización, socioeconómica y organizativa, debía culminar en la constitución de un Grupo de Desarrollo Rural representativo de todos los agentes, actores, organizaciones e instituciones con responsabilidad en el desarrollo del territorio.

Frecuentemente esta actuación de conformación del Grupo ha requerido la constitución en él de una Comisión Técnica, integrada por especialistas y encargada tanto de las tareas de movilización local como de organizar reuniones con asociaciones, grupos u organizaciones más o menos sectoriales que permitieran diagnosticar los problemas, definir objetivos, recoger propuestas y estructurar un posible plan de desarrollo.

En el Cuadro 1 se presenta un esquema de ficha de participación elaborada para recapitular los puntos y temas abordados en cada clase de reunión informativa.

**Cuadro 1. Ficha de participación en el plan de desarrollo rural de la comarca**

Don.....	C.P. ....
Domiciliado en c/.....	Localidad..... Tfno..... FAX.....
E-mail.....	Profesión.....
Nivel de Estudios.....	
Carácter de la participación <input type="checkbox"/> Individual <input type="checkbox"/> Colectiva	
<u>En caso de ser colectiva:</u>	
Nombre del colectivo al que representa.....	
Domiciliado en c/.....	C.P. ....
Localidad.....	Tfno..... FAX.....
E-mail.....	
Actividades o temas que le interesa incluir en el Plan.....	
Modo de participación en la elaboración del Plan	
<input type="checkbox"/> Individual	
<input type="checkbox"/> En representación de mi colectivo	
<input type="checkbox"/> Otra forma (especificar).....	
Forma de participar <input type="checkbox"/> Integrado en Grupo de Trabajo	
<input type="checkbox"/> Elaborando Propuestas o informes	
<b>Nota: Entregar a la salida o a la dirección del Grupo:</b>	
Nombre y Apellidos.....	
..... c/.....	
C.P. ....	Localidad..... Tfno.....
FAX.....	E-mail.....
Cuota de participación: X para individuales ≈ (3-5). X Colectivos	

Fuente: Elaboración a partir de la Ficha del PRODER de la Campaña Sur de Córdoba

Excepto aquellos grupos de desarrollo rural que demostraron haber ejecutado un buen programa LEADER I, o bien que participaban en la demanda los principales interlocutores sociales e institucionales (con mayoría en la toma de decisiones del sector privado) y presentaban un programa acorde con las necesidades locales a través de proyectos de importancia estratégica para la zona, todos los demás grupos de Andalucía debieron realizar esta fase de adquisición de capacidades.

**B. El Programa de Innovación Rural (PIR).** Es la materialización real y articulada por ejes y previsiones presupuestarias de los programas y proyectos emanados de la iniciativa privada y, los menos, de los entes públicos. La mayor parte de los Estados Miembros han exigido a los grupos que, antes de darles la orden de inicio de la aplicación del PIR, demuestren, o efectúen en su caso, que ostentan capacidades para funcionar eficazmente dentro de una política de desarrollo rural para su comarca y cuentan con una agencia o ventanilla para la recepción y orientación de los proyectos con su correspondiente personal técnico y administrativo: el Centro de Desarrollo Rural (CEDER).

En la iniciativa LEADER II se concedió prioridad a los proyectos que reunieran las características de tener efecto demostrativo; ser posible su transferencia a otros grupos y/o emprendedores; y fomentar la cooperación transnacional y la puesta en red. La UE ha sugerido como temas movilizados los siguientes:

- Medidas preventivas y/o atenuantes de los efectos de las Reformas de la PAC, incluidos los aspectos ambientales y las energías renovables.

- Aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el medio rural.
- Creación de servicios adaptados a la baja densidad de población, incluso bajo la forma de pluriactividad.
- Concepción y comercialización de nuevos productos y servicios.
- Creación de empleo, incluida la adquisición de formación para ello.
- Recuperación y difusión de la cultura y patrimonio del medio rural como factor de identidad local y reclamo turístico.
- Sensibilización de la población rural hacia los retos del desarrollo y el ejercicio de sus capacidades de actuación.

Una de las características más sobresalientes del LEADER II ha sido el ejercicio del principio de subsidiariedad ya mencionado, a la hora de elaborar el PIR; de proponer estrategias para realizarlo, decidir fórmulas y criterios para la presentación; y para la evaluación de proyectos concretos y el seguimiento de su funcionamiento. En general y para inversiones con capital inmovilizado, la duración debe ser de al menos 5 años, si bien no se financiaba con ayuda la adquisición de terrenos.

En la convocatoria europea de LEADER II se definieron seis grandes medidas:

- B1. Apoyo Técnico al Desarrollo Rural.
- B2. Formación Profesional y Ayuda a la Contratación de Personal.
- B3. Turismo Rural.
- B4. Apoyo a la pequeña y mediana empresa, a la artesanía y a los servicios de aproximación en el medio rural.
- B5. Valorización *in situ* y Comercialización de la Producción Agrícola, Ganadera, Silvícola y de la Pesca.
- B6. Conservación y Mejora del Medio Ambiente y del Entorno y Patrimonio Rural.

**C. Cooperación Transnacional.** Mediante esta acción se pretende fomentar “la realización y comercialización en común de productos y servicios financiado por la iniciativa” (UE, 1994). Desarrollando el concepto de “partenariado” ha llevado consigo un proceso previo de capacitación hasta que desde los LEADER comarcales han emergido proyectos y experiencias capaces de ser mostrados a otros y extraer de ellos enseñanzas y fructíferos acuerdos de asociación y cooperación. A finales del año 2000, los 22 grupos LEADER andaluces tenían en funcionamiento y financiados, más de medio centenar de acciones de cooperación con 14 países de la UE, además de Suiza.

Los PRODER han carecido de esta posibilidad de cooperación transnacional, pero algunos de ellos han podido participar asociados a grupos LEADER y en otras acciones de cooperación transfronteriza adscritas

a la iniciativa interregional INTERREG y que, al igual que LEADER, ha funcionado en la UE a lo largo de la década de 1990, y continuará haciéndolo hasta al menos el año 2007.

**D. Incorporación a la Red Europea de Desarrollo Rural.** Establecida para los grupos LEADER II, su propósito era transmitir e intercambiar la información generada por los grupos, o bien demandada a expertos en ciertos temas de interés. Con este fin se creó un órgano animador e intermediario entre los grupos y las instituciones promotoras de éstos, en especial la Unión Europea: El Observatorio Europeo de Innovación y Desarrollo Rural. Por su parte el Estado español y la Comunidad Autónoma de Andalucía han creado, respectivamente, una Unidad y una Asociación (ARA), encargadas de conectar los grupos y organizar seminarios y talleres conjuntos y/o con el Observatorio Europeo.

En definitiva y concluyendo, mediante esta experiencia piloto del programa LEADER se ha contribuido a generar lo que ha venido en llamarse como “nuevo modelo de desarrollo rural europeo”. Modelo que, desde una base territorial y un enfoque institucionalista, pretende también conformar un movimiento social a favor del mundo rural a través del valor añadido que, sin duda, se ha obtenido. Y, como síntesis, cabe destacar de este enfoque una serie de ideas–fuerza:

- La cesión del protagonismo en la tarea del desarrollo a las poblaciones y las instituciones locales a través de su participación democrática en los Grupos o Asociaciones de Desarrollo Rural (GDR) creados en cada comarca LEADER o PRODER.
- La construcción de los Centros de Desarrollo Rural (CEDER), configurados como una agencia dinamizadora, promotora y evaluadora de los proyectos presentados al programa de innovación rural (PIR) comarcal. La existencia de varios técnicos adscritos a cada CEDER ha servido para dotar a cada comarca de “masa–crítica” y, para posibilitar la emergencia de otros proyectos cuyas ideas aún no estaban maduras en la mente de los potenciales emprendedores.
- La formación de GDR o Grupos de Acción Local (GAL), ha permitido una mejor concertación de todas las instituciones y administraciones con la iniciativa privada, en el diagnóstico de la problemática de la comarca y en la propuesta de posibles soluciones a incluir en el PIR.
- El funcionamiento de los CEDER como “ventanilla única” ha supuesto una indudable mejora en la prestación de servicios a los emprendedores y las PYMES locales, favoreciendo la implantación de nuevos negocios.
- La orientación de la planificación estratégica, y no normativa ni sectorial de estos PIR, ha favorecido



el aprovechamiento de los recursos endógenos, e incorporar así las peculiaridades territoriales como un elemento de calidad extra de los programas. Es lo que hemos denominado en otro estudio como “casos de resistencia a la marginalidad”.

En los países ya desarrollados, los problemas agrarios han dejado de ser el eje básico de los planteamientos colectivos a favor del mundo rural. Los problemas laborales, la calidad de vida, la ordenación territorial o el medio ambiente están al menos presentes en estas políticas rurales. Por supuesto, así se va intentando hacer en el funcionamiento de LEADER y PRODER y, como se viene afirmando, con resultados bastante prometedores.

### **EL TRABAJO CON LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL**

Ya nadie discute la necesidad de incorporar lógica y racionalidad en las acciones protagonizadas por seres humanos. En cualquier lugar o área de actuación en donde sea preciso “hacer algo”, para tomar medidas, formular políticas, encaminar éstas ha conseguir determinados objetivos y metas, decidir entre varias opciones, es preciso hacer una planificación. También, por supuesto, en la planificación del desarrollo rural.

Como se ha afirmado, en la planificación estratégica, que hoy goza de un gran predicamento, no se parte de proyectos preestablecidos, sino que éstos habrán de emerger de los agentes del sistema social concernido. Efectuados los estudios preliminares para elaborar este Plan (PIR) habrán de cumplirse una serie de tareas:

- Creación de un grupo movilizador e impulsor: el GDR.
- Sensibilización y dinamización socioeconómica.
- Constitución de un Centro o Agencia de Gestión: el CEDER.
- Formación de una Comisión de Apoyo Técnico.
- Incorporación al Plan de líderes locales: el definitivo GDR.
- Elaboración definitiva del Plan de Desarrollo Rural Comarcal (PIR o PDR).
- Puesta a punto y realización de proyectos innovadores.
- Actuaciones de cooperación y partenariado.
- Discusión de resultados y autoevaluación del PDR.

Es con el cumplimiento ordenado de al menos estas fases que se podrá intentar asegurar el éxito de la iniciativa en una comarca. Por ello pensamos que resulta oportuno detenerse, siquiera brevemente, en algunos de estos puntos

### **LA CREACIÓN DEL GRUPO DE DESARROLLO RURAL**

En los tiempos que corren, el desarrollo rural duradero<sup>4</sup> sólo puede lograrse mediante una participación activa de la población local. Por tanto, el partenariado o asociación cooperativa entre grupos de interés, de las comunidades de base, las organizaciones de voluntariado y los movimientos sociales, los empresarios y las asociaciones de empresas, las cooperativas, los sindicatos agrarios, las asociaciones de mujeres y de jóvenes, los servicios de autoayuda, las cofradías y peñas, (y con ellas las administraciones locales) entre otras, son las formas de lograr presencia en donde se adoptan decisiones que afectan a la socioeconomía de las zonas rurales.

Es función de las administraciones públicas asegurar esa participación activa. Que existan cauces efectivos para la participación democrática, para la descentralización en la toma de decisiones y para regular e instrumentar éstas. Así se fortalecerá la inversión, la influencia de todos los actores y agentes sociales, el monitoreo de programas de desarrollo rural y la aparición de proyectos de emprendedores locales. Y, para todo ello, la dinamización y movilización social resulta indispensable.

En el programa LEADER figura una consignación especial para la constitución y funcionamiento de los Grupos de Desarrollo Rural (GDR)<sup>5</sup>. Con este objetivo sus promotores deberían presentar un plan de desarrollo rural integrado para su comarca en el que se detallara una serie de requisitos. Estos requisitos en el caso de la Junta de Andalucía eran (Ruiz Avilés, 1999) los siguientes:

#### **1. En relación con el grupo solicitante**

- Capacidad técnica para actuar en desarrollo rural.
- Implantación en la comarca.
- Solvencia y credibilidad de los componentes del grupo.
- Participación representativa de los agentes socioeconómicos locales.

#### **2. En relación con el Plan de Desarrollo Rural a realizar en su zona**

- Contenido y presentación del Plan.
- Diagnóstico de la problemática comarcal.
- Objetivos, estrategias y metodología de actuación.
- Indicadores esperados para evaluar el impacto del plan.
- Procedimientos de información, control, seguimiento y financiación para los proyectos susceptibles de ser ayudados.

<sup>4</sup> Nos complace más este adjetivo que el de sostenible o sustentable, porque a nuestro juicio, da a entender una mayor visión de permanencia en el tiempo.

<sup>5</sup> Preferimos, como hicimos en el Plan de Desarrollo Rural de Andalucía (PDRA), en lugar de Asociaciones o Grupos de Acción Local como se llama en LEADER, llamarlos Grupos de Desarrollo Rural (GDR).

### 3. En relación con el territorio y su comparación con otras comarcas demandantes (Indicadores - positivos o negativos - para emprender su desarrollo)

- Evolución demográfica negativa.
- Población en edad productiva.
- Población activa agraria.
- Tasa de paro.
- Renta *per capita*.
- Densidad demográfica.
- Nivel absoluto de actividad económica.
- Porcentaje de explotaciones agrarias con menos de 10 hectáreas.
- Estar incluido dentro de la clasificación de zonas de montaña y/o desfavorecidas.
- Tener (en todo o en parte) la consideración de espacio natural protegido.
- Participación de la iniciativa privada (+) en la financiación del plan.
- Distancia a la capital de provincia, diferenciada por categoría de la vía.

Sólo era reconocido un GDR por comarca, lo que forzosamente obligaba al compromiso y la cooperación entre todos los agentes de la zona, tanto públicos como privados. Y en cuanto al ámbito territorial se especificaba que debían ser términos municipales completos y/o contiguos constituyendo un área territorial coherente por sus características físicas, funcionales o socioeconómicas y, con una superficie capaz de llevar a la práctica y, visualizar, esta filosofía del desarrollo rural. Para Andalucía y en otros países de la UE también se consideró aconsejable que los GDR tuvieran entre 10.000 y 100.000 habitantes y contaran con una extensión inferior a las 200.000 hectáreas.

No se trataba de crear un nuevo instrumento de ejecución de proyectos gubernamentales, sino de articular este nuevo enfoque de desarrollo rural, en el que las personas y las sociedades de nuestras comarcas sean los actores principales en los grupos de desarrollo y también en los proyectos implementados y financiados.

En cuanto a las fórmulas de funcionamiento y participación en los Grupos de Desarrollo Rural, en principio se dejó abierta (sociedad anónima, asociación, consorcio, fundación y patronato, entre otros). Posteriormente se ha optado por la asociación, pero siempre con la premisa de garantizar dos principios fundamentales:

- El de “puertas abiertas” a cualquier colectivo o emprendedor interesado en participar en el GDR, o presentar proyectos al mismo.
- No tener el grupo el “ánimo de lucro”, sino el de servir a los intereses socioeconómicos y de calidad de vida de toda la sociedad local.

Uno de los peligros que corren estos programas en zonas deprimidas es el que las instituciones públicas o

algún grupo de presión intenten condicionar la ejecución del programa comarcal. Para ello y así se hizo en ocasiones, resulta fundamental efectuar un proceso intenso de animación y sensibilización socioeconómica que motivara a la participación en los GDR. Una tarea compleja y que puede implicar diferentes acciones como veremos a continuación.

### ANIMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA

Es importante hacerla para garantizar un acceso igualitario a la dinámica del desarrollo a la mayoría de la población y encauzar sus aspiraciones. Y, también, para vencer las reticencias, o el rechazo, de algunos emprendedores reacios a comunicar sus ideas antes de ponerlas en práctica por miedo a ser copiados. Hoy el reto en muchas comunidades locales es precisamente éste: el de motivar a sus recursos humanos ante el cúmulo de promesas previas incumplidas.

Los papeles de cada ciudadano en el plan pueden ser sumamente variados: simple divulgador o animador, conocedor de las deficiencias de la comarca, líder de un grupo de interés, emprendedor, socio de una cooperativa y participante en la administración o gestión del GDR, entre otros.

Y conviene decirlo también, la apuesta del sector público, salvo en los servicios fundamentales para la sociedad del siglo XXI (salud pública, defensa y orden público, educación e infraestructuras básicas), más que positiva ha supuesto con frecuencia una barrera obstaculizadora, especialmente allí donde ha asumido papeles empresariales. Prácticamente en todo el mundo se propicia hoy su retirada y la privatización de sus empresas, en especial cuando se trata de las de administraciones menos próximas a lo local.

En cuanto al trabajo efectivo de animación y dinamización, se trata de hacer llegar a todos los ciudadanos un mensaje de trabajo y actuación en común para afrontar los problemas de su comarca y de protagonismo en la gestión de su posible solución. Y todo ello en un contexto mundial y regional, cambiante y globalizado.

Para ello, la forma de trabajar en varios grupos fue la siguiente:

- **Identificación de los actores, agentes y líderes más representativos.** Su acción prosocial condiciona los resultados de cualquier plan.
- **Uso de técnicas de animación y motivación socioeconómica.** Tanto hacia los actores locales como hacia promotores socioeconómicos y las entidades financieras. En el Cuadro 2 presentamos un modelo de ficha confeccionada tras cada reunión informativa.
- **Reuniones sectoriales y/o específicas con grupos de interés cualificados,** capaces de participar en

las tareas de elaboración del plan, de analizar los principales temas, problemas-clave y medidas de intervención y, definir estrategias e instrumentos de actuación y de organización. Se adjunta un modelo de ficha de estas reuniones (Cuadro 3).

- **Reuniones con los Agentes de Desarrollo Local;** y otros órganos de promoción. Su concurso es fundamental en cuatro aspectos:
  - Valorar los estrangulamientos y las potencialidades de la comarca.
  - Impulsar la energía de iniciativas y la integración de esfuerzos.
  - Favorecer la creación de redes y de acciones de partenariado.
  - Concentrar medios y recursos públicos y privados y homogeneizar la toma de decisiones.

### ESTABLECIMIENTO DE UN CENTRO O AGENCIA: EL CEDER

El Centro de Desarrollo Rural (CEDER) comarcal debe ser la sede física donde ubicar al GDR y la oficina donde trabajen sus técnicos contratados. Normalmente, es deseable – en especial si se trabaja coordinadamente con otros agentes de desarrollo – tener también subsedes en todos los municipios (o la mayoría), incluidos dentro del plan comarcal.

Somos y así ha ocurrido con relativa frecuencia, partidarios que la sede del CEDER esté localizada en un edificio emblemático o cultural con el que la comarca recupere un patrimonio y/o se pueda identificar. Y también y no es menos importante, que se halle geográficamente bien situado y comunicado para que la población pueda acceder a él con facilidad y comodidad.

Los CEDER que mejor han funcionado han sido aquellos que, en lo posible, han actuado como “ventanilla única”, tanto para la gestión, tramitación y seguimiento de los proyectos como para intermediar en la concepción de financiación privilegiada a sus promotores de proyectos.

Un apunte final respecto de los técnicos del CEDER. Éstos han de reunir unos conocimientos y características peculiares y específicos. Por ello, los resultados lo muestran, resulta del todo aconsejable que su selección fuera hecha con rigurosidad y sea compartida, no sólo por los directivos del GDR, sino también con especialistas en recursos humanos y selección de personal.

### Cuadro 2. Ficha de una reunión informativa

DÍA
LOCALIDAD
MUNICIPIO
LUGAR
HORA DE COMIENZO
DURACIÓN
NÚM. DE ASISTENTES
MIEMBROS DEL GAL PRESENTES
PONENTES DEL EQUIPO TÉCNICO ASESOR
MEDIOS DE COMUNICACIÓN
ANUNCIO CONVOCATORIA REUNIÓN
REPARTO PREVIO DE DOCUMENTACIÓN
BREVE DESCRIPCIÓN DEL PUEBLO
PRINCIPALES TEMAS ABORDADOS EN EL COLOQUIO
VALORACIÓN DE LA REUNIÓN POR EL EQUIPO TÉCNICO ASESOR

Fuente: El Autor

### Cuadro 3. Ficha de una reunión sectorial

NOMBRE DEL COLECTIVO
DÍA
LOCALIDAD
LUGAR
HORA DE COMIENZO
DURACIÓN
NÚM. DE ASISTENTES
MIEMBROS DEL GRUPO DE ACCIÓN LOCAL PRESENTES
PONENTES DEL EQUIPO TÉCNICO ASESOR
OTROS EXPERTOS O EMPRENDEDORES PARTICIPANTES
CARACTERÍSTICAS DEL COLECTIVO
ANUNCIO CONVOCATORIA REUNIÓN
PRINCIPALES TEMAS ABORDADOS EN EL COLOQUIO

Fuente: El Autor

### CONSTITUCIÓN DE UNA COMISIÓN DE APOYO TÉCNICO

Además de los técnicos del CEDER, ha sido frecuente que las comarcas articularan una red multidisciplinar de especialistas tanto del sector público, como los centros de I+D y el sector privado, para asistirlos técnicamente. En estas instituciones siempre es posible hallar expertos que aporten un asesoramiento y, aunque cada vez más raro, con alto componente altruista.

Entre las funciones de esta Comisión Técnica han estado:

- Participar en tareas de animación y dinamización.
- Asesoramiento y apoyo técnico a emprendedores.
- Determinación de criterios de selección de los proyectos.
- Valoración y priorización del interés de los proyectos subvencionables.
- Colaborar en la modernización de las empresas locales.
- “Venta” exterior del grupo.

En las zonas más deprimidas, las acciones ligadas a la innovación tecnológica y la “nueva economía”, así como todos los que abordan los temas de la calidad, han desempeñado una función de locomotora o arrastre en el buen resultado de los programas comarcales. En la medida que el GDR, la Comisión Técnica y los técnicos del CEDER han sido capaces de actuar con una “cultura de proyecto común” y han facilitado las tareas de las PYMES locales, los resultados en forma de caminar hacia un desarrollo comarcal más duradero y con más calidad de vida, han sido más patentes.

## CONSTITUCIÓN DEFINITIVA DEL GDR

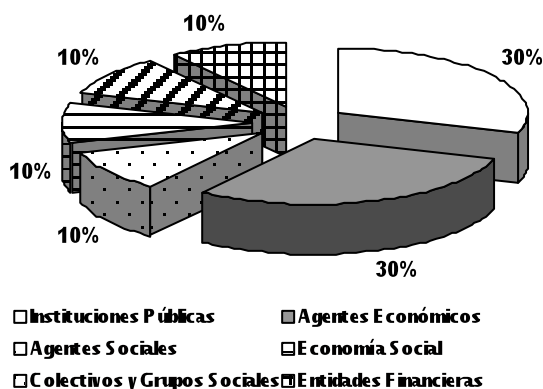
Un desarrollo rural duradero de una comarca se basa en el dinamismo y la responsabilidad de quienes crean opinión, analizan su realidad social, hacen propuestas, plantean proyectos y participan de las soluciones que se adopten. Aquellas colectividades que son capaces de organizarse y “crear una cultura de la actividad” son las que experimentan éxito.

La estructura de organización y participación en los GDR de acuerdo con el enfoque de la planificación estratégica debe ser muy abierta y flexible, de modo que sea cómoda y ágil la toma de decisiones. La experiencia acumulada aconseja su desvinculación orgánica de cualquier ente o política institucional del sector público. Así se puede reforzar el tejido socioeconómico y conseguir otras vías de financiación ajenas a las de la pura administración.

En cuanto a la composición del órgano directivo del GDR, los ejemplos existentes respecto de la representación de los órganos y entidades, son muy variados. Algo lógico, por otro lado, si tenemos en cuenta la pluralidad de situaciones y de territorios. No obstante, en la Figura 2 presentamos un modelo basado en varios grupos y que, a nuestro juicio, a la metodología del trabajo que propugnamos.

1. Instituciones Públicas: Ayuntamientos, Diputaciones, Mancomunidades, Entes de Fomento Económico, Administración Pública (sin voto).
2. Agentes Económicos: PYMES, Autoempleo, Particulares, otras Empresas.
3. Agentes Sociales: Asociaciones empresariales, sindicatos, organizaciones sectoriales, organizaciones políticas.
4. Sector de la Economía Social: Cooperativas (de 1<sup>er</sup> y 2<sup>do</sup> grado), Sociedades Agrarias de Transformación y Sociedades Anónimas Laborales, entre otras.
5. Colectivos y Grupos Sociales: ONGs, asociaciones femeninas, juveniles, peñas, asociaciones culturales y recreativas, entre otras.
6. Entidades Financieras: Bancos, Cajas de Ahorro, Cooperativas de Crédito, Organismos

Internacionales de Crédito y Financiación, entre otras.



**Figura 2. Modelo de composición y funcionamiento del grupo de desarrollo**

Mediante extracción por elección y/o captación sectorialmente, se conforma el órgano directivo que, como se ha dicho, en una política de “puertas abiertas” habrá de estar abierto a la posibilidad de elegir y ser elegido para cualquier ciudadano comarcal. Evidentemente que este órgano, como también la estructura del GDR, han de dotarse de unas normas de dirección, procedimiento y gestión en la toma de decisiones que deberán ser reflejadas por escrito en el correspondiente protocolo.

## ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO RURAL COMARCAL (PDR)

De acuerdo con el nuevo enfoque de trabajo en desarrollo rural, para que un Plan merezca tal nombre éste ha de reunir una serie de elementos. Sintetizando éstos pueden ser los siguientes:

1. Denominación del Plan.
2. Grupo de Desarrollo rural promotor.
3. Equipo de Trabajo en su confección.
4. Justificación de la realización del Plan.
5. Diagnóstico estratégico de la problemática. Ver una matriz DAFO adjunta.
6. Estrategia u Objetivo Central de Desarrollo (Árbol de Objetivos).
7. Medidas o Ejes de Desarrollo del PDR.
8. Actividades, Tareas Operativas y Estrategias de Actuación.
9. Algunos ejemplos de Programas o Proyectos según Ejes.
10. Beneficiarios del Plan y sus características.
11. Presupuesto justificado y descompuesto por vías de financiación pública (de las distintas administraciones) y privada.
12. Otros recursos necesarios para su realización.
13. Marco organizativo y de gestión del PDR.
14. Indicadores de resultados en su realización.

15. Identificación de posibles (o previsibles) escenarios y contingencias externas.

16. Bibliografía.

17. Anexos, relativos a:

- Concepción y diseño del PDRC.
- Normas y procedimientos operativos para la presentación de proyectos.
- Requisitos y formas exigibles para su tramitación.
- Criterios de valoración, evaluación y reformulación de proyectos.
- Determinación (procedimiento) de la ayuda a cada proyecto (Ver el esquema adjunto para turismo rural).
- Indicación de instrumentos financieros y fórmulas posibles de ayudas.
- Procedimientos de seguimiento, verificación y control.
- Puntos de gestión y/o colaboración con el GDR y el CEDER.
- Composición del GDR, su funcionamiento y relación con las administraciones.
- Posible cooperación, sinergia o partenariado con otros programas.

En un contexto de globalización de los mercados y de sociedad del conocimiento, la competitividad de su economía, más que de sus activos fijos, es función de lo que se denomina como “activos intangibles”: capital humano, nivel tecnológico, dotación de equipamientos y servicios, e incluso de la capacidad de la Administración Pública para crear un clima propicio. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) tienen amplias posibilidades de generar nuevos “nichos de mercado”, nuevas oportunidades de negocio, como también lo es el medio ambiente o los nuevos “yacimientos de empleo” especificados en el Libro Blanco de Delors (UE, 1994) y vinculados a “servicios de proximidad” y de atención a discapacitados. Ahí reside la mayor posibilidad de generar nuevas empresas y/o puestos de trabajo.

Hoy día, raro es el país que no cuenta con planes de desarrollo de su economía rural, por sí mismo o patrocinados por organismos multilaterales: Unión Europea, FAO, Banco Mundial, OCDE. De muchos de esos planes puede extraerse un gran partido a la hora de elaborar un buen plan. Así lo entendió la UE y así va a seguir siendo en los próximos años. Europa ha comprendido que su prosperidad también depende del desarrollo de su mundo rural; y que éste se construye territorialmente y avanza más deprisa cuando se planifica estratégicamente y existe una eficaz participación mediante redes que fomenten la cooperación, la sinergia y la emulación entre sus áreas menos desfavorecidas.

Esos son quizás las dos acciones básicas de todo Plan Comarcal.

#### Cuadro 4. Determinación de la cuantía de la subvención en inversiones productivas

Promotor: .....

Nº Expediente: .....

Criterios	Variables	Pesos Variables (f)		Calificación Variables (cv)		Calificación Ponderada Variables (cpv)		Calificación Criterios (cc)		Pesos Criterios (g)		Calificación Ponderada criterios (cpc)	
1. Características del Promotor	1.1. Forma jurídica del promotor	0,40	5	2,0	5,0	0,091	9,1						
	1.2. Experiencia y formación	0,60	5	3,0									
2. Viabilidad económico-financiera	2.1. VAN	0,30	5	1,5	5,0	0,106	10,6						
	2.2. TIR	0,40	5	2,0									
	2.2. Beneficio/Inversión	0,30	5	1,5									
3. Solvencia económico-financiera	3.1. Solvencia a corto plazo	0,25	5	1,3	5,0	0,106	10,6						
	3.2. Garantía o solvencia total	0,25	5	1,3									
	3.3. Endeudamiento	0,25	5	1,3									
	3.4. Calidad de la deuda	0,25	5	1,3									
4. Empleo	4.1. Creación y mantnim. empl.	0,90	5	4,5	5,0	0,152	15,2						
	4.2. Cualificación del personal	0,10	5	0,5									
5. Contribuir a corregir los desequilibrios	5.1. Renta <i>per capita</i>	0,60	5	3,0	5,0	0,136	13,6						
	5.2. Variable poblacional	0,40	5	2,0									
6. Carácter innovador	6.1. Innovación en el mercado	0,50	5	2,5	5,0	0,106	10,6						
	6.2. Carácter tecnológico	0,50	5	2,5									
7. Contribuir al Desarrollo integral	7.1. Aportación a la zona	0,30	5	1,5	5,0	0,121	12,1						
	7.2. Utilización factores comarca	0,40	5	2,0									
	7.3. Adecuación al entorno	0,30	5	1,5									
8. Respeto del medio ambiente	8.1. Factores contaminantes	0,40	5	2,0	5,0	0,076	7,6						
	8.2. Uso de energía	0,50	5	2,5									
	8.3. Gestión de residuos	0,10	5	0,5									
9. Valoración comercial	9.1. Tamaño del mercado	0,10	5	0,5	5,0	0,061	6,1						
	9.2. Tendencia del mercado	0,20	5	1,0									
	9.3. Grado de competencia	0,20	5	1,0									
	9.4. Ventajas del prod. o serv.	0,20	5	1,0									
	9.5. Destino de la producción	0,30	5	1,5									
10. Modalidad proyecto	10.1. Modalidad del proyecto	1,00	5	5,0	5,0	0,045	4,5						
												100,0	
11. Junta Directiva	11.1. Coeficiente corrector ®		1									1,0	
Porcentaje a aplicar sobre el importe máximo subvencionable (p.s.)												100,0	

Fuente: El Autor

### ENSEÑANAZAS EXTRAÍDAS DE LA APLICACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO RURAL EN ANDALUCÍA (1991–2000)

Un Plan de Desarrollo Rural para una zona deprimida

no puede, ni debe, darse por concluido con su presentación pública y la definición de objetivos, estrategias y resultados esperados. El trabajo en desarrollo rural además debe hacer surgir y desarrollar los proyectos prioritarios, ha de implicar a la sociedad rural y a las instituciones en el proceso.

Dado que se trata de planes que manejan fondos públicos y estratégicos, pueden y deben ser objeto de revisión a lo largo de su vigencia. Interesa pues reflexionar sobre una variada gama de perspectivas; entre las que se pueden destacar como importantes las siguientes:

- Cobertura del plan: cómo y en qué medida se ha alcanzado a la población-objeto y al tejido socioeconómico de la comarca.
- Aspectos técnicos del plan: Cómo y de qué manera se ha implementado en personal, recursos económicos e instalaciones materiales.
- Estructura organizativa y funcional: con los órganos del plan y en las instituciones encargadas de prestarle servicios.
- Rendimiento del personal responsable de su administración y gestión.
- Resultados en cuanto a objetivos y metas propuestas.
- Efectos económicos, sociales y territoriales de la ejecución del PDRC.

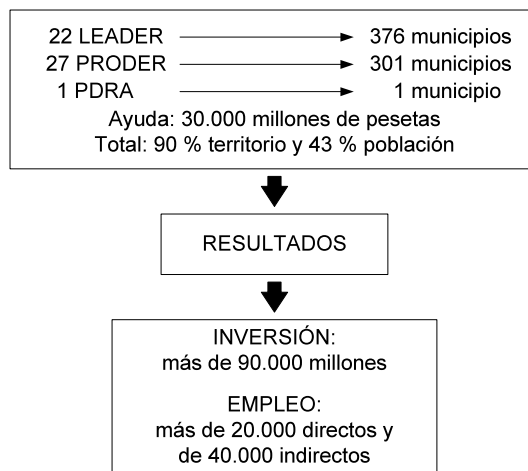
La evaluación y también una autoevaluación, tienen especial relevancia para cualquier plan que se precie. Todos los recursos son escasos y en gran proporción susceptibles de un uso alternativo. Todos los GDR andaluces han sido objeto de evaluación externa, tanto intermedia como ahora a la finalización del programa en su segunda convocatoria. La realización de la evaluación ha correspondido realizarla precisamente a la Empresa Pública DAP (Desarrollo Alimentario y Pesquero), coorganizadora de este Seminario.

Un total de nueve PDRC fueron aprobados en la primera convocatoria del programa LEADER en Andalucía (1991–1994). Tuvieron carácter piloto pero los buenos resultados logrados, en especial en cuanto a movilización de la población, diversificación económica y vertebración social sirvieron para generar un espíritu de emulación que se tradujo en que, para la segunda convocatoria (periodo 1994–1999), la demanda subiera hasta 52 comarcas o grupos temáticos. Prácticamente casi todas las comarcas andaluzas del interior, con excepción de las que tienen en su área de influencia una de las ocho capitales de provincia, presentaron la solicitud.

Fueron concedidos 22 programas LEADER II y, posteriormente, ya en 1997 fueron concedidos 27 programas PRODER y un PDRA. Los resultados en términos cuantitativos se reflejan en la Figura 3.

Pero, a nuestro juicio, lo más importante no son esas cifras, sino otros aspectos más cualitativos, unos que

estaban latentes y otros que han emergido, que han servido para que hoy podamos estar hablando de construcción de un nuevo modelo de desarrollo rural para el campo andaluz, con resultados que ahora intentaremos explicar.



**Figura 3. Resultados de la aplicación de los PDRC en Andalucía (1994–2000)**

### ADOPCIÓN DE UN ENFOQUE INTEGRADO

La forma, propia de la metodología sistémica para abordar los problemas rurales, además de una exigencia, ha sido un indicador de calidad en los PDRC. Ha servido para contrastar ideas, para propiciar la participación popular, para arbitrar un nuevo modo de toma de decisiones y para darle un contenido plurisectorial y multidisciplinario que ha enriquecido a los planes comarcales. Por ejemplo, en las iniciativas que han aparecido por la vía del fomento del turismo, la artesanía o la protección del entorno y los diversos elementos del patrimonio rural.

Es verdad, que se debe propiciar aún más las sinergias entre las actividades económicas como también la aplicación del principio de integración y la coordinación entre las diferentes administraciones públicas para que faciliten la aplicación del principio de “ventanilla única” y se simplifique la burocracia, que con un sentido muy de sus competencias, supone con frecuencia el mayor freno para la creación de empresas y actividades económicas en general.

### ENFOQUE ASCENDENTE

Premisa básica en este modelo, allí donde la participación social ha sido real y efectiva, tanto en los GDR como en los proyectos de la iniciativa privada, éstos han sido los mejores PDRC. Incluso en comarcas donde, dada su situación de escasez de recursos o depresión socioeconómica, no se esperaban grandes logros. El impulso de lo que Amin y Thrift (1996) denominan como, a través de redes, colectivos de

jóvenes o de mujeres, de “parados”<sup>6</sup> y de profesionales, entre otros, ha servido para vehicular y aportar soluciones a los problemas locales, bien directamente, bien a través de la constitución de mesas sectoriales y/o comités consultivos, la reivindicación de determinadas infraestructuras, a las diferentes administraciones públicas para la recuperación del patrimonio.

Durante los programas LEADER II y PRODER se han creado o reconocido más de un millar de asociaciones o entidades colaboradoras en el ámbito local, que han servido para generar una “nueva cultura”; una “cultura de la actividad” de la que hablamos en otro documento (Junta de Andalucía, 1993); frente a la “cultura asistencial” o de la pasividad que, durante años incluso, ha primado entre las acciones –y también entre las mentalidades– que tenían como sujeto nuestros <sup>7</sup>.

Es cierto y en el próximo programa deberá insistirse en ello, que no se ha sabido encausar bien a los jóvenes, o ciertas minorías y en especial a aquellos que pueden ser “carne de exclusión social”. Labor en que desde luego, hay que motivar con más profundidad al sistema educativo y de la formación profesional.

La participación social y el protagonismo acaparado por los agentes y grupos locales han protagonizado un espectacular cambio en la óptica y percepción social del medio rural, como lugares empobrecidos y faltos de expectativas para sus gentes. Por el contrario, se está pasando a una visión, quizá en exceso, idílica, a un concepto del medio rural como entorno donde trabajar y vivir con mayor calidad de vida que en el ámbito de las grandes ciudades.

## **EL IMPULSO A LAS ACCIONES INNOVADORAS**

En este aspecto de la innovación es donde se ha puesto un gran interés, tanto por parte de las instituciones como por los Grupos de Desarrollo Rural (GDR), si bien es verdad que los grupos han entendido el concepto de acción innovadora de una manera diferente. Los hay que han incluido como tales la creación de nuevos puestos de trabajo; otros la creación de una “carta de calidad” para sus productos; otros, por ejemplo, la realización de un curso de joyería a demanda de una PYME; otros la demanda de una subvención para la conservación de lugar o un objeto artístico del patrimonio local, entre otros.

Los 50 GDR (y los nueve LEADER I previos) han sido capaces de producir y financiar más de 8.000 proyectos de inversión o de mejora del entorno. Esta cifra supone una media de casi 12 proyectos por municipio andaluz acogido (776 municipios de los 809

existentes) y de ellos un 25% presentado por mujeres. Al día de hoy, con los nuevos empleos generados (20.700 directos y unos 40.000 empleos indirectos<sup>8</sup>), con las mejoras conseguidas en las dotaciones en infraestructuras y equipamientos, muchas de las comarcas andaluzas han pasado a ser lugares donde prosperar y vivir saludablemente.

Por otro lado, se ha comprobado que los grupos de cabeza, en su mayoría los que ya tuvieron LEADER I, son los que presentan más originalidad y acciones con características de auténtica innovación. Han sabido salir ya de la vía cómoda de la promoción genérica del turismo rural que fue la “acción estrella” del periodo 1991–1994. Como también, que aquellos grupos localizados en entornos próximos a las grandes ciudades han contado con más posibilidades de impacto e innovación que los que se hallan más alejados o han sufrido los efectos de la crisis de algún sector básico (v.gr. la minería). En estos grupos ha resultado un reto especialmente dificultoso hacer despegar el plan y darle estos contenidos innovadores.

## **CONSOLIDACIÓN DE UN MODELO TERRITORIALIZADO Y COMARCAL**

La estrategia LEADER reposa sobre temas que caracterizan la identidad, los recursos y la forma de hacer y/o actuar en un territorio; el que, por ello, ha de ostentar una destacable homogeneidad y coherencia física, económica, social y cultural. Así se hizo en la constitución de la mayoría de los grupos: comarcas, microregiones o mancomunidades de entre 10.000 y 100.000 habitantes y máximo de alrededor de 200.000 hectáreas. Los GDR debían justificar las razones por las cuales la comarca necesitaba y era susceptible, que se pusiera en práctica un plan de desarrollo rural: identidad comarcal, indicadores de desarrollo, localización, constitución del grupo y su representatividad pública y privada, entre otros aspectos.

Estos programas tienen, como se viene diciendo, entre sus objetivos destacados, la explotación racional de los recursos autóctonos y los productos típicos de la zona, la disminución de las desigualdades sociales y la vertebración y capacidad social y territorial. En definitiva combinar el desarrollo endógeno (aunque no absolutamente) con una estrategia de consolidación del tejido social y de ordenación territorial.

Allí donde las características del territorio y la fuerza y representatividad de sus agentes económicos y sociales y esta nueva “cultura” de trabajo y de responsabilidad comarcal se ha hecho presente, los cambios positivos se han producido en mayor medida.

<sup>6</sup> A los cesantes en España se les denomina “parados”.

<sup>7</sup> Según el Consejero (Ministro) de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía se habría producido.

<sup>8</sup> El coste de un empleo generado no ha superado los 4 millones de ptas (\$ 22.000), que es una tercera parte de lo que viene a costar en otros sectores económicos.

## **EL EFECTO DEMOSTRATIVO Y EJEMPLARIZANTE**

Con la iniciativa LEADER (y en España con el PRODER) los estados miembros y la propia UE pretendían lograr una “visibilidad” y conocimiento de sus resultados positivos y su transmisión, en especial a las comarcas menos desarrolladas y a futuros emprendedores. Incluso para darla a conocer a otros países no miembros como pueden ser los PECO(s), o aquellos con los que se tienen acuerdos de asociación o de colaboración (del Mediterráneo, el MERCOSUR y la Convención de Lomé, entre otros).

Cabe destacar entre estos efectos demostrativos positivos las numerosas actuaciones de recuperación patrimonial, de instalaciones fabriles e industriales de viviendas rurales y alojamientos, entre otras, con el fin de destinarlos a uso turístico o institucional, efectuados y tanto por la iniciativa pública como por la privada. El notable crecimiento del turismo rural en Europa y la mayor sensibilidad medioambiental entre toda la población, ha servido para acicate en la mejora de los entornos, la estética y/o la rural. Los grupos de Andalucía – que se incorporó tarde pero en donde el turismo rural crece ahora a un ritmo anual del 7 – 8% – han sido particularmente activos en estos temas.

Otro aspecto que ha adquirido un importante impacto demostrativo y ejemplarizante es todo lo ligado a los métodos de producción ecológicos y las energías alternativas y renovables. El protagonismo aquí lo han tenido varios GDRC localizados en zonas protegidas bajo el punto de vista medioambiental.

Igualmente poseen interés cierto tipo de actuaciones ligadas al turismo cinegético, los trenes taurino y minero, el tallado y la reparación de artesanados, mobiliarios y monumentos antiguos (incluida los cursos de formación de especialistas), la organización de la caza, la recuperación de artesanía, labores o gastronomía locales y ahora los proyectos relacionados con la calidad y seguridad alimentaria ante los recientes episodios de enfermedades sobrevenidas que han impactado fuertemente en la opinión pública.

## **UN MODELO MULTISECTORIAL: DIVERSIFICACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS**

Era uno de los principales objetivos que, sin duda, habrá de permanecer en los próximos programas de desarrollo rural. Son las PYMES, el sector de la economía social, la industria alimentaria y los nuevos “yacimientos de empleo”, los que en Europa están creando empleo y especialmente en su medio rural. No provienen del incremento del área cultivada o de los rendimientos de las producciones agrarias, que sólo se benefician y no siempre, de las economías de escala.

Aparte del turismo rural, medida “estrella” para numerosos GDR españoles y andaluces, han tenido gran repercusión los nuevos empleos ligados a la adopción de modernas tecnologías, en especial en materia de información y comunicación, los servicios de “proximidad” (en personas y en localidades) y la protección del patrimonio rural (recuperación patrimonial, ambiental o etnológica).

Destacar también la constitución de “viveros”, de Escuelas de Empresas y de toda clase de simulaciones o semillas de actividades empresariales (o de apoyo a su creación), que han facilitado a potenciales artesanos, empresarios y directivos de empresa (en especial a mujeres y jóvenes) un período de formación y experimentación previa a su posterior lanzamiento definitivo. Innumerables experiencias de impacto positivo sobre la Economía Rural podrían ser citadas, tanto de la forma de constitución, como de su organización y gestión.

## **CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE REDES**

Según los modernos enfoques de desarrollo rural éste se “construye” partiendo de la participación social y la creación de vínculos organizaciones–actores sociales–instituciones, con responsabilidad y protagonismo en el tejido social y la vida local.

En la Unión Europea, durante un decenio, se han ido conformando más de medio centenar de redes de cooperación y partenariado en las que participan GDR de varios países europeos y también andaluces. Estas redes son temáticas y/o territoriales y han tenido una gran flexibilidad tanto a la hora de integrar grupos de los más diversos rincones europeos como en la gama de temas que cada una de las redes ha previsto para actuar en común.

Un ejemplo de estas redes sería la generada alrededor del proyecto TIERRA, en el que han participado una docena de GDR andaluces ubicados casi todos en Parques Naturales asociados a otros grupos de Francia, Grecia e Italia. Han promocionado tanto sus valores naturales y turísticos como su artesanía y productos típicos. Otras redes reúnen a grupos alrededor del PARALELO 40 para promoción de denominaciones de origen, como la red REAL o la CERES en productos alimentarios de dulcería y confitería.

Además, como se ha dicho, existen el Observatorio Europeo de Desarrollo Rural y la Unidad Española, también las redes que integran a la mayoría de los grupos españoles y, para el periodo 2000–2006, la pertenencia será obligatoria. Los andaluces pertenecen todos a la Alianza Rural Andaluza (ARA), mientras que en otras regiones funciona también otra red (REDER). En América Latina conocemos de la existencia de CONDESAN y el Forum de la Montaña (semirregional). Las posibilidades que ofrecen las



nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) están siendo muy aprovechadas por estas redes para realizar seminarios temáticos, difundir los valores comarcales, promover acciones de partenariado, entre otras acciones.

Algunos de estos GDR poseían ya un elemento aglutinante que sirvió a la constitución de estas redes: Mancomunidades de Servicios, Centros de Iniciativas, Asociaciones de Desarrollo y Consorcios de Promoción Local, entre otros. Actualmente los grupos han pasado de integrar estructuras rígidas de cooperación genérica a la conformación de entes o asociaciones más dinámicas y funcionales enfocadas hacia necesidades específicas, o lograr determinados fines, sin perjuicio del enfoque integrado del plan de desarrollo comarcal. Este trabajo en redes ha permitido asumir competencias y colocarse en situación vigilante y operativa, a la hora de vehicular la toma de decisiones que afectan a su comarca.

Para cualquier observador imparcial que haya comprobado la atonía de numerosos territorios rurales andaluces hace unos 15–20 años y, su vitalidad actual, no dejará de reconocer que tiene mucha razón un conocido político local cuando afirma que se ha producido una “revolución silenciosa”.

## LA VERTEBRACIÓN SOCIAL E INSTITUCIONAL

Si por algo hay que distinguir a LEADER –y en menor medida PRODER y PDRA por su inferior tiempo de funcionamiento–, es por la consolidación de un tejido socioeconómico y la creación de capital social en nuestras áreas rurales. Tejido que está permitiendo la concienciación de los agentes locales, la generación de una identidad comarcal y la recuperación de localismos trasnochados. Las más de 1.200 asociaciones fundadas han supuesto el enriquecimiento de la vida local y la creación de vínculos entre municipios que, si bien podrían tener lazos comunes, se marginaban o se ignoraban mutuamente.

Este refuerzo del entramado asociativo entre agentes socioeconómicos y/o entre instituciones y organizaciones se ha comprobado que ha fructificado mejor cuando la forma jurídica del grupo era la asociación, que cuando aquella era sociedad anónima. De ahí que, en lo sucesivo, se haya decidido que pase a ser obligatoria la asociación. Porque ésta –siempre que no adopte un carácter excesivamente asambleario– permite mayor representación de los intereses de todos los colectivos locales y facilita la recepción de sus demandas.

Como correlato a esta mayor vertebración y movilización social ha aparecido la necesidad de alterar las prácticas administrativas e intervencionistas de la Administración para responder a sus demandas

sociales. Se han producido modificaciones en los modos de operar en las prácticas administrativas y en los instrumentos y las vías de funcionamiento y financiación. Y, lo más significativo, que mediante esta cooperación permanente entre instituciones y los agentes sociales más representativos se ha comenzado a imponer una “cultura del contrato y del consenso” frente a una cultura del conflicto. Y se ha elevado considerablemente la capacidad de las comarcas andaluzas para organizar, protagonizar y responsabilizarse de su desarrollo, e implicar, por extensión, a la sociedad andaluza a favor del mundo rural. Algo que hace pocos años parecía impensable, o al menos, una empresa casi sobrehumana.

## UN BREVE DIAGNÓSTICO

Sintetizamos a continuación en un cuadro (Cuadro 5) las principales conclusiones que pueden extraerse de la aplicación durante un decenio de las iniciativas LEADER I, II y PRODER. Un decenio da ya suficiente perspectiva como para poder apreciar cuáles son algunos resultados de su aplicación; la cual, como mostramos, aun con sus luces ha ofrecido también algunas sombras, que esperamos mejorar en los años que vienen.

## EL FUTURO DEL DESARROLLO RURAL: LEADER+, PRODER II Y PDRA

Como se viene afirmando, a principio de la década de 1990 se pusieron en marcha dos orientaciones en materia de desarrollo rural que hemos englobado (Ruiz Avilés, 2000) dentro de un enfoque teórico denominado “Sociología del Desarrollo”, en tres ramas: constructivista, de crecimiento con equidad e institucionalista. Este enfoque supone una importante ruptura contra el determinismo económico y los de las políticas normativas de ajuste (económico o estructural) y entraña ceder el principal protagonismo a los actores sociales, a las organizaciones intermedias y a las instituciones locales, en la generación, organización y gestión de desarrollo rural.

Europa, en este sentido avanzó rápidamente hacia este nuevo enfoque de contrato y partenariado social a lo largo de la década pasada y se propone también hacerlo en los próximos seis años (2000–2006). Para ello en su documento conocido como Agenda 2000 define tres elementos claves para ese período:

- Una nueva reforma de política de precios y mercados agrarios.
- Consolidación de la política de estructuras y desarrollo rural como “segundo pilar de la PAC”
- Actuaciones Para la ampliación de la UE al este de Europa.

En lo que respecta al segundo punto, la UE clasifica sus regiones en tres objetivos:

**Objetivo 1:** Programas integrados por sus regiones menos desarrolladas (Andalucía entre ellas).

**Objetivo 2:** Programas aplicables a regiones en declive industrial.

**Objetivo 3:** Formación y desarrollo de los recursos humanos.

**Cuadro 5. Diagnóstico de la aplicación de los programas de desarrollo rural comarcal andaluzes**

Puntos fuertes	Puntos débiles
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Importante animación y movilización social de las comarcas.</li> <li>· Superación de localismos.</li> <li>· Importante crecimiento económico.</li> <li>· Consolidación y vertebración del tejido social y la cooperación.</li> <li>· Implicación creciente de la mujer como empresaria.</li> <li>· Desarrollo del enfoque ascendente.</li> <li>· Generación de puestos de trabajo, especialmente de “yacimientos de empleo”. Y sector turístico</li> <li>· Planeamiento integrado y multisectorial.</li> <li>· Disminución de carga burocrática aplicable a iniciativas empresariales.</li> <li>· Efectos positivos de la cooperación reticular y transnacional.</li> <li>· Presencia de “masa crítica” en el medio rural.</li> <li>· Dimensión pedagógica y enseñanza de los programas comarcales.</li> <li>· Implantación de una “cultura del pacto”</li> <li>· Corresponsabilización con el mundo rural de agentes sociales e instituciones.</li> <li>· Mayor presencia social y promoción general del medio rural.</li> <li>· Generación de una nueva “revolución” en el medio rural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Inexistencia de un enfoque metodológico contrastado.</li> <li>· Algunas dificultades burocráticas en el despegue.</li> <li>· Ídem. en la participación social en algunas comarcas.</li> <li>· Indefinición en la delimitación de algunas comarcas.</li> <li>· Exclusión del programa de algunas iniciativas agrarias y agroalimentarias.</li> <li>· Elevado peso del fomento del turismo rural.</li> <li>· Poco desarrollo de la cooperación y el partenariado transnacional.</li> <li>· Insuficiente profesionalidad en algunos directivos y técnicos del CEDER.</li> <li>· Complejidad de los procedimientos de seguimiento y control burocrático.</li> <li>· Reducida presencia de “nuevos actores”: mujeres, jóvenes, ONG, asociaciones.</li> <li>· Insuficiencia de los dispositivos de acompañamientos institucional y de asistencia técnica.</li> <li>· Heterogeneidad en los procesos de dinamización, activación, de los grupos.</li> <li>· Escasa implicación del sector financiero privado, en especial el local.</li> <li>· Ídem. del sistema educativo y de formación profesional.</li> <li>· Celos de instituciones y clientelismo político</li> </ul>

Fuente: El Autor

Para el primer caso se aprobarán planes de desarrollo regional integrados por diversos ejes, entre los que, en el caso español, figuran programas operativos de desarrollo rural para sus nueve regiones menos desarrolladas (PRODER II).

Además y directamente la UE pone en marcha cuatro iniciativas de gestión directa en colaboración con las regiones o los entes locales:

- Desarrollo de la cooperación transfronteriza: INTERREG III.
- Desarrollo de los recursos humanos y la igualdad de oportunidades: EQUAL.
- Política para el desarrollo de zonas urbanas degradadas: URBAN.
- Desarrollo rural: LEADER+.

Dentro de la política estructural comunitaria está también el nuevo Reglamento sobre Desarrollo Rural, que con LEADER+ y PRODER II va a constituir, para las regiones del objetivo 1 (Andalucía), los ejes sobre los que España y la UE quieren instrumentar su política rural para los próximos años.

## EL REGLAMENTO SOBRE DESARROLLO RURAL

Responde al objetivo de la UE de “crear un modelo europeo de mundo rural”, constituido sobre la asignación de un papel multifuncional al sector agrario y alimentario, de acuerdo con los postulados aprobados en la Declaración de Cork (Irlanda, 1996). En la declaración se afirma que “las acciones (en el medio rural) deben avanzar en gran medida el sector de actividades vinculadas a la agricultura. La creación de empleo no agrarios, la mejora de las infraestructuras y servicios, así como un redoblamiento para mejorar el medio ambiente, deben formar parte sin lugar a dudas de toda política de desarrollo rural”.

Además, sugiere que también será preciso favorecer la sinergia e interdependencia del medio rural-medio urbano, propiciar una mejor protección del patrimonio cultural (arquitectónico, cultural, artesano y etnológico, entre otros) y contribuir a la ordenación de la población, las infraestructuras y las actividades económicas en el territorio. Y todo un desafío en forma de regla de competencia, calidad y seguridad alimentaria, en bienestar de (todos) los seres vivos y, por supuesto, en protección social y de los derechos fundamentales en línea con los presupuestos del Estado de bienestar. Una tarea considerable a la que se debe asociar, además de a los rurales, a los ciudadanos de las urbes y a todos los consumidores. Como afirma el informe de la ONU sobre Desarrollo Sostenible (1989) a todos compete “nuestro futuro común”.

La declaración de Cork se concretiza en un catálogo de actuaciones resumidas a continuación y constituye la base a partir de la cual se ha elaborado el Reglamento

(CEE) 1257/99 del desarrollo rural que incluye las 22 medidas siguientes.

El contenido de la declaración de Cork es el siguiente:

- Prioridad al Desarrollo Rural Sostenible.
- Sistema integrado y a todas las zonas rurales de la UE.
- Diversificación de actividades económicas y sociales.
- Protección de la calidad y del paisaje rural.
- Respeto al principio de subsidiariedad.
- Simplificación de las normativas.
- Programa Único por región.
- Recurso a financiación local e ingeniería financiera.
- Impulso a formación, asistencia técnica, cooperación e intercambio de experiencias.
- Intensificación de actividades de seguimiento, evaluación y análisis de resultados.

Síntesis de las medidas contenidas en el reglamento de desarrollo rural:

1. Ayuda A las inversiones en explotaciones agrarias.
2. Ídem. a la instalación de jóvenes.
3. Ayuda a los planes de formación profesional especializada.
4. Ídem. a la jubilación anticipada de agricultores y trabajadores agrícolas.
5. Indemnización especial a zonas de montaña y desfavorecidas.
6. Medidas de apoyo a prácticas agroambientales.
7. Ídem. para mejorar la transformación de los productos agrarios.
8. Reforestación de tierras agrarias poco productivas.
9. Ayudas para inversiones en mejora de la silvicultura: (corta fuegos, asociaciones para defensa forestal, puntos de agua...)
10. Mejora de infraestructura de tierras agrarias.
11. Concentración de tierras.
12. Instauración de servicios de reemplazo en la gestión de la explotación.
13. Ayuda a la comercialización de productos de calidad.
14. Ídem. para el mantenimiento de servicios (de proximidad) esenciales para el mantenimiento de la población rural.
15. Renovación y desarrollo del entorno de los pueblos.
16. Diversificación de las actividades económicas.
17. Gestión de recursos hídricos.
18. Mejora de las infraestructuras al servicio del medio rural.
19. Fomento de las actividades turísticas y artesanales
20. Protección del medio ambiente.
21. Reconstrucción del medio tras una catástrofe natural.

22. Desarrollo de la “ingeniería financiera”, política de crédito y financiación positiva a favor del mundo rural.

Se trata, en definitiva, de movilizar los recursos (humanos, técnicos, físicos, patrimoniales) individualmente, o mejor de forma colectiva, para satisfacer las crecientes demandas de nuestros ámbitos rurales en materia de bienestar, derechos individuales y colectivos y mejora de su calidad de vida. Aunque se puede hacer de forma sectorial, se propugna en las nuevas estrategias que se efectúe de una forma integrada, sostenible y participativa. Así fue el LEADER I y II y así se aspira que lo sea en los próximos LEADER+ y PRODER II.

## EL LEADER+

Este nuevo programa pretende consolidar las buenas enseñanzas de los anteriores LEADER I y II, constituyéndose en elemento de referencia tanto dentro como fuera de la Unión Europea. Más aún, como ya ha sido señalado, servir de inspiración a otros programas para las áreas rurales como el PRODER (España) o los programas operativos de Portugal, Italia y Francia (Contratos de País). También para la creación de redes de cooperación y partenariado entre empresarios y entre territorios y localidades, tanto dentro como en otros países aún no miembros de la UE.

Actualmente, ya en el año 2001 y hasta el 2006, está previsto el funcionamiento de LEADER+ y PRODER II, continuando con la filosofía LEADER pero incidiendo sobre todo en cuatro ideas-fuerza:

- Enfoque ascendente.
- Aplicación y enfoque territorial.
- Papel experimental y ejemplarizante de las acciones.
- Mayor énfasis en la cooperación, el partenariado y obligatoriedad de pertenencia de los GDR comarcales al Observatorio Europeo del Desarrollo Rural.

Otras novedades incorporadas se describen seguidamente en el Cuadro 6 comparándolas con los del LEADER II.

La convocatoria del programa en el Boletín de la Unión Europea se produjo en mayo del 2000. Tras ello cada región ha debido preparar un plan de desarrollo rural y someterlo a una discusión por parte de los servicios de la Comisión con los servicios regionales antes de su aprobación. Varias regiones de Francia, Austria, Suecia y Alemania, ya lo tienen aprobado, mientras que otras, como Andalucía, se hallan en este trayecto. Una vez que este plan de desarrollo rural andaluz sea definitivamente aprobado, lo que se espera suceda próximamente, se hará una convocatoria para que los GDR elaboren (muchos lo tienen casi preparado) su programa comarcal y se decida la financiación a cada uno. A finales del año 2001 se

espera que todos los GDRC tengan un programa de desarrollo rural en ejecución.

Otros aspectos destacados incluidos en LEADER+ conciernen a:

- El fomento de Redes de GDR a tres niveles: europeo, nacional y regional, con el fin de promover acciones de intercambio, análisis de información técnica, animación socioeconómica, intercambiar experiencias y efectuar o desarrollar asistencias técnicas.
- El cumplimiento de una serie de plazos por parte de la Comisión Europea, los Estados y las Regiones, para aprobar los programas y/o adoptar normas para su seguimiento, evolución y control.
- La definición de procedimientos de selección de los programas comarcales, especificando los criterios a tener en cuenta referidos al:
  - Grupo de Acción Local (o GDR): estructura interna, composición de agentes y actores y capacidad de gestión técnica, administrativa y financiera.
  - El Territorio de actuación: características físicas de la comarca, recursos, actividades económicas, vertebración y tejido social, entre otros.
  - El Plan Comarcal: coherencia del contenido con el territorio y la política de desarrollo rural, transferibilidad y carácter ejemplarizante de los programas, complementariedad, política de igualdad de oportunidades.
  - Proyectos de Cooperación ya entablados, o a realizar en el futuro.

Se espera que se beneficien del programa LEADER+ una veintena de GDR andaluces.

El PRODER, como se viene afirmando, es una aplicación del enfoque y los objetivos del LEADER a otras zonas rurales. En el caso de Andalucía a 27 zonas (107 en España en 10 regiones de objetivo 1).

La diferencia en impacto (y resultados en algún caso) ha descansado en el menor tiempo de aplicación (sólo tres años), no contemplar en PRODER la medida de adquisición de capacidades ni la cooperación transnacional; y no contar con la financiación del Fondo Social Europeo (FSE). Se ha aplicado en zonas con mayor nivel económico y se ha concedido más importancia a los aspectos agrarios y agroalimentarios, que en caso del LEADER estaban postergados en beneficio de la diversificación económica.

Las novedades para el LEADER+ son las siguientes:

- Necesidad de aumentar la dinamización y sensibilización.
- “Bottom-up”.
- Incrementar la participación e interlocución social.
- Formación de RRHH.
- Creación de empleos rurales.
- Política de “actores”.
- Desarrollo del asociacionismo y la articulación social.
- Énfasis en la identidad comarcal. Desarrollar un tema unificador.
- Partenariado y cooperación transnacional.

**Cuadro 6. Comparación entre LEADER II y LEADER+**

LEADER II	LEADER+
<b>1. CARACTERÍSTICAS</b>	
Sólo para grupos menos desarrollados o zonas en declive	Aplicable en todo el territorio comunitario.
Grupos que lo soliciten y reúnan requisitos	Principalmente a grupos ya consolidados.
Grupos territoriales o de carácter temático.	Concentración en el número de grupos.
Autonomía en la toma de decisiones de los GDR.	Mayor control por las autoridades europeas y nacionales en la gestión y la financiación.
Descentralización de la gestión y la financiación.	
Financiación por FEDER*, FEOGA-O** y FSE***	Financiación por FEOGA-O
Grupos organizados discrecionalmente en torno a un programa estratégico e integrado.	Grupos definidos en función de un tema federador de los programas.
<b>2. OBJETIVOS</b>	
Promoción de acciones innovadoras	Mantenimiento de su carácter piloto.
Ídem. multisectoriales e integradas.	Promover la creación de nuevos empleos.
Tener un objetivo demostrativo.	Incidir en la calidad de los proyectos y productos.
Proyectos transferibles y ejemplarizantes.	Ídem. en durabilidad de los mismos.
	Articulación en torno a un “tema estrella”.
	Desarrollar una política de igualdad de oportunidades.
<b>3. ZONAS OBJETIVO</b>	
Objetivos 1, 5b y 6 (+10% en periferia)	Todas las de la UE más regiones ultraperiféricas.
Territorios con población inferior a los 100.000 habitantes.	Población entre 10.000 y 100.000 habitantes, más posibles excepciones.
	Necesidad de demostrar que el GDR y la zona cuentan con masa crítica, capital y recursos financieros.
<b>4. BENEFICIARIOS</b>	
Agentes públicos privados integrados en un GAL o GDR.	Ídem. en cuanto a los Agentes y Actores, pero bajo la forma jurídica de Asociación.
Actores colectivos temáticos.	
Cualquier forma jurídica del Grupo.	Máximo de un 50% de participación del sector público en los órganos directivos del grupo
<b>5. MEDIDAS FINANCIABLES</b>	
Adquisición de capacidades para grupos no bien preparados.	Concepción de una “Estrategia de Desarrollo Rural” especificando temas y objetivos.
Ejecución del Programa de Innovación Rural (PIR)	Cooperación interterritorial y transnacional.
Participación voluntaria en la Red Nacional y Observatorio Europeo	Participación obligatoria en Red y Observatorio.
	Realización de Adquisición de Capacidades en los nuevos territorios.
<b>6. COMPLEMENTARIEDAD</b>	
Incompatibilidad con los Programas Operativos y otros documentos de programación.	Compatibilidad con otros fondos estructurales (en Objetivo 1) pero financiación de sólo un fondo..
<b>7. COOPERACIÓN Y PARTENARIADO</b>	
Proyectos de cooperación transnacional pero sólo con al menos 2 países de la UE.	Consideración prioritaria a la cooperación y partenariado intraterritorios próximos del mismo Estado y con otros países.
<b>8. ACTUACIONES Y PROYECTOS</b>	
B1. Asistencia Técnica y constitución del CEDER.	A. Nuevas tecnologías y procesos que favorezcan la competitividad de los productos y de los territorios.
B2. Formación profesional y ayuda a la contratación.	B. Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales.
B3. Turismo rural.	C. Incrementar el valor añadido de los productos locales.
B4. Apoyo a PYMES, al artesanado y los servicios de proximidad.	D. Valorización de los recursos naturales y culturales.
B5. Valorización y comercialización de las producciones locales, en especial las agrarias o pesqueras.	E. Cooperación Transnacional e Interterritorial.
B6. Protección del medio ambiente y del entorno y la calidad de vida.	Prioridad a mujeres y jóvenes.
C. Cooperación Transnacional.	Proyectos ligados (en general) a un tema.
Hay un listado de actuaciones legibles publicadas en una Comunicación de la UE.	
<b>9. PARTICIPACIÓN EN REDES</b>	
Voluntaria, tanto en algunas de las redes nacionales como en la europea (Observatorio)	Obligatoria en el Observatorio y en la Unidad Española. Voluntaria en alguna de las otras redes nacionales (ARA en Andalucía)

Fuente: El Autor

\* Fondo de Desarrollo Regional; \*\* Fondo de Orientación y Garantía Agrícola; \*\*\* Fondo Social Europeo.

- Enfoque sistémico de las actuaciones.
- Trabajo en red y capacidad de respuesta a desafíos.
- Sociedad de la información y comunicación.
- Nexos temáticos entre grupos: 4 Temas prioritarios:
  - Mejorar la competitividad en productos y servicios locales, con nuevas tecnologías.
  - Política de “calidad” y “excelencia” en los productos y los proyectos y su comercialización.
  - Recuperación del patrimonio rural: natural y cultural.
  - Servicios de proximidad y mejora de la calidad de vida.
- Autoevaluación de anteriores programas.
- Solidaridad, respeto y confianza mutua rural–urbano.
- Articulación, vertebración y representación institucional.
- Construcción Social de un Desarrollo Rural Integrado y Sostenible.

## EL PDRA–II (PRODERA)

El Plan de Desarrollo Rural de Andalucía, que en su segunda versión (PDRA–II) englobará al PRODER II, pretende dar continuidad a la política de desarrollo rural que fue emprendida por la Junta de Andalucía el año 1992. En ese año constituimos un equipo que se encargó de elaborar un documento titulado “Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andaluz” (Junta de Andalucía, 1993) a partir del cual se elaboró el PDRA 1994–1999 y sirvieron de material de trabajo en la elaboración de la “Guía del Desarrollo Rural”..

El PDRA supuso la generalización de la estrategia ya iniciada por la UE y trataba de dar a conocer y motivar, estos nuevos planteamientos del desarrollo a los agentes económicos, sociales e institucionales comarcales, e instalarlos en una cultura de la negociación y el consenso para acceder a la gestión de los asuntos que le conciernen.

A tal fin se articuló el primer plan y se pusieron en marcha diversas iniciativas relativas a la conformación y estructuras de los Grupos de Desarrollo Rural, así como las normas para su reconocimiento. Fueron reconocidos los 49 Grupos LEADER y PRODER, más un grupo sólo del PDRA en torno al área rural de la ciudad de Jerez. Este es el único grupo germinado aparte de LEADER y PRODER, aunque con una orientación similar pero con inferior dotación presupuestaria.

Los 50 grupos LEADER II, PRODER y PDRA han podido beneficiarse a lo largo del año 2000 de un total de 55 millones de pesetas, de fondos públicos, importe que les servirá de enlace con la puesta en marcha en el próximo año 2002 de su nuevo programa de desarrollo (LEADER+ o PRODERA II).

El presupuesto total de gasto público previsto para los LEADER+ y PRODERA II andaluces hasta el año

2006 se aproximará a los 58.000 millones de pesetas<sup>9</sup>, de los que unos 35.000 son para el PRODERA, y 23.000 millones para LEADER. Con estas cifras se confía en triplicar la inversión de los GDR en el próximo quinquenio. Y se estima que pueden dar como resultado la creación de más de 25.000 puestos de trabajo directo y en torno al doble de carácter indirecto.

Y a través de unas más fluidas relaciones con las administraciones públicas, se tratará en definitiva, de asociar, de residenciar en estos grupos de desarrollo rural la mayor parte de las políticas y los programas comunitarios, estatales o regionales, de animación y desarrollo de la economía local y vertebración de su tejido social

La previsión es aprobar 20 grupos LEADER+ y los otros 30 se quedarán sólo como PPRODER. En esta nueva etapa que ahora comienza se va a consolidar la estructura y la “masa crítica” de los grupos, a través del impulso de sus actividades formativas y de trabajo en red, tanto a nivel intrarregional como en cooperación con otros grupos europeos. Asimismo, su participación en iniciativas como la red RURALE con América Latina, a la que esperamos se incorporen numerosos grupos de allende el océano en estos próximos años.

## CONCLUSIÓN

El enfoque multisectorial, integrado y en gran medida basado en el aprovechamiento de todos los recursos autóctonos, promovido por la UE con la iniciativa LEADER y en nuestro caso con el programa PRODER, fue planteado ante la crisis económica, demográfica y social de muchos territorios rurales comunitarios (comarcas) y como vía para lograr una mayor cohesión económica y social. Indudablemente, el impacto de su aplicación no ha sido homogéneo, pero, hablando en términos generales, ha sido positivo y, ha supuesto un impulso y un cambio de mentalidad para nuestro mundo rural que merece la pena ser conocido y difundido.

Se han abierto nuevos horizontes al mundo rural, a su capacidad de modernización e inversión, a la difusión de sus experiencias y enseñanzas, a descubrir nuevos proyectos y nuevos espacios de transformación, a un cambio de actitud basado en la voluntad de los actores locales en protagonizar responsablemente su futuro.

Estos nuevos modelos de desarrollo rural apuntan por la creación de la diversificación económica con un aprovechamiento racional de los recursos autóctonos, por el fomento de nuevas actividades en lo que se conoce como multifuncionalidad del territorio, y por el estímulo a PYMES innovadoras e integradas en redes

<sup>9</sup> Un dólar equivale actualmente, a aproximadamente 185 ptas.

de cooperación y/o de comercialización. Pero, también, y es importante precisarlo, estos modelos han trascendido de las meras políticas económicas y mercantiles para incorporar e integrar también los aspectos sociales e institucionales, fundamentales en la organización y gestión del desarrollo rural.

Hoy se habla en Europa de desarrollo rural integral, concebido a escala global partiendo del concepto de multifuncionalidad, y del resto de componentes económicos, sociales y culturales del mundo rural. Su continuidad pretende asegurarse apoyándose en la energía de unas comunidades rurales vivas y dinámicas y en una voluntad institucional capaz de superar su aislamiento y de ofrecerles instrumentos y oportunidades para propiciar su crecimiento y desarrollo socioeconómico. Este modelo rural europeo se promueve desde el más alto nivel de la Unión; y está siendo reconocido ya en órganos e instituciones de carácter internacional, comenzando por las propias Naciones Unidas (FAO, Agenda 21, OIT), la OCDE y también se ha trasladado al seno de la Organización Mundial de Comercio. Europa aspira a conservar la vitalidad de su sector agrario y alimentario, porque esto le permite mantener su patrimonio rural y porque, además, su medio rural desempeña un papel esencial en la ordenación del territorio y la preservación del medio ambiente. De hecho, en una publicación de 1988 “El Futuro del Mundo Rural” menciona a los agricultores como los principales (pero no los únicos) “guardianes y jardineros de la naturaleza”.

Frente a los modelos puramente endógenos, que han quedado obsoletos en su enfoque del desarrollo, hoy se hace necesaria una conexión y una actuación más estrecha entre agricultores, consumidores y sociedad global, para superar esa visión con que muchos ámbitos académicos e institucionales contemplan a los agricultores y a los habitantes rurales. Éstos, al menos en los países desarrollados, cuentan ya con el apoyo para garantizar su protagonismo en condiciones que se valore su contribución y se les ofrezcan oportunidades para asociarse, crear redes para demandar apoyo financiero y económico, así como los poderes necesarios para orientar las políticas e instrumentos públicos que garanticen su sostenibilidad y calidad de vida. Son derechos fundamentales para toda sociedad democrática.

Muchos de los proyectos que han podido aparecer en el ejercicio de los programas de desarrollo rural en la UE, proceden de su corto periodo de vigencia. Hay grupos que se han centrado, quizá en exceso, en incentivar proyectos de turismo rural como vía para obtener resultados en el corto plazo. Otros, sin embargo, han evolucionado más impulsando especialmente actuaciones de cooperación y partenariado y concediendo el mayor protagonismo a los agentes privados frente a los públicos. Son éstos los que parecen que van alcanzando mayores frutos en

términos de efecto duradero. Indudablemente también éstos han dependido mucho del factor humano, encargado de la sensibilización, dinamización y gestión del programa de desarrollo rural comarcal.

Como enseñanza y experiencia, no nos cabe duda que las de los grupos LEADER y PRODER son valiosas. Estamos persuadidos de que esta filosofía integradora, participativa y de liderazgo cooperativo, puede ser transmitida y que puede tener un efecto multiplicador a medio plazo en nuestros países. Que, por otro lado, redundará en bienestar para toda la sociedad y es donde radica indudablemente nuestro valor añadido y nuestra defensa de la propiedad y el bienestar del mundo rural.

En España y en Andalucía, estos frutos, esta cultura, empiezan a ser patentes y el lema “un mundo rural vivo”, atribuido a la iniciativa LEADER en los albores del siglo XXI, ya comienza a tener una plasmación real.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMIN, A y THRIFT (De) 1994. Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe. Oxford University Press. 268 pág.
- ANDER-EGG, E. 1995. Introducción a la Planificación. Ed. Lumen. Buenos Aires. Argentina..
- BRESSER PEREIRA, L.C. y N. CUNILL GRAU Eds 1998: Lo público no estatal en la reforma del Estado. Ed. Paidós. Buenos Aires.
- CEPAL (1999). 1998. Panorama Social de América Latina y el Caribe. Anuario Estadístico. Washington.
- COMISIÓN EUROPEA. 1988. El Futuro del Mundo Rural. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea. Luxemburgo.
- DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (DOCE) 2000. Comunicación de la Comisión por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria LEADER+. Bruselas.
- FAO 2000. Tendencia y Desafíos en la Agricultura, los Montes y la Pesca en América Latina y el Caribe. Oficina de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- GORDILLO, G. 2000. Un Nuevo Trato para el Campo. XI Simposio Internacional de Sistemas de Producción (IFSA-FAO. Oficina Regional para América Latina y Caribe. Santiago de Chile.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. 1993. Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Andalucía. Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca. Sevilla. 320 pág.

- JUNTA DE ANDALUCÍA. 2000. Orden por la que se regula la convocatoria de ayudas públicas en el ámbito de las políticas de desarrollo rural para el año 2000. Boletín de la Junta de Andalucía. 5 de Agosto de 2000.
- LEADER Magazine (Varios números). Revista trimestral de la Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural LEADER II. Observatorio Europeo LEADER II. Bruselas.
- ORTUÑO, S. 1998. La Transformación del Mundo Rural en España. Revista Forestal Española. Núm. 25.
- PARLAMENTO EUROPEO. 1988. Vers une Politique Européenne des Montagnes. Serie Agriculture, Forêts et Développement Rural. Dir. Gral. De Estudios. Bruselas.
- PARLAMENTO EUROPEO. 1999. Glossaire de la PAC et de la Reforme de l'Agenda 2000. Serie Agriculture, Forêts et Développement Rural. Dir. Gral. De Estudios. Bruselas.
- PORTER. 1982. Estrategias Competitivas. 1ª edición en español. Ed. Compañía Editorial Continental. Méjico.
- RED MEDITERRANEAS DESFAVORECIDAS (MEDEF). RUIZ AVILES, P. y otros. 1992. Les facteurs de résistance a la marginalisation dans les zones de montagne et defavorisees mediterraneennes communautaires. Contrat CIHEAM/IAMM – CEE – DGVI A5 nº P262. Documento de la CE. 213 pág.
- RUIZ AVILÉS, P. 1999. Construcción del Desarrollo Rural en Andalucía. Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca. Colección Monografías 22/99. 154 pág.
- RUIZ AVILÉS, P. 2000. Acción Social y Planificación del Desarrollo Rural. Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca. Colección Monografías 23/00. 301 pág.
- RUIZ AVILES, P. y M. ULECIA GARCIA. 1995. La Estrategia del Desarrollo Rural en la Iniciativa LEADER I. Contexto y Aplicación del Programa en Andalucía. Revista de Estudios Regionales. Enero–Abril, 1995. 41:115–142.
- UE – Observatorio Europeo LEADER. 1996. Para un Mundo Rural Vivo. Declaración del Seminario sobre Desarrollo Rural de Cork. Irlanda.
- UE. 1994. Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo. Comisión Europea. Bruselas.
- UE. 1994. Nuevas Orientaciones en materia de Desarrollo Rural. Comisión Europea. Bruselas.
- UNIDAD ESPAÑOLA DEL OBSERVATORIO LEADER. 2000. LEADER+. Orientaciones para la Evaluación previa de los Programas. Madrid.



