

Una década de programas Leader en las zonas rurales



**Fernando E. Garrido
Fernández**

La iniciativa europea de desarrollo rural Leader ha llegado al ecuador de su camino, lo que exige detenerse por un instante y contemplar el trayecto recorrido tras más de diez años de singladura. Han sido años en los que la iniciativa ha cargado su mochila de experiencias que permiten corregir las disfunciones del pasado y plantear nuevas estrategias para afrontar los retos del futuro.

Durante los más de diez años de aplicación de la iniciativa, los pueblos y las zonas rurales han experimentado grandes cambios, concretados en una notable mejora de las condiciones de vida de la población. Una situación que no puede atribuirse en exclusiva al impacto de la iniciativa Leader, ya que han existido otras actuaciones de las Administraciones públicas (locales, regionales, nacional y europea) en las zonas rurales que, sin duda, han contribuido a elevar la calidad de vida de la población. Sin embargo, no se puede ignorar el importante papel ejercido por la iniciativa Leader, importancia que ha sido puesta de manifiesto en las distintas evaluaciones externas realizadas hasta la fecha. Como mérito más destacado de esta iniciativa europea de desarrollo rural, el programa Leader ha conseguido, en sus tres fases, crear un escenario de experimentación de distintas estrategias y enfoques de desarrollo, implicando a las comunidades rurales en su aplicación y contribuyendo a la

incorporación de estas comunidades en los procesos de cambio que acontecen hoy en las sociedades avanzadas. Es decir, la iniciativa Leader ha conseguido difundir la idea de que el desarrollo de las zonas rurales depende, en última instancia, de la actitud que adopte su población y del grado de implicación de sus gentes, señalando insistentemente que es la voluntad cooperadora de la población lo que le permite aprovechar las múltiples oportunidades que hoy ofrece el vertiginoso proceso de cambio al que están abocadas las sociedades contemporáneas.

No obstante lo anterior, la experiencia demuestra que en la aplicación del programa Leader intervienen también otros factores, que determinan tanto las condiciones en las que se desarrolla este programa como las posibilidades de la población para acceder a los recursos que ofrece. El análisis de tales factores puede ayudarnos a comprender por qué la aplicación de la iniciativa Leader es diferente de unas comarcas a otras y, además, podría ayudar a los gerentes y técnicos de los Grupos de Desarrollo Rural (GDR) a mejorar los resultados. En este artículo pretendemos ordenar las enseñanzas proporcionadas por diez años de política de desarrollo rural identificando los factores que inciden en su desigual impacto en los distintos territorios que componen la amplia y heterogénea sociedad rural.

Dimensiones del desarrollo rural

El análisis de los procesos de desarrollo de las zonas rurales puede realizarse considerando cuatro dimensiones, que si bien actúan de modo interdependiente sólo a efectos analíticos se estudiarán por separado: sociodemográfica, territorial, estratégica e institucional. Cada una de esas dimensiones está constituida por diversos factores (cuadro 1) que, según el modo en que intervengan, dan como resultado diversas experiencias de desarrollo rural. No se pretende aquí profundizar en su análisis, sino sólo mostrar el modo en que se articulan en el engranaje del desarrollo ru-

ral, detectando además la preeminencia de unos factores sobre otros, es decir, observando cuáles de ellos ejercen mayor influencia en los resultados de la aplicación de los programas.

El análisis tiene una doble utilidad. En primer lugar, y una vez que se conocen cuáles son los elementos del desarrollo que influyen más directamente en los resultados de la aplicación de las políticas de desarrollo rural, y en concreto de las iniciativas Leader, dichos elementos pueden ser tratados con una atención especial en la elaboración de las estrategias que se emprendan desde los GDR, integrándolos de forma coherente según las realidades de cada territorio. En se-

Cuadro 1
DIMENSIONES Y FACTORES DEL DESARROLLO RURAL

DIMENSIONES	FACTORES DE DESARROLLO
Sociodemográfica	<ul style="list-style-type: none"> ■ Capacitación de la población. ■ Cultura emprendedora, innovadora y creativa. ■ Capital social: <ul style="list-style-type: none"> – Tejido asociativo y empresarial de los municipios. – Carácter dinámico o estático de los habitantes. ■ Estabilidad política e implicación de los ayuntamientos. ■ Canales de comunicación e interlocución en la sociedad civil.
Territorial	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identidad comarcal vs. identidad local. ■ Heterogeneidad vs. homogeneidad del territorio. ■ Organización territorial de la comarca; existencia de entidades territoriales de ámbito comarcal (mancomunidades, consorcios, agrupaciones, etc.). ■ Recursos naturales y culturales. ■ Distribución de la tierra. ■ Uso de los recursos de las Administraciones públicas. ■ Infraestructuras para el aprovechamiento de los recursos. ■ Equipamiento e instalaciones público-privadas. ■ Vías y medios de comunicación.
Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estrategia territorial (enfoque local). ■ Participación de la población en la toma de decisiones (enfoque ascendente). ■ Innovación. ■ Enfoque integral y multisectorial. ■ Trabajo en red y cooperación. ■ Grupo de Desarrollo Rural (GDR).
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apoyo de las Administraciones públicas autonómica y estatal. ■ Influencia de los PRUG y PORN de los espacios naturales protegidos. ■ Contexto de cambios socioeconómicos, culturales y políticos. ■ Sinergia entre instituciones.

Fuente: Elaboración a partir de la evaluación intermedia de la iniciativa Leader Plus en Andalucía.



▼
La evaluación de la iniciativa Leader nos enseña que las comarcas donde el Grupo de Desarrollo Rural tiene en cuenta la heterogeneidad del territorio sobre el que actúa, presentan mejores resultados

gundo lugar, tal análisis nos ayudará a su vez a dilucidar cuáles son los pasos que deberían darse para cumplir de manera eficaz los objetivos marcados por el programa Leader, de acuerdo con las necesidades percibidas por la población de cada comarca. En definitiva, nos puede ayudar a conocer, para prever y para proveer, las acciones del desarrollo rural más adecuadas a cada territorio.

Dimensión sociodemográfica

La población es sin duda el elemento axial del desarrollo rural. De hecho, la iniciativa *Leader* está diseñada para ayudar a los habitantes de los pueblos y zonas rurales en sus particulares procesos de desarrollo y para que sea la población la que emprenda las acciones adecuadas a esa finalidad. Sin embargo, se observa en muchas comarcas que, en el marco de las acciones que se vienen desarrollando desde los GDR, la población ocupa un lugar secundario, pues la mayor parte de las actividades que se llevan a cabo tienen como protagonistas a un grupo restringido, los empresarios, lo que se explica por el predominio de una concepción del desarrollo más económica que social. Esto significa que otros ámbitos y sectores de la población (jóvenes, mujeres, organizaciones ecologistas, asociaciones culturales y deportivas, etc.) quedan fuera del engranaje del Leader al no sentirse destinatarios de los programas. Aunque esta percepción no predomina en todas las comarcas, sí lo está en la mayoría de ellas.

En un afán justificativo, se comenta que no siempre es fácil movilizar a determinados sectores de la población de la comarca. Pero cabe señalar a ese respecto que es precisamente en estas comarcas donde la iniciativa *Leader* debería incidir con mayor énfasis en la movilización de la población si se quiere ser coherente con la filosofía del programa. Además, sólo esforzándose por movilizar a la población puede conseguirse un desarrollo efectivo y duradero de la comarca, pensando sobre todo en el futuro de ese territorio y de la población que lo habita.

Precisamente, los mejores resultados en la aplicación del programa Leader se observan allí donde la población es más dinámica y emprendedora, allí donde existe mayor tejido asociativo y empresarial y donde los ayuntamientos se implican más en la aplicación del programa. En estas comarcas se subraya la capacidad de la iniciativa Leader para crear canales válidos de comunicación en pro de un buen entendimiento entre los grupos que componen la sociedad civil. Además, a la hora de valorar el programa de desarrollo de acuerdo con los criterios anteriores, la población hace una valoración generalmente positiva, basándose en el hecho de que las acciones emprendidas han sido capaces de sentar a los alcaldes de los municipios en una misma mesa para debatir sobre los problemas de la comarca, sensibilizándolos sobre la necesidad de emprender proyectos que superen el ámbito local y aborden los problemas desde una perspectiva verdaderamente comarcal.



▼
La creación de redes de interacción supramunicipal en el ámbito de los medios de comunicación o en el terreno educativo y cultural constituye un importante elemento para hacer viables actuaciones que trasciendan el nivel local

Dimensión territorial

Cuando hablamos de territorio nos referimos al conjunto de los recursos (naturales y culturales) disponibles en un espacio geográfico determinado, así como a la dotación en infraestructuras y equipamientos y al modo como dichos recursos están distribuidos y son utilizados por la población. En este sentido, puede considerarse que el territorio es el soporte físico sobre el que se aplica la iniciativa Leader. Visto así, el territorio es un elemento complejo, porque es muy heterogéneo y porque, como otros elementos, se encuentra en constante evolución. Por ello, una buena estrategia de desarrollo es aquella que sabe conciliar las diferencias significativas que presenta el territorio, ofreciendo líneas de actuación diferentes de unas zonas a otras de acuerdo con las necesidades que se observen en ellas. La evaluación de la iniciativa Leader nos enseña que las comarcas donde el Grupo de Desarrollo Rural tiene en cuenta la heterogeneidad del territorio sobre el que actúa, presentan mejores resultados.

Esto es así porque el territorio impone unos condicionantes u ofrece un escenario de oportunidades para las acciones en materia de desarrollo rural que deben tenerse en cuenta a la hora de definir las estrategias de actuación, bien para intentar superar los handicaps estructurales, bien para aprovechar las ventajas comparativas del territorio. Hay comarcas en las que existe una distribución más o menos equitativa de la tierra y donde predominan escenarios que facilitan la cooperación en materia de agricultura. En otras,

sin embargo, la escasa disponibilidad de recursos es compensada con un espíritu emprendedor de la población capaz de “sacar petróleo de donde no lo hay”.

Por esta razón, en las comarcas donde mejores resultados se obtienen de la aplicación del programa Leader, se observa el desarrollo de numerosas acciones dirigidas a la diversificación de actividades económicas con objeto de aprovechar al máximo los escasos recursos disponibles, así como acciones de carácter social y cultural con el propósito de fortalecer las identidades comarcas, además de acciones orientadas a construir órganos de interlocución y gestión intermunicipal (mancomunidades, consorcios, agrupaciones). Todo ello con el propósito de ayudar a darle una mayor cohesión al territorio, organizándolo de manera coherente con las condiciones y, por tanto, las necesidades que en su origen se detectan. En este contexto, se consideran muy importantes también las acciones que favorecen la vertebración del territorio (como un espacio integrado por distintos municipios), tales como la mejora de las vías de comunicación, la ampliación del equipamiento y las instalaciones público-privadas de uso comarcal, especialmente las que tienen como fin el aprovechamiento de los recursos naturales y culturales. Asimismo, la creación de redes de interacción supramunicipal en el ámbito de los medios de comunicación o en el terreno educativo y cultural constituye un importante elemento para hacer viables actuaciones que trasciendan el nivel local.

En este sentido, cabe señalar que la influen-



▼
La idea del desarrollo local ha dado paso a la del desarrollo comarcal, pero en muchos casos es necesario superar incluso el ámbito comarcal para abordar los retos del presente con una visión más amplia y flexible del desarrollo, huyendo de disputas con base a principios o esencias identitarias y buscando complementariedades entre las comarcas

cia de la identidad comarcal es un elemento importante para emprender proyectos de desarrollo, pero no decisivo. Ciertamente, en las comarcas donde esa identidad está consolidada resulta más fácil definir los problemas que afectan al conjunto del territorio que en otras donde el sentimiento comarcal es todavía vago y predomina el sentimiento localista.

Pero también es verdad que, si hay voluntad de superar los intereses locales, la existencia previa de una identidad comarcal no es un elemento decisivo, sobre todo si se tiene en cuenta que en el escenario de la globalización los contornos territoriales y las ventajas comparativas se redefinen constantemente. En este escenario se hace cada vez más necesario tener una visión flexible del desarrollo y una disposición plena a modificar los contextos tradicionales de actuación de las políticas públicas para aprovechar las nuevas oportunidades que surgen de los procesos de cambios en curso.

En algunos casos, una identidad comarcal demasiado esencialista puede convertirse, por su rigidez, en un obstáculo para abordar la transformación de los escenarios donde emprender nuevas estrategias de desarrollo basadas en la cooperación y el trabajo en red con los territorios circundantes. La idea del desarrollo local (entendido sobre la base de los municipios) ha dado paso a la del desarrollo comarcal (basado en la comarca), pero en muchos casos (como ocurre con la instalación de parques tecnológicos) es necesario superar incluso el ámbito comarcal para abordar los retos del presente con una visión

más amplia y flexible del desarrollo, huyendo de disputas con base a principios o esencias identitarias y buscando complementariedades entre las comarcas.

Dimensión estratégica

Por dimensión estratégica se hace referencia aquí a un conjunto amplio de factores que deben ser tenidos en cuenta en la puesta en marcha de acciones para el desarrollo de un determinado territorio, de acuerdo con las oportunidades que éste ofrezca (dimensión territorial) y con las necesidades expresadas por la población que lo habita (dimensión sociodemográfica). Los factores estratégicos concretan los principios que guían la iniciativa Leader, es decir, el enfoque territorial, el enfoque ascendente, la innovación, el enfoque integrado y multisectorial, el trabajo en red y la cooperación entre grupos de desarrollo rural.

Una adecuada estrategia es la que integra todos esos factores, no limitándose a concentrar las acciones en sólo uno de ellos. De hecho, en las comarcas donde mejores resultados ha dado la aplicación de la iniciativa Leader, se observa un planteamiento estratégico capaz de integrar esta sinergia de factores, articulando, en definitiva, todas las especificidades de las acciones de desarrollo. En estas comarcas, la estrategia de desarrollo presenta, en definitiva, un marcado carácter ascendente e integrado, y en sus acciones se observa un elevado grado de innovación (por ejemplo, promoviendo la creación de pequeñas unidades de producción o la revalorización del patrimonio natural y cultural).

El carácter integrado de la estrategia de desarrollo consiste en la puesta en marcha de un plan articulado en torno a distintas líneas directrices y con el propósito de intervenir en el conjunto de la comarca, pero reconociéndose la diversidad interna del territorio definiendo zonas específicas de actuación. De este modo se pretende responder a la heterogeneidad sociodemográfica de la comarca, a la diversidad de los recursos naturales y culturales y a la existencia de actividades económicas tradicionales que deben aprovecharse con criterios de modernidad.

Este enfoque estratégico se suele concretar en dos niveles de actuación. A un nivel general, llevando a cabo, por un lado, acciones destinadas a impulsar la modernización de actividades económicas tradicionales (con lo que se asegura un aprovechamiento más eficiente de los recursos endógenos) y, por otro, acciones dirigidas

Ha llegado el momento de la renovación



Aproveche el **Plan Renove** aprobado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Complételo con el **Préstamo para la Adquisición de Maquinaria Agrícola** que Caja Castilla La Mancha pone a su disposición con unas **excelentes condiciones de financiación**. Una oportunidad única para conseguir lo último para modernizar su explotación.

Si estaba pensando en renovarse, este es el momento.

www.ccm.es

Infórmese en más de 460 oficinas



Patrocinador



QVI-
XOTE
IV Centenario

a promover las relaciones entre los distintos sectores y grupos de intereses de la comarca (con lo que se garantiza el carácter ascendente de las acciones de desarrollo).

A un nivel más específico, el enfoque estratégico se concreta en la puesta en marcha de acciones de carácter experimental cuyo objetivo es apoyar proyectos (planteados a título individual o colectivo) que por su carácter innovador sean merecedores de una atención especial por parte del GDR, canalizando así la creatividad y la cultura emprendedora de la población rural.

El enfoque estratégico significa, por tanto, introducir una cultura innovadora en el diseño de las acciones de desarrollo, haciendo que tales ac-

acompañada de una buena gestión por parte del GDR, es decir, de una buena difusión de las oportunidades de los correspondientes programas y de una buena capacidad de gestión en la tramitación de los proyectos presentados y las subvenciones concedidas. En este punto, se valora especialmente a los GDR que desarrollan las acciones de forma coherente con las necesidades percibidas por la población y que abren un marco de evaluación de las propuestas presentadas por los emprendedores, utilizándose criterios flexibles y marcados por el sentido común.

Finalmente, el enfoque estratégico incorpora la idea de la cooperación intercomarcal y de los trabajos en red. Esta idea se plasma en esa nueva perspectiva del desarrollo que, como se ha señalado anteriormente, debe superar los horizontes locales (incluso los comarcales) para tratar con una visión más amplia los problemas que afectan a las zonas rurales en su conjunto. Sólo con un trabajo de cooperación entre los distintos GDR pueden hacerse sostenibles muchos de los proyectos e iniciativas puestos en marcha en el marco del programa Leader, pero que necesitan para su consolidación el aprovechamiento de sinergias y la puesta en común de las diversas experiencias.



▼
Toda estrategia de desarrollo tiene como objetivo más inmediato movilizar los recursos endógenos para aprovechar las oportunidades surgidas en su mayor parte de factores procedentes del entorno socioeconómico

ciones respondan a las nuevas demandas de la población rural tanto autóctona (para contrarrestar los procesos de despoblamiento) como externa (para atraer nuevos flujos de población).

Pero el sentido de la innovación se refiere también al modo en que se definen y aplican las distintas acciones de desarrollo, impregnándolas de una cultura participativa que implique al mayor número posible de actores sociales, políticos y económicos. El enfoque estratégico significa, por tanto, incorporar la cultura innovadora no sólo en los fines (en el contenido de los proyectos), sino en los medios (en la metodología utilizada para la definición y ejecución de dichos proyectos).

Asimismo, el enfoque estratégico ha de prestar una atención especial a los aspectos relacionados con la gestión de los programas de desarrollo. Una buena estrategia debe ir, en efecto,

Dimensión institucional

Toda estrategia de desarrollo tiene como objetivo más inmediato movilizar los recursos endógenos (tanto los naturales, sean o no susceptibles de explotación productiva, como los culturales y los relacionados con el capital humano) para aprovechar las oportunidades surgidas en su mayor parte de factores procedentes del entorno socioeconómico (por ejemplo, las nuevas exigencias de mercados cada vez más abiertos o las nuevas demandas de los consumidores). Sin embargo, en el caso de las zonas rurales (en su mayoría, zonas con dificultades y graves handicaps estructurales) el acceso a esas oportunidades no es igual en todos los grupos de la población, por lo que si se quiere que el desarrollo sea socialmente equilibrado, es fundamental el papel de las instituciones públicas, que, a través de políticas activas de desarrollo, remueven los factores generadores de tales desigualdades.

En este sentido, la dimensión institucional del desarrollo rural está formada principalmente por instituciones públicas como los ayuntamientos, las diputaciones provinciales o el gobierno regional (a través del correspondiente departamento

▼
El futuro del desarrollo rural debe descansar en la capacidad de los actores locales para lograr la definitiva consolidación de sus proyectos

y su red de delegaciones provinciales), a las que se les une las mancomunidades de municipios o los organismos gestores de los espacios naturales protegidos en aquellas comarcas donde estas entidades tienen una presencia activa. Junto a estas instituciones de carácter público actúan otras de naturaleza semipública, como las cajas de ahorros, o privada, como las asociaciones empresariales o cooperativas, cuya participación en los procesos de desarrollo rural tiene gran importancia.

Para que esta red institucional sea un elemento relevante en el desarrollo de las zonas rurales, las instituciones que la forman deben actuar coordinadamente y en colaboración con los GDR, de modo que puedan garantizar la sostenibilidad futura de los proyectos y acciones puestas en marcha en el marco de la iniciativa Leader. Dado que ésta es una política europea de carácter experimental cuyo objetivo fundamental es promover acciones piloto de desarrollo en las zonas rurales, la vocación de la iniciativa *Leader* es a desaparecer, por lo que el reto que se plantea es asegurar la sostenibilidad futura de dichas acciones una vez que deje de existir el paraguas protector de esta política europea.

En todos los casos, el futuro del desarrollo rural debe descansar en la capacidad de los actores locales para lograr la definitiva consolidación de sus proyectos. Sin embargo, los estudios realizados nos dicen que en la mayor parte de las comarcas la sociedad civil todavía no ha alcanzado el grado de madurez suficiente como para liderar por sí misma el futuro de sus pueblos y comunidades rurales. Es por ello que continuará siendo todavía decisivo por algún tiempo el papel de las instituciones públicas, cogiendo el relevo de la iniciativa europea e implicándose en los retos del desarrollo.

El relevo del desarrollo rural impulsado por la iniciativa Leader debe ser, por tanto, recogido por el entramado institucional al que hemos hecho referencia, de forma que, manteniendo el enfoque ascendente, innovador y participativo del programa, pueda integrar los retos del desarrollo en una política de más amplio objetivo, dado que muchos de los problemas que quedan sin resolver en las zonas rurales trascienden el marco de las políticas sectoriales y necesitan ser abordadas con acciones de ámbito supracomarcal.

La sinergia institucional se convierte así en un elemento fundamental para el desarrollo futuro de estas zonas, planteando un verdadero desafío a los responsables políticos en los distintos ámbitos territoriales, a saber: evitar la dispersión de los



esfuerzos individuales y promover plataformas de encuentro y diálogo entre todos los grupos e instituciones implicadas en la tarea común de definir el interés general del mundo rural.

Conclusiones

Diez años de experiencia Leader han permitido tomar conciencia de los errores cometidos y de las bondades del programa. La naturaleza pluri-dimensional del desarrollo de las zonas rurales hace que todo programa deba estar guiado por una lógica integradora capaz de establecer sinergias entre acciones e instituciones. La herencia que verdaderamente deja el Leader es la red de grupos de desarrollo rural (GDR) que hoy se extiende por el territorio y el liderazgo asumido por estos grupos en materia de desarrollo.

Es a través de los GDR que la población se siente protagonista del cambio que acontece en sus pueblos y comunidades rurales, un protagonismo que, aunque todavía puede que afecte sólo a una minoría, tiene un efecto multiplicador e imparable. Ello plantea a los GDR nuevas exigencias y desafíos, a los que deben hacer frente con un enfoque integral, una cultura innovadora y participativa y una apuesta clara por el desarrollo sostenible, que son precisamente las principales enseñanzas de la iniciativa Leader. ■