

Acción social y planificación estratégica del desarrollo rural



Consejería de Agricultura y Pesca

ACCIÓN SOCIAL Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO RURAL

Esta publicación se basa en los trabajos que ha llevado a cabo el autor a través de la dirección, coordinación y realización de proyectos de I+D, financiados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (M.A.P.A.) y la Consejería de Agricultura y Pesca (C.A.P.) de la Junta de Andalucía.

© Edita: JUNTA DE ANDALUCÍA. Consejería de Agricultura y Pesca
Publica: *Viceconsejería. Servicio de Publicaciones y Divulgación*
Serie: Política, Economía y Sociología Agraria.
Colección: Desarrollo Rural.
Autor: Pedro Ruiz Avilés
Fotografías e Ilustraciones: Autor y Dpto. Economía y Sociología Agrarias. CIFA Córdoba.
I.S.B.N.: 84-8474-062-5
Depósito Legal: SE. 3.485 - 2002
Fotocomposición e Impresión: Gestión Editorial y Comunicación, S.L.

ACCIÓN SOCIAL Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO RURAL

por PEDRO RUÍZ AVILÉS*

Dr. Ingeniero Agrónomo y Ldo. en Sociología

* Dpto. de Economía y Sociología Agrarias.

* Centro de Investigación y Formación Agraria "Alameda del Obispo" de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Apdo. 3092 - 14080 CÓRDOBA.
Email: desa@arrakis.es / pruiz.cifao@cap.junta-andalucia.es

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	13
1. APOSTANDO POR EL DESARROLLO RURAL	15
2. ALGUNAS TEORÍAS DEL DESARROLLO RURAL DE LOS ÚLTIMOS 50 AÑOS	27
2.1. El modelo de Rostow o de las etapas del crecimiento	29
2.2. El modelo dualista	30
2.3. Las teorías rupturistas y estructuralistas	30
2.4. Las teorías populistas	31
2.5. El Desarrollo Endógeno	33
2.6. El Desarrollo Rural y la Ecología	35
2.7. El Desarrollo Rural Integrado	37
2.8. La Contrarrevolución Neoclásica	38
2.9. El Desarrollo Sostenible	40
2.10. Nuevo enfoque: la Sociología del Desarrollo	40
2.11. La Institucionalización del Desarrollo	43
A MODO DE COROLARIO: OPORTUNIDAD Y ACTUALIDAD DEL DESARROLLO RURAL	47
3. EL ENFOQUE DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	55
3.1. Principio de la planificación estratégica	57
3.2. Factores de competitividad de un territorio	60
3.3. Programación del sistema rural	62
3.4. Los objetivos del desarrollo rural	66
3.5. Metodología en la planificación estratégica	70
3.6. El diagnóstico de los problemas rurales	72
3.7. Los escenarios futuros del desarrollo rural.	86
3.8. Las estrategias operativas de actuación	90
4. EL PROCESO DE TRABAJO EN DESARROLLO RURAL	95
4.1. La pedagogía del trabajo en desarrollo	97
4.2. La tecnología y la difusión de conocimientos	98
4.3. Las técnicas de animación y movilización socioeconómica	100

4.4. El lenguaje en la transmisión de mensajes e ideas	101
4.5. El papel de los medios de comunicación de masas	102
4.6. El entorno de trabajo	104
4.7. La selección de actividades a promover	106
4.8. Detección de contingencias	110
4.9. El perfil del animador o agente de promoción socioeconómica.....	111
4.10. Constitución de una Agencia de Desarrollo Rural	116
5. LOS ASPECTOS CLAVE DEL DESARROLLO.....	119
5.1. Construir un enfoque	121
5.2. La dimensión territorial del desarrollo	124
5.3. La importancia del sistema cultural y de la identidad local	126
5.4. Modernización y desarrollo sostenible de la Agricultura y la Cadena Agroalimentaria	128
5.5. La opción o propuesta: la diversificación económica	130
5.6. La formación, desafío para una sociedad en cambio	133
5.7. La creación de empleo: el gran desafío	135
5.8. El Turismo Rural: opción sectorial, pero estratégica, en desarrollo rural...	141
5.9. La integración y participación de la mujer, agente clave en Desarrollo Rural.....	149
5.10. El papel de los grupos de interés, de las organizaciones y los movimientos sociales.....	152
5.11. El impulso a la construcción de redes, un elemento clave en Desarrollo rural)	154
5.12. La implicación e integración de las instituciones	156
5.13. La aplicación del principio de la subsidiariedad	157
6. LA VALORACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN COMARCAL Y LOS PROYECTOS.....	159
6.1. Principios y conceptos básicos	162
6.2. El procedimiento de evaluación	163
6.3. Evaluación ex-ante	165
6.4. La evaluación <i>in-itinere</i> , intermedia o continua	173
6.5. Evaluación ex-post del plan, de los programas y de los proyectos	174
6.6. Evaluación financiera de programas sectoriales y proyectos	178
6.7. Evaluación económica y social	180
6.8. Evaluación ambiental y de los recursos naturales	181
7. LA REALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO RURAL.....	185
7.1. Creación de un grupo movilizador o impulsor	188
7.2. Sensibilización y animación de la población.....	189
7.3. Detección de líderes, minorías activas y grupos de interés	189
7.4. Formación de los agentes y actores socioeconómicos	190

7.5. Los requisitos de un P.D.R.	192
7.6. La elaboración de un proyecto	193
7.7. La discusión de los resultados y la formulación de conclusiones y recomendaciones.....	198
8. EL TRABAJO CON LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL	199
8.1. Animación socioeconómica	201
8.2. Constitución del Grupo de Acción Local	205
8.3. La fórmula jurídica de los Grupos de Desarrollo.....	207
8.4. Constitución de una Comisión Técnica de Apoyo y Asistencia Técnica	208
8.5. Diseño de programas formativos específicos	210
8.6. Gestión para el reconocimiento del Grupo del Desarrollo Rural.....	211
8.7. Asistencia para la captación de proyectos	214
8.8. Asistencia en la preparación y realización de acciones de cooperación y partenariado transnacional.....	215
9. CONCLUSIÓN: EL DESARROLLO RURAL: INTEGRADO Y DURADERO.....	219
BIBLIOGRAFÍA.....	231
ANEJO: 1 UN EJEMPLO DE PLAN DE DESARROLLO COMARCAL	239
ANEJO: 2 LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL ANDALUCES 2002-2007	261

INTRODUCCIÓN

BASES PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO RURAL

por PEDRO RUÍZ AVILÉS

INTRODUCCIÓN

Como consecuencia del auge experimentado por la sociedad, inducido fundamentalmente por el desarrollo tecnológico, la mejora de las comunicaciones y las infraestructuras, y de los intercambios de mercancías, en gran número de países de los cinco continentes se ha producido una importante modificación del sistema de vida en sus territorios. De una sociedad ligada a la explotación agraria y a los recursos naturales como forma fundamental de vida, se ha pasado a otra en donde el medio rural se contempla no sólo como un recurso, un negocio, sino también como un lugar de ocio y un medio para mejorar la calidad de vida de toda la sociedad. En definitiva el espacio rural ha pasado a ser **objeto de un derecho al bienestar social** al que aspira toda la población, la mayoría de la cual en los países desarrollados, ya no depende directamente del sector primario. Derecho al bienestar social que se traduce no sólo en obtención de ingresos o creación de empleo en el espacio rural sino también en la adopción de actuaciones y medidas que faciliten la preservación del mundo rural para el uso actual y para su transmisión en buenas condiciones a las generaciones futuras: el enfoque del Desarrollo sostenible.

La libre circulación de mercancías, los bienes y los servicios, la globalización y el crecimiento de los mercados liberalizados, la internacionalización de los mercados financieros y de capitales, la proliferación de empresas que aplican estrategias transnacionales, la pérdida de importancia frente al sector servicios de la agricultura y otros recursos territoriales o patrimoniales, las crecientes preocupaciones medioambientales y la insuficiencia de las oportunidades de empleo, son factores que están coadyuvando a crear una especie de incertidumbre, de consciencia, de **crisis de muchas zonas rurales, de crisis del mundo rural**, a cuya solución, o paliativo, han movilizado en las últimas décadas numerosos gobiernos nacionales e instituciones internacionales: FAO, OCDE, Unión Europea, CEPAL, BID, Banco Mundial, diversas ONG(s) etc.

El diseño y la aplicación de **políticas de desarrollo rural** para estas áreas, capaces de conciliar los intereses generales de la sociedad con la racionalidad económica y social de sus actividades productivas y su integración en la sociedad en igualdad de condiciones con las urbanas es actualmente objeto de una preocupación sin precedentes. En esta monografía, tratamos de arrojar alguna luz sobre este desafío aportando ideas sobre cómo la Unión Europea, principalmente a través de una iniciativa propia y en cierto modo novedosa, la iniciativa LEADER, está intentando promover el desarrollo de sus áreas rurales más desfavorecidas en un proceso activo desde abajo en el que la población local y sus instituciones adoptan medidas,

y preparan proyectos de desarrollo rural basados fundamentalmente en los recursos propios, y asumiendo ellas el protagonismo de los procesos de decisión.

Y es que la propia supervivencia de muchas áreas rurales desfavorecidas, además de un esfuerzo importante en materia de inversiones en materia de infraestructuras públicas, los servicios públicos y de nuevas tecnologías de la información y comunicación, depende de la predisposición y capacidad de su población para organizarse, desarrollar iniciativas, diversificar su economía, preservar su patrimonio (etnológico y natural), implicar y movilizar a todos los sectores del mundo rural y acoger inversiones productivas y con visos de permanencia. Muchos de los problemas y oportunidades del entorno rural pueden y deben ser atendidos con mayor eficacia en y desde el propio entorno.

No se trata, en definitiva, de un nuevo instrumento de programación y ejecución de proyectos decididos por las instancias gubernamentales, -sean estas europeas, estatales o regionales- sino que hablamos de un enfoque de descentralización del desarrollo que reconoce la necesidad de la participación de la propia población local en el diseño, la gestión y la ejecución de las políticas que conciernen a su bienestar y calidad de vida. El resultado positivo que, hablando en términos generales, se atribuye a esta política rural en cuanto a que han facilitado el diálogo y la colaboración entre los agentes sociales, económicos e institucionales, y la emergencia de proyectos económicos y acciones que estaban latentes, más un relativo cambio de una "cultura de la subvención" a otra "cultura de la actividad y la emulación" son otros impactos positivos importantes. En suma, se ha pasado de una planificación normativa a otra más moderna y democrática: la **planificación estratégica**.

La continuación de esta metodología de acción, en su contexto y también en gran parte en su marco general, por parte de la U.E., en el periodo 2000-2006 a través del LEADER + y PRODER II servirán para fortalecer el desarrollo integrado y sostenible de las áreas rurales europeas y en definitiva la lucha contra las desigualdades y la cohesión económica y social de la Europa del sigloXXI y, esperemos, que del milenio que comienza.

Por último, aunque no menos importante, también debemos centrar la atención en el impacto positivo desempeñado en estos programas por la disponibilidad ágil de financiación (externa e interna) para dedicarla a los proyectos subvencionados desde los órganos gestores constituidos a nivel local. Y lo decimos convencidos de que el mantenimiento de este principio -de subsidiariedad en la jerga comunitaria- con los ajustes y garantías de control necesarias para de su correcto uso, constituye un elemento de fundamental importancia para el éxito de estos enfoques del desarrollo rural. Lo mismo cabe afirmar sobre la centralización de los procedimientos de presentación de la solicitud de ayuda, en un embrión de lo que debería conducir a una "ventanilla única." Sobre ello se insistirá posteriormente.



1

APOSTANDO POR EL DESARROLLO RURAL

1. APOSTANDO POR EL DESARROLLO RURAL

¿Cuáles son las razones por las que se había hoy tanto de desarrollo rural? Pues a nuestro juicio serían varias y de diversa índole.

En la mayoría de los países más desarrollados, y en muchos otros que no lo son, ha tenido lugar en los últimos 15-20 años una disminución manifiesta de la función de la producción agraria como impulsora fundamental del progreso económico de un país. Basta un dato para ponerlo de relieve: la aportación del sector agrario es inferior al 5% del P.I.B. en los países de la OCDE y ocupa a menos del 10% de su población activa. O éste otro: la contribución de la producción agraria al valor total de un producto agrario, y también para esos países, representa menos de un tercio de lo que abona un consumidor por este producto en un establecimiento comercial. El resto del precio corresponde al valor incorporado en las fases posteriores de transformación e industrialización, envasado, financiación, transporte, distribución, publicidad y venta. **Si queremos conseguir mayores niveles de progreso en nuestro sector agrario es pues evidente que hemos de lograr que éste, y el mundo rural en general, se implique más en todos los eslabones de la cadena del sistema agroalimentario.**

Un hecho reciente ha venido a reconocer la importancia de que nuestra sociedad rural, nuestro mundo agrario, no viva desligada de lo que acontece a su alrededor. El problema de las "vacas locas" que ha afectado a aspectos de interés público como son la salud y el bienestar social, y también a los modos de producción y de consumo alimentario y al bienestar de los animales, ha obligado a la Unión Europea a plantear **estrategias productivas menos agresivas y más globales y próximas a las demandas de los consumidores.**

Por otro lado, asistimos en bastantes países desarrollados -entre ellos los integrados en el seno de la Unión Europea, pero también otros pertenecientes a la Organización Mundial de Comercio (OMC)-, a un ajuste estructural de la oferta, en aplicación de la política de liberalización de los mercados, y la presencia de excedentes de determinados alimentos (leche, carne, cereales, etc.) en los citados países. Esto se ha traducido en la implantación de precios restrictivos, cuotas de producción, eliminación de reglas y medidas de apoyo a la producción o de puesta en mercado, etc. Todo ello ha afectado a muchas zonas rurales y a sus sociedades agrarias, que se ven abocadas a buscar otro tipo de salida a través de las **"nuevas políticas de desarrollo rural"**.

La mundialización y globalización de los intercambios de mercancías, bienes y servicios es un nuevo factor que, al menos en opinión de las teorías neoliberales tan presentes aún hoy día en el mundo, vendría a ayudar al desarrollo del mundo rural. El mercado es entronizado como rey y su buen funcionamiento y el libre acceso que prestaría a la más variada oferta de productos agroalimentarios contribuiría decisi-

vamente a reducir las diferencias entre las zonas ricas y las pobres. La experiencia acumulada no parece dar la razón a la teoría, puesto que el desarrollo económico en las zonas rurales se estaría produciendo en aquellos núcleos o territorios en donde se generan **“ventajas comparativas”**, para sus sistemas productivos sea en las dotaciones de infraestructuras y la provisión de tecnología moderna, en la existencia de capital humano bien cualificado o en la oferta de servicios de calidad. Los territorios rurales que no han podido hacerlo permanecen en el atraso, y la brecha entre éstos y los anteriores; apenas disminuye. Los informes periódicos de la Comisión Europea sobre la situación de las Regiones de Europa así lo pone de relieve: las diferencias entre las regiones más ricas y las más pobres de la Europa a 15, aún con las transferencias redistributivas de recursos con cargo a los Fondos Estructurales que las últimas vienen recibiendo, desde hace una veintena de años en algunos casos, no han disminuido significativamente. Y, aún dentro de las propias regiones europeas, las diferencias intercomarcales también son muy relevantes: en Andalucía la comarca más desarrollada casi triplica en renta a la menos desarrollada.

La Unión Europea (U.E.) no ha sido ajena al estudio del funcionamiento del mundo rural y a cómo abordar sus problemas. En un brillante documento-informe sobre “El Futuro del Mundo Rural” del año 1988 distingue tres **“problemas tipo”** a los que habría que hacer frente:

1. Las **“previsiones de la evolución moderna”** sobre el mundo rural, no solamente de aceleración de su desarrollo económico sino también de alcanzar una protección reforzada del entorno rural y promover acciones de ordenación del territorio.
2. **Acometer la “crisis rural”**, mediante la revitalización del tejido socioeconómico, y creando nuevos empleos mediante la diversificación económica, el apoyo a la pequeña y mediana empresa (PYMES) y el fomento del potencial endógeno de cada territorio.
3. **Afrontar los problemas de pobreza y desigualdad de las zonas marginalizadas**, manteniendo su agricultura de calidad, reforzando el artesanado y las PYMES, y conservando el medio natural y el patrimonio cultural.

Si bien en algunos países desarrollados, como Gran Bretaña o Alemania, las tasas de desempleo en el medio rural son inferiores a las de las áreas urbanas, en los países en vías de desarrollo y en una buena parte de los desarrollados, el **problema del paro** es uno de los asuntos cruciales a abordar en las áreas rurales si no el que más. El desempleo, la búsqueda de nuevas ocupaciones laborales, y la capacidad de mantener a la población ocupada en la proximidad de su área de residencia, y sin que tenga que recurrir a la emigración, es una de las razones fundamentales para implementar programas de desarrollo rural.

La necesidad, y urgencia, de estas políticas activas se explica porque para muchos ciudadanos y ciudadanas de áreas rurales empobrecidas la pérdida de importancia de su

función productiva y de su cultura, unida a la atracción laboral de la ciudad, la penetración y la permeabilización a modos, usos y costumbres exógenos, ha supuesto un *shock* contra el que han reaccionado adoptando una postura negativa, acomodaticia o de repulsa al conjunto de su entorno social, desmovilizándose y esperando que las soluciones les lleguen de fuera. Es lo que hemos denominado en un documento de la Junta de Andalucía (1993) como “cultura asistencial” o “cultura de la subvención”, en definitiva, una actitud de pasividad que constituye un factor de bloqueo para alentar cualquier acción de desarrollo. **Esto exige la adopción de políticas y/o medidas activas que favorezcan la diversificación económica, la mejora de la formación educativa y profesional, la conservación de un medio cultural y natural, la promoción de, atractivos para el ocio y el turismo rural, la creación de un clima emprendedor en la sociedad comarcal, el establecimiento de lazos y redes que favorezcan el desarrollo de las PYMES, la generación y el fomento de la autoestima, la cohesión y la identidad local que conciencie sobre el protagonismo propio en el futuro y sobre las posibilidades de progreso de la comarca, etc., etc.**

Pero hay más: hay que conseguir unos **estándares de calidad de vida equivalentes en todas las comarcas**, porque no es posible, llevar a cabo una buena **articulación y cohesión económica y social** entre territorios, entre gentes y entre sociedades que desean tener un modelo de convivencia común, si las diferencias, además de en términos económicos, en términos educativos y de capital humano, tecnología, infraestructura y bienestar social, son considerables, y no son atenuadas mediante políticas activas de promoción económica. Sin una homogeneidad, cohesión y solidaridad económica formal entre los ciudadanos de esta comunidad de naciones, difícilmente se podrán acceder a la Unión Política y dotar a la Unión Europea de peso e influencia, acorde con su importancia económica. Lo mismo cabe decir de otros entes que están en vías de consolidación como , por ejemplo, MERCOSUR.

Frente a esta tesitura complicada, -denominada crisis social rural por ciertos sociólogos- algunos autores y círculos de opinión de antes y de ahora, como el denominado Grupo de Seillac (1996) o la propia Asamblea Francesa (1992), han propuesto la posibilidad de hacerle frente mediante un enfoque de tipo territorial, multisectorial e integrado.

Es claro, en definitiva, que ya no basta, ni es realista, equiparar el progreso del sector agrario con el desarrollo del mundo rural y que para que éste tenga posibilidades de ser duradero, de ser perdurable, es preciso que a cualquier plan que se implemente se le incorpore también el fomento de otras actividades-clave basadas en el “**carácter multifuncional del espacio rural**”. Actividades que, hoy en día, se configuran también como fundamentales para el crecimiento, la vertebración del territorio y la preservación del entorno.

Las políticas **de ordenación rural, y de aprovechamiento del uso multifuncional del territorio** son otras de las armas necesarias para el éxito de las políticas públicas de desarrollo rural. No es justo, bajo ningún concepto o apreciación, que

en un mismo país estado, o área supranacional, la riqueza, el empleo, la población, la información, la tecnología, las mejores comunicaciones o centros educativos, etc. se concentren progresivamente en áreas reducidas, e incluso minúsculas (los polos o áreas de desarrollo), mientras que el resto del territorio permanece pobre, infrutilizado y prácticamente vacío de personas, de actividad económica, de infraestructura o de buenos servicios. Esto ya ha traído como consecuencia un despilfarro de recursos por insuficiencia o mala utilización y, a menudo, el deterioro del patrimonio legado por anteriores generaciones. Patrimonio que es de muy diversas características: arqueológico, histórico-artístico, urbanístico, arquitectónico, gastronómico, folklórico, cultural, etc. Numerosos vestigios de la actividad humana (cortijos y granjas rurales, molinos, y otras fábricas, huertas banales, taludes, construcciones típicas, centrales hidroeléctricas, etc.) al servicio de la cultura agropecuaria rural tradicional han desaparecido o pueden quedar pronto sepultados ante la incuria y el abandono de unas poblaciones, o de unas instituciones, renuentes o incapaces de mantenerlos y conservarlos.

Este Patrimonio es una de las bazas importantísimas del desarrollo rural y constituye, además una respuesta excepcional a la creciente demanda de ocio por parte de los habitantes de las áreas urbanas. El incremento de tiempo libre y de la duración de vacaciones, el escalonamiento del disfrute de éstas, el acortamiento de los viajes por la mejora de las vías de comunicación, el mayor uso del vehículo particular, más la curiosidad e interés creciente por la naturaleza y la cultura rural, por parte de los moradores de las áreas metropolitanas y las grandes urbes están favoreciendo el incremento del turismo rural. Los *stresados*, los "privados de la Naturaleza", de sus vínculos con el campo y el medio natural pueden suministrar por la vía del **turismo rural y el agroturismo** a los ciudadanos del mundo rural unos ingresos muy atractivos y complementarios de sus actividades tradicionales. El ejemplo de algunos países desarrollados (Suecia, Suiza, Austria) y también más recientemente el de España, tercer país turístico del mundo, lo muestra: ha crecido a un ritmo de alrededor de un 7%, prácticamente el doble que lo ha hecho durante la década de los 90 el turismo de sol y playa.

Por otro lado, el medio rural no sólo suministra Naturaleza, materias primas, cultura o patrimonio. Igualmente aporta otros **bienes de utilidad social**, cada día más apreciados: asentamiento para una población en expansión, suelo industrial barato para instalación de empresas e industrias, residencias secundarias a disposición de personas que trabajan ordinariamente en la ciudad, etc. Además facilita redes de infraestructuras, vías de comunicación, embalses, etc. Y, no olvidemos, también que el espacio rural es utilizado como "**almacén**" de recursos, en gran parte originarios de él pero degradados o contaminados por su uso en la ciudad: agua, suelos, residuos sólidos, materiales de desecho, etc., y de emplazamiento de las correspondientes instalaciones para su reciclaje y/o reutilización. Cabe decir asimismo que el medio rural es **inevitable receptor de actividades nocivas e indeseadas**, como son cárceles, polígonos de tiro, fábricas o centrales contaminantes, depósito de residuos peligrosos, etc. etc., hoy prácticamente indispensables para la supervivencia del actual modelo de sociedad, y para que ésta pueda continuar disfrutando del

nivel de vida que ha gozado en los últimos 50 años. Todos ellos son **servicios** útiles para la sociedad y que ésta, en consecuencia, ha de valorar y remunerar. Son costes, **externalidades ambientales**, vinculados a la concentración urbana, frente al valor positivo del "recurso natural" del entorno rural ("efecto sumidero") que debe tener sus correspondientes retornos en forma de acciones que contribuyan a la mejora del bienestar y calidad de vida de las comarcas rurales y en especial de las zonas más frágiles.

No es despreciable tampoco la destacada función del medio rural como **productor de bienes y servicios no alimentarios**, y socialmente útiles: energía, biomasa, productos forestales y textiles, materiales de construcción, metales y cerámica, plantas aromáticas, condimentarias y medicinales, etc. Producción que debe ajustarse a los presupuestos y a la **legitimidad social y ambiental** que el espacio natural demanda por **su contribución al desarrollo sostenible** de su ámbito y del conjunto de la sociedad.

El espacio rural desempeña también una importantísima función de **equilibrio ecológico** en cuanto ejerce de conservador de paisajes, ecosistemas y procesos esenciales para la vida de los seres vivos. (agua o aire puro). Asimismo, conserva la huella de nuestro tránsito existencial por el planeta (patrimonio, costumbres). En este sentido la Unión Europea, consciente de su necesidad e importancia, atribuye a los agricultores la destacada función de **guardianes de su medio natural**. Así afirma: *Es necesario mantener a un número suficiente de agricultores en las tierras. Es la única forma de preservar el medio ambiente, un paisaje milenario y un modelo de agricultura que es expresión de un modelo de sociedad* (Evolución y futuro de la PAC, 1992). Se trata del "**modelo europeo de agricultura**" (mejor cabría hablar, hoy por extensión del "**modelo europeo de mundo rural**") en contraste con una agricultura industrial, intensiva en el uso de los factores de producción (excepto del trabajo), pero desvinculada del porvenir de las gentes y de los espacios en donde se localiza. En definitiva, y como afirmamos en otra publicación, se trata de imponer en positivo un lema ya arraigado en muchos ámbitos de influencia social: modificar el principio "*el que contamina paga*", por el de "*el que conserva cobra*". Lema que resume en pocas palabras las bases de un salto cualitativo que la sociedad ha de encarar si deseamos un verdadero desarrollo duradero. Y que apenas tiene que ver con un programa de transferencias o de protección social hacia nuestras áreas rurales sino de pago por la contraprestación de unos servicios colectivos prestados a la prosperidad global

Por otra parte, puesto que el éxodo rural ha afectado a los más jóvenes y de mayor cualificación, se ha producido en muchos ámbitos rurales, como correlato, una situación de apatía, de desmovilización social, que hace difícil plantear cualquier iniciativa de desarrollo. **Combatir el desencanto y la ausencia de ideas y proyectos sobre el futuro de la sociedad en la que se habita** debe ser una de las tareas urgentes a emprender en las zonas rurales por parte de los encargados de liderar el desarrollo. Para esto es fundamental actuar sobre la **dimensión asociativa** y buscar el **efecto demostrativo** que muestre a la población comarcal las posibili-

dades que la unión ofrece para hacer frente a la crisis y salir adelante. Así lo muestra la experiencia de otros pueblos que han logrado recorrer este camino con éxito.

En desarrollo rural hay que tener siempre presentes los “roles” y **el protagonismo de los diferentes agentes y actores socioeconómicos**. Prácticamente nunca una institución, sea una administración pública, un organismo o una organización social han sido buenos empresarios, y el ejemplo de regímenes con planificación centralizada está ahí para quien quiera tomar nota. Tampoco los empresarios y los promotores de actividades económicas suelen por su parte tener tiempo, ni ganas, de intervenir permanentemente en los asuntos públicos de su incumbencia. El desafío del desarrollo rural es una tarea de todos, pero está cada vez más claro que en su dinamización y promoción hay que coordinar las *funciones* de los diferentes “*partenaires*”, sean éstos económicos, sociales, culturales o políticos. La participación es indispensable, todos son necesarios, pero ninguno debe reemplazar a otro en la función que le corresponde o le es inherente. Los países nórdicos y centroeuropeos (Suecia, Dinamarca, Suiza, Austria, etc.) -que en esto van más avanzados-, han adecuado sus estructuras y criterios de acción, participación e intervención social en forma de sindicatos de iniciativas, consejos económicos comarcales, grupos de desarrollo, etc. Eso sí, asociados y coordinados territorialmente y mediante la elaboración, y la posterior asunción, de un programa global de actuación. De su experiencia en cooperación horizontal se ha servido la Unión Europea al promover la constitución de Grupos de Acción Local (G.A.L.) en la iniciativa de desarrollo rural LEADER (Enlace o Relación entre las Acciones para el Desarrollo de la Economía Rural), de la que posteriormente se hablará.

Otro tema relevante en desarrollo rural es la necesidad de **contar con un buen nivel tecnológico y de acceso a los centros de generación y transformación de tecnología e innovaciones, a las fuentes informativas y documentales y a los instrumentos promotores de programas y proyectos**. El mundo actual es el de la globalización de las comunicaciones, la transferencia de programas educativos y culturales, el intercambio fluido de programas e iniciativas, el uso fluido de la informática, la telemática y los *multimedia*. El acceso a estas modernas tecnologías y a la “sociedad del conocimiento” permite atenuar los hándicaps de aislamiento o lejanía de los centros comerciales o de decisión que presentan muchas áreas desfavorecidas. Como esta veloz revolución es inesquivable, y clave para **asegurar la competitividad de las empresas**, lo más pragmático es captar sus mejores posibilidades y adaptar sus capacidades a los intereses de cada comarca. La creación de infraestructuras de apoyo que permitan el óptimo aprovechamiento de esos medios tecnológicos e informativos, incluso incurriendo en los costes sociales que de esta decisión puedan derivarse, es una tarea y un esfuerzo a emprender de manera prioritaria.

Con frecuencia la polémica surge en los fundamentos locales para la puesta a punto de un programa comarcal de desarrollo. Existe la tentación de tomar en consideración un sector o actividad económica, normalmente por su importancia o características de arraigo en el territorio, y apoyarse en él como *locomotora* para plantear estrategias y ejecutar con su concurso las demás acciones. Sin embargo, difícil-

mente el desarrollo de las zonas deprimidas puede residir en una producción, o un único sector, aún cuando éste presente numerosos atractivos. La **diversificación económica** y el logro de una tangible **complementariedad de rentas** por parte de las unidades económicas es una estrategia que hoy se halla en consonancia con el reconocimiento del carácter multifuncional de la agricultura, y resulta ser la más propugnada por los especialistas en desarrollo rural. Este enfoque tiene una base sólida: si sólo un sector o rama de actividad hubiera sido capaz de desarrollarla, ahora no se hallaría la zona en una situación de depresión socioeconómica. El desarrollo de las áreas rurales más frágiles es una tarea global, y ha de ser apto para integrar armónicamente todos los elementos y sectores económicos, sociales, culturales e institucionales del territorio en donde se desee intervenir. Lo que no obsta para que sea muy *selectivo* a la hora de decidir los programas y las estrategias operacionales de la intervención primero, y los proyectos concretos después.

Por otro lado, en pocas zonas rurales es esperable que se localicen grandes complejos industriales, o de servicios, precisados de infraestructura, de capital humano formado y/o especializado, y de unos equipamientos que difícilmente hallarían. **El desarrollo rural ha de descansar ante todo en la creación de riqueza y del empleo proveniente de las pequeñas y medianas empresas, del trabajo independiente o de la artesanía, de alguna cooperativa y del sector de servicios públicos o de asistencia a las PYMES.** En definitiva, en la empresa familiar o el autoempleo creado por autóctonos, bien residentes bien retornados de la emigración con recursos económicos frente a la producción masiva y la *standarización fordista*. En algunas comarcas están también apareciendo algunos neorurales, que deciden instalarse en ellas para poder disfrutar de ciertas condiciones de vida agradable, o por la existencia de posibilidades de alojamiento más económicas.

Pero el problema de muchas de las PYMES rurales es al menos doble: de un lado, acceder a procesos innovadores y los sistemas de ayuda a las empresas que aseguren su competitividad y el poder comercializar su producción de bienes y servicios cuando ésta es reducida. Para ellas es importante la labor institucional -entendida no sólo en el aspecto de órgano sino también en el concepto sociológico de creación de un clima y un sentimiento de identidad y de protagonismo en el porvenir de un territorio- a fin de propiciar **la creación de "redes" o actividades interdependientes de manera conjunta** (sociedades, cooperativas, etc.). Asociativamente se posibilitan las economías de escala y de organización, lo que conlleva ventajas como son un mejor acceso al crédito y la financiación de sus actividades, adoptar innovaciones tecnológicas y acceder a un mayor número de circuitos comerciales y de distribución. Las nuevas tecnologías en los campos de las telecomunicaciones y la informática pueden suponer una ayuda muy eficaz, y una posibilidad cierta para facilitar la residencia y el empleo en muchos territorios rurales bien dotados de equipamientos: a través del *teletrabajo* por ejemplo.

Además hay una cosa ya meridianamente clara: la creciente relación e interdependencia entre todos los elementos componentes del *puzzle* que es hoy el complejo mundo rural (el territorio, los recursos humanos, el patrimonio, las instituciones, los

movimientos sociales, los grupos de interés, las empresas y los “partenaires” socio-económicos, etc.). Parece justificada la necesidad de emprender una **política de desarrollo rural integral** para atender a los problemas, a las demandas y a los cambios en curso: la revolución en el ámbito de las comunicaciones, la mundialización de los intercambios, las fracturas sociales entre mundos rurales (unos en evolución y otros en crisis), las funciones (revalorizadas) del espacio rural, la mayor preocupación por la sanidad y calidad de los alimentos, la creación de sólidos bloques económicos y la competencia entre ellos, la crisis de determinados países (como los de la antigua Europa del Este), las demandas alimentarias y las hambrunas del África subsahariana, Sudán, etc, etc. La cooperación social, la coordinación institucional, el ejercicio del principio de *subsidiariedad*¹ territorial deben ser otros pilares en la ejecución de un programa de desarrollo rural con garantías razonables de éxito en el empeño.

Y para el caso de la Europa Unida, el reto de lograr la Cohesión Económica y Social, sólo podrá alcanzarse si la Unión Europea es capaz de financiar y gestionar acertadamente lo que parecería un contrasentido pero que sin duda no lo es: **conciliar la identidad local y a la vez la gran diversidad de Los territorios de Europa en un contexto de homogeneidad en los estándares de riqueza y calidad de vida**. Esto exige que sus regiones, sus comarcas más desfavorecidas, puedan acceder a una financiación institucional más favorable para promover y gerenciar sus planes de desarrollo rural, con la mirada puesta en el crecimiento, el progreso económico y el equilibrio social, territorial y medioambiental.

Pero el reto, el verdadero desafío, es plasmar y materializar mediante un discurso innovador y atractivo ese programa de desarrollo, y saberlo gestionar y hacerlo viable. Por ello nos parece muy apropiada la constitución formal de **Grupos de Trabajo u Observatorios de Especialistas**, integrados por cargos públicos, personal de las diferentes administraciones y agentes económicos y sociales. Sirva como ejemplo el generado en el seno de la Asamblea Francesa (1991), que ha sido capaz de arbitrar fórmulas y propuestas para la implementación de un Plan Marco de Desarrollo Rural del Estado francés en primer lugar y una Ley de Orientación Agrícola ya más recientemente (1998). En el primero se han inspirado varios programas comunitarios, y la segunda constituye una iniciativa innovadora que trata de hacer frente a las preocupaciones sociales del mundo rural y el conjunto de los ciudadanos, franceses y europeos, sobre el porvenir de este mundo².

En suma, a las administraciones, a todas las instituciones presentes en el medio rural, les corresponde un papel muy importante en la lucha contra la pobreza y la marginación de nuestras comarcas o áreas deprimidas. Pero incumbe a toda la

¹ Descentralizar y delegar el desempeño de una determinada política o actuación a nivel administrativo próximo al ciudadano cuando la administración que puede ejercerla posee aptitud para ello.

² Recientemente la Junta de Andalucía ha aprobado un plan de Modernización Agraria que también camina en una dirección similar.

sociedad, al concurso de sus instituciones, de gobierno y de influencia económica y social, y al sector civil esta ardua tarea, la de crear un nuevo escenario y lograr lo que la OCDE define como la imperiosa necesidad de esta década: *"la necesidad de (poner a punto) un política económica de dimensiones sociales para el mundo rural"*. En este contexto la Declaración de CORK (1996) emitida tras la celebración en esta ciudad irlandesa de una conferencia sobre Desarrollo Rural lo subraya sobremanera: "...los ciudadanos europeos dan cada vez más importancia a la calidad de vida, en general, y a los problemas de calidad, salud, seguridad, desarrollo personal y ocio en particular... y las zonas rurales ocupan una posición privilegiada para responder a esos intereses". Es así crucial, como se ha propuesto en el informe preliminar de la Asamblea Francesa y su Ley de Orientación, llegar a un **"contrato social para avanzar en el desarrollo del mundo rural, y en especial de aquél que se halla en peor situación"**, en el que estén involucrados todos los actores sociales: agricultores, campesinos y trabajadores rurales, mujeres, empresarios agrícolas y agroindustriales, empresarios e inversionistas, el sector de la economía social, las entidades financieras y de ahorro, los movimientos sociales y políticas y las instituciones locales, regionales y nacionales.

(Ver cuadro página siguiente)

RAZONES PARA UN DESARROLLO RURAL

(SÍNTESIS)

- RAZONES DE EMPLEO Y OCUPACIÓN DE LA POBLACIÓN.
- CRISIS DEMOGRÁFICA DE AREAS RURALES.
- IMPORTANCIA DE ASOCIAR AL MUNDO RURAL A LOS PROBLEMAS GLOBALES DE LA SOCIEDAD.
- CRISIS AGRICULTURA Y GANADERÍA TRADICIONAL.
- DESVALORIZACIÓN SOCIAL DE LA AGRICULTURA Y DEL AGRICULTOR.
- CRISIS DE OTRAS ACTIVIDADES TRADICIONALES:
MINERÍA, ARTESANÍA, ETC.
- LIBERALIZACIÓN Y GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA.
- REFORMAS DE LA PAC Y COMPROMISOS INTERNACIONALES.
- FACTORES MEDIOAMBIENTALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE.
- EXTENSIFICACIÓN Y POLÍTICA DE CALIDAD.
- 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.
- AREAS DE DESARROLLO DESIGUAL.
- CONSEGUIR UN "CONTRATO SOCIAL" PARA EL MUNDO RURAL.



2

**ALGUNAS TEORÍAS
DEL DESARROLLO RURAL DE LOS
ÚLTIMOS 50 AÑOS**

2. ALGUNAS TEORÍAS DEL DESARROLLO RURAL DE LOS ÚLTIMOS 50 AÑOS

Si bien las primeras iniciativas de desarrollo de las áreas rurales surgieron ya en el siglo XIX (por ejemplo en España a través de las Sociedades de Amigos del País y las Reformas Agrarias de principios del siglo XX), la preocupación por los problemas del desarrollo pasó a ser un problema relevante tras la II Guerra Mundial y los procesos de descolonización de los años 50 y 60. Con la creación de la ONU y otros organismos como la OCDE el Banco Mundial, etc. se intentó aportar instrumentos y soluciones a la pobreza y dar satisfacción al deseo generalizado de mayor prosperidad en amplias zonas del mundo. Un gran número de teorías o enfoques más o menos contrastados con la realidad del problema, han venido aplicándose para dar solución al problema. A continuación se describen algunos, inmersos dentro de su marco conceptual, incluyendo también las críticas que han suscitado.

2.1. EL MODELO DE ROSTOW O DE LAS ETAPAS DEL CRECIMIENTO

Partiendo de la teoría clásica del desarrollo económico, el desarrollo rural es posible según este modelo, a través de **la especialización y el libre intercambio de materias primas y productos básicos**, lo que permitirá generar incrementos de productividad y la acumulación de capital. ROSTOW (1960) distinguió cinco etapas en la transición de una economía de tipo *tradicional* a otra *moderna*:

- 1.- La sociedad tradicional,
- 2.- La Economía en condiciones para el despegue,
- 3.- Economía en la fase del despegue,
- 4.- Maduración del crecimiento económico,
- 5.- Sociedad del consumo de masas.

Para ROSTOW, el desarrollo desigual vendría explicado por los distintos momentos en que los países se incorporan a las fases 2 y 3 y esto dependería de sus condiciones internas. La teoría postula, en cualquier caso, que en algún momento de la historia todos los países serían capaces de crecer y alcanzar la convergencia en la fase 5. Y en el transcurrir de estas etapas el sector agrario desempeñaría el papel de "locomotora" del crecimiento al cumplir, en especial en las dos primeras etapas, varias funciones: aportador de alimentos, consumidor de productos manufacturados, proveedor de capitales para invertir y suministrador de fuerza de trabajo a los otros sectores económicos. Además, en la evolución hacia el desarrollo sería decisiva la aportación de capital y de tecnología al sector primario y su adopción por parte de éste.

El modelo de Rostow ha sido objeto de duras objeciones, entre otros autores, y muy tempranamente y antes de ver la luz pública, por KUTZNETS (1955), cuyas críticas principales fueron: a) su carácter determinista, b) su incapacidad para precisar las fechas de despegue en los diferentes países, c) indeterminación del criterio para caracterizar las cinco etapas, d) asignación unilineal a la agricultura del exclusivo papel de *locomotora* y e) la simplista explicación que da al estadio de subdesarrollo de la mayoría de los países nacidos tras la descolonización

2.2. EL MODELO DUALISTA

LEWIS (1954) y otros pensadores afectos a su corriente intentan explicar el subdesarrollo a través de la constatación, axiomática, de la existencia de una "economía dual" en las sociedades de la posguerra: un sector *tradicional*, el agrario, frecuentemente el más importante, y otro más *moderno*. Por ello la estrategia de desarrollo habría de consistir en "**modernizar el sector tradicional**" (normalmente es el agrícola), a través de un trasvase de parte de su excedentaria mano de obra hacia otras actividades económicas en sectores dotados de una mayor productividad marginal.

Las mayores críticas vertidas a este modelo radican en que no ha demostrado la verosimilitud de la productividad marginal nula que atribuyen a la agricultura algunos de los adictos a este modelo dualista -en especial si se contempla la pujanza de la nueva agricultura intensiva y del sistema agroalimentario-, y en la adjudicación *per se* del papel protagonista del desarrollo al sector industrial, lo que hoy se revela como algo obsoleto e incierto frente a la productividad de los nuevos sectores terciario y cuaternario; y asimismo por no valorar suficientemente las restantes funciones que el mundo rural cumple, y aún habrá de cumplir más, en relación con la preservación del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales y la ordenación del territorio.

2.3. LAS TEORÍAS RUPTURISTAS Y ESTRUCTURALISTAS

Opuestas a los dos enfoques precedentes, tuvo un foco difusor importante en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en torno a R. PREBISCH (1963) y un grupo de economistas que reflexionaron acerca de los problemas y de las causas del subdesarrollo y la *dependencia* de este subcontinente. Acuñaron el "**paradigma centro-periferia**" de la economía mundial como explicación al *intercambio desigual* que sufre la periferia (países menos desarrollados, toda América Latina) frente al centro (EE.UU y otros países desarrollados), en cuanto al valor de sus mercancías (materias primas y alimentos), generándose como resultado una "*división internacional del trabajo*": los trabajos más remunerados y mejores para el Norte desarrollado, y los menos para el subdesarrollado Sur. Para los defensores de este enfoque, la posición de los países periféricos debería consistir en abordar una "**Estrategia de Sustitución de sus Importaciones (ISI)**" por el fomento de las producciones manufacturadas y artesanales propias, y mediante el apoyo a los mercados locales y de proximidad.

Una variante de esta teoría es la que ha sido desarrollada por algunos pensadores de inspiración marxista y/o partidarios de la denominada **"economía alternativa"** frente al imperialismo capitalista. Su idea-fuerza descansa en la premisa de que el cambio positivo en la economía de los países menos desarrollados no podrá acometerse mientras no se produzcan también alteraciones en las estructuras de la propiedad, los métodos de la producción interna, el control de los medios de producción y se atiendan las necesidades vitales de la población. Son defensores de la Reforma Agraria y de **"precios justos"** en los intercambios comerciales internacionales.

Dos enfoques principales se han derivado de estas teorías:

- La **"Escuela Reformista"**, en donde especialistas como HENRIQUE CARDOSO y FALETTO (1971) apuestan por potenciar una modificación de la situación de subdesarrollo por medio de la actuación conjunta de las diferentes administraciones públicas y de los organismos de cooperación internacional para el desarrollo (BID, Banco Mundial, etc.).
- La **"Escuela de la Dependencia"**, uno de cuyos pioneros fue C. FURTADO, y en la que pueden inscribirse las corrientes de EMMANUEL (1969), y DE JANVRI (1981) o Samir AMIN y su teoría de la desigualdad. Para ellos la superación de la situación de dependencia no es automática y sólo se alcanzaría a través de la autogestión y autodirección por las comunidades locales periféricas de su proceso de desarrollo. Para ser más concreto es el caso del Movimiento de los "Sin Tierra" en Brasil como respuesta a las nuevas iniciativas "reformistas", precisamente de su presidente del Estado Henrique CARDOSO.

No obstante, la explicación del subdesarrollo y de su superación por estas teorías se ha revelado poco convincente por dos razones: en primer lugar al haberse acentuado los problemas de la industria local ante la imposibilidad de autoabastecerse *in situ* en bienes de equipo, y, en segundo lugar, por la fuerte oposición de las élites locales a una alteración del modelo institucional y de intercambios comerciales liberalizado, que podría conducir a efectos radicales e indeseables para el mantenimiento de su *status* y las vinculaciones sociales y mercantiles privilegiadas que mantienen con empresas transnacionales de los países desarrollados.

2.4. LAS TEORÍAS POPULISTAS

Más posibilistas que las precedentes, estas teorías actúan por el lado de la oferta y han difundido un planteamiento según el cual sería aconsejable incrementar la producción agraria y los ingresos percibidos en el medio rural como vía clave para lograr el progreso de los países subdesarrollados. El problema del subdesarrollo, según sus teóricos, surge porque no se aplican las modernas tecnologías y, por tanto los productos de los países menos desarrollados o no resultan competitivos, o bien no satisfacen adecuadamente las demandas de la población. Cinco corrientes sobresalientes pueden distinguirse:

- Los "**Modelos de Difusión**", consistentes en transplantar a los países en desarrollo a través de programas de transferencia de tecnología y de capacitación agraria. Estos modelos tuvieron un gran foco inspirador durante los años 60 en la Universidad de Iowa a través de expertos tan conocidos como HEADY, RUTTAN, HAYAMI, DILLON, etc. Muchos de ellos también fueron acogidos en el Departamento de Agricultura de EE.UU (USDA), el Banco Mundial, la OCDE, la FAO, la OEA, etc. y han contado con el respaldo legislativo del Congreso de EE.UU. La Alianza para el Progreso aprobada bajo el mandato del presidente Kennedy se basó en informes de estos expertos.

La "**Revolución Verde**" del comienzo de los años 60 fue un paso más en este camino. Bajo su impulso se crearon grandes centros de I+D para la investigación en nuevas variedades más productivas del maíz y trigo (CIMMIT en Méjico), de arroz (IRRI, Filipinas), la patata (Costa Rica), o las leguminosas (Siria), para atender los problemas de abastecimiento alimenticio en los países en desarrollo (PVD). El problema surgió cuando, una década después, llegó la crisis energética, y como correlato la crisis económica, y muchos PVD se encontraron sin recursos con que adquirir carburantes y los medios de producción (maquinaria, fertilizantes, pesticidas) que las nuevas variedades exigían en dosis elevadas para mantener sus rendimientos.

- Los "**Programas de Desarrollo Comunitario**", son el enfoque adoptado por algunos programas de desarrollo de áreas rurales en América Latina y otros países como la India Blanga-Desh, Egipto, etc. , ayudados por el Banco Mundial. Se trata de promover el "**cambio rural**" basado en la acción local y la mejora de las infraestructuras que incrementen la producción de alimentos para el consumo local y a la vez supongan un mayor bienestar y calidad de vida de la población. ANDER-EGG (1977) en su Diccionario de Trabajo Social lo define como:

"técnica social de promoción del hombre y de movilización de recursos humanos e institucionales, mediante la participación activa y democrática de la población en el estudio, programación y ejecución de programas a nivel de comunidades de base destinadas a mejorar sus niveles de vida cambiando las situaciones que son próximas a las comunidades sociales".

Suponen una cierta reacción desde el campo de lo social y humanitario a la orientación, a menudo fuertemente economicista, de otros enfoques del desarrollo

- El "**Paradigma de las Necesidades Humanas Básicas**", desarrollado en el decenio de los 70 en Iberoamérica y en varios países africanos aboga por la atención prioritaria de las necesidades básicas de los más pobres ante la ineficacia de las políticas de fomento de la exportación para darles solución,. Las actuaciones en desarrollo las dirigen hacia los pequeños agricultores y ganaderos, productores de alimentos para los mercados de proximidad, y a la distribución de esos alimentos cerca de la población allí localizada.

- Los defensores del "**Crecimiento con Equidad y del Estado de Bienestar**", quienes priman los objetivos de incrementar la renta y la calidad de vida de toda la población, y a aliviar los efectos de políticas de ajuste estructural aparecidos tras la crisis energética de principios de los 70. Propugnan mejoras en materia de nutrición, programas de vivienda, salud, educación, comunicaciones, infraestructura para creación de puestos de trabajo, seguridad social etc. Así se crean a finales de los años 70 los estudios de la "**Economía del Desarrollo**" en Suecia, Suiza, EE.UU, Gran Bretaña, Francia, etc. de carácter multidisciplinar, y enseguida se extienden las agencias y los donantes de organismos y organizaciones ocupadas del desarrollo. En China, Cuba, Nicaragua, Sri-Lanka, India, etc. con apoyo de los países citados antes se han llevado a cabo algunos programas aplicando este enfoque de intervención social.
- El "**Modelo de Innovación Inducida**". Remodelación del modelo de difusión descrito anteriormente, fue diseñado por RUTTAN y HAYAMI (1971) a la vista de los pobres resultados obtenidos con los modelos de difusión tecnológica de carácter *exógeno*. Optan por promover el desarrollo rural mediante la **generación de capital humano** en los países en desarrollo, para que sean capaces de crear un sistema de ciencia y tecnología propio y eficiente de acuerdo con sus necesidades y características. Capital humano destinado tanto a la agricultura (sobre todo un modelo aplicable por los pequeños agricultores), como a los otros sectores económicos, y en especial a la artesanía y las pequeñas y medianas empresas (JOHNSTON y KILBY, 1975).

El problema de estos modelos, también conocidos como de "**modernización y de cambio rural sin ruptura**" en un contexto mundial capitalista y de globalización económica, es que, con frecuencia, no han contemplado un aspecto que se ha revelado como fundamental: la función y el rol destacado que, para bien o para mal, desempeñan las instituciones (en su acepción más amplia), las *élites* del poder y los agentes económicos y sociales de estos países en el éxito o el fracaso de sus programas de desarrollo. Tampoco se han interesado por temas como la *sostenibilidad* o el creciente número de pobres ocasionados por la dinámica demográfica, ni por la bajada de los precios de las materias primas, de principio de los años 80 y finales de los 90 y asimismo como consecuencia de la crisis financiera de muchos que se tradujo en una acusada bajada de las materias primas a fin de conseguir equilibrar los presupuestos y abordar los créditos concedidos por organismos como el FMI y el Banco Mundial..

2.5. EL DESARROLLO ENDÓGENO

Arranca en su inspiración de las teorías rupturistas de la **Escuela de la Dependencia**, y tuvo un gran apoyo por parte de la UNESCO su principal argumento estriba en la evidencia empírica de que el "*factor humano local*" es la clave para el éxito de una estrategia de desarrollo rural, sea a la hora de concebir su plan o bien

a la hora de gestionarlo y ejecutarlo. Por ello se decantan por la denominada "**estrategia de desarrollo ascendente o desde abajo**" y conceden gran importancia a dos aspectos: al territorio local y al liderazgo del proceso. El territorio es concebido así más allá de sus aspectos geográficos, incluyendo también el entramado de intereses, recursos e infraestructuras al servicio de una comunidad local y como un importante instrumento de mejora de la calidad de vida y equidad social (VÁZQUEZ BARQUERO, 1988). La capacidad de liderar la movilización y la potenciación de los recursos disponibles por iniciativa de la población localizada en el territorio conducirían en un momento concreto a la emergencia de lo que se ha dado en llamar "**desarrollo endógeno**" y, según el autor antecitado:

"todas las comunidades territoriales disponen de un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo endógeno".

Una versión muy particular del desarrollo endógeno es el que se conoce como "**desarrollo agropolitano**", propugnado especialmente en determinados países del S.E. de Asia (Corea del Sur, Indonesia, Singapur, Filipinas, Taiwan, etc.) (los "**tigres**" y los "**dragones**"), y China. Estos países pretenden alcanzar su desarrollo rural mediante una mayor integración del crecimiento en el campo en el crecimiento de todos los sectores económicos incentivando un desarrollo *autocentrado* y *desde arriba* de las comunidades locales, a través del fomento de actuaciones como:

- Mayor autonomía de gobiernos y administraciones locales con transferencia de recursos **humanos** y financieros por parte del gobierno central.
- Compromiso, por parte del Estado y las demás Administraciones Públicas de asegurar la viabilidad de los programas de desarrollo tecnológico, asignando los recursos necesarios para el mantenimiento del equilibrio del sistema macroeconómico.
- En paralelo a la economía de exportación en que se basa el fuerte desarrollo de estos países, la creación de economías locales aptas para satisfacer las necesidades imprescindibles de esas comunidades y evitar así estallidos sociales.
- Mantenimiento de regímenes políticos autocráticos, y de políticas en materia de derechos cívicos, laborales y de seguridad social no homologables con los estándares de los países más desarrollados.

Reformulación del modelo anterior pero contemplando mayor atención a los derechos humanos (no tanto a los laborales) es el enfoque de desarrollo regional de los "**distritos agroindustriales**". Intenta reproducir el éxito del modelo italiano (N. y NE de Italia) en villas con una población comprendida entre 10 y 25000 habitantes promoviendo la instalación de industrias (PYMES básicamente) muy flexibles pero intensivas en el empleo de mano de obra (en parte mediante subcontratación) generadas en un contexto de cooperación, colaboración e innovación constante, y como res-

puesta a la crisis de los modelos de crecimiento basados en la gran empresa. A estas villas se les dota de servicios e infraestructuras que faciliten la localización y competitividad de esa PYMES. En un trabajo anterior (MEDEF, 1992) las hemos denominado como "*Casos de Resistencia a la Marginalidad*".

Con frecuencia este enfoque del "**desarrollo local**"-como se le conoce más- es confundido con las acciones públicas de apoyo que llevan a cabo algunos entes municipales y/o agentes públicos (agencias de desarrollo, mancomunidades, consorcios, etc.), que deciden intervenir para dar solución a sus anhelos de promoción económica, creación de empleo o prestación de determinados servicios e infraestructuras. Es una deformación reduccionista, al faltar una visión integradora de la economía local, y también del papel activo que en el desarrollo rural, además de sus dirigentes, ha de asumir toda la sociedad civil de un territorio. Aparte de que hoy día es cuestionable la aplicación de políticas públicas de desarrollo circunscritas a un sólo núcleo urbano, y aisladas del contexto de la economía y sociedad civil, y de las interacciones de políticas similares implementadas en núcleos contiguos.

Otro problema de muchos modelos de desarrollo endógenos, ha reposado en la dificultad que presentan para poder arbitrar tales programas en economías con recursos escasos y susceptibles de uso alternativo. En lugar de buscar la identificación de la población con estos programas, y de compatibilizarlos y vincularlos con otras políticas en los campos de la ordenación territorial y la conservación del medioambiente y del patrimonio rural se ha trabajado sin estrategias definidas, rigidamente, y con frecuencia de manera aislada e inconexa, no propiciándose así la vertebración de un tejido económico y social duradero, y sólidamente asentado, ni en construir una organización comarcal de la sociedad rural reivindicativa y cohesionada.

2.6. EL DESARROLLO RURAL Y LA ECOLOGÍA

Las controversias, y críticas, que las teorías y modelos de cambio y ajuste enunciados suscitaron con su aplicación práctica, han conducido a numerosos especialistas, colectivos, organismos y políticos a establecer unas estrategias de desarrollo diferentes y a distintas escalas. Entre otras razones porque la crisis de los años 70 había echado por tierra los modelos de desarrollo que defendían la marginación de la agricultura, y daban nuevas alas a la industrialización y la "*modernización*" a ultranza sin tener en cuenta sus efectos sobre el medio ambiente. Organismos internacionales como el Banco Mundial, la OCDE, la FAO, la UNESCO el BID, y otros, han puesto a punto innumerables programas y proyectos de Desarrollo Rural de un área más o menos extensa, procurando en gran medida que estuvieran enmarcados dentro de la estrategia de desarrollo más global y duradera. Dos tendencias cabe distinguir en este popular enfoque:

- El **Ecodesarrollo**, concepto puesto en boga a partir de los Informes de la ONU (1977) y del Club de Roma (1982) sobre los "*límites del crecimiento*", con el fin de hacer frente a la sobreutilización y al despilfarro en la explotación de los

recursos naturales no renovables. Según SACHS (1980), un ecodesarrollo del medio rural debe responder a criterios de eficacia económica, pero simultáneamente ha de optimizar el uso y la preservación de los recursos renovables o no renovables, e introducir, para quien no lo respete, los costes sociales de su actividad: "el que contamina paga". En parte ha sido recogido por la Cumbre de la Tierra de Río (1992) para un Desarrollo Sostenible.

- El **Agroecodesarrollo** y la **Agroecología** surge en la década de los años 70 del siglo pasado e incorpora una visión comunitarista de la vida en el mundo rural y es defensor de una actividad agraria y agroalimentaria "con base ecológica". Los defensores de esta tendencia pretenden recuperar e integrar los sistemas agrarios históricos y potenciar las actividades artesanales propiciando así la identidad local y un modelo de vida alternativo de armonía en la relación hombre-naturaleza. Se trata de un modelo practicado en algunas comunidades de África y América Latina y no muy alejado de la economía de subsistencia. M. ALTIERI (1995) considera a la "**alternativa agroecológica**" en materia agraria como aquella que:

"persigue un medio ambiente balanceado, rendimientos y fertilidad del suelo sostenidos y control natural de plagas, mediante el diseño de agroecosistemas diversificados y el empleo de tecnologías autosostenidas".

GLIESSMAN (1997) distingue tres niveles fundamentales en el proceso de transición hacia agroecosistemas sostenibles:

- a) el incremento de la eficiencia de las prácticas convencionales para reducir el uso y consumo de inputs costosos, escasos y dañinos al medio ambiente,
- b) la sustitución de inputs y prácticas convencionales e intensivas en recursos degradantes con el entorno por otros y otras más benignas y
- c) el rediseño del agroecosistema para que funciones en base a un nuevo conjunto de procesos ecológicos.

La Agroecología, según sus principales partidarios no sería una disciplina cerrada sino que teniendo sus raíces en las Ciencias Agrícolas, en el movimiento del medioambiente, en la Ecología, en el análisis de los agroecosistemas indígenas y en las investigaciones sobre desarrollo rural (de los años 70) (ALTIERI y col, 1999), la Economía Ecológica y hasta de la Economía Política (ALTIERI, 1999 y GARCÍA TRUJILLO, 2000).

Recientemente los movimientos antiglobalización y sus cumbres paralelas reivindicativas, como la Cumbre Antiglobalización de Seattle (Noviembre de 1999); el Foro

Social de Porto Alegre (Brasil Febrero del 2002), han retomado parte de los enfoques agroecológicos referidos a los problemas del mundo rural, en su protesta contra el intento de gobierno (capitalista) mundial por parte de los 7 países más ricos y la Unión Europea: el G-8.

El problema de ambos enfoques, digamos "ecologistas", es que su visión del desarrollo rural se centra excesivamente en sus aspectos locales y critican o se enfrentan, temas como el neoliberalismo, la liberación y globalización económica, de los servicios, los capitales y la comunicaciones. E incluso aspectos como la interdependencia de los mercados, las nuevas tecnologías o las iniciativas y políticas supranacionales. Puede decirse que su percepción de la economía, el mundo empresarial y las relaciones sociales y políticas gira en exceso alrededor de la crítica sin aportar soluciones a problemas globales del siglo que comienza. Por más que sus preocupaciones y prioridades medioambientales, sociales y de calidad alimentaria, y de vida, sean legítimas merecedoras de atención y su toma en consideración.

2.7. EL DESARROLLO RURAL INTEGRADO

Es a mediados de los años 70 cuando, en Francia, y posteriormente en los países en desarrollo bajo los auspicios del Banco Mundial y sus Agencias, toma cuerpo el término "**Desarrollo Rural Integrado**" como enfoque, como modelo e incluso como disciplina académica. Este modelo cuyo lema es un "**modelo integrado para un cambio planificado**". desde entonces no ha cesado de tener adeptos y de ser aplicado. Los defensores de lo que ya resulta ser casi un paradigma opinan que la solución a los problemas del rápido crecimiento demográfico, la caída de los precios de las materias primas y la degradación y contaminación ambiental habrá de ser abordada de una forma conjunta y *sistémica*. Se propugna combinar la mejora de la productividad agrícola con acciones sectoriales de diversificación económica y de las fuentes de renta de las unidades económicas y las economías domésticas (y no exclusivamente de los agricultores en el medio rural) con otras estrategias para la preservación de los recursos naturales y la consecución de mayor calidad de vida para la población autóctona a través de la dotación de adecuados servicios, equipamientos públicos e infraestructuras. Y todo ello analizando, y propugnando también las interacción y "*sinergias*" entre las diferentes actividades: las socioeconómicas, las sociales y las institucionales. En definitiva se trata de dar una consideración de uso múltiple y "*multifuncional*" al espacio rural al servicio del progreso y la calidad de vida de la población local

El concepto de Desarrollo Rural Integrado priorizaría pues tanto la dimensión económica como la social o la ecológica, y va más lejos del puro crecimiento o progreso sectorial para trascender también a los ámbitos cultural, político y social. El problema es que con frecuencia, bajo su etiqueta se han escondido herramientas teóricas y buenos deseos más que propósitos ciertos de alterar positivamente una realidad muy compleja como es la del "**sistema rural**".

2.8. LA CONTRARREVOLUCIÓN NEOCLÁSICA

Esta teoría (de carácter funcionalista), volvió a la actualidad al principio de los años 80 al amparo de la llegada al poder de gobiernos conservadores en Gran Bretaña, EE.UU., Alemania y Japón. Gobiernos partidarios del liberalismo y la total apertura comercial, y críticos con los presupuestos del Estado de Bienestar, ya que suponía un crecimiento en sus gastos sociales, y tampoco había conseguido dar solución satisfactoria a una de sus principales aspiraciones: resolver el problema del paro (ARNOT, 1987). Toman como elementos destacados la "centralidad" del mercado, el "ajuste estructural", y la concentración de las actividades productivas, y la especialización técnica como ideas-fuerza frente a la dispersión de la inversión y las actividades económicas para dar empleo a una mano de obra aun poco cualificada en las zonas más atrasadas de los países en desarrollo. Cuatro orientaciones cabe distinguir en este punto:

- Los programas de "**estabilización económica**", propugnados fundamentalmente por el Fondo Monetario Internacional y en muchos casos también por el Banco Mundial, que llevaron a cabo importantes programas de "ajuste ectructurales", y reducción de los apoyos a las actividades del sector primario (agricultura, minería y pesca) con el fin de reducir los déficits presupuestarios así como las tasas de inflación y de interés y adoptar unos tipos de cambio monetario competitivos.
- Los defensores de la "**Industrialización Orientada a la Exportación**", que parten de las experiencias del espectacular crecimiento de los *dragones* y *tigres* asiáticos, apoyado en una buena capacidad tecnológica (propia o adquirida) (BALASA, 1982). En estos países apenas se contempla asumir los avances en protección social, e incluso en los derechos humanos, que en la mayoría de los países desarrollados se han ido logrando -en unos desde los comienzos de siglo y en otros tras la II Guerra Mundial- y constituyen una herencia de la que sus sociedades se hallan ciertamente orgullosas.
- La orientación de las "**Economías Competitivas**", asumida por los neoliberales partidarios del *laissez-faire*, críticos de la planificación del desarrollo económico y de la intervención del Estado en la actividad económica debido a que esto generaría efectos perversos en la asignación de recursos y en la eficiencia económica de la producción, la distribución y el comercio de bienes, servicios y mercancías. Para ellos, el desarrollo rural se lograría, sin más, liberalizando los mercados y abriendo éstos al libre flujo de los intercambios a todos los niveles. Cada zona deberá producir sólo aquello para lo que se posee *ventaja comparativa* o *competitiva*. El progreso y el desarrollo vendría, tanto en los países más avanzados como en los menos desarrollados, con la creación de nuevas rentas y empleo en aquellos sectores en los que se es más competitivo (PORTER, 1987). Es la estrategia mantenida actualmente por ultradefensores de la liberalización total del comercio internacional, la globalización de la economía mundial y de los mercados de capitales en el seno de la

Organización Mundial de Comercio (OMC), y cuyo exponente más significativo es el gobierno de Estados Unidos, también impulsor entusiasta del Área de Libre Comercio para América Latina (ALCA) cuyo funcionamiento se desea para el inicio de este siglo.

- Otra tercera vía, ciertamente menos radical, es la de la **Revolución Biotecnológica**, que pretende caminar en la dirección que en los años sesenta se conoció como la *Revolución Verde*, considerando al sector agroalimentario como *locomotora del desarrollo*, pero modernizado tecnológicamente. El progreso tecnológico a través de la obtención de nuevas variedades de plantas y animales, la lucha y protección integrada de los cultivos, la utilización racional del riego, o la mejora y selección genética de semillas (o híbridos) e incluso variedades o razas modificadas en su composición genética (OGM(s)) mejor adaptadas a condiciones de sequía y otros entornos difíciles, generarían un incremento de producción en las zonas atrasadas que, comercializado o industrializado, serviría para aliviar el hambre en el mundo, incrementar las rentas de la población rural, y crear empleos en la agroindustria y los demás sectores económicos.

Pero la "*Revolución de la Biotecnología*" es consciente de que la modernización del sector agrario, y su función como motor del desarrollo rural sólo resulta posible si, simultáneamente, la zona, además de con tecnología moderna, es dotada de adecuados equipamientos e infraestructuras públicas de investigación y desarrollo tecnológico y de instrumentos de apoyo en la financiación y la formación de profesionales agrarios (técnicos y agricultores). Lo que evidentemente en parte contradice los postulados liberales en que se apoya.

El problema de las estrategias neoclásicas, radica en su oposición a cualquier posición rupturista o reformista de las estructuras demográficas, productivas, sociales e institucionales existentes, mientras que defienden, en el seno de organismos internacionales (Banco Mundial y FMI) las "políticas de ajuste estructural" con apertura comercial total, la disminución del peso del sector público y la desregulación de los mercados abiertos a la libre competencia mundial. Sus orientaciones, con harta frecuencia, favorecen a las grandes corporaciones multinacionales y a los integrantes más acomodados y poderosos de la sociedad (la global y la rural), que son los que disponen de mejores condiciones económicas y financieras para modernizar sus empresas, o controlar el mercado; y del poder social frente a la subordinación de la mayoría de los habitantes de la comunidad local. Inclusive, y por ejemplo, en el caso de los países desarrollados como son los de la U.E., actualmente el 20% de los agricultores percibe el 80% de las ayudas concedidas a la agricultura; y la renta de su región más pobre apenas alcanza a ser una quinta parte de la más rica. La crisis de las "vacas locas" y de otros problemas de sanidad y salud humana y animal ha puesto también en cuestión el exceso y los efectos perversos de un *productivismo* y de una agricultura y una ganadería cada vez más artificializados y que los solos mecanismos del mercado no ha parecido que sean capaces de controlar.

Hoy día parecen indispensables útiles de desarrollo colectivo y que permitan jugar al mundo rural un papel más destacado que el que han ostentado en los pasados años, "ya que nos va en ello nuestra calidad de vida y el bienestar, propio y el de nuestras próximas generaciones". (Comisión BRUNTLAND, 1987): Es el enfoque o paradigma del Desarrollo Sostenible que describimos brevemente a continuación.

2.9. EL DESARROLLO SOSTENIBLE

El Diccionario de la Real Academia Española define el término "sostenible" como *"un proceso que puede mantenerse por sí mismo; por ejemplo, un desarrollo económico sin ayuda exterior ni merma de los recursos existentes"*. Por su parte la Comisión de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión BRUNDTLAND, 1987 op. cit.) lo ha definido como *"el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades"*. GOULET (1999) distingue en este sentido entre *"riqueza genuina"* y *"desarrollo auténtico"*, puesto que muchas experiencias y testimonios de desarrollo tienen puramente valor instrumental, mientras que otros bienes, de carácter cualitativo constituyen la verdadera *"riqueza humana"*. Para él una *"sociedad auténticamente desarrollada es la que proporciona respuestas normativas e institucionales satisfactorias en cuanto dominios principales: económico, político, social y cultural"*.

Este enfoque también ha recibido críticas de grueso calibre, por ejemplo de SEVILLA GUZMAN y colaboradores (2000), afirmando que se trataría de un falso discurso ecologista diseñado por organismos internacionales a través de una construcción *"ecotecnocrática"*, que transmite el mensaje de que el planeta está en peligro, no porque los países ricos hayan desarrollado una forma de producción y consumo despilfarradora de energía y recursos, contaminante y destructora de los equilibrios naturales, sino porque los países tienen un gran crecimiento de población, y deterioran la naturaleza debido a su pobreza y degradante apropiación de los recursos naturales.

Así los Estados, principalmente los más ricos, habrán elaborado un concepto de desarrollo sostenible y definido el programa mundial de acción a largo plazo, tomando en consideración variables demográficas, ambientales, sociales e internacionales a cumplir por todos los países (JIMÉNEZ HERRERO, 1989 y Agenda 21 de la ONU), sin tener presentes ni asumir las herencias históricas ni la situación de partida de cada país.

Es por lo cual que, en los Países Menos Desarrollados y también en algunos desarrollados, se está avanzando en el sentido de incorporar el desarrollo sostenible dentro de una manera de actuar diferente que contemple los problemas de la pobreza y el *"desarrollo humano"* desde una visión global y de participación social –de *"construcción"* del desarrollo– a un nivel territorial (comarcal, local), integrando y coordinando las diferentes acciones a favor de una estrategia común. Como veremos a continuación nuevos desarrollos teóricos y/o enfoques han ido apareciendo en esta dirección.

2.10. NUEVO ENFOQUE: LA SOCIOLOGÍA DEL DESARROLLO

Durante la década de los 90 ha ido apareciendo nuevas orientaciones en Desarrollo Rural teniendo en cuenta el contexto mundial de integración en bloques económicos y de liberalización y globalización económica y cultural y sus repercusiones sobre las comunidades rurales. Entre ellas se halla el enfoque conocido como **"Sociología del Desarrollo"**.

Varias posturas aparecen bajo esta orientación cuyos polos serían, de un lado, la de los herederos de la economía política marxista (neoestructuralistas), y de otro, la de los partidarios del constructivismo social. Entre medias se hallarían posiciones más funcionalistas, como la que hemos denominado de **"Institucionalización del Desarrollo"**.

Los especialistas encuadrados bajo el paraguas de la orientación conocida como **"Crecimiento con Equidad"** basan su interés en los problemas de la pobreza rural y en analizar el rol y el impacto de los agentes y actores de los procesos de globalización con el fin de hacer frente a sus posibles efectos perversos no sólo mediante **"políticas de ajuste estructural"**. Consideran que el asunto del subdesarrollo es un proceso histórico implantado y generado por poderosas fuerzas globales (multinacionales, organismos internacionales, en especial el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC), algunos estados poderosos, etc.), contra el que las comunidades rurales apenas poseen capacidad de respuesta (McMICHAEL, P., 1996). Pese a ello han planteado, y algunos se hallarían en marcha, políticas de y orientaciones emanadas desde los actores y los agentes socioeconómicos locales que están intentando reaccionar frente a esas amenazas, generando algunas condiciones para, dentro de lo posible, obviar sus efectos nocivos. Así, han promovido *"políticas de cambio de la oferta agrícola"*, y de mejoras estructurales y de las infraestructuras locales, capaces de posibilitar un uso más intensivo de mano de obra y, como consecuencia, lograr una mayor igualdad en el crecimiento económico y la percepción de los beneficios del desarrollo en las zonas y entre los grupos más desfavorecidos.

LLAMBI et al. (1997) en un artículo titulado *"loping with globalization"* plantean una postura intermedia, en la que, sin olvidar los condicionamientos de la macroestructura impuesta por el proceso de mundialización económica señalan la existencia de determinadas oportunidades o incentivos que pueden permitir a los actores hacer frente a la situación de subdesarrollo. Y a las instituciones locales reaccionar, y modernizarse u organizarse para dar respuestas solidarias, a nivel local, a la fuerte tendencia mundial globalizadora. Entre estas medidas reactivas se hallarían, a su juicio, el fomento de la identidad local, el refuerzo de los lazos y redes locales, la mejora de la posición relativa de las pequeñas empresas, la adopción de enfoques integrados en la solución de problemas, la gestión local de las transformaciones tecnológicas y medioambientales, los incentivos tributarios, y la descentralización en la toma de decisiones y la asignación de recursos financieros. Hay varios trabajos de LLAMBI, GOUVEIA y ARIAS (1995 y 1996) en donde se describen estudios de casos

que están alcanzando resultados positivos, y se analiza el papel y la reacción de los actores y los agentes (locales y nacionales) a la reestructuración agraria y rural en varios territorios de América Latina (Venezuela y Colombia), así como su acción pro-social en función de diversos escenarios: económicos, políticos y culturales.

El "**Enfoque Constructivista**" está siendo también muy utilizado en los programas de desarrollo rural. Según este enfoque, en muchas regiones periféricas se han detectado enormes dificultades para superar la lacra del subdesarrollo ante la incapacidad local para concebir y gerenciar un modelo de desarrollo de tipo endógeno y duradero. Este hecho estaría generado por la presencia de numerosos factores de bloqueo, y porque tampoco resulta efectivo hacer pivotar la iniciativa de desarrollo exógeno desligándola de los problemas locales. Así, según los afectos a este enfoque cabría preguntarse si no sería más conveniente una nueva manera de enfrentar los problemas rurales: a través de la vertebración entre diferentes sectores y áreas o sea mediante una forma de actuación más horizontal, auténtica y participativa que contemple de una forma destacada la asociación y la vinculación de los agentes y las organizaciones populares en la tarea de gestionar **su** iniciativa de desarrollo rural. Es lo que AMIN y THRIFT (1994) denominan como "**creación y refuerzo de una densidad institucional**".

Se trata de favorecer la cooperación e interacción entre unidades productivas, líderes, instituciones, grupos, actores y cualquier otro grupo de interés, mediante la constitución de *redes* de intereses colectivos, y en lo posible comunes, capaces de vehicular y aportar soluciones a las demandas locales en materia de fomento empresarial, la ordenación del territorio, la gestión del patrimonio rural, la creación de empleo, el bienestar social y la mejora de la calidad de vida. Este enfoque constructivista se halla muy presente en la actualidad en los foros académicos y de expertos en desarrollo rural y, junto con el anterior enfoque (más regional) del desarrollo sostenible, ha sido recogido en las iniciativas de desarrollo de la Unión Europea, de entre las que sobresale la iniciativa comunitaria LEADER. En la tercera versión del LEADER (2000-06) se acentúa aún más el énfasis puesto en alentar la creación de estas *redes*, extendiéndolas a la cooperación y la asociación de áreas transnacionales y al refuerzo de los vínculos y *sinergias* entre unidades económicas ubicadas en diferentes comarcas.

De alguna manera se rompe así con dos orientaciones del Desarrollo Rural de los años 50-80 precedentes: la visión demasiado compartimentalizada del espacio rural, y la planificación efectuada desde arriba. Por contra lo primordial en este enfoque constructivista es conocer las diferentes maneras en que los actores comarcales, actuando e interactuando entre sí, constituyen un factor de avance, o por contra de retroceso, en la definición y la implantación de una estrategia y una política de desarrollo territorial integrado y sostenido. O sea hacen realidad lo que BODIGUEL (1986) afirma: "*El espacio no tiene identidad independiente del actor que lo concibe en función de su proyecto*". Entraña, de una parte, un discurso orientado a la acción y, de otra, formas de organización (las "**redes**"), que posibilita la movilización social y la legitimación de los actores sociales. De ahí la importancia que se asigna a los *valores* homogéneos que generan una identidad territorial entre aquellos que explicitan los *intereses comunes*.

AMIN (1994), un gran especialista de este enfoque, distingue cuatro rasgos caracterizadores del éxito de las zonas rurales (*distritos* en la denominación italiana), que romperían con los modelos de desarrollo *endógenos* y *exógenos* al uso:

- **Dependencia entre empresas**, con especialización productiva, si bien no a nivel individual, y basadas en el ahorro de costes en las tareas, más que en los productos.
- **Estructura de sociabilidad** o "integración industrial local" a través de la existencia de empresas afines dotadas de servicios comunes. Con ello se facilita su competitividad al extraer las ventajas que proporcionan las economías de escala y de concentración.
- **Entorno industrial local** mediante "*la consolidación de un área como centro de creación de conocimiento, inventiva, capacidad empresarial y difusión de información en el marco de un sector industrial local*".
- **Densidad institucional**, es decir "*la existencia de una suma de instituciones de diferentes tipos (centros de innovación, instituciones financieras, agencias de formación, cámaras de comercio, asociaciones comerciales, sindicatos, autoridades locales, agentes comerciales, centros de promoción y/o desarrollo, etc.)*".

El discurso sobre lo rural adopta de esta manera una visión descentralizadora, social, e incluso política, en el sentido de contemplar no sólo los clásicos aspectos económicos, espaciales o territoriales. También concierne al ámbito social, a los interlocutores sociales y a su disposición al diálogo y capacidad de concertación en sus relaciones y a la acción conjunta en las instituciones para conquistar el futuro. La protesta contra la Cumbre de Seattle y la reunión del G-8 en Génova muestran que estas ideas han conseguido bastantes adeptos.

2. 11.- LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DESARROLLO

La experiencia acumulada durante más de tres decenios por parte de numerosos gobiernos, organismos y agencias del desarrollo y organizaciones no gubernamentales, ha reconocido que los enfoques verticales que habían caracterizado gran parte de las estrategias de desarrollo rural no llegaban de una manera eficaz ni a las regiones más pobres ni a los sectores sociales más desfavorecidos. Sus pobres resultados parecían deberse, además a otros factores: el inmovilismo, la excesiva burocratización y las relaciones clientelares y cerradas de muchos gobiernos que no garantizaban una eficaz difusión en el tejido social de las políticas y los instrumentos de desarrollo. Se hacía necesario fomentar lógicas de acción colectiva, localizar interlocutores, e implantar una dinámica de movilización, a través de un proceso ascendente, de llamada a la iniciativa local, a organizarse, a aprender, a actuar conjuntamente para identificar, describir, diagnosticar, aprovechar las oportunidades que se le puedan brindar, conseguir la financiación para realizarlas; y a entablar

acciones de cooperación y *partenariado*¹ para adquirir (o transmitir) conocimientos y experiencias de otras zonas con problemáticas similares.

Es así como la Unión Europea -otras instituciones multilaterales como la OCDE y el Banco Mundial poseen también programas similares- adoptó en 1991 la Iniciativa de Desarrollo Rural denominada Iniciativa o Programa LEADER, acrónimo de los vocablos del francés que significa **Enlace o Relación entre Acciones de Desarrollo de la Economía Rural**. La base de este programa se halla en el documento COM(88)501 sobre "*El Futuro del Mundo Rural*", en cuyo último apartado, referido a la aplicación de los Fondos Estructurales en favor del medio rural, reconoce como notas características motivadoras de su implementación una dispersión y descoordinación de las intervenciones, la burocratización de la gestión de los programas y el hecho de que, si bien las medidas y proyectos adoptados podrían tener una repercusión directa en la mayor parte de los casos no se perseguía de forma sistemática y específica. La iniciativa LEADER se concibió para su aplicación en las Zonas de los objetivos 1 y 5b de la U.E. (regiones menos desarrolladas y zonas rurales de regiones con problemas de declive económico, respectivamente), y dentro de un contexto económico caracterizado por:

- La tendencia de la Política Agrícola Común (PAC) hacia la reducción de la protección comunitaria a su producción agraria.
- La incapacidad de los Fondos Estructurales para realizar por sí solos el objetivo de la cohesión económica y social perseguido con la aprobación del Acta Unica.
- Encaminar la estrategia de desarrollo rural hacia áreas territoriales con cierta homogeneidad y del tipo de una comarca, con una población aproximada entre 10.000 y 100.000 habitantes, y que presenten problemas de despoblamiento y bajo nivel de renta de sus habitantes.

En la convocatoria del PROGRAMA LEADER II se han subvencionado cuatro tipos de acciones:

A) **Adquisición de capacidades**, consistente en la prestación de apoyo para la iniciación del proceso de desarrollo comarcal. Incluye la asistencia técnica para llevar a cabo el estudio y diagnóstico de los estrangulamientos y potencialidades del territorio, constituir un Grupo de Acción Local (G.A.L.), informar, sensibilizar y movilizar a la población local, diagnosticar los problemas, elaborar una estrategia de desarrollo rural y diseñar líneas de actuación comarcales. La acción debe culminar en la designación de un Comité de Especialistas encargado de confeccionar un **programa de desarrollo rural integrado** en base a las conclusiones obtenidas, allegar fondos para su financiación y reivindicar la adecuación de la infraestructura para la mejor ejecución del programa.

¹ Podría traducirse como una alianza cooperativa entre grupos de interés e instituciones.

B) **El Programa de Innovación Rural (P.I.R.)**, al que se accedería bien tras superar la ejecución de la acción A), o bien tras haber demostrado que se cumplen los requisitos en ella previstos, y consistirá en la aplicación de los proyectos locales concretos, concediéndose prioridad, como se ha dicho, a aquellos que cumplan los requisitos de innovación, efecto demostrativo y posibilidad de transferencia de tecnología o de cooperación interempresarial. La Comisión propuso una serie de temas en los que cabe apostar por la innovación.

- **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 fórmula 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 de esta iniciativa ha sido precisamente la autonomía y el ejercicio del principio de *subsidiariedad* que se concede a los Grupos de Acción Local (G.A.L.), en la confección de su PIR, y en la definición de su estrategia de desarrollo. La convocatoria definió un total de seis grandes medidas:

- B1 Apoyo técnico al Desarrollo Rural.
- B2 Formación Profesional y Ayudas a la Contratación
- B3 Turismo Rural.
- B4 Pequeñas y Medianas Empresas. Artesanos y Servicios de Aproximación.
- B5 Valorización "in situ" y Mejora de la Comercialización de la Producción Agrícola, Ganadera y Silvícola.
- B6 Conservación y Mejora del Medioambiente y del Entorno

c) **Cooperación transnacional.** Consistente en el fomento de acciones bilaterales "para la realización y comercialización en común de productos y servicios de proyectos financiados por la iniciativa". Conocido como *partenariado*, conlleva un proceso de maduración previo hasta el momento en que vayan surgiendo en cada LEADER proyectos y experiencias innovadoras, y así puedan entablarse los correspondientes y fructíferos conciertos de cooperación.

D) **Incorporación a la Red Europea de Desarrollo Rural.** Establecida con carácter obligatorio para todos los G.A.L., lo que permite transmitir desde a los grupos la información generada por cada uno, y a la vez tener acceso a la enviada por los demás. Un instrumento -el *Observatorio Europeo de Innovación y Desarrollo Rural*- ha servido para facilitar la constitución de lazos y vínculos de cooperación socioeconómica e institucional entre actores y agentes públicos y privados de las zonas menos desarrolladas de la U.E., la consecución de la Cohesión Económica y Social.

En el caso de España para otras comarcas (más agrícolas) de las regiones del objetivo nº 1 (las menos desarrolladas) se ha ejecutado (1997-99) otro programa operativo similar denominado Programa de Desarrollo y Diversificación de la Economía Rural, conocido bajo el acrónimo de PRODER. Más de dos centenas de comarcas españolas han dispuesto de un programa de desarrollo rural (LEADER II o PRODER). Y para el periodo 2000-2006 está prevista la aplicación de LEADER+ y PRODER 2, inclusive y en principio simultaneándolos en la misma zona, caso de Andalucía.

En la puesta en marcha del PROGRAMA LEADER+ se parte de la continuidad del LEADER II, aunque con algunas modificaciones: extensión a todas las comarcas de la UE, reforzar el carácter piloto, el enfoque integrado y la dimensión comarcal de los programas, dar mayor énfasis a la participación de la población local tanto en la definición de los contenidos del programa, en la sensibilización, en la adquisición de información, en la formación técnica empresarial, etc. Además, el LEADER+ hace hincapié en promover la cooperación y el intercambio de conocimientos y experiencias entre los grupos de acción local (G.A.L.) europeos beneficiarios de la iniciativa, y en mejorar sus modalidades de gestión y financiación de este tipo de programas. Si bien en la vinculación entre las diferentes acciones ha aparecido, ahora a juicio de los grupos, un aspecto negativo: la posible eliminación de la aplicación de los fondos en forma de subvención directa al G.A.L que antes tenía una gran autonomía en la decisión sobre los proyectos financiables.

Esta larga descripción del contenido del programa LEADER (el PRODER es parecido) lleva a definir un nuevo enfoque del desarrollo rural que hemos definido como "**institucionalista**", por cuanto configura un cambio en los "*paradigmas*" predominantes en varias cuestiones que son de notable importancia:

- Seleccionar los campos de acción en los que se piensa que se puede lograr más eficazmente una acción de desarrollo rural integrado y sostenido.

- La cesión del protagonismo a las zonas rurales y a sus colectivos e instituciones en la gestión de su programa y en la definición de sus estrategias y proyectos financiables.
- La definición únicamente de las normas (medidas) y algunas orientaciones estratégicas en orden a posibilitar mayor calidad y resultados en los proyectos financiados y en los procesos de seguimiento, control y evaluación de los mismos.
- Concentración en una misma iniciativa de cuatro instrumentos: las ayudas a la producción y comercialización de bienes, servicios y mercancías, la mejora de las infraestructuras a su servicio, la formación de capital humano y la cooperación intra y extracomarcal y transnacional en toda la gama de posibilidades y proyectos que pueda emprender en el mundo rural.
- Propiciar una dinámica social de concertación y de actuación y de gestión colectiva y de vertebración de su sistema que han mantenido, y aún mantienen, muchas áreas rurales.
- Favorecer los mecanismos de gestión colectiva y de colaboración pública-privada en las actuaciones sobre los territorios concretos.
- Propiciar la concertación y la coordinación en el diseño y la ejecución de los planes de intervención mediante la vertebración y consolidación del tejido socioeconómico e institucional local.

En los países más desarrollados, como son los actuales de la Unión Europea, los problemas agrícolas, sin menospreciarlos, han dejado ser el eje básico de las políticas relativas al mundo rural y esto se ha traducido en la búsqueda, y el intento de construcción de teorías más omnicomprensivas sobre las modalidades de análisis y de acción en este mundo. Se han de tener en cuenta al territorio, a todos los sectores económicos y a los agentes sociales económicos, políticos e institucionales. En nuevo paradigma pone énfasis en la promoción y la creación de empleo, el diálogo y la participación de los diferentes actores, la mejor representación de intereses, la vertebración del tejido socioeconómico, el compromiso de y con las instituciones, en una nueva forma de gestionar recursos públicos, etc.; y, en especial se contempla, algo que antes apenas se consideraban: los aspectos culturales y la identidad de la población de las comarcas a la hora de entablar actuaciones y mecanismos de participación, cooperación y de toma de decisiones.

A MODO DE COROLARIO: OPORTUNIDAD Y ACTUALIDAD DEL DESARROLLO RURAL

En los últimos 30-40 años en los países que han alcanzado cierto grado de desarrollo asistimos a cambios sin precedentes en su medio rural. Actualmente, el diagnóstico y el contexto es diferente al de su "modernización" de las décadas pasadas:

decrece el número de agricultores a tiempo total pero no los agricultores a tiempo parcial ni lo hace la población localizada en muchos núcleos rurales, porque en éstos han aparecido nuevas posibilidades de actividades y empleos paraagrícolas o no agrícolas. Hoy, cuando en Europa la población activa agrícola es inferior al 10% no puede ya equipararse población rural a población agrícola. En este escenario las teorías que insisten en la "revolución agrícola" o la "modernización agrícola" resultan insuficientes para atenuar las frecuentes bolsas de pobreza y disparidades sociales y de rentas existentes entre los mundos rurales y urbano. De ahí emana la justificación de los programas, los instrumentos y las estrategias de intervención en términos de desarrollo rural y no sólo de desarrollo agrario. La aplicación de la iniciativa LEADER, que para algunos teóricos y especialistas es una versión del anterior enfoque constructivista y territorial, ha recibido críticas desde distintos ámbitos, pero si bien muchas han sido reales lo cierto es que su balance global puede calificarse de positivo. La puesta en práctica de la Agenda 2000, la ampliación y la persistencia de los problemas del subdesarrollo en muchas zonas rurales frágiles, ponen de relieve el que una iniciativa de la U.E. como LEADER destinada específicamente al desarrollo rural resulte hoy día absolutamente necesaria para la inmensa mayoría de países.

En la actualidad por todo el mundo están aplicándose más de un centenar de planes globales de desarrollo rural y miles de programas regionales o locales. Su concordancia con alguna de las teorías antes descritas depende de la orientación de los promotores, de la manera de organizar y conducir el proceso, y de los actores que participan. Sí parece claro que en el nuevo paradigma vigente debe incluirse la movilización conjunta de los factores humanos, económicos y sociales. La necesidad de una intervención (mixta) pública y privada, privilegiar el acceso al empleo y a la información, y la utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones son otras acciones muy presentes en los programas de desarrollo rural. Y, los más innovadores, suelen ser de un carácter "integrado", contemplando diversos componentes:

- Un **componente territorial**, abarcando varios municipios, o unidades administrativas más o menos formales pero que ostenten homogeneidad cultural, económica y social y capaces de construir en cúmulo una "cultura del desarrollo".
- Un **componente económico, y de financiación** para el fortalecimiento de las estructuras económicas, de promoción y diversificación de la economía rural, de mayor atención al sector privado y a las fuerzas del mercado, de cooperación interempresarial, de calidad y competitividad, etc.
- Un **componente demográfico**, por cuanto no es posible hacer desarrollo en una zona vacía de gentes, o donde las que hay están envejecidas, desencantadas o acostumbradas a lo que hemos definido como "cultura asistencial".
- Un **componente educativo**, ya que una buena cualificación de los recursos humanos constituye un importantísimo "factor clave" en la consolidación de un tejido empresarial competitivo.

- Un **componente ascendente**, por cuanto asegurar una buena representación de los agentes y grupos de interés comarcales en la toma de decisiones y facilita el conocimiento de los problemas y las necesidades locales, la elección de los objetivos, estrategias y acciones prioritarias.
- Un **componente incluyente**, por cuanto ha de favorecer una acción de discriminación positiva hacia los proyectos presentados por "actores" (jóvenes, mujeres, parados de larga duración, minorías étnicas, inmigrantes) con los cuales apenas se han contado y, sin embargo son fundamentales para la consolidación de cualquier estrategia de desarrollo rural.
- Un **componente social**, para crear empleo y también favorecer la vinculación y vertebración de los agentes socioeconómicos, los grupos de interés, la aparición y arraigo de *masa crítica* capaz de asumir el liderazgo, el control local del proceso y la creación de redes de cooperación empresarial y de *partenariado*. El desarrollo rural sostenible se construye a partir de la acción social organizada.
- Un **componente de innovación y competitividad**. Esto significa que sea capaz de aportar a las PYMES, a las microempresas, a las cooperativas, a los agentes económicos, etc., los servicios y el capital humano necesarios para incrementar la productividad y potenciar la competitividad de sus actividades económicas en mercados progresivamente más abiertos y dinámicos.
- Un **componente de calidad**, tanto en productos, en especial los agrarios y alimentarios, pero también en los bienes artesanales, y los servicios prestados, o recibidos, tanto por la población local como por los potenciales consumidores y el resto de la sociedad civil y retribuida bien directamente, bien a través de una contraprestación financiera en función de lo que el agricultor y el empresario rural aporte en materia de calidad reconocida y/o certificada de sus productos y/o sus prestaciones sociales, ambientales y paisajísticas.
- Un **componente ambiental**, por cuanto el plan de desarrollo rural comarcal habrá de respetar los equilibrios básicos de la Naturaleza y los impactos negativos en sus recursos (tangibles e intangibles), y, en lo posible, desempeñar un "efecto sumidero" positivo para la sociedad global.
- Un **componente de bienestar social y de calidad de vida**, en donde incluir la preservación del patrimonio (natural, etnológico y edificado); y no sólo A FAVOR DE la población local sino porque favorece también la atracción turística y la aparición de nuevas oportunidades económicas y de empleo. El tema de la preservación del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales es, sin duda y así es señalado en numerosos estudios y por la Comisión de la U.E., como una de las mayores futuras fuentes de empleo.
- Un **componente multisectorial e integrado ("sistémico")**, porque así se mejora la eficacia de las acciones individuales, se promueve la diversificación

y la valorización de la oferta de bienes y servicios y la interrelación entre actividades.

- Un **componente cooperativo**, porque así se favorece el acceso a la información, la tecnología y la innovación por parte de los agentes y grupos de interés locales, favoreciendo la competitividad y la puesta en valor de los productos comarcales. También los colectivos sociales y las diferentes administraciones pueden aprovecharse de esta cooperación a distintos niveles: regional, nacional e internacional.
- Un **componente institucional** de incorporación y coordinación de instituciones y agentes con relevancia en el territorio, por cuanto debe servir para conceder más responsabilidad en la gestión a las instituciones locales para dar coherencia y continuidad a un esfuerzo que sobre todo debe ser colectivo. De ahí la importancia que se está dando a la creación de redes: las alianzas productivas y de cooperación de los sectores económicos, de los actores sociales, en las instituciones, etc.

COMPONENTES DE UN PLAN COMARCAL DE DESARROLLO RURAL

- Territorial.
- Económico y Financiero.
- Demográfico.
- De cualificación profesional.
- Ascendente.
- Incluyente.
- Social y organizativo.
- Competitivo e Innovador.
- De calidad: en productos, bienes y servicios.
- Con sostenibilidad ambiental.
- Asegurar bienestar social y calidad de vida.
- Multisectorial y sistémico.
- Cooperativo.
- Institucional.

FUENTE: Elaboración propia.

La participación de las autoridades locales debe servir para:

PARTICIPACIÓN DE INSTITUCIONES EN EL DESARROLLO

1. Articular dentro de la zona una organización suficientemente representativa de los intereses locales y capaz de liderar el proceso de desarrollo local.
2. Participar en los grupos locales de desarrollo rural y contribuir a la selección de aquellos proyectos que parezcan contar con más probabilidades de éxito.
3. Contribuir a la preparación de programas y proyectos innovadores.
4. Concertar con los actores sociales las fórmulas de financiación y la participación de los grupos de interés representativos en el plan comarcal.
5. Búsqueda de canales de financiación más favorables según las prioridades del plan, implicando a las entidades financieras vinculadas a la zona.
6. Facilitar, a través de acciones complementarias paralelas, de formación y animación, el éxito de los programas o proyectos seleccionados.
7. Tratar de asociar a entidades culturales, centros educativos y de formación, institutos de investigación, etc., a la tarea del desarrollo de su comarca, e intentar canalizar hacia ella determinadas iniciativas o proyectos: parques temáticos, viveros de empresas, etc.
8. Asegurar la estabilidad, la durabilidad y la sustentabilidad de la estrategia de desarrollo rural comarcal puesta en marcha, impulsando los cauces de interlocución y representación en el grupo de desarrollo.
9. Facilitar la gestión y la financiación y toma de decisiones del programa desde el nivel local y asegurar su control por parte de las otras administraciones cofinanciadoras.

Entre los modelos de planes (o programas según la escala de trabajo) de desarrollo rural que actualmente están teniendo una mayor aceptación figuran los que utilizan como herramienta el enfoque participativo de la "**Planificación Estratégica**", a semejanza de los planes puestos a punto en numerosas ciudades y en algún caso, también por algún organismo internacional, como la FAO.

Todavía, sin embargo, queda un largo trecho por hacer. Para desmentir lo que muy gráficamente ANDER-EGG (1993) ha afirmado:

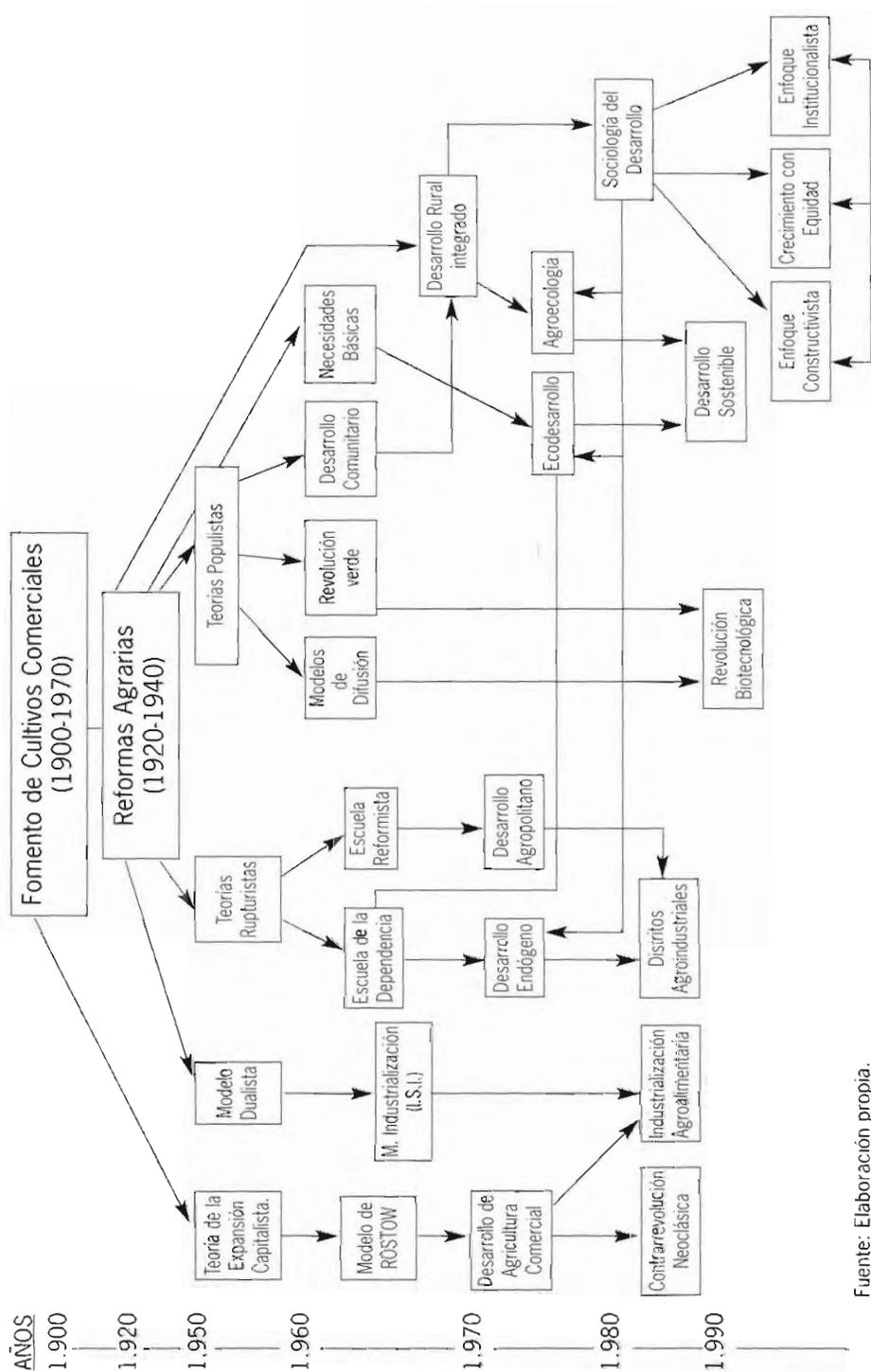
"Desde 1945 a 1990, se estima que se han preparado más de 5.000 planes globales de desarrollo, y quizás cientos de miles de planes

regionales, locales y sectoriales. Se han establecido unas 150 oficinas centrales de Planificación (que han ido desapareciendo en los últimos años), se han creado unos 300 centros de capacitación en Problemas de Desarrollo. Se han enviado miles de expertos a los países subdesarrollado para que presten asesoría y orientación en materia de planificación y otras cuestiones conexas... ¿Cuál ha sido el resultado de todo esto? La retórica política y la retórica internacional lo ha ocultado. La realidad de nuestros países pone de relieve la inutilidad de estos planes".

Presupuestos como la intervención directa como planificador e inversor del Estado en la corrección de las disparidades sociales y como emprendedor económico y creador de riqueza han perdido vigencia ante la mundialización de los mercados y los capitales y la globalización cultural, tecnológica, financiera y económica. Pero frente a estos procesos la necesidad de abordar los problemas medioambientales, del desempleo, del bienestar social, y de conseguir una distribución más equitativa de los recursos entre la actual generación de humanos y entre éstos y las futuras, etc., están demandando nuevos esfuerzos intelectuales, nuevas iniciativas, nuevos instrumentos y nuevos modelos de desarrollo. Y en desarrollo rural no valen las recetas. Cada situación, cada territorio, tiene su problemática y también demanda un modo propio de actuación ligado a sus características, a todos los sectores económicos y componentes sociales del espacio local concreto (la comarca). **El desarrollo rural se construye** y en esta construcción, la participación conjunta de sus actores públicos (a diferentes niveles) y privados juega un papel central. Papel al que deben renunciar a favor de nadie. Ni cederlo a esos, con frecuencia, autodenominados expertos o consultores externos.

Por otra parte y como resumen presentamos a continuación un diagrama cronológico de diferentes enfoques del desarrollo rural aplicados a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, destacando las relaciones entre ellos y sus raíces con las dos principales iniciativas puestas en marcha al comienzo de la pasada centuria: el fomento de los cultivos comerciales en especial en las colonias (antiguas o vigentes), y las reformas estructurales agrarias propugnadas y puestas en marcha en numerosos países y que, en algún caso por ejemplo en Centroamérica, todavía están pendiente de fructificar en una definitiva materialización.

DIAGRAMA CRONOLÓGICO DE LOS ENFOQUES DEL DESARROLLO RURAL



Fuente: Elaboración propia.



3

EL ENFOQUE DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

3. EL ENFOQUE DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

El mundo rural es hoy un organismo que, usando el símil del *enfoque sistémico* sería un *sistema abierto*, presto a incorporar a sus estrategias de funcionamiento nuevos datos o informaciones, relaciones, interdependencias e interacciones que permitan ajustar mejor los objetivos y metas de la realidad del **sistema rural**. Como se viene afirmando, el cúmulo de problemas que afectan a este mundo no incumben a un sólo sector y, por consiguiente tampoco su solución vendrá dada atacándolos unilateralmente y actuando de forma descoordinada. La necesaria (pero voluntaria) implicación de los actores sociales e institucionales y locales en el diseño del programa de desarrollo rural, aunque al principio, y no siempre, no coincidirá en sus objetivos, sin duda supone una aportación fundamental y de gran valor añadido. Pero su colaboración entraña la necesidad de coordinar y vehicular las acciones mediante la articulación de un modelo de planificación integrada, gradual y participativa en aplicación de éste denominado *enfoque sistémico*. Un plan de desarrollo del sistema rural no puede ser un programa cerrado y dictado desde un órgano técnico (un plan normativo) sino, por el contrario, ha de ser lo suficientemente elástico y dinámico para poder plantear proyectos adaptados, hacer frente a las orientaciones y circunstancias propias, basarse principalmente en los valores e identidades locales y aprovechar las ventajas comparativas que la coyuntura general pueda ofrecer. Es lo que se ha venido a denominar como **enfoque estratégico de la planificación, o planificación estratégica del desarrollo rural**.

3.1. LOS PRINCIPIOS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

La planificación estratégica, que comenzó siendo diseñada en la antigüedad con fines bélicos en China¹ y Grecia (de su lengua deriva su nombre) es también actualmente muy utilizada como metodología en la planificación territorial urbana y en la prospección de mercados. Grandes compañías (General Motors, General Electric o Dupont, por ejemplo) han adoptado este enfoque de gestión de sus recursos. Su aplicación en la planificación rural es más reciente, quizá por la dificultad, e importancia, que en ella tiene el lograr la **concertación y el consenso de los actores** sociales, económicos e institucionales implantados en el territorio y de que sean capaces de movilizarse junto con su sociedad civil hacia la **situación u objetivo estratégico de desarrollo** definida en el plan.

Frente a la planificación normativa en la que el modo de actuar se supedita al cumplimiento de unos objetivos y metas prefijadas, y prácticamente inalterables, en la planificación estratégica interesa ante todo la **direccionalidad del proceso** en tanto en cuanto pueda conducir y permitir alcanzar las metas y objetivos previstos. Para ello el plan deberá tener los mecanismos que permitan ajustar, cuando sea

¹ Por ejemplo en el libro de Su Tzu "el arte de la guerra" (TEG), ahora libro de cabecera de muchos ejecutivos y políticos.

necesario, y a requerimiento de los actores sociales, la trayectoria y la realización concreta del plan, hacia la **situación objetivo**. Situación objetivo que representa la realización de la **representación del horizonte esperable** en el calendario de ejecución y aplicación previsto.

La aplicación de una planificación estratégica se entiende así como **“un esfuerzo de previsión y una estructuración de estrategias definidas a partir de los objetivos y metas planteados con el fin de conseguir que un colectivo humano (territorio, ciudad, etc.) consiga el éxito”**.

La planificación estratégica en desarrollo rural se fundamenta ante todo en la **acción**; y, existen dentro de ella diferentes opciones, con algunos principios generales:

- 1. Separación entre Plan y Previsión.** En una planificación estratégica se estructura lo que se conoce como *arco direccional*, es decir las orientaciones, los posibles escenarios y las tendencias, en base a un análisis/diagnóstico previo acerca de las potencialidades existentes. En nuestro caso, de cada comarca.
- 2. Distinguir entre Estrategia y Programa de Acción o Proyecto**, ya que estos últimos son resultado de la aplicación de aquella, mediante la utilización de los recursos apropiados.
- 3. Garantizar la participación de los agentes de la zona**, en la elaboración del plan, para que éste satisfaga los deseos y aspiraciones de la población local y sea capaz de hacer surgir las ideas y proyectos que aseguren el éxito de la iniciativa.
- 4. Flexibilidad en los criterios de elaboración, gestión y seguimiento**, para así facilitar una mejor adaptación a las demandas y ofertas disponibles en la zona.
- 5. Adaptación y posibilidades de revisión** con definición de los procedimientos para efectuar la revisión del plan y de los programas sectoriales, en función de las alteraciones de los escenarios y las maneras de actuar.
- 6. Flexibilidad organizativa** para facilitar la participación y la coordinación de los agentes institucionales, económicos y sociales implicados en pro del objetivo común: el desarrollo rural de su territorio.

PRINCIPIOS BASICOS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA²

- 1-. Trata de resolver un problema por medio de la **acción social**.
- 2-. Se centra en programas, proyectos y estrategias **flexibles y posibles**.
- 3-. Enfatiza y requiere la **participación social**.
- 4-. Técnicas y expertos deben **conocer e integrarse en la problemática local**.
- 5-. El núcleo de la planificación es el **proceso de formulación y seguimiento**.
- 6-. El punto de partida es los **problemas - clave y su diagnóstico**.
- 7-. Las metas y los objetivos a alcanzar **emergen del diagnóstico** realizado.
- 8-. Diagnóstico, metas y objetivos son **construidos en el seno de la participación local**.
- 9-. La situación final es **definida colectivamente por agentes instituciones, y la sociedad civil**.
- 10-. Estrategias, acciones y recursos del "arco direccional" también son **consensuadas**.
- 11-. Los principales ejes de la planificación proceden de la **realidad endógena local**.
- 12-. El **sistema social, el medio ambiente y la ordenación del territorio también deben ser objeto de la planificación**.
- 13-. Los **distintos agentes y actores sociales no controlan la realidad planificada**.
- 14-. Nadie monopoliza el diseño y el contenido del plan sino que **participa en la realización del plan**.
- 15-. El resultado de la planificación no es un libro o una norma cerrados, sino **un documento de trabajo, resumen del proceso e incluyendo calendario de revisión a medio plazo**.
- 16-. La planificación de un territorio es el **fruto de un pacto social**.

Fuente: Elaboración propia.

Un plan de desarrollo rural con **enfoque sistémico y estratégico** se concibe así como la aplicación paso a paso de un proceso interactivo y de retroalimentación. A través de programas sectoriales o proyectos operativos de movilización del potencial endógeno se han de ir consiguiendo objetivos y metas parciales y, simultáneamente, suscitando la motivación y la participación de las administraciones públicas, de las asociaciones y organizaciones locales, de los grupos de interés y de los indi-

² En el esquema adjunto, sintetizamos los principios básicos en los que se sustenta la metodología de la planificación estratégica.

viduos más activos y con capacidad de liderazgo encargados de dinamizar, sensibilizar y orientar a la población. La combinación global e integrada de esta programación socioeconómica con otros criterios de ordenación territorial, más la articulación y organización a escala comarcal de los responsables, protagonistas y destinatarios del programa constituye el tripode básico sobre el que, sin duda, recae el éxito, o por contra el fracaso, de los planes estratégicos de desarrollo rural. Y en los que resulta fundamental poner a punto una **estructura funcional descentralizada** que facilite el diagnóstico y acopio de las propuestas, y contribuya a la definición de **líneas de acción**. El desarrollo rural, se ha afirmado con énfasis, es una **construcción social**, y como tal su resultado será ante todo función de la motivación, la responsabilidad, la voluntad, el mérito, el consenso y el compromiso colectivo, que los agentes sociales, económicos, institucionales y administrativos, por sí mismos, o inducidos a ello, asuman.

3.2. LOS FACTORES DE COMPETITIVIDAD DE UN TERRITORIO

La viabilidad y competitividad de un entorno pasa por una serie de tendencias y procesos que afectan al medio, a las personas, a los sistemas productivos y al tejido social, al medio ambiente, al cuadro institucional, e inclusive, a la organización territorial.

En el pasado, lo habitual era estudiar o contemplar diferentes sectores o elementos de una forma diferenciada y separada. Y así se definían las políticas públicas. Hoy todos sabemos y está prácticamente asumido que el territorio, sus estructuras económicas, sociales y financieras, las administraciones, las infraestructuras y la distribución son elementos interconectados con la población y la realidad local. Y, por el contrario, que las intervenciones descoordinadas, sectoriales y fragmentadas, de las diferencias instancias gubernamentales o paragubernamentales constituyen unos de los mayores obstáculos y limitaciones de las actuaciones en materia de desarrollo rural. Pero es que, además, hay que encontrar un nuevo espacio de encuentro para la mejora de la colaboración de lo público con lo privado que incluya todos los factores clave, y los rasgos distintivos del sistema territorial que inciden sobre la población local, determinan, bien o mal, su tejido económico y su bienestar y calidad de vida, y conforman una estrategia de desarrollo coordinada y verdaderamente equilibrada.

Los mecanismos del “buen gobierno” incluyen la información de niveles u “órganos intermedios” próximos a la realidad local y que se han revelado como sumamente útiles para asegurar la competitividad y las “ventajas comparativas” (PORTER, 1996) de los territorios. En el siguiente esquema presentamos los factores más determinantes.



Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de los factores anteriores constituye una "unidad elemental de análisis" que luego, con sus interacciones, debe ser aglutinado con los otros y así hacer el **análisis integrado y coordinado del territorio** a efectos de su competitividad, de acuerdo con el enfoque "sistémico" de la planificación estratégica.

Como afirman LEGUINA Y SANCHEZ (1994) interpretando una sentencia del Tribunal Constitucional: "La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema. La coordinación debe ser entendida como la fijación de medios y de sistema de relación que hagan posibles la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades [...] en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que, se logre la integración de actos parciales en la totalidad del sistema".

De cualquier manera, en los últimos años, el impresionante avance de la globalización, la liberalización de los mercados y las comunicaciones y la insuficiencia del control en los flujos financieros y de negocios están obligando a los gobiernos, a muchos territorios, a forzar sus mecanismo de competitividad a ultranza, sin tener en cuenta sus consecuencias sociales, culturales, ambientales, económicas e incluso

humanas a medio-largo plazo. Por ejemplo el crecimiento de la desigualdades económicas y la marginación de comarcas y segmentos de población, al deterioro de valiosos ecosistemas y paisajes rurales, a la pérdida de la biodiversidad, a la conformación de grupos y organizaciones escasamente controlables, etc. Esto exige la puesta a punto de políticas más horizontales que favorezcan la creación de empresas y entornos innovadores y tecnológicamente avanzados, y un marco descentralizado que impulse la cooperación, el acuerdo y la toma de decisiones concertada entre los actores sociales, económicos, políticos e institucionales locales.

Esta es la metodología aplicada en la planificación estratégica, y sobre la que se basan los elementos que, como estamos viendo, delimitan las posibilidades de acción en el diseño y la gestión de las políticas y estrategias en el desarrollo rural.

3.3. PROGRAMACIÓN DEL SISTEMA RURAL.

La combinación de los elementos estructurales y funcionales aporta una visión más **integral y constructiva** del mundo rural. Ahí es en donde convergen la mayoría de los problemas y factores que hoy día preocupan a la sociedad: los problemas medioambientales (de los recursos naturales o de los industriales), la formación de capital humano, y el intercambio de bienes y servicios, el acceso a la tecnología y la información, los problemas de empleo e inserción profesional, la crisis (o explosión) demográfica de los espacios rurales, la movilidad social, la concienciación de clase o identidad local, la homogeneidad del desarrollo regional o nacional, la articulación y vertebración social y política de la sociedad rural, la actuación de los poderes de decisión, etc. En un mundo globalizado resulta prácticamente imposible disociar uno, o unos pocos, de esos elementos. Es por lo cual, en los discursos y en las actuaciones en materia de desarrollo rural prevalece una **aproximación multisectorial, cooperativa multidisciplinar e integrada al sistema rural**.

Terminada las fases previas de estudio y diagnóstico y planteados, priorizados y seleccionados los principales objetivos, metas y estrategias deseables, la programación en materia de desarrollo rural engloba y requiere otros procedimientos:

- a) Determinar los recursos disponibles.
- b) Definir y poner a punto los instrumentos y medios necesarios para establecer un plan de trabajo (humanos, materiales, administrativos, financieros y tecnológicos).
- c) Elaborar un calendario de actuaciones y tareas.
- d) Concretar las responsabilidades de cada agente y/o institución, y/o responsable administrativo.
- e) Precisar la modalidad de acción e intervención con su coste. En definitiva, integrar las diferentes visiones sectoriales en el **enfoque sistémico y constructivista del desarrollo**.

En definitiva, y retomando ideas o ya escrita, por ANDER EGG (1991), la fase de programación habrá de dar respuesta a las siguientes preguntas:

LA PLANIFICACIÓN DEL SISTEMA RURAL

QUÉ	se quiere hacer	<i>Naturaleza del plan (o programa)</i>
POR QUÉ	se quiere hacer	<i>Origen y fundamentación del plan</i>
PARA QUÉ	se quiere hacer	<i>Objetivos, propósitos</i>
CUÁNTO	se quiere hacer	<i>Metas a alcanzar</i>
DÓNDE	se quiere hacer	<i>Localización física: la comarca (demarcación y localización)</i>
CÓMO	se va a hacer	<i>Estrategia, líneas de acción actividades y tareas. Metodología</i>
CUÁNDO	se va a hacer	<i>Calendarización o cronograma (Ubicación en el tiempo)</i>
A QUIÉNES ..	va dirigido	<i>Destinatarios o beneficiarios</i>
QUIÉNES	lo van a hacer	<i>Agentes y actores locales e institucionales.</i>
CON QUÉ	se va a hacer	<i>Recursos y servicios materiales y humanos</i>
CÓMO	se va a costear	<i>Recursos financieros de la Iniciativa privada y pública (de las diferentes Administraciones).</i>

Con el último ítem se entra ya de lleno en la fase posterior de gestión y ejecución del plan de desarrollo, centrada en los diferentes programas parciales, subprogramas o proyectos. En definitiva, se pasa a la fase de efectuar la **planificación de las intervenciones**⁵, Esta fase consistiría en sumar, ordenar y articular los procedimientos de trabajo en campo. Lógicamente, ello entraña el cumplimiento y la incorporación de un conjunto de:

⁵. A no confundir esto con el concepto clásico de plan, término que equiparemos al conjunto global y estructurado de acciones que deben llevar a su ejecución práctica, por contar ya con los recursos y el asentimiento, y de los órganos responsables de él.

ACTUACIONES OPERATIVAS Y DE APOYO AL DESARROLLO RURAL

- a) **Organizar el equipo de trabajo y su unidad operativa**, a fin de que sea capaz de desempeñar el papel de movilizador e impulsor del plan de desarrollo, diseñando tareas, definiendo procedimientos y normas de trabajo, atribuyendo responsabilidades, y controlando, en lo posible, la ejecución correcta de cada programa o proyecto sectorial.
- b) **Formar, preparar y motivar a la comunidad rural**, a fin de que en su seno se cree una atmósfera positiva de cara a gestionar **su plan**, crear grupos de trabajo, revisar las actuaciones en ejecución, presentar proyectos colectivos, y concebir y proponer soluciones a contingencias o problemas que puedan aparecer a lo largo de la realización del proyecto.
- c) **Especializar y cualificar a la población local**, especialmente a aquella que se halla en situación de mayor precariedad en la búsqueda o consolidación de su empleo, para dirigir o gerenciar un proyecto: mujeres, jóvenes, disminuidos físicos, parados de larga duración, personas con infraniveles educativos, etc.
- d) **Efectuar una labor en favor de la superación de obstáculos en términos de derechos humanos y colectivos que impiden la movilidad social**: superación de barreras de clase, ofrecer mayores oportunidades a colectivos y minorías marginados y/o con dificultades de integración, impulsar la participación ciudadana etc.
- e) **Motivación social hacia el esfuerzo cooperativo y la promoción de líderes locales**, a fin de implicar y vincular de forma individual o grupal a los dirigentes y creadores de opinión en el plan comarcal, para que asuman responsabilidades y estén dispuestos a representar a su comunidad rural en los foros y lugares donde se adopten decisiones que les afecten.
- f) **Estimular la emergencia de los programas y proyectos de investigación, desarrollo y transferencia tecnológica y de conocimientos**, como un destacado elemento de ayuda al desarrollo.
- g) **Coordinar y descentralizar el proceso de planificación estratégica**, instrumentando los mecanismos apropiados con carácter más o menos formal: consejos económicos y sociales, observatorios de empleo, comités, centros tecnológicos etc. Esto sin perjuicio del funcionamiento coordinador del Grupo de Desarrollo Rural (de Acción Local en la jerga LEADER), que debe ser autónomo desde la gestación del programa, y el encargado de pilotar el proceso completo hasta la finalización del programa⁶.

⁶. La Unión Europea en sus documentos de orientación sobre las estrategias de desarrollo rural pone un gran énfasis en esa autonomía y protagonismo local en el manejo de su desarrollo frente a posibles interferencias administrativas o de otra índole. Luego la realidad se

- h) **Desarrollo de una estrategia de alianza, cooperación y sinergia con otros grupos y fuerzas de desarrollo**, a fin de plantear y concertar la aplicación de iniciativas y/o proyectos de manera conjunta entre las respectivas unidades operativas. Como asimismo entre las empresas, las asociaciones o los colectivos económicos, sociales o culturales de ambas zonas.
- i) **Crear un espacio acogedor de coordinación y de diálogo**, en donde sea posible concentrar y defender los intereses de las instituciones nacionales, regionales y de la esfera local en favor de la implantación de la estrategia global de desarrollo del plan; lo que con frecuencia demanda una importante dosis de voluntad y generosidad por parte de las administraciones, y de los agentes económicos y sociales, que deberán adoptar y compaginar sus propios programas, y ceder parte de su protagonismo a favor del plan integrado de desarrollo rural. Esta coordinación deberá realizarse a dos niveles: en la formulación de las políticas concretas y en la ejecución de las mismas sobre el terreno.
- j) **Adaptación estratégica** (en lo que sea o resulta incongruente con los objetivos marcados) del propio plan de desarrollo, para hacer posible su perfecta sincronización con el resto de planes y programas en vigor (públicos, privados o mixtos) desarrollados en el mismo territorio. Aunque lo deseable es que hubiera sólo un plan, o en todo caso los menos posible, la realidad dista con frecuencia de ese deseo: las instancias administrativas suelen estar poco dispuestas a ceder o a compartir el protagonismo de la planificación y financiación de sus actividades.

Abundando en estas ideas, merece la pena detenerse un momento sobre un aspecto que adquiere cada día más importancia en nuestras zonas rurales: **la calidad de vida**, y lo que esta calidad de vida supone en términos estéticos, ecológicos y de ordenación del territorio. Su lugar en una estrategia de desarrollo rural, especialmente en sociedades evolucionadas y de servicios es progresivamente más relevante a medida que éstas se alejan de los valores más propios del medio rural clásico. Aprovechar las potencialidades, económicas y de creación de empleo que tiene la revalorización de los recursos presentes en el medio rural, y que contribuyen a la mejora del bienestar social y de la calidad de vida de toda la sociedad es de vital importancia. Tanto más en la medida en que ello también puede servir de reemplazo económico a las pérdidas que sufren muchas áreas deprimidas en los países desarrollados por la crisis, agraria y de las actividades artesanas.

aleja bastante de ese deseo, entre otras razones por las exigencias de seguimiento y control que los programas conllevan y a los que la burocracia administrativa, en un sentido muy weberiano del término, no está dispuesta a renunciar.

3.4. LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO RURAL.

En toda planificación estratégica del desarrollo rural la perfecta definición del curso deseable (los **objetivos** y las **metas**) del desarrollo es imprescindible para dar respuesta a las demandas de la sociedad, y para comprobar con posterioridad las razones del éxito o del fracaso de la intervención social en la ejecución del plan.

Características básicas que deben reunir estos objetivos son:

- Ser **realistas**, en el sentido de ajustarse bien a los medios y recursos disponibles.
- Ser **escuetos** y **sencillos** en su definición para poder ser evaluados fácilmente.
- Ser **singulares** en cuanto a su ámbito (territorial o sectorial) de aplicación.
- Ser **omnicomprensivos**: incluir todos los propósitos pretendidos.
- Ser **innovadores**, en sus programas y líneas de acción, aportar valor añadido a lo preexistente, o dar nuevas respuestas a los problemas y debilidades de la zona.
- Ser **demostrativos**, con el fin de contribuir de aportar imagen o ejemplo de cara a futuras actuaciones de promoción y de *venta* tanto hacia el exterior como en el interior de la zona.
- Establecer un **objetivo** o **estrategia central** del plan de desarrollo rural que sea verosímil y viable en un plazo no excesivamente largo de tiempo. La gran ventaja de la planificación estratégica sobre la planificación normativa es que permite la detección de posibles tendencias o contingencias desviacionistas y la posibilidad, en función de ellas, de alterar o modificar los programas, e incluso llegado el caso los propios objetivos parciales.

Las orientaciones del desarrollo rural están siendo objeto de reconsideración y reformulación permanentemente. Frente al logro del crecimiento económico y la creación de empleo como dos objetivos exclusivos de los modelos de desarrollo de los años 60 y principio de los 70, hoy los especialistas, y las propias sociedades rurales, inciden en objetivos más vastos y complejos. Los nuevos enfoques asumen también la necesidad de plantear también otros "objetivos operativos" o "claves del desarrollo", indispensables para asegurar el éxito del Plan Comarcal:

OBJETIVOS-CLAVE DEL PLAN COMARCAL

- **Articular y/o vertebrar** a los moradores del territorio para que sean capaces de gestionar su desarrollo.
- **Captar “ventajas comparativas”** respecto a otras zonas.
- **Asegurar servicios o infraestructuras básicas** esenciales para mejorar la calidad de vida.
- **Motivar a los poderes públicos y a los agentes y actores económicos y sociales** en la puesta en valor de las riquezas y posibilidades de su medio rural.
- **Fomentar actividades ejemplarizantes o innovadoras** capaces de crear empleo y de desempeñar un *efecto de arrastre* de otros sectores económicos. En este sentido, diversas actividades relacionadas con el turismo rural son muy utilizadas para que cumplan este último efecto ante la creciente demanda urbana de actividades recreativas en el espacio rural.
- Adoptar medidas de **equidad territorial**, para corregir los desequilibrios generados por un modelo de desarrollo demasiado concentrado en los grandes municipios.
- **Vincular las acciones a emprender**, dando al plan un carácter multisectorial e integrado.
- **Promover el establecimiento de actividades y redes de cooperación**, que permitan la transferencia de información, tecnologías, normas, etc., entre empresas, instituciones, colectivos, etc. y a diferentes niveles: regional, nacional e internacional.
- **Optimización del bienestar social** de esas zonas rurales a través de la integración de distintos objetivos de naturaleza económica, social, ambiental, territorial y patrimonial. Es, incluso, un objetivo de sustentabilidad o de desarrollo duradero de cara a preservar la viabilidad del desarrollo y *asegurar* el bienestar de las generaciones venideras.

Fuente: Elaboración propia.

Ya no cabe tampoco ninguna duda de la importancia que tiene el que todas las partes de la sociedad local y sus instituciones asimilen el proceso y se involucren en la definición clara de un **objetivo global**, en la consecución de resultados que se esperan lograr y en la definición en sus propósitos y preferencias. La tarea de **autogestionar el desarrollo rural**, es todo un desafío. Pero en países que cuentan ya con cierto grado de desarrollo, también deben ser bienvenidas las orientaciones y el concurso de organizaciones externas a través de sus medios y recursos humanos, materiales y tecnológicos, puesto que ciertos factores, como el acceso a los mer-

cados o la disposición de mano de obra bien cualificada, no son fáciles de hallar en las zonas más deprimidas. Esto implica asimismo un respaldo efectivo a la creación de entidades asociativas, privadas, públicas o mixtas que asuman el protagonismo del desarrollo, y sean capaces de crear una agencia u órgano, más o menos permanente, de planificación, control y seguimiento del plan comarcal.

En definitiva los órganos de desarrollo rural de una zona han de ser competentes para llegar a **“crear un sistema rural autónomo y organizado que haga posible definir y capitalizar su objetivo central de desarrollo, gestionar con programas y proyectos, y ejecutar las decisiones permitiendo de este modo una permanente retroalimentación del modelo de desarrollo y su seguimiento, evaluación y control”** (JE, 1994). El desarrollo rural de una comarca ha de reposar sobre tres bases: los proyectos e iniciativas locales, la predisposición de la sociedad local y, en tercer lugar, su organización para la programación, la gestión y la instrumentación.

La intervención necesaria de la administración pública por su parte habrá de ser triple: en la planificación, en el control y en la ayuda pública. Y puede ser de muy variada índole: informando, animando, prestando asistencia técnica, subvencionando las iniciativas emprendedoras y, en casos muy específicos, valorizando directamente determinados recursos infrautilizados.

Del estudio de su actuación por parte de los agentes y actores sociales concernidos, de la coherencia que en su diagnóstico pretenden, así como de las posibles tendencias y los retos a afrontar en el horizonte a medio-largo plazo (4-6 años) debe de surgir el **Objetivo Central**, y la suma de objetivos parciales o específicos que contribuyan a alcanzar el desarrollo rural comarcal. Objetivos a los que podrá llegarse en función de la orientación de las “estrategias alternativas” seleccionadas.

Frecuentemente estos objetivos de desarrollo socioeconómico se explicitan partiendo del análisis consistente de bloques, ejes, o sectores de actividad. En las “Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Andalucía” (1993), hemos distinguido un total de seis grandes **Ejes o Bloques de Desarrollo**:

- I **La Población y los Recursos Humanos.**
- II **El Sistema Social y Cultural.**
- III **Las Actividades Económicas.**
- IV **El Territorio, los Recursos Naturales y el Medio Ambiente.**
- V **El Poblamiento, los Núcleos y las Infraestructuras Rurales.**
- VI **Las Instituciones y su Articulación Social**

Sin embargo, y para incidir aún más en el propugnado carácter sistémico del desarrollo rural, cabe incluir dos nuevos ejes o bloques:

- **Los Servicios y Equipamientos Básicos en el Medio Rural:** educativos, tecnológicos, informativos, de comunicación de apoyo, de "proximidad", etc.
- **El Crédito y la Financiación del plan,** con la distribución de las aportaciones de las iniciativas pública, privada y mixta.

La Asamblea Nacional Francesa (1992) ha adoptado una configuración en ejes bastante semejante:

- I **Ocupación del territorio y vivienda**
- II **Población-Familias.**
- III **Empleo y Población.**
- IV **Agricultura y Bosque.**
- V **Actividades Agrarias**
- VI **Equipamientos y servicios**
- VI **Gestión Municipal**

En definitiva en una época de mundialización y globalización de la información y de los intercambios de bienes, servicios y capitales, los modelos de desarrollo rural forzosamente han de tener como objetivos no sólo la modernización de un sector agrario sino también el crecimiento del empleo y la búsqueda del bienestar social y la calidad de vida de toda la sociedad. También parece claro que, ante la nueva revolución tecnológica de la biotecnología y las comunicaciones, ante un mundo en constante transformación, la prosperidad de nuestras zonas rurales implica la potenciación de todas las capacidades de la población, incluida la de presión a sus gobiernos.

De esta manera la planificación del desarrollo del espacio rural, el mundo rural, se concibe sobre tres premisas principales:

- a) **El reconocimiento de su carácter multifuncional:** una función productiva y económica, una función social de creación y/o mantenimiento del empleo, una función medioambiental y de conservación de los recursos naturales, una función cultural y patrimonial y una función de bienestar y calidad de vida
- b) **Una función de vertebración y equilibrio social y territorial,** para lograr reducir las disparidades y desequilibrios mundo rural-mundo urbano a través de programas formativos, de incorporación de nuevas tecnologías y de igualdad de oportunidades.
- c) **Un lugar para la concertación y la cooperación,** entre los poderes públicos los grupos de interés económico y los movimientos sociales a favor de una oferta diversificada, creadora de riqueza y valor añadido en sus producciones, organizada para promocionar sus productos de calidad, y aportadora de unos servicios colectivos útiles para todos los usuarios del espacio comarcal.

3.5. METODOLOGÍA EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

La aplicación de la metodología de la planificación estratégica en desarrollo rural parte de la concepción del territorio como un **sistema**, como una macroempresa sobre la que, de acuerdo con el enfoque sistémico, existen:

- a) Actividades productivas, productores y suministradores de productos y servicios,
- b) Interacciones y sinergias entre empresas, y con los agentes.
- c) Relaciones con entidades de servicios y financieras y
- d) Instituciones de diferente cariz.
- e) La sociedad civil y sus organizaciones.

Las relaciones e interacciones entre estos elementos pueden ser de cooperación o de intercambio de bienes, servicios, formación o tecnología. Por otro lado, la complejidad derivada de una economía abierta -la existente en la inmensa mayoría de los países- y globalizada plantea la necesidad de generar recursos, impulsar líneas de actuación y de orientación adaptadas a las características de cada entorno. Finalmente, habrá que actuar sobre el **capital humano**, la población rural, y en especial sobre los empresarios y emprendedores (los locales en primer lugar, pero no los únicos), como actores más relevantes. Otros agentes públicos y privados como la Universidad, los centros tecnológicos de I+D y de formación de cuadros y trabajadores, las organizaciones empresariales y sindicales, las cámaras de comercio, las agencias de desarrollo, los movimientos sociales, etc. deben de participar en la génesis del Plan desde el primer día. Lograrlo le dará, sin duda, credibilidad, capacidad de liderazgo y continuidad, ante una eventual modificación de la coyuntura política. De la fuerza, y actitud proactiva y colaboradora de la sociedad local es donde cabe esperar la creación de riqueza y empleo. Y esta tarea de animación y sensibilización habrá de ser previa a la elaboración del plan.

Existen bastantes métodos y opciones para abordar la realización de estos planes. En parte reproducen las estructuras organizativas y siguen el modelo, más o menos intervencionista y/o participativo, que hoy se estila en planificación urbana. La experiencia acumulada, especialmente en la planificación empresarial y de grandes urbes, permite sin embargo apuntar algunos aspectos básicos:

ASPECTOS BASICOS EN LA METODOLOGÍA DE LA PLANIFICACIÓN RURAL

1. **Plantear un diseño organizativo:** organismos y entidades (públicas y privadas) promotoras, equipo técnico multidisciplinar, comisiones de estudio y grupos de apoyo, elaboración de un programa de trabajo, etc.

sigue...

2. **Determinación de la filosofía de partida**, con especificación del marco de referencia, y precisando en lo posible dónde queremos llegar, de qué forma y con qué medios e instrumentos se cuenta.
3. **Descripción de las características de la zona y de sus principales elementos identificadores y definitorios de sus posibilidades de acuerdo con la situación actual.**
4. **Análisis-diagnóstico de la problemática de la zona y de su entorno**, con inclusión de los factores internos (debilidades y fortalezas) y externos (oportunidades y amenazas) que desempeñan un papel fundamental en su desarrollo futuro. (*Matriz DAFO*) y *árbol de problemas*.
5. **Posicionamiento general sobre el análisis y diagnóstico de la zona y sus posibilidades**, (los *puntos fuertes* y *puntos débiles*), mediante la participación de los grupos y mesas de trabajo y los órganos decisores.
6. **Análisis prospectivo de tendencias y escenarios previsibles o alternativos al planteamiento global.**
7. **Asunción de la estrategia general y de los objetivos centrales de desarrollo (*Opciones Estratégicas*)** por los grupos de trabajo y el órgano planificador. *Árbol de objetivos*.
8. **Selección y jerarquización de líneas de acción y medidas mediante la confección de una matriz estratégica**, con priorización de los factores-clave en función de su interés, criterios y logros de indole económica, social, cultural, comercial, etc.
9. **Aprobación del Plan y definición del mismo.**
10. **Abordar simultáneamente la detección de contingencias, desviaciones y factores que hacen vulnerable el éxito esperado**
11. **Desarrollo y Financiación de un Plan de Trabajo** para el impulso y la ejecución del plan de desarrollo rural en función de la estrategia general y los objetivos sectoriales, las líneas de acción y los varios programas de actuación.
12. **Integración del plan en una política global del desarrollo rural de ámbito supracomarcal**, y articulación de relaciones e interacciones de cooperación y/o partenariatado.
13. **Establecimiento de normas para asistencia técnica y la viabilidad de los proyectos a ser financiados.**
14. **Aprobación y ejecución del Plan estratégico y sostenible de Desarrollo Rural Comarcal**, con un horizonte máximo de unos 10 años.
15. **Elaboración de estrategias de seguimiento y control de las acciones y proyectos del plan**, con definición de estrategias defensivas, de supervivencia o de revisión a medio plazo (unos 3 años).
16. **Constitución de puntos de gestión, colaboración y asistencia técnica**, que aseguren y faciliten un buen servicio de información y asesoramiento a los emprendedores, grupos sociales e instituciones, preocupadas por el desarrollo del espacio rural.

Fuente: Elaboración propia.

La metodología que planteamos es semejante, en su orientación, a varios planes estratégicos ya en ejecución (en las ciudades de Málaga Sevilla y Córdoba por ejemplo), pero lo cierto es que dentro de la planificación estratégica, ya existen diversas variantes en los procedimientos a seguir, tanto en las primeras etapas de captación de datos y de diagnóstico como en las ulteriores de análisis, gestión, organización e implantación.

En Anejos se exponen, sintéticamente los procesos seguidos para la puesta en marcha de un plan de desarrollo rural tomando como guión: el Programa de Innovación Rural del Valle del Alto Guadiato, comarca situada al Norte de Córdoba y el de la Sierra de Segura (NE de Jaén), presentados a la convocatoria del LEADER II.

3.6. EL DIAGNÓSTICO DE LOS PROBLEMAS RURALES

Es archisabido que en los últimos 15-20 años asistimos a unos cambios sin precedentes, en el mundo y en especial en los países con mayor nivel de desarrollo. Cambios en la tecnología, la circulación de información, las preferencias de los consumidores y de los mercados, los métodos y sistemas de producción, comercialización y distribución, la movilidad de los capitales, la consideración de los problemas de contaminación y/o medioambientales y la constitución de grandes grupos económicos. Pero la población de numerosas zonas rurales apenas ha percibido los efectos positivos de estas circunstancias, como sí lo han hecho otros sectores de la sociedad. Por ello, y puesto que será cada vez más difícil y complicado obviar su impacto, es necesario reaccionar y adoptar medidas y programas que sean eficaces y se encaminen a conseguir un desarrollo rural equilibrado. Cada zona, eso sí, deberá usar las herramientas y los medios más apropiados para, primero analizar sus problemas y luego plantear sus estrategias de actuación. Es importante, en todo caso, no imitar al milímetro otras experiencias y, siempre, adaptar los medios y recursos en función del objeto y de los recursos disponibles para solucionar los problemas.

Para poder realizar un plan de desarrollo rural, es preciso en primer lugar emitir un **diagnóstico riguroso de la realidad** de que se habla. Sin un buen diagnóstico la probabilidad de que fracase un plan de desarrollo serán muy elevadas. Sólo cuando se cuente con información y documentación abundante y contrastada sobre los problemas podrá comenzarse a trabajar en diseñar objetivos y estrategias de intervención. La disposición de indicadores, y de estadísticas y bases de datos fiables, son instrumentos imprescindibles para analizar y diagnosticar los problemas de la zona. En caso contrario será necesario arbitrar procedimientos para la recogida y validación de esta información.

Asimismo la calidad del diagnóstico de los problemas que pueden atañer a una comarca rural es función del **grado de participación de sus actores** y de los objetivos que éstos planteen a su plan comarcal. Cada área rural posee sus propias especificidades económicas, sociales, culturales, ambientales e incluso institucionales, por lo que es preciso un gran esfuerzo de reflexión de estos actores sobre sus problemas. Como también habrá que reflexionar sobre el posible impacto de políticas sectoriales exógenas y las posibles externalidades (positivas o negativas) generadas con la realización del plan.

Entre los instrumentos utilizados para recoger la información precisa para elaborar un buen diagnóstico destacan entre ellos:

- 1 Recogida de datos primarios en campo mediante observación directa.
- 2 Datos secundarios procedentes de fuentes documentales.
- 3 Entrevistas.
- 4 Encuestas.
- 5 La Observación Participante y otras técnicas observatorias.
- 6 Los datos de Panel y los Observatorios de Expertos.
- 7 La "Tormenta de Ideas" (*Brain storming*).
- 8 El Grupo de Discusión y la dinámica de grupo.
- 9 Las Técnicas *Delphi*.
- 10 La Investigación-Acción.

Técnicas o herramientas de análisis que resultan más o menos apropiadas según existan, o no, indicadores o índices comparativos y trabajos previos fiables. También serán de aplicación posterior en función del énfasis que se le dé a las varias fases que integran un diagnóstico, y a las conclusiones y resultados que de él pretendan extraerse.

Entre estas fases del diagnóstico que no son compartimentos-estanco, sino interactivas y a menudo aplicables simultáneamente, se pueden señalar las siguientes:

- 1ª Formulación de hipótesis de trabajo.
- 2ª Exploración y acceso a la realidad territorial, a sus elementos y a los principales sectores económicos.
- 3ª Recogida de fuentes y documentos secundarios sobre la zona, actividades y preocupaciones.
- 4ª Planificación del trabajo de diagnóstico.
- 5ª Trabajo de campo, tanto para transmitir como para recoger información y documentación.
- 6ª Análisis y estudios en gabinete. Elaboración de indicadores.
- 7ª Diagnósticos sectoriales participativos.
- 8ª Integración del diagnóstico en un modelo global de desarrollo.
- 9ª Reformulación del modelo en función de programas e instrumentos de desarrollo existentes.
- 10ª Seguimiento, evaluación y validación de los resultados del diagnóstico.

Existen hoy en día numerosas herramientas metodológicas para efectuar un diagnóstico global correcto: las Matrices DAFO jerarquizadas, el Diagnóstico Rural Rápido y Participativo, el Marco Lógico y el ZOPP, el Análisis Estratégico clásico y la Priorización de Programas, la Programación Multicriterio, etc.

De entre todas ellas nos vamos a detener en los tres métodos que más hemos utilizado en la planificación estratégica: las matrices DAFO jerarquizadas, el Diagnóstico Rural Rápido Participativo y el Marco Lógico. Sobre el resto puede consultarse el abundante material bibliográfica existente al respecto.

Matrices DAFO Jerarquizadas

Consisten en profundizar en las **causas** y las **consecuencias** que generan los factores estratégico internos: debilidades (D) y fortalezas (F); y externos: amenazas (A) y oportunidades (O), a través de los resultados obtenidos en el proceso de recogida y tratamiento de la información junto con los diferentes colectivos de la zona.

Un esquema del funcionamiento de cada uno de esos factores en el análisis sistémico, se presenta a continuación:

ANÁLISIS SISTEMICO ESTRATEGICO				
Ausencia de un factor o elemento	DEBILIDADES	AMENAZAS	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
DEBILIDADES	X	Agudizan	Minan o Neutralizan	Impiden aprovecharlas
AMENAZAS	Agudizan	X	Debilitan	Se oponen
FORTALEZAS	Neutralizan o contrarrestan	Frenan	X	Aprovechan
Oportunidades	Disimulan	Se oponen o Neutralizan	Multiplican o Resaltan	X

FUENTE: ATINNCHIK (1992) y reelaboración propia

Una vez precisadas y seleccionadas las causas principales se ha de estimar su **impacto**, sus **consecuencias** sobre aquellos aspectos que tienen mayor relevancia en el desarrollo rural de la zona. Véase la siguiente matriz:

Ver página siguiente →

Factor Estratégico (1)	Causa (2)	IMPACTO DE LAS CAUSAS SOBRE LA ZONA (3)									Impacto Total
		Conservación del medio natural	Diversificación económica	Fomento de la identidad Local	Aportación de rentas a la zona	Formación de capital humano	Situación en el mercado	Necesidad de inversiones en infraestructuras	Efecto demostrativo o innovador	Fomento de empleo	Contribución al Desarrollo Rural (5)

- (1) Factor Estratégico seleccionado por jerarquización.
- (2) Causa de cada factor estratégico seleccionado.
- (3) Impacto (-3 a +3) que causan a la Comarca los diferentes factores según su importancia.
- (4) Sumatorio de todos los valores a partir de la columna 3.

Factor Estratégico (1)	Consecuencia (2)	Posibilidad de ocurrencia (3)	IMPACTO DE LAS CONSECUENCIAS SOBRE LA ZONA								Impacto Total	
			Conservación del medio natural	Diversificación económica	Fomento de la identidad Local	Aportación de rentas a la zona	Formación de capital humano	Situación en el mercado	Necesidad de inversiones en infraestructuras	Efecto demostrativo o innovador	Fomento de empleo	Contribución al Desarrollo Rural (5)

- (1) Factor estratégico seleccionado mediante jerarquización.
- (2) Consecuencias de cada factor estratégico seleccionado.
- (3) Posibilidad de que esta consecuencia suceda. Podría haberse diferenciado según los plazos: corto, medio o largo plazo.
- (4) Importancia (+3 a -3) de las consecuencias sobre la comarca.
- (5) Sumatorio de los valores a partir de la columna 4.

Esta valoración de los impactos sobre la zona suele hacerse mediante el concurso de diferentes agentes económicos y sociales y algunos expertos, quienes efectuarán la ponderación de forma individual, aunque usualmente se realiza previamente una reunión de trabajo o dinámica de grupo para explicar el tema y acercar posturas.

Normalmente cada bloque o factor estratégico ostentará más de una causa, y tendrá más de una consecuencia. Por consiguiente, el trabajo más importante a realizar en el diagnóstico habrá de ser no sólo identificar cada factor estratégico, sino también aquellas causas que obligan a actuar de una u otra forma, como asimismo las consecuencias que, de actuar, podrían derivarse, para poderlas atajar en caso de ser negativas, o bien promover de ser positivas.

El resultado de todo este proceso de recogida y valoración debe de conducir a la construcción de una **matriz DAFO** en la que se plasmen los análisis, las reflexiones y las aportaciones de personas, entidades e instituciones interesadas en el desarrollo comarcal. Esta matriz DAFO deberá reflejar de un modo global y muy sintético las carencias y las potencialidades que presenta la zona. Las fortalezas y oportunidades suponen pasos adelante en la acción, mientras que se tratará de amortiguar o bloquear aquellas amenazas o debilidades que frenan o impiden el óptimo aprovechamiento de los recursos con que la comarca cuenta para acometer su futuro.

Lo habitual es construir varias matrices **DAFO**, que corresponden a los principales **ejes o bloques de desarrollo**, unidos todos ellos por el mismo hito o bloque argumental: el desarrollo integrado y duradero de la comarca.

En el apartado consagrado a los **objetivos de desarrollo** se explicitan ejemplos de ejes o bloques contemplados en diferentes trabajos. Para la Sierra de Segura (Jaén) y el Valle del Alto Guadiato (Córdoba) hemos utilizado los mismos:

- A. Recursos humanos, su formación y la tecnología a su servicio.
 - B. Factores ligados a las actividades económicas.
 - C. Factores ambientales y de recursos naturales.
 - D. Articulación y ordenación territorial.
 - E. Factores culturales, institucionales y de acervo local.
- En el eje de recursos humanos, su formación y tecnología se abordan aquellos aspectos referidos a las características demográficas, sociológicas y educativas de la población y la sociedad comarcal y su acceso a la tecnología y la información.
 - En el apartado referido a los factores ambientales y de recursos naturales se contemplan y valoran los elementos que caracterizan e identifican el medio físico, el paisaje, los ecosistemas y el medio natural de la comarca.
 - En el bloque referido a las actividades económicas se diagnostica la situación de los sectores económicos y su aportación al progreso y la mejora del nivel de

vida comarcal: la agricultura, la industria, el turismo, la construcción, los servicios, etc. En todos los ejes, pero en este en especial, ha de hacerse énfasis en el diagnóstico en las causas y consecuencias que determinado tipo de actuaciones de carácter exógeno pueden tener en el devenir de estos sectores.

- En el bloque de articulación y ordenación territorial se intenta valorar la ubicación de la comarca en relación con los centros de desarrollo, la funcionalidad y viabilidad de sus núcleos de población, las infraestructuras y comunicaciones existentes, la situación de la vivienda y las normas urbanísticas, etc.
- En el bloque de factores culturales, institucionales y de acervo local, se contemplarán las actividades, costumbres y hábitos culturales de la población, los movimientos sociales y su cultura cívica y política, el grado de asociacionismo y de vertebración social e institucional, la cooperación interinstitucional, etc.

Y, como se ha dicho, hay otros dos factores destacados:

- Los servicios (sanitarios, educativos, culturales, de bienestar y de calidad de vida, etc.) de que la zona está dotada.
- Las posibilidades que la comarca, y su sociedad, tienen para acceder en buenas condiciones a la financiación del plan estratégico de desarrollo y los proyectos concretos que lo han de materializar.

Como ejemplo presentamos copia del diagnóstico en forma de matriz DAFO referida al bloque E (Factores culturales, institucionales y de acervo local), de una de las comarcas seleccionadas para la aplicación del LEADER II.

DEBILIDADES

- DE1 Escasa cooperación intermunicipios que comienza a resolverse en la puesta en marcha de iniciativas como el PROGRAMA LEADER II, la Mancomunidad, etc.
- DE2 Conciencia e identidad comarcal poco desarrollada y vertebrada para la defensa de intereses comunes.
- DE3 Débil tradición artesana, y desconocimiento de su potencial y posibilidades económicas. Escaso asociacionismo en el sector.
- DE4 Desprestigio entre la población de las profesiones de agricultor y ganadero.
- DE5 Pérdida de su condición de muchas rutas consideradas históricamente como vías pecuarias, ante la inexistencia de un catálogo actualizado de las mismas y sobre sus posibilidades de uso.
- DE6 Arraigo de una cultura asistencial y dependiente de los subsidios. Existencia de algunas actividades laborales no regularizadas.

CONTINUACIÓN →

- DE7 Reducida vida social y cultural en pueblos y aldeas.
- DE8 Deterioro de parte del patrimonio arqueológico e histórico-artístico.
- DE9 Hasta el momento, carencia de un programa integrado de desarrollo endógeno ilusionante que hubiera podido servir como elemento aglutinador y dinamizador de la economía y sociedad comarcal.

FORTALEZAS

- FE1 Presencia de varios medios de comunicación: emisoras de radio, periódicos, revistas, etc., que pueden jugar un gran papel en el desarrollo rural de la comarca.
- FE2 Tradición artesanal en cuanto a productos del cerdo ibérico, dulces, repostería, forja, madera, productos de la caza, etc.
- FE3 Identificación de muchos emigrantes con las costumbres de la zona de nacimiento, lo que puede posibilitar su retorno e instalación más o menos permanente.
- FE5 Existencia de patrimonio arqueológico histórico-artístico y edificado de gran valor.

AMENAZAS

- AE1 Desmovilización social por dependencia de parte de la población activa de la subvención y del subsidio. Incertidumbre sobre la permanencia temporal de alguno de estos subsidios.
- AE2 Escasa iniciativa para asumir riesgos empresariales, hecho especialmente preocupante entre los jóvenes.
- AE3 Destrucción de bienes del patrimonio y acervo comarcal: arqueológico, edificado, histórico-artístico y etnológico.

OPORTUNIDADES

- OE1 Iniciativa para la recuperación de algunas de las artesanías de la comarca.
- OE2 Posibilidad de excavación de la antigua Mellaria y otras prospecciones de interés arqueológico, turístico y cultural.
- OE3 Planes de incentiación del asociacionismo y las iniciativas comarcales por parte de los organismos públicos.
- OE4 Puesta en marcha de este PIR y las medidas de acción y dinamización y vertebración socioeconómica incluidas en él.
- OE5 Posibilidades de emprender acciones de cooperación, partenariado y promoción de la comarca en ámbitos europeos a través del Programa LEADER II

Fuente: Elaboración propia.

El Enfoque del Marco Lógico

El análisis del Marco Lógico es una herramienta metodológica de diagnóstico y planificación de los problemas realizado a partir de una primera versión proveniente del departamento de Ayuda Interamericana del Desarrollo (AID) diseñada a finales de los años 60. Hoy día es muy utilizado, y su empleo aconsejado por numerosos organismos y entidades multinacionales: FAO, OCDE, agencias gubernamentales de ayuda al desarrollo ONG(s), etc.⁷.

- 1) Normalmente en la aplicación de este enfoque se parte de una serie de cuestiones y actuaciones en los aspectos-clave de la situación de cada zona, y por ello se inicia con un **análisis de la situación**. Mediante este análisis se trataría de disponer de un marco de información y documentación capaz de facilitar el conocimiento de las circunstancias relativas al proyecto y las modalidades de darles solución a través de la presentación de diferentes opciones. Está integrado por cuatro partes:
 - a) Análisis de la participación popular.
 - b) Definición y planteamiento de los problemas.
 - c) Establecimiento de objetivos: generales y específicos.
 - d) Planteo de alternativas.

- 2) En cuanto a la parte a), la participación popular, para poder adoptar un buen programa es importante lograr una buena implicación de los diferentes grupos de interés, las entidades y las instituciones. Pasos importantes en esta dirección serían:
 - Identificar e incorporar, en lo posible, a todas las personas, los grupos y las organizaciones de la sociedad civil que puedan ser afectados por el problema del desarrollo de su comarca.
 - Caracterizar, y categorizar, aquellos grupos, colectivos e individuos cuya participación se juzga más importante.
 - Discutir con ellos los intereses y los puntos de vista que habrá que contemplar.
 - Discutir la segmentación de la participación de esos intereses y puntos de vista por colectivos de parados, ancianos, jóvenes, de género, etc.
 - Plantear su disposición a trabajar, coordinar sus actuaciones y vincularse a redes de cooperación.

⁷Para una ampliación de este apartado puede consultarse: Desarrollo y Cooperación Eds. (1993): El Enfoque del Marco Lógico. Madrid, 1993.

3) En el análisis de los problemas (puntos) habrá que cumplir varios pasos:

- Delimitación de los problemas y clasificación por sectores económicos, sociales, culturales, ambientales, etc.
- Inventariar las diferentes relaciones existentes entre ellos e integrarlos en un catálogo común.
- Seleccionar un **“problema focal”** como base del análisis.
- Identificar las causas principales y directas generadoras de ese problema.
- Examinar las posibles consecuencias (los **efectos**) que pueden producirse con la solución (o no solución) del problema focal.
- Construir un **“árbol de problemas”**, detallando las relaciones de causa-efecto entre los diferentes problemas. Véase el modelo que planteamos en un esquema.
- Revisar, y hacer los reajustes necesarios en su caso, la validez del árbol de problemas, manteniendo sólo aquellos que sean relevantes y cuya solución sea posible.

4) Posteriormente se trataría de avanzar un paso más, trascendiendo el árbol de problemas para pasar a elaborar un **“árbol de objetivos”** (éstos conteniendo las propuestas de solución a aquéllos) y analizar si:

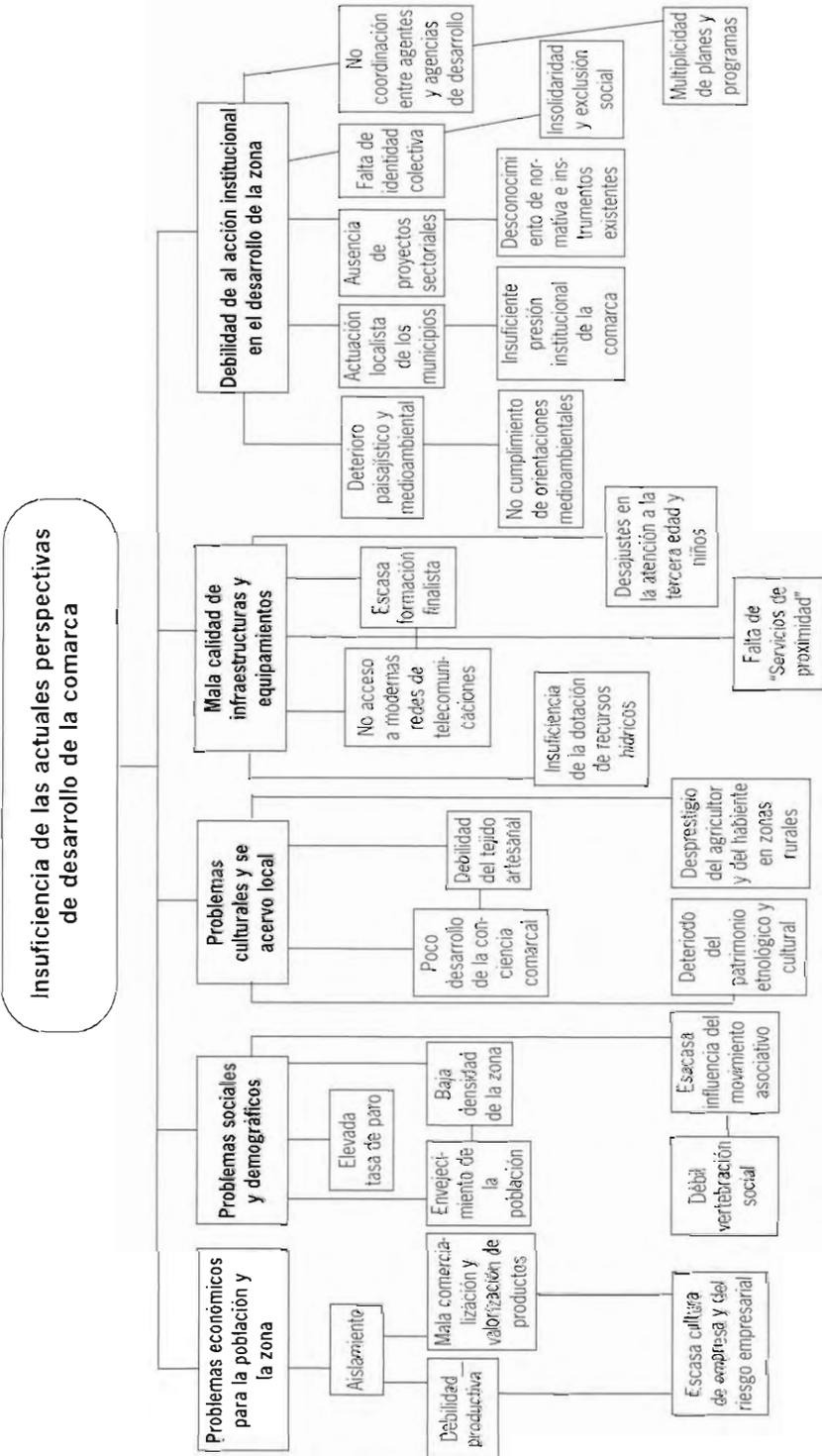
- El árbol del problema revisado reúne *condiciones positivas* para el desarrollo rural.
- Las relaciones medios-fines son ajustados y completos.
- Los planteamientos y los objetivos son acertados.
- Existen buenas *“líneas de conexión”* entre medios y fines.

En un esquema diseñamos un árbol de objetivos (*ver página siguiente*)

5) Finalmente con el **“análisis de las alternativas”**, se intentará identificar posibles *estrategias*, valorar sus posibilidades de adopción, acordar las medidas básicas para que aquéllas y éstas sean efectivamente puestas en práctica, definir las modalidades de ejecución y estudiar las posibles implicaciones de la aplicación de las estrategias y medidas en la Comarca.

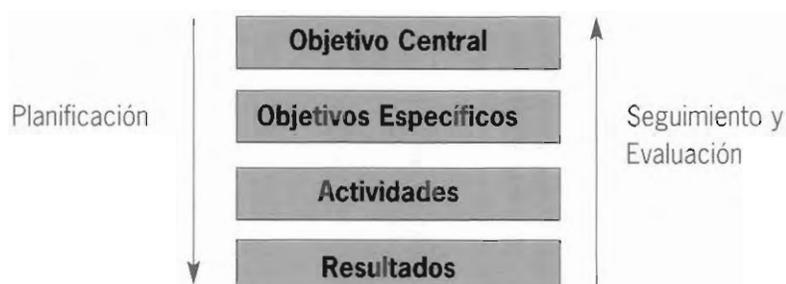
(*Ver página siguiente*)

EJEMPLO DE ÁRBOL DE PROBLEMAS



Fuente: Elaboración propia.

Una derivación de este método es el adoptado por la Comisión Europea para la evaluación de sus programas y que se resume en el siguiente esquema:



Hacia abajo tendríamos la “*lógica de la planificación*”, en la que habrá de partirse de la definición (colectiva) de un “**objetivo central o superior**”, identificador de las características y la perspectiva de las diferentes actuaciones que componen el programa. Este objetivo se descompondrá a su vez en diferentes “**objetivos específicos**” como paso previo a la obtención del objetivo central y que se concretará en las actividades (o proyectos) a realizar y los resultados que se esperan conseguir. *Hacia arriba es la lógica del control.*

Con el fin de contrastar la consecución de esos objetivos se utilizan determinados **indicadores** que pueden ser de diversa índole (físicos, financieros, económicos, etc.) y que deben permitir medir de forma objetiva la realización del programa y también ser medibles (cuantitativos), o bien ser apreciados por comparación u otras técnicas de análisis de la realidad social (métodos cualitativos). En todo caso se aconseja definir de antemano las fuentes que posteriormente van a permitir contrastar el indicador. Además hay que tener en cuenta los **escenarios** o “**elementos tendenciales externos**” que pueden tener incidencia en la consecución de los objetivos (central y específicos) planteados.

En síntesis habría la siguiente lógica horizontal que se cruza con la anterior vertical.



Esta metodología, además de la obligada y pertinente participación de la población local, comporta también la implicación de expertos en todas las fases del proceso. Y resulta fundamental la aplicación de procedimientos, sencillos y operativos, de estimación de resultados y de definición de tendencias o escenarios futuros. No puede faltar, claro está, el correspondiente flujo de recursos financieros capaces de generar la voluntad y el compromiso necesarios para alcanzar los objetivos establecidos en el plan de desarrollo rural comarcal.

Suele ser conveniente para concluir el punto de los objetivos concretando éstos en la **estrategia u objetivo general** (central o genérico) que los sintetiza. Así por ejemplo para la comarca de la Sierra de Segura (Jaén) se ha establecido el siguiente:

“Movilizar a nuestros recursos humanos y explotar nuestros recursos naturales, creando empleo y mejorando la calidad de vida para conseguir un desarrollo sostenido y autogestionado de la Sierra de Segura”.

Esta estrategia central sintetizaría por un lado las necesidades que la comarca tiene como más perentorias y, por otro, aquellas *fortalezas* en las que basar su desarrollo duradero para los próximos 10-15 años.

El Marco Lógico a pesar de su gran valía, tiene no obstante, algunas limitaciones derivadas de la rigidez en que se determinan los objetivos y actuaciones, no define suficientemente los cauces de participación local y ni prioriza suficientemente objetivos sociales o ambientales frente a los económicos. Por lo cual, en los más modernos planes de desarrollo rural comarcal lo que se viene aplicando es una metodología mixta, combinación de los procesos clásicos de la planificación estratégica con otros procedentes del enfoque del Marco Lógico. Esta posición ecléctica es la seguida por nosotros y que resumimos en el esquema adjunto.

Todo Plan debe de concluir con el establecimiento de unos indicadores de resultados que permitan en todo momento conocer el éxito o el fracaso del mismo y tanto en sus actuaciones concretas como en los fines y prioridades establecidas y alcanzando (o no). Como también habrá de definir los órganos de gestión y de participación ciudadana en la confección y en el seguimiento del Plan, en su promoción y en cuanto a las normas de procedimiento y gestión de ideas y proyectos en especial de los más viables y adaptados a los objetivos y la estrategia general del Plan.

(Ver gráfico página siguiente)

El Diagnóstico Rural Rápido y Participativo (DRRP)

Este enfoque surgió a finales de los años 70 en varios países desarrollados a partir del “Farming Systems Research”. Es una metodología de trabajo multidisciplinar y de carácter cualitativo con la que abordar los problemas del mundo rural a través de la implicación directa de los expertos y actores locales tanto en la percepción de su situación como en la interpretación de las causas y consecuencias de la misma.

El enfoque es de carácter *holístico* (global e integrado), y en él se incentiva la participación de los sectores implicados junto con expertos multidisciplinarios y equilibrados en cuanto a la *perspectiva de género*. Da un gran valor al conocimiento local, a la transmisión de tecnologías y a la adaptación del enfoque a las experiencias adquiridas y a las situaciones de cada comunidad en la que se trabaja.

CONTENIDO DE UN PLAN SEGUN EL MARCO LÓGICO



Según DUNN (1994) el proceso de aplicación lleva consigo una serie de pasos intermedios:

- **Investigación activa y participativa**, conociendo y apoyando la autocapacidad de la población y la optimización del aprovechamiento de los recursos locales.
- **Análisis de los agroecosistemas**, utilizando conjuntamente la disciplina de la ecología y las herramientas del enfoque sistémico.
- **Estudio de los sistemas agrarios más relevantes**, con el fin de apreciar la complejidad, diversidad y racionalidad de las explotaciones agrarias y del medio rural en su conjunto.
- **Inclusión de los aspectos antropológicos**, que valoran los cultivos y conocimientos locales a través de sus métodos de observación y análisis conductistas.

Resumiendo, y de acuerdo también con lo expuesto por CHAMBER (1992), este es el

CONTENIDO DEL DRPP

- Trabajar directamente con el pueblo en el "problema rural".
- Idem en la aportación de posibles soluciones y la superación de riesgos e incertidumbres.
- Investigar, y aprovechar, los conocimientos y el *savoir faire* local.
- Estimular nuevas respuestas acerca de los problemas de la agricultura, el medioambiente y sus interacciones y conflictos.
- Proveer ideas y orientaciones sobre como aplicar nuevas tecnologías a los problemas agrarios y medioambientales.
- Capacitar a la población y trabajar de modo multidisciplinar en todos los problemas (agrarios y no agrarios) del mundo rural.
- Involucrar a la población para que lidere su programa de desarrollo.
- Poner en marcha un proceso de "investigación-acción" en que el equipo técnico de apoyo interactúa con la población local en el diagnóstico y en la posterior propuesta de soluciones a los problemas suscitados y al proceso global de cambio rural.

El Diagnóstico Rural Rápido Participativo requiere una cuidadosa planificación previa, la formación del personal que vaya a gestionar el proceso y una buena organización logística en la zona. Se debe convivir con los habitantes del medio rural, quienes en definitiva van a ser los protagonistas, estimularles a la participación en las tareas de

diseño de su programa, y receptores directos de su aplicación. Existe en este sentido también un diagnóstico rural de la participación conocido como Desarrollo Rápido Participativo (DRP), que incide en mayor medida en la extracción de los datos provenientes de la comunidad local, para su análisis por expertos, y la posterior discusión y aplicación conjunta y consensuada en un proceso de retroalimentación *feed-back*: población local-expertos externos.⁸

3.7. LOS ESCENARIOS FUTUROS DEL DESARROLLO RURAL.

Caracterizados los principales hándicaps y obstáculos (*amenazas y debilidades*), pero también apuntados los elementos fundamentales en los que debe basarse el desarrollo de una comarca, llega el momento de que la agencia u órgano de desarrollo construya sus propios “**escenarios de futuro**”, a fin de encararlos o aprovechar sus ventajas, y **definir un modelo de sociedad y de cambio social** esperado tras la aplicación del plan.

Estos escenarios pueden ser de tres clases:

- **Escenario tendencial**, el cual marcaría el futuro de la comarca en función de la evolución de los diferentes parámetros o signos que manifiesta su sociedad.
- **Escenario probable**, que expresaría la situación futura cuando se producen y arbitran las intervenciones efectivas del órgano y los agentes de desarrollo comarcal en la búsqueda de posibles soluciones, pero de una forma aislada.
- **Escenario deseable**, que sería el resultado a que se aspira en objetivos conseguidos con cierto nivel de cuantificación, y con la aplicación de las medidas y actuaciones coordinadas y más adecuadas a la situación. Esto se habrá de conseguir estimulando las **ventajas** (internas y externas), y bloqueando los efectos negativos derivados de los “**hándicaps**” (internos y externos) que la zona detenta.

⁸. En algunos ámbitos académicos se ha pretendido descalificar al DRRP vinculándolo a posturas marxistas revolucionarias y/o próximas a la *teología de la liberación*.

A continuación presentamos un diagnóstico de escenarios realizado por uno de los grupos LEADER de la montaña andaluza.

LOS ESCENARIOS EN DESARROLLO RURAL		
ESCENARIO TENDENCIAL	ESCENARIO PREVISIBLE	ESCENARIO DESEABLE
<ul style="list-style-type: none"> • Debilidad de sus actividades económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Surgimiento de actividades económicas individuales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de actividades en sectores con futuro.
<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiente aprovechamiento de los recursos propios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Toma de conciencia sobre posibilidades de los recursos propios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Importante participación local en la generación de riqueza y empleo.
<ul style="list-style-type: none"> • Escasa diversificación productiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comienzan a aparecer nuevas PYMES. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortaleza y competitividad de determinadas PYMES.
<ul style="list-style-type: none"> • Marginación de la comarca en relación con otras más desarrolladas. 	<ul style="list-style-type: none"> • La comarca es objeto de actuaciones públicas para superar su subdesarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • En la comarca se incrementan las actuaciones e inversiones públicas concretadas en programas de desarrollo duradero.
<ul style="list-style-type: none"> • Mala calidad de las infraestructuras y equipamientos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la calidad de las infraestructuras y de las comunicaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso rápido a las grandes vías de comunicación. Aplicación de las nuevas tecnologías en las comunicaciones. • Dotación de equipamientos semejantes a las de las zonas urbanas próximas.
<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiencias en la formación de capital humano. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptación de los sistemas educativos y formativos a demandas puntuales de empresas o instituciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de programas comarcales de cooperación empresas-centros educativos y formativos y Universidad.
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de coordinación del tejido empresarial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del tejido empresarial en sectores concretos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tejido empresarial fuerte y asociado en defensa de sus intereses.

CONTINUACIÓN →

<ul style="list-style-type: none"> • Puntual o escaso apoyo público a las iniciativas económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> •• Diseño de programas específicos para las empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de la relación entre instituciones públicas y privadas y de prestar nuevas ayudas y más servicios.
<ul style="list-style-type: none"> • Débil implicación del sistema financiero. 	<ul style="list-style-type: none"> • El sector financiero ofrece nuevos productos adaptados a las PYMES locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Protagonismo del sector en la movilización de la iniciativa económica.
<ul style="list-style-type: none"> • Escasa incorporación de nuevas tecnologías a los procesos productivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aparecen algunas relaciones con centros de I+D y de transferencia de tecnología para modernización de productos y procesos productivos y mejora de su calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de proyectos conjuntos ante empresas locales y centros tecnológicos. • Incorporación fluida de innovaciones y servicios avanzados en los sectores económicos.
<ul style="list-style-type: none"> • Pobre imagen de la comarca. Localismo e insolidaridad comarcal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de cierta identidad comarcal entre la población. Constitución de agrupaciones para la solución de problemas sectoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> • “Venta” de la comarca a través de una imagen e identidad consolidadas. • Construcción de mancomunidades (o entidades similares) con objetivos múltiples.
<ul style="list-style-type: none"> • Escasa vertebración social e institucional. Situación de postración y atonía social. “Cultura asistencial”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de algunas asociaciones y movimientos sociales reivindicativas pero de reducida influencia social. • Toma de conciencia de la necesidad de actuar para poder progresar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capitalización y liderazgo del desarrollo comarcal a través de redes de participación social, partenariado y cooperación local en las instituciones pro-desarrollo comarcal y extracomarcales.

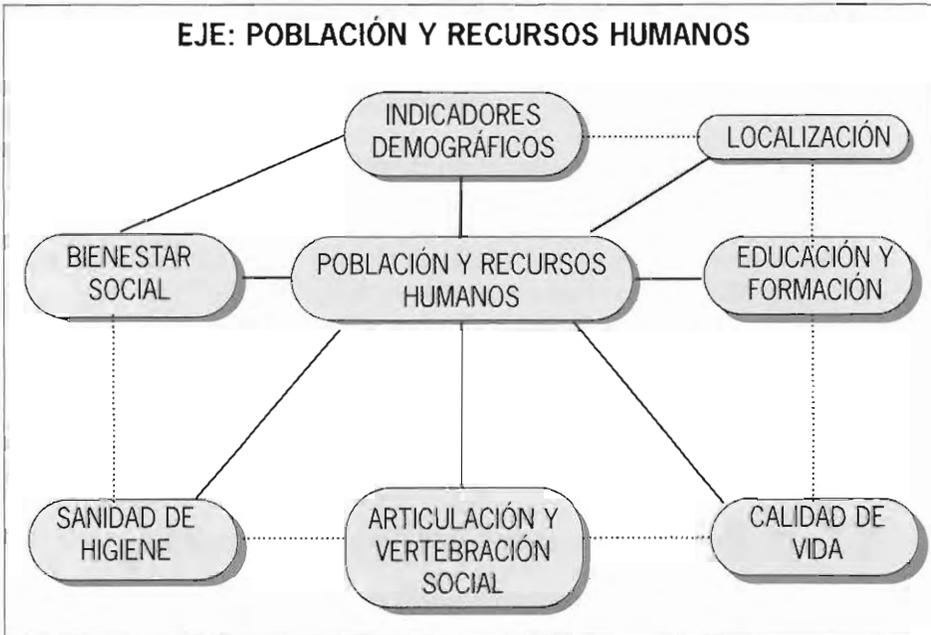
Fuente: Elaboración propia.

Un procedimiento muy utilizado para llegar a conseguir unos escenarios bien ajustados a la realidad, consiste en utilizar la metodología DAFO, mencionada anteriormente. A partir de sus elementos constituyentes se pueden seleccionar los principales **ejes de desarrollo** en los que radicar las oportunidades de progreso.

En dos gráficos hemos representado un modelo de cómo estudiar y cabe plantear estos escenarios en una comarca de montaña andaluza:



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

Al menos otro modelo similar habrá de concebirse para las actividades no productivas pero que afectan al bienestar y la calidad de vida de la zona en primer lugar, y a toda la sociedad de forma indirecta.

3.8. LAS ESTRATEGIAS OPERATIVAS DE ACTUACIÓN

Definidos los objetivos, ejes y escenarios, llega el momento de concebir las correspondientes estrategias **de actuación** y los **programas específicos**. En definitiva, determinar el proceso a seguir, establecer su ámbito de aplicación y precisar los medios con que se cuenta para asegurar su correcta materialización.

El procedimiento en parte basado en las ya mencionadas “Bases para un Plan de Desarrollo Rural Andauz” ha sido el siguiente:

- 1.- **Explicitar el problema** (o problemas) concreto a resolver, emanado del diagnóstico previo realizado.
- 2.- **Realizar un diagnóstico**, tanto de la evolución como de los resultados, la estructura y el funcionamiento del “sistema” así como de las interacciones de los ejes y variables que lo componen y sobre su posible evolución.
- 3.- **Plantear un objetivo central** capaz de ser ejecutado en función de los medios e instrumentos disponibles para llegar a alcanzar la situación ideal definida en el objetivo.
- 4.- **Diseñar un programa (o programas) de actuación** a donde remitirse para dar respuesta al problema concreto. En ocasiones puede tratarse de programas ya existentes pero no ejecutados.
- 5.- **Estudio, clasificación y valoración de estos programas**
- 6.- **Definición del orden y/o prioridad de los programa** en función de unos criterios objetivos que tengan en cuenta tanto al territorio como a los agentes implicados y a la estrategia general de desarrollo integrado.
- 7.- **Establecimiento de líneas de acción para los programas seleccionados.**
- 8.- **Implementación de las mismas a través de políticas operativas.**
- 9.- **Programación y ejecución del plan**
- 10.- **Propuesta de financiación por anualidades y programa.**

La correcta definición de la **estrategia central de desarrollo**, es clave para asegurar la eficacia y el éxito posterior de todo plan de desarrollo rural en una comarca concreta. Y para ello han de seguirse, ineludiblemente, esta serie de “pasos lógicos”:

PASOS LÓGICOS EN LA OPERATIVIDAD DE LA PLANIFICACIÓN

1. **Identificar e inventariar los recursos y la problemática** de la situación local.
2. **Realizar un diagnóstico de los elementos internos y externos** que influyen en su puesta en marcha para los principales temas planteados.
3. **Detectar acciones de interés (estrategias) básicas** y, en lo posible, innovadoras para ser promovidas.
4. **Identificar las necesidades y los medios precisos** para poner a punto los programas, las medidas y las líneas de acción seleccionadas.
5. **Plantear una posible respuesta** ante la incidencia de posibles contingencias y escenarios posibles.
6. **Reflexionar y plantear proyectos estratégicos atractivos** y que, en lo posible, cubran nichos de mercado y sean factibles en su ejecución.
7. **Crear y potenciar una imagen moderna y atractiva de la comarca**, capaz de aglutinar y movilizar a los diferentes colectivos locales, y también, a otros posibles inversores y ciudadanos o grupos (formales o informales) preocupados por ese entorno comarcal. El desarrollo rural es un trabajo muy activo y debe ser ante todo muy participativo.

En analogía con el mundo de la empresa -en donde la planificación estratégica está consiguiendo un gran predicamento-, cualquier programa de acción en materia de desarrollo rural duradero se concibe ya bajo la óptica *sistémica* de la planificación *integrada* de la oferta-demanda de bienes, mercancías, infraestructuras y también de derechos ciudadanos (al empleo, a la salud, a la educación, a la calidad de vida, etc.). Esto exige una aproximación de carácter pluridisciplinar que facilite la posibilidad de discernir entre diferentes opciones y decisiones. Lo que se ha venido en llamar *la creación de una "cultura de proyecto"*, y es ahí donde aparecen los conceptos de estrategia y de políticas.

Una estrategia puede definirse como "*una elección de un itinerario para alcanzar un determinado fin*"⁹. Por ello mismo ha de reunir una serie de requisitos, como son creatividad, intuición, información y adecuación al problema a resolver. Varios son los criterios por los que se pueden clasificar las estrategias. Una clasificación sintética basada en el denominado como enfoque estratégico y su metodología **DAFO** podría ser:

⁹. En algunos foros académicos y profesionales se identifica la estrategia general con el objetivo central de un plano o programa, asimilando la concreción de un deseo (*objetivo*) con la trayectoria empleada para intentar lograrlo (*estrategia*).

1.- Por una forma de Acción.

- **Estrategias defensivas:** decisiones tendentes a neutralizar las **amenazas** que pueden afectar a la gestión o ejecución de un programa, y que no pueden ser atajadas sólo mediante las propias **fortalezas de los agentes y actores** de la comarca.
- **Estrategias de supervivencia:** actuaciones dirigidas a mantener los objetivos y las metas del programa haciendo frente a la **debilidades** que puedan bloquearlo.
- **Estrategias ofensivas:** puestas a punto para beneficiarse de las **fortalezas** de la comarca y/o del programa, así como de las **oportunidades** que ofrece el programa.
- **Estrategias de orientación:** acciones encaminadas a alterar el rumbo del plan tras haber diagnosticado en su puesta en marcha los factores externos (*oportunidades y amenazas*) y los factores internos (*fortalezas y debilidades*) que afectan a su desarrollo.

2.- Igualmente cabe efectuar otra distinción en función de la forma de gestión y organización del plan rural comarcal:

- **Estrategias de información y comunicación:** documentando a los ciudadanos, a las instituciones y a los agentes locales sobre el contenido del plan, incentivar la participación local y promocionar la imagen y la *venta* de los valores de su proyecto común.
- **Estrategias participativas:** que alienten la intervención popular y la concertación de los actores sociales de la comarca a través del asociacionismo, la cooperación, el *partenariado*, la generación de sinergias, la creación de una *atmósfera industrial* (BECANDI, 1981), etc.
- **Estrategias financieras:** capaces de captar los recursos económicos de las diferentes administraciones públicas precisos para asegurar, junto con la iniciativa privada, el programa de desarrollo.
- **Estrategias organizativas:** a fin de aglutinar a la población local, constituir un órgano y/o agencia de desarrollo y administrar el programa en favor del bienestar y la mejora de la calidad de vida de los lugareños. Incluso para favorecer la aparición de *externalidades* y/o beneficios indirectos positivos para toda la sociedad.

En el esquema adjunto se presenta la relación entre las mismas y los factores -clave del "interno" y el "externo".

La concreción operativa, a través de normas institucionales y de decisiones del órgano administrador o agencia se efectúa por medio de **políticas y/o programas**

específicos de carácter económico o sectorial. Políticas y programas que pueden ser de muy diferente tipo: de producción mercantil, comercial y de puesta en valor (reforma agraria por ejemplo), culturales, de mejora de infraestructura y equipamientos, de transferencia y adopción de nuevas tecnologías, de conservación y protección del medio ambiente y el patrimonio rural, de dinamización y vertebración social de promoción económica, etc. Sobre estas políticas y programas deberán implementarse y emanar los **proyectos** locales concretos, y, en lo posible, fundamentalmente de la iniciativa privada y del resto de los actores locales.

MATRIZ ESTRATEGICAS SEGUN LA FORMA DE GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL DESARROLLO RURAL.

		EXTERNO	
		OPORTUNIDADES(+) O ₁ , O ₂ , O ₃ , O ₄ , O ₅ , O ₆ , O ₇ , O ₈ , O ₉ , O ₁₀ , O ₁₁ , O ₁₂ ,	AMENAZAS(-) A ₁ , A ₂ , A ₃ , A ₄ , A ₅ , A ₆ , A ₇ , A ₈ ,
I N T E R N O	FORTALEZAS(+) F ₁ , F ₂ , F ₃ , F ₄ , F ₅ , F ₆ , F ₇ , F ₈ , F ₉ , F ₁₀ , F ₁₁ ,	Estrategia participativa F _i -O _j	Estrategia financiera F _i -A _k
	DEBILIDADES(-) D ₁ , D ₂ , D ₃ , D ₄ , D ₅ , D ₆ , D ₇ , D ₈ , D ₉ , D ₁₀ ,	Estrategia de información y comunicación D _h -O _j	Estrategia de Supervivencia D _m -A _n

FUENTE: Elaboración propia.

El reglamento de la Comisión Europea destaca como cualidades prioritarias para favorecer el desarrollo de las zonas desfavorecidas de la U.E. (de la iniciativa LEADER II) que los proyectos cumplan al menos uno de estos tres atributos: **innovación, efecto demostrativo y posibilidad de transferencia de tecnología.**

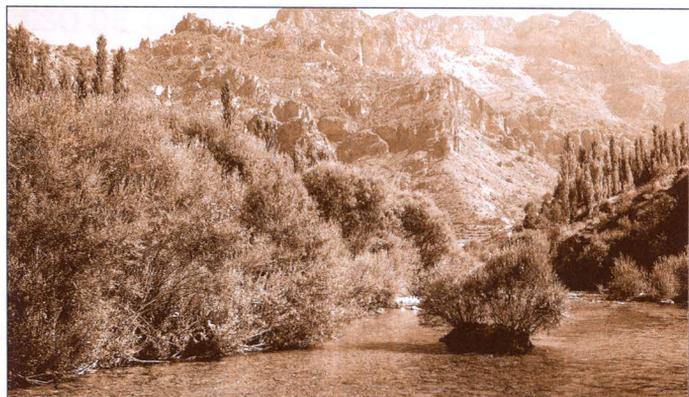
- Innovación, en cuanto suponga una mejora o modernización de un producto, proceso, tecnología o método de organización en la obtención de un bien o servicio.
- Efecto demostrativo, por cuanto a través del proyecto se puede facilitar el acceso a las fuentes del conocimiento a los agentes socioeconómicos y promotores interesados en invertir en una comarca.
- Posibilidad de transferencia de tecnología, en el sentido de poder permitir a través del trabajo en red, transmitir la experiencia positiva adquirida con el plan comarcal a otros ámbitos territoriales.

En el programa comunitario LEADER+(2000- 2006) se incide también en otros dos elementos destacados:

- La incorporación de la presentación de género (main streaming) y juventud, para mejorar sus posibilidades laborales y de participación .
- Favorecer las “redes temáticas” en torno a un aspecto aglutinante y/o ligado a las características de los territorios que cooperan para “vender” conjuntamente sus factores de competitividad.

En una Planificación de tipo estratégico, no debe descenderse como regla general a proyectos excesivamente concretos. Al contrario que en la planificación normativa estos proyectos han de surgir del compromiso, individual o colectivo, de los agentes económicos y sociales. Aunque sí deben contar con un **hilo director** que es el propio plan con sus objetivos, estrategias y programas.

Resumiendo, en las fases de programación y planificación se pretende incidir en la dimensión, global y **rural**, de los problemas de este tipo de espacios comarcales. Se trata de poner en aplicación políticas orientadas hacia la “durabilidad” de las actuaciones, intentando aprovechar y movilizar de una manera eficaz sus fortalezas, los anhelos y las oportunidades que se ofrecen a un determinado territorio, y minimizando los hándicaps y amenazas que se les oponen. El plan de desarrollo rural comarcal no es, y conviene insistir en ello, un catálogo de programas, políticas o recetas (que habitualmente además pecan de excesivamente economicistas), diseñadas con carácter genérico por organismos de carácter sectorial -con frecuencia a través de gabinetes de estudios- y sin apenas haber consultado a la población y marginando a las instituciones y poderes locales. Por el contrario, ha de ser el marco y el útil más importante con que debe contar una comarca para circular por el camino del **desarrollo integrado y sostenible** (o duradero) y, por eso mismo, habrá de gozar de la mayor consideración y participación de todos los afectados. Son ellos, y no otros, los protagonistas del plan. La amenaza mayor que puede cernirse sobre ellos es, como afirma BOISIER (1996) “*que no alcanzan jamás la categoría de sujeto del cambio (social) y quedan remitidas a menos objetos utilizables, disponibles o descartables*”



4

EL PROCESO DE TRABAJO EN DESARROLLO RURAL

4. EL PROCESO DE TRABAJO EN DESARROLLO RURAL

Trabajar en desarrollo rural implica aunar voluntades y desarrollar una tarea ardua pero ilusionante, ya que es preciso crear en la población y en sus instituciones, conciencia y seguridad en sus propios valores y capacidades para gestionar su desarrollo, con sólo un mínimo apoyo externo. Es pues un proceso de acción social, que prescinde de actitudes paternalistas o asistenciales, y promueve entre los integrantes una postura positiva y prosocial y facilita las intervenciones de dinamización, sensibilización e inducción a la población de la necesidad de poner a punto su programa de desarrollo. Es lo que la CE (1994) ha denominado como "**generación de una lógica de desarrollo**".¹⁰

No existen, o al menos no conocemos, unos principios o una técnica instrumental, estructurada y universal, acerca de cómo trabajar, de cómo intervenir en la dinamización, sensibilización y construcción del desarrollo rural. El acceso a una realidad social tan variada, compleja y problemática como es la del mundo rural no permite, a nuestro juicio, adoptar y aplicar unas recetas más o menos estereotipadas de los procedimientos a seguir. Resulta más importante no el cómo se hace ese trabajo de movilización, sino con qué objetivos se realiza y cuáles son las estrategias aplicadas al hacer movilización; en definitiva la preocupación fundamental es el **diseño y la epistemología del proceso de trabajo social**, pues lo primero vendrá como resultante de lo segundo.

Con las salvedades antes mencionadas, los trabajos y experiencia empíricos realizados en muy diversos ámbitos territoriales han permitido seleccionar algunos instrumentos y componentes del trabajo en promoción del desarrollo rural que pueden coadyuvar a su éxito. Como los que se explicitan a continuación.

4.1. LA PEDAGOGÍA DEL TRABAJO EN DESARROLLO

Desde un principio, hay que tener muy presente que el *sujeto* de la actuación en desarrollo rural es la **sociedad de la comarca**, y que es ella la que deberá implicarse y acometer iniciativas. Para ello deberá informarse e ir adquiriendo mayor formación, nuevos conocimientos y mejores capacidades productivas. Igualmente es sumamente importante lograr que los comportamientos sociales de los principales agentes socioeconómicos e institucionales sean concordantes y muy coordinados. Que los habitantes de las zonas rurales más desfavorecidas asuman que, para progresar, **resulta fundamental dotarse de un buen modelo de organización y estructuración de su sociedad, y de sus intereses económicos, sociales e institucionales**. Así será mucho más fácil que toda la sociedad civil se motive y sea sensible a sus problemas, y se muestre dispuesta a emprender acciones y prestar su apoyo a las aspiraciones individuales o colectivas de cada unidad territorial.

¹⁰ Comisión de la CE (CE). 1994. Guía de las Iniciativas Comunitarias de Desarrollo 1994-99. Luxemburgo.

La formación de los **agentes de desarrollo** encargados de promover esta dinámica participativa, es clave: no todas las personas están capacitadas para organizar la tarea, ni por sus características personales ni por los conocimientos adquiridos ni, con frecuencia, por su actitud en cuanto a la forma de afrontar los problemas. En este sentido resulta muy gráfica la definición que de los “agentes del cambio” realiza el gran especialista Paulo FREIRE (1973): “Un verdadero educador, hace que sea uno (entre otros) de los agentes de cambio. De ahí que su participación en el sistema de relaciones campesino-naturaleza-cultura, no puede ser reducida a un estar frente, o a un estar sobre, o a un estar para los campesinos, puesto que debe ser un estar con ellos, como sujetos del cambio”. Lo peor que puede ocurrirle a uno de estos agentes de desarrollo es que la sociedad en la que se halla implicado lo perciba como una persona externa y sea tachado de llevar intenciones manipuladoras o proclives hacia un determinado colectivo, grupo social o político.

Tampoco en la promoción del desarrollo rural por parte de estos agentes dinamizadores se trata de “endosar” planes, programas o proyectos miméticos, elaborados por medio de consultoras o instituciones externas con fórmulas o procedimientos más o menos sofisticados, lo mismo útiles para la zona X como para la comarca Y. Por el contrario, el plan comarcal hay que **sacarlo desde la cercanía vital** y en **sentido ascendente**. Debe ser extraído y construido tras un profundo conocimiento de la realidad de cada territorio y desde las perspectivas, los objetivos y las estrategias acordadas por sus moradores, captando sus vínculos y sinergias, aumentando su sentimiento de pertenencia y autoestima y percibiendo con perspicacia los compromisos que la sociedad rural está dispuesta a adoptar. Al agente de desarrollo en la práctica le cabe ser sólo un testigo y un informante cualificado que facilite la acción planificadora. Posteriormente se habla con mayor detalle sobre la tarea de animación socioeconómica.

4.2. LA TECNOLOGÍA Y LA DIFUSIÓN DE CONOCIMIENTOS

Es sobradamente conocido que el crecimiento y el desarrollo de los países más avanzados ha residido en la obtención de gran cantidad de bienes y servicios, en saber comercializarlos y en lograr una mejor explotación de las capacidades humanas, del medio natural, del capital y de los medios de producción. Esto se ha conseguido utilizando una mayor cantidad de recursos, pero también usando de una forma más óptima y eficiente los factores de producción. El desarrollo de los modernos sistemas de información, la informática y la telemática, la incorporación de innovaciones tecnológicas en los procesos productivos, la dotación de infraestructuras y equipamientos básicos, los avances en la genética y la mejora de vegetales y animales, la biotecnología, etc. han contribuido, y lo van a seguir haciendo en el futuro, al progreso del mundo rural. Es lo que ALBURQUERQUE (2002) ha calificado como “**entornos territoriales innovadores**”.

Y para que estos avances técnicos y organizativos tengan un efecto positivo para una comarca y sean conocidos se precisan profesionales que cumplan al menos tres condiciones importantes: conocimientos técnicos de esas materias, aptitudes para las

relaciones sociales, la promoción socioeconómica y la planificación de actividades, y disposición a mantener un contacto permanente y fluido con los centros de decisión, políticos y económicos, con posibles intereses en el desarrollo de la zona.

El término desarrollo rural, tal y como es conceptualizado en Europa y en Iberoamérica abarca no solamente a las actuaciones tendentes a resolver problemas genéricos y básicos del mundo rural, sean técnicos, económicos, sociales, financieros, políticos, organizativos, etc., sino que contempla asimismo las actividades formativas y de cualificación del capital humano, el aporte de infraestructuras básicas y, también, la tarea de información, divulgación tecnológica y la animación, sensibilización y motivación socioeconómica. Al formar parte de las políticas de desarrollo regional habrá de englobar todos los elementos que integran la problemática del **sistema rural**, incluyendo, por supuesto, el conocimiento de los instrumentos y/o medidas gubernamentales o de otros ámbitos del "subsistema externo", y el mantenimiento de vínculos frecuentes y fluidos con los responsables administrativos, políticos y financieros que se ocupan de la gestión del desarrollo y pueden beneficiar al territorio. Sólo así cabe hablar de **desarrollo rural integrado y duradero**.

Las características peculiares del sistema rural en las zonas deprimidas (dispersión y minifundismo de sus unidades económicas, la procedencia lejana de las innovaciones tecnológicas, la debilidad del potencial humano, etc.) obliga a establecer **programas de difusión y asesoramiento tecnológico específicos**. Será necesario crear unidades, servicios o agencias técnicas específicas, y ligarlas al entramado general de sensibilización y motivación socioeconómica del sistema rural. Eso sí, la captación de tecnologías apropiadas a cada sistema exige contar con una buena organización central ocupada de la transmisión de los avances en el I+D. Lo que a su vez requiere que el Estado y/o los gobiernos regionales dispongan de unos servicios de investigación y desarrollo tecnológico y, también socioeconómico, eficaces. Frecuentemente no se trata de producir u obtener el **máximo bien**, producto o servicio cuanto de producido más eficientemente y de acuerdo con la demanda de los consumidores.

Aunque existen un gran número de métodos y **procedimientos de comunicación y transformación de la información**, una clasificación esquemática en función del tipo de auditorio, los destinatarios y del carácter de la divulgación puede ser la siguiente:

- *A grupos pequeños no informados del plan de desarrollo:* charlas y seminarios.
- *A grupos grandes no informados:* asambleas, conferencias o reuniones informativas.
- *A grupos ya informados e implicados:* reuniones sectoriales, seminarios y grupos de trabajo.
- *A toda la sociedad rural:* hojas, trípticos, vídeos, representaciones y exposiciones de casos, jornadas, muestras, etc.
- *En la fase de diagnóstico:* informes y constitución de mesa y grupos de trabajo.

- *En la fase de elaboración:* equipo técnico, expertos e “informantes cualificados”, metodología tipo *Delpi*.
- *“Venta” del programa estratégico:* conferencias, jornadas, reuniones informativas, utilización de medios de comunicación de masas, constitución de “grupos de impulsión”.
- *En la fase de seguimiento y control:* formación de grupos de trabajo y de control, seleccionados o por mesas sectoriales y elaboración de informe periódicos.
- *En la fase de ejecución:* revisión y evaluación de programas y elaboración de con posible reformulación de plan. Elaboración de nuevos programas de trabajo por grupos sectoriales.
- *Al acabar la ejecución:* balance e informe final de autoevaluación, hecho por técnicos encargados de gestionar el programa tras celebración de seminarios de exposición de resultados, y la elaboración de conclusiones y propuestas provisionales.
- *Tras la finalización:* evaluación de los resultados del plan comarcal efectuada por organismos especializados, y remisión de la misma a los organismos y entidades participantes económica o financieramente en el plan.

4.3. LAS TÉCNICAS DE ANIMACIÓN Y MOVILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA.

El desarrollo rural conlleva cambios de las instituciones y del medio rural capaces de mejorar sus canales de información e incentivar la innovación, el esfuerzo, la inversión, el ahorro, la cooperación y los intercambios. La generación de nuevos conocimientos y su adaptación a las necesidades de la sociedad rural exige de un gran esfuerzo por parte de los agentes del cambio y también por la propia sociedad.

Las Naciones Unidas, la FAO, la OCDE, la UNESCO, la Unión Europea, las ONG(s), etc. y también numerosos especialistas, han venido acumulando y sistematizando, en los últimos 40 años gran cantidad de textos y material documental a través de sus tareas de asesoramiento, reuniones de trabajo, misiones de expertos, conferencias, etc. La inmensa mayoría de ellos están traducidos al español, lo cual evita que nos detengamos más intensamente en este punto, ya que sería difícil aportar grandes novedades. Entre estos textos cabría destacar los de los prof. ANDER-EGG y AGUILAR, cuyas aportaciones en el campo del trabajo social y la animación socio-cultural son internacionalmente reconocidas¹².

¹² Y lo hacemos no tanto por la relación amistosa que mantenemos cuanto por el prestigio de que gozan.

Cada zona, cada comarca, cada situación, condicionan y privilegian una técnica u otra de animación, y es a los *agentes del cambio*, en estrecha colaboración con la sociedad rural y sus representantes, a quien corresponderá elegir una metodología u otra. Sin embargo, y para lo que es la organización, gestión y evaluación del programa, las técnicas de comunicación, deberán ser, por contra, más concretas y adaptadas a la situación e identidad social y cultural de cada comarca, y capaces de transmitir confianza a sus gentes. Por ejemplo las técnicas de control de natalidad propuestas en la India diseñadas en ámbitos profesionales de gran prestigio sólo han sido eficaces allí donde las mujeres de esas zonas las han aceptado porque piensan que no comprometen sus condiciones de vida.

Los revolucionarios avances acontecidos en las comunicaciones permiten hoy día difundir comunicados e intercambiar mensajes, opiniones e información (incluso de gran volumen) con cualquier lugar del mundo en sólo unos segundos. Esto puede entrañar una competencia o bien una oportunidad si se sabe aprovechar debidamente y se logra que un mayor número de personas puedan acceder a estas ventajas.

Una amplia gama de actividades y puestos de trabajo pueden ser beneficiarias de estas nuevas tecnologías, y por consiguiente habrán de ser objeto de animación y promoción socioeconómica: la educación y formación continua y permanente de personal, la formulación de políticas, las oportunidades de empleo o de generación de ingresos (como el teletrabajo), la conservación de ciertos datos, los instrumentos y/o los mecanismos de financiación, etc. etc.

A lo largo de los últimos años las instancias patrocinadoras del desarrollo han confiado un mayor protagonismo a las organizaciones populares (cooperativas, organizaciones de trabajadores, movimientos sociales, asociaciones, grupos informales, etc.) la tarea de animar la conciencia pública y también de promover y ejecutar los programas de desarrollo rural sostenible. Lo que como contrapartida, conlleva la necesidad de que existan un marco y unos adecuados cauces políticos y sociales que favorezcan la difusión, la percepción, y la asunción, de la demandas emanadas de la sociedad local. El informe sobre el Desarrollo Mundial (1999) "*El conocimiento al servicio del desarrollo*"¹³ incide notablemente en el carácter fundamental de esta "**sociedad de la comunicación y la tecnología**" para el progreso y el bienestar social general y en especial el de las sociedades rurales.

4.4. EL LENGUAJE EN LA TRANSMISIÓN DE MENSAJES E IDEAS.

A su vez objeto y herramienta de la comunicación social, el lenguaje lo constituyen el conjunto de expresiones y reflexiones de los individuos que son manifestación de su ser y estar en una sociedad más o menos concreta y/o evolucionada.

¹³ BANCO MUNDIAL (1999). "El Conocimiento al servicio del desarrollo". Informe sobre el desarrollo mundial. Editado por Eds. MundiPrensa. Madrid-Barcelona-México.

El lenguaje, además de vehículo de expresión, es un instrumento de articulación y cambio social, y por ello resulta fundamental que, en la promoción del desarrollo rural, **se construya un discurso lógico de la comunicación lingüística**, con que hacer llegar nuestros deseos a los ciudadanos, y a la vez recibir de éstos aquellos mensajes que permitan influir en la dinámica integral del desarrollo.

El mundo rural, la población que reside en sus núcleos, presenta una gran complejidad y especificidad, y para llegar a comprenderla, describirla, interpretar sus deseos, e implicarla en las acciones de desarrollo, no se puede hechar mano de palabras, hechos, argumentos reduccionistas, segmentados o sofisticados. Se ha de articular un discurso consistente y adecuado al auditorio receptor. Lo importante no está en la emisión o comunicación de un mensaje sino en lograr su recepción por el destinatario del mismo, y que éste pueda ser recibido con interés. Por lo cual se ha de procurar que sea simple, claro, concreto, correcto y adaptado a las características de los potenciales receptores e interlocutores. Como afirma LUHMAN (1993): *"No todos los mensajes son capaces de circular libremente entre todos los ciudadanos, lo que implica de una parte su simplificación en extensión y (capacidad) de comprensión y, por otra, aspirar a que éstos se adecúen a los fines del sistema y no sean objeto de manipulación"*.

La gigantesca evolución experimentada por las tecnologías en el campo de transmisión de la información y la comunicación abre enormes posibilidades para facilitar el acceso a ésta por parte de las sociedades rural; incluso de las más remotas, y también para mejorar la calidad de lo que se transmite. Una comunicación que sea de ida y vuelta, y no una simple emisión de un comunicado frecuentemente interesado, de un centro de saber o de autoridad con vocaciones dirigistas.

4.5. EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS.

Es de sobra conocido que nos hallamos inmersos en la civilización de la información, de la transmisión de ideas, propuestas e iniciativas a través de los medios de comunicación de masas (prensa, radio, TV, telemática, etc.). Su efectividad es sin duda creciente a la hora de posibilitar una emisión de mensajes e imágenes que predispongan a la sociedad a iniciar o proseguir con sus programas e iniciativas de desarrollo rural. La gama de posibilidades susceptibles de explotación es hoy día muy amplia y diversa y su grado de cobertura lo mismo.

Un plan o programa de desarrollo rural suele entrañar algunas modificaciones en las estructuras productivas, laborales, en el intercambio de mercancías, bienes y servicios, en los hábitos de las instituciones, en las políticas, en la gestión de los recursos productivos y naturales, en las relaciones entre los grupos de interés, en la vertebración del tejido social, etc. Para que estos cambios sean beneficiosos para los moradores de la Comarca, y su espacio, es preciso arbitrar mecanismos o instrumentos de comunicación bidireccional entre las agencias y grupos de desarrollo rural y sus agentes, tanto para los que han participado en la gestación y elaboración

del plan de desarrollo, como para aquellos otros que deben presentar y realizar los proyectos; y, en lo posible, también con el resto de la población.

Por ejemplo, en la comarca jiennense de la Sierra de Segura se cuenta con una experiencia sumamente útil que permite apreciar cómo una emisora de radio ("Radio Sierra") está contribuyendo al desarrollo de una zona haciendo asequible numerosos mensajes útiles para las personas localizadas en uno de los territorios montañosos y más aislados de la región andaluza. A través de la realización de programas sectoriales, cuñas radiofónicas, debates, noticiarios locales, programas con participación de los oyentes y para colectivos específicos y otros recursos informativos ingeniosos u oportunos, como son la transmisión íntegra de jornadas o eventos de la zona, está favoreciendo la conformación de una conciencia comarcal y facilitando el éxito de algunos programas que están aplicándose: el LEADER, por ejemplo.

No resulta reiterativo insistir en el importante rol que juegan los medios de comunicación en la comunidad rural: potenciando la respuesta colectiva, estimulando la cohesión y vertebración social, "vendiendo" la comarca hacia el exterior, haciendo de reclamo para los turistas, instituciones y posibles inversionistas, canalizando flujos de información de interés para las empresas y las entidades públicas, modificando actitudes de inepticia y atonía social, ofreciendo módulos formativos, etc. etc. Numerosas son las formas que adoptan estos canales informativos: prensa escrita, revistas especializadas, boletines y programas de radio, debates, folletos especializados, etc. Canales que pueden ser utilizados asimismo para crear opinión y asociar y movilizar a todos los ciudadanos dando pasos adelante hacia el "**contrato social**", en materia de desarrollo rural endógeno y sostenible.

Otros productos más específicos como el *telemarketing*, el teletrabajo, los "carrefour", las teleantenas, las redes de comunicación accesibles, el *internet*, las bases de datos, las *videoconferencias*, etc. son asimismo instrumentos que pueden aportar conocimientos y experiencias de todo tipo, y ayudar a las unidades productivas y a la sociedad rural a superar los "hándicaps" derivados de su alejamiento de los grandes centros urbanos y de consumo. Con estas variadas posibilidades, una tarea importante de la promoción del desarrollo rural ha de ser la de romper el efecto perverso, muy frecuente en estas áreas deprimidas, de que sólo sean unos pocos ciudadanos, bien conectados con los círculos políticos y las élites del poder, los principales beneficiarios de las crecientes oportunidades que se ofrecen a través de los medios de comunicación de masas.

En estos últimos años se han puesto en marcha una gran variedad de técnicas, equipos y programas de comunicación, formación y sensibilización popular: escuelas radiofónicas, TV educativa, programas audiovisuales en radio, cine y TV de carácter científico y/o divulgativo, teleconferencias a través de *Internet* etc. que amplían notablemente las posibilidades de emitir y comunicar mensajes e imágenes y resultados. Toda esta panoplia de posibilidades debe de servir para transmitir y conocer la problemática y las tareas de nuestros ambientes rurales, y no únicamente para captar o asimilar los mensajes de procedencia urbana, que, con harta frecuencia, son los

que mayoritariamente se perciben e implantan, empobreciendo o relativizando los mecanismos de afirmación de la sociedad rural en el protagonismo de su proceso de desarrollo.

Pero además de hablar, de transmitir mensajes y orientaciones, hay que saber escuchar y fortalecer los métodos operativos de participación social para permitir que la población rural haga patentes sus reivindicaciones y tenga un papel más activo en la identificación de sus necesidades, en el diseño de propuestas para darles solución, en el seguimiento de las acciones emprendidas y en la evaluación de los resultados alcanzados.

4.6. EL ENTORNO DE TRABAJO.

Si se desea que un colectivo o grupo de desarrollo rural se organice y actúe eficazmente en el desarrollo de su comarca resulta necesario arbitrar medidas por parte de los *agentes del cambio* para que su labor de promoción y educación por medio de mensajes positivos a la población de su ámbito de influencia sea eficiente. Numerosas experiencias han demostrado que la creación de una atmósfera adecuada basada en la participación y la colaboración facilita la tarea. Entre los factores que contribuyen a la creación de esta atmósfera positiva en el entorno de trabajo podemos destacar los siguientes:

- Autonomía y autoridad del grupo para poder establecer sus objetivos y estrategias de desarrollo.
- Consecución de unas buenas relaciones de confianza interpersonal entre los colectivos y los grupos institucionales, que permitan constituir un grupo gestor del programa de desarrollo rural ágil y eficaz.
- Formar y capacitar al grupo para que sirva de motor impulsor y sea capaz de definir y plantear sus demandas, objetivos y estrategias de desarrollo.
- Instaurar un clima adecuado de motivación y cohesión social que incentive la participación, sensibilice y haga surgir proyectos empresariales.
- Fortalecer al grupo para que pueda actuar autónomamente en la toma de decisiones que afecten al programa, y para promover acuerdos de colaboración y cooperación con otros grupos e instituciones que persigan objetivos similares.
- Dotar al grupo de los instrumentos (jurídicos, económicos, humanos, técnicos e institucionales) adecuados para ejercer su función.
- Y siempre que sea posible y los grupos de acción local (o de desarrollo local) demuestren aptitudes para ello, descentralizar el protagonismo en ellos, ya que así se estimula la participación y la asunción de las decisiones y las responsabilidades a nivel local.

La creación de una “**atmósfera transparente y adecuada**” entre el grupo promotor de una iniciativa de desarrollo rural, y de los propios participantes de la iniciativa con su medio social, es básica para asegurar su éxito en la gestión del programa. La experiencia extraída de los programas LEADER promovidos por la Unión Europea permite hacer esas aseveraciones con una mayor evidencia empírica. Allí donde se ha logrado que la sociedad civil y la iniciativa privada se han aglutinado, e implicado de una forma destacada en la concepción y el posterior seguimiento de su programa de desarrollo rural comarcal ha sido donde, en general, mejores resultados se han alcanzado.

Esta atmósfera de cooperación y de acción social positiva se adquiere no sólo por las características del grupo de desarrollo rural comarcal, sino también por una buena calidad de las condiciones físicas y materiales de trabajo: sedes y lugares de reuniones adecuados, acogida cordial a los emprendedores, recepción de sus propuestas, colaboración en la prestación de servicios comunitarios, etc. Además, las instituciones, y sus agentes, han de comprender o deberá hacerseles comprender que su misión en desarrollo rural es la de identificar y resolver los problemas de los ciudadanos de su zona de influencia, y no la utilización de estos programas como arma para lograr incrementar su poder e influencia social.

Una buena organización de seminarios o reuniones de trabajo es fundamental para intercambiar información y documentación, diseñar actividades, organizar la participación y tratar de conseguir objetivos y metas comunes. Para que resulten eficaces resulta preciso una buena preparación previa, y asegurarse de que los elementos que influyen en ella -local, duración, participantes, asistentes, logística y material de apoyo- sean apropiadas. Y, ante todo, que el (o los) organizadores y/o coordinadores de las mismas apliquen técnicas apropiadas de sensibilización, motivación y convicción, para llegar a consensos en el trabajo y en la toma de decisiones por la sociedad civil organizada.

En la primera fase de reuniones de preparación de un plan de desarrollo rural se intentará consensuar el objetivo (realista) que pretende lograrse, el planteamiento del tema, la documentación que favorezca su desarrollo, el número de asistentes, el orden del día y el local más ajustado a las necesidades y los recursos materiales disponibles: material audiovisual, transparencias, gráficos, pizarra, etc. Normalmente se deberá hacer una convocatoria de la reunión especificando la fecha, hora, lugar y duración, tema, objetivos, orden del día y, en lo posible, el nombre de los participantes y sus características principales. Con el fin de estimular la presencia resulta muy conveniente llamar para confirmar la asistencia, y ponerse en contacto con los grupos de interés relacionados con el tema a abordar para motivarlos y que participen activamente.

La duración de estas reuniones introductorias y/o preparatorias del plan de desarrollo comarcal no debe ser muy larga: un máximo de unas 3 horas con descanso intermedio. Si resultara más corta con frecuencia no se llegarán a adoptar decisiones o posturas comunes y, por contra, si se alargara puede llegarse al cansancio

o tedio entre los participantes. Cuando sean jornadas o seminarios de trabajo para la elaboración del programa, y por razones similares, tampoco es conveniente sobrepasar los tres días y/o en todo caso se debe procurar romper la monotonía de las reuniones rutinarias: organizar, fuera del programa técnico, una visita a alguna experiencia concreta, y/o alguna oferta de ocio complementaria que, por otro lado, puede servir para promocionar la zona y/o las actividades que luego serán impulsadas en el plan.

El papel de coordinador o moderador de las reuniones de trabajo es básico para alcanzar el éxito en el contenido del plan, y asegurarse de que se cumplen la mayor parte de los objetivos y metas del plan, así como para estimular la participación y reflexión en la búsqueda de soluciones comunes. El perfil de esta persona (o personas) designada para esta función coordinadora debe responder al de un profesional experto en el tema, y con suficiente ascendencia sobre los participantes como para suscitar la participación y adhesión a la iniciativa.

4.7. LA SELECCIÓN DE ACTIVIDADES A PROMOVER.

En desarrollo rural hay que tener presente que no resulta posible atender a toda la casuística de demandas y necesidades que una comarca empobrecida y deprimida presenta. Los recursos son siempre escasos o limitados. En consecuencia deberán seleccionarse y priorizarse los objetivos y los programas que, tras el diagnóstico, se considera que pueden contribuir mejor a su avance económico y la mejora social, en especial de los segmentos de población más desprotegidos.

En todo plan o programa estratégico de desarrollo rural, por ello, se han de definir y seleccionar, en función de los diagnósticos y de los objetivos previamente establecidos, aquellos programas o proyectos-tipo que deberán ser atendidos primeramente, cuáles lo serían con posterioridad, y aquellos otros que no tienen cabida en el horizonte de duración del plan. Simultáneamente a este **cronograma de prioridades** habrán de determinarse los medios y recursos asignados, individualmente y por programas, y el lugar, o lugares, a los que podría darse preferencia a la hora de intervenir, y en dónde atender al público. En función de los valores y las demandas -incluso de las ofertas de participación económica y social- de la comunidad local, y de los previsible efectos esperados, deberán ser definidos (a ser posible previamente) unos **criterios de priorización globales e integrados**.

Por contra, y dado su enfoque estratégico, los proyectos concretos financiar dentro del plan deberán surgir de la iniciativa privada o de las instituciones locales ocupadas del desarrollo comarcal aunque conviene, en alguna ocasión, impulsar "proyectos movilizadores". Según ANDER-EGG (1995) *"el establecimiento de prioridades (en la selección de programas y proyectos movilizadores) es una decisión política pero, para ser realista y viable, debe apoyarse en criterios técnicos valederos"*. Es también precisa la *micropolítica* de nivel local, tanto si corresponde a proyectos individuales o familiares como si nos hallamos ante programas o grandes proyectos de

grupos o sociedades que faciliten la actuación de los emprendedores. Cuando la solución de un problema preocupa a la población implicada, y a sus líderes de opinión (o políticos o sindicales), mayores serán las posibilidades de lograr que se movilice para hallar una solución. También se incrementarán las probabilidades de éxito del plan comarcal si se cuenta (o se consigue) un buen respaldo institucional y/o político.

Con frecuencia, empero, la posible estrategia de acción para una comarca no se delimita con nitidez, o bien nos hallamos ante diferentes opciones. En ese caso se hace necesario llevar a cabo una **“exploración de las alternativas de intervención”**, Esto conlleva el examen de las formas de intervención, los posibles efectos consecuentes, la determinación precisa de la población afectada y sus características, y su predisposición a colaborar. También la gravedad del problema a resolver, el estado de maduración de éste, el grado de implicación ciudadana, la colaboración de las administraciones públicas, etc.

Existen muchos criterios e instrumentos técnicos para racionalizar y asignar prioridades a la solución de problemas de índole general e intentar lograr los mejores resultados. Algunos de ellos, que aparecen en bibliografía especializada en técnicas de valoración y evaluación de programas y/o proyectos, son los siguientes:

- Elaboración de una parrilla de análisis pluridisciplinar y pluripersonal a través de convocatoria y el trabajo de expertos.
- Método HANLON
- Método DARE
- Aplicación de la Teoría de Juegos y los mecanismos de negociación y compensación entre expertos y/o especialistas.
- Método de Ponderación de Criterios de Selección o de Metas Ponderadas en función de los objetivos marcados de una forma cuantificada en términos de beneficio, renta familiar, empleo, etc.
- Técnicas de programación (lineal, cuadrática, etc.) y aplicación del método SIMPLEX, en las que se maximiza una función objetivo limitada por una serie de condiciones.
- Uso de escalas de medida que permitan valorar y discernir la posible incidencia sobre la población y los recursos naturales comarcales.
- Comparación por pares de proyectos en función de sus objetivos, planes de trabajo y/o periodo de maduración.
- Teoría de la utilidad y programación multicriterio, asignando cargas y pesos a la función objetivo y repartiendo los proyectos por clases de objetivos o de criterios que los agentes sociales prefieren, (DUNN, 1994).
- Asignación directa de la ayuda al proyecto, en función de la característica de los demandantes: nivel formativo, solvencia, experiencia previa, grado de asociacionismo, mercado, destino de la producción, etc.

- Ordenación de problemas (y proyectos para darles solución) según importancia en función de criterios económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales.
- Método coste/beneficios del programa sectorial o del proyecto concreto.

Un método muy simple alejado de la sofisticación, y, en ocasiones, la artificiosidad de algunos métodos cuantitativos en el diagnóstico y análisis de la importancia del problema y la capacidad del programa para darle una solución es el siguiente:

1.- Valorar cuantitativamente la importancia del problema: por ejemplo muy considerable, bastante considerable, considerable (condicionado), poco considerable, nada considerable, asignando pesos de 1 a 5, o una escala similar.

2.- Valorar la capacidad del programa para dar solución al problema: muy considerable, bastante considerable, considerable (condicionado) poco considerable o nada considerable.

3.- Valorar el nivel de decisión existente: muy considerable, bastante considerable, considerable (condicionado), poco considerable o nada considerable.

4.- Valorar el impacto del programa, procediendo de la misma manera.

Normalmente deberá evaluarse diferenciadamente cada programa específico o parte sectorial del plan. Con el análisis efectuado de todos los programas se puede llegar a una especie de "**árbol de valoración**", que sumados todos ellos, facilitan la adopción de la decisión más pertinente en cuanto a la prioridad asignable y su posibilidad de ejecución.

Terminada la valoración de los programas ésta habrá de integrarse en el plan comarcal y proceder de igual forma: valorar la totalidad del plan, incluida su estrategia general, la coherencia y el grado de respuesta a las demandas de la sociedad comarcal.

Finalizado este proceso de priorización restaría adoptar estrategias adecuadas para la implementación y la ejecución del plan adoptado finalmente. En este sentido, y en relación con los problemas de motivación ciudadana que más frecuentemente se suelen plantear en materia de desarrollo rural y que han de ser contemplados y ponderados en la evaluación, se ha elaborado el siguiente cuadro, que completa en parte el de AGUILAR (2001):

**MÉTODOS Y TÉCNICAS PARA IMPLICACIÓN Y
MOTIVACIÓN CIUDADANA**

PROBLEMAS <i>(Causas del problema)</i>	TIPO DE ACCIÓN NECESARIA <i>(Estrategia)</i>	MÉTODOS Y TÉCNICAS <i>(Tecnología apropiada)</i>
Falta de conocimientos técnicos y generales de la situación de postración.	INFORMACIÓN GENERAL Y ESPECÍFICA	Proyectos de I+D y transferencia tecnológica. Carteles, radio, televisión, prensa, charlas, folletos, exposiciones, materiales audiovisuales, Internet, etc.
Influencia negativa de otras personas y de los "media" urbanos.	APOYO Y REFUERZO DE LIDERAZGO	Grupos de autoayuda, grupos de discusión, asociaciones y clubes, consejo familiar, etc.
Falta de aptitudes y actividades.	FORMACIÓN Y CONCIENCIACIÓN SOCIAL	Programas formativos finalistas. Programas de demostración, estudio de casos, talleres, etc.
Cultura asistencial y desmotivación.	MOVILIZACIÓN DE RECURSOS DINANIZACIÓN SOCIOECONÓMICA	Programas contra la exclusión social. Entrevistas, visitas a grupos y organizaciones, reuniones comunitarias, animación y comunicación, encuestas institucionales, etc.
Conflicto de valores urbe-sociedad rural	ACLARACIÓN DE LOS VALORES Y TOMA DE CONCIENCIA DE IDENTIDAD COMARCAL	Improvisación, juegos, grupos de discusión, creación de marcas o logotipos y actividades lúdicas, audiovisuales, juegos de roles, sociodramas, etc.
Falta de articulación y de cohesión social	ORGANIZACIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA	Observación participante, entrevistas en profundidad, contacto con líderes, informantes cualificados, contacto global, foros comunitarios, grupos de creación participativa, organización de voluntariados, ONG(s) fórmulas de la economía social (cooperativas, sociedades, comunidades de bienes, etc.
Ingresos familiares y de la zona insuficientes	GENERACIÓN DE INGRESOS Y/O CONSERVACIÓN DE INGRESOS	Autoempleo, PYMES, técnicas de gestión, autoorganización, modificación de hábitos de consumo, servicios comunitarios (guarderías, comedores), huertas orgánicas intensivas. Estrategias de venta para productos locales.

(Sigue página siguiente)

<p>Alejamiento y aislamiento. Déficit de infraestructuras y equipamientos</p>	<p>CREACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS. INTERCONEXIONES Y MEJORA DE LAS REDES DE TRANSPORTE. ORDENACIÓN DEL USO Y GESTIÓN DEL PATRIMONIO RURAL. MEJORA DE CALIDAD DE VIDA</p>	<p>Normativas urbanísticas y para conservación del patrimonio y medio ambiente. Protección de la estética y “escena” local. Reciclaje de residuos, etc. Atención a servicios de proximidad.</p>
<p>Insuficiencias en las instituciones</p>	<p>VERTEBRACIÓN SOCIAL (FOMENTANDO ASOCIACIONISMO Y LA COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN</p>	<p>Instrumentos jurídicos, económicos y financieros. Enfoque integrado y global de la planificación y gestión público privado. Cooperación y partenariado. Integración en redes y debates a diferentes niveles. Refuerzo de relaciones con universidades y centros de I+D</p>

Fuente: Reelaboración a partir de AGUILAR M. J. (2001).

4.8. DETECCIÓN DE CONTINGENCIAS.

Cualquier plan global de acción social, como éste de desarrollo rural cuyo enfoque y estructura venimos proponiendo, engloba un gran número de cuestiones sociales, económicas, medioambientales, culturales, institucionales y políticas. Esto hace difícil la toma de decisiones, e indudablemente condiciona su adopción por parte de los interesados. Establecidas las prioridades de trabajo y el plan de acción es preciso, antes de actuar, detectar o prever también algunos elementos de bloqueo que pueden impedir u obstaculizar la realización de los programas y las estrategias seleccionadas, y a los cuales habrá que hacer frente y poner remedio. Es lo que suele denominarse como **contingencias**.

Para descubrir esos elementos y enfrentarse a ellos no hay evidentemente un enfoque único y válido para todos los casos y situaciones, pero sí cabe hacer sugerencias válidas para abordar algunos casos más frecuentes:

- **Identificar los actores sociales interesados, implicados y afectados** por las acciones del plan, sea directa o indirectamente. Es útil distinguir los líderes sociales, las minorías activas, los formadores de opinión, etc., y discernir como éstos perciben, o piensan (bien o mal). Se deberá consultar a los “*ciudadanos de a pie*”, los objetivos, las estrategias, los instrumentos (marco legal, financiación, infraestructura, etc.) y la oferta de apoyo y compromisos institucionales que dentro del plan, se incluyen o proponen.
- **Definir, en lo posible los intereses, las motivaciones y la lógica de acción y evolución individual, colectiva y social**, a fin de prever y solven-

tar posibles disfunciones y conflictos entre las medidas a adoptar y los intereses y exigencias de los sectores sociales; y entre éstos últimos y los responsables de tomar decisiones.

- **Prever y neutralizar la conducta de aquellos actores sociales que puedan oponerse o influir negativamente en los programas diseñados.** Lo que comporta una serie de pasos previos:

- Conocimiento de las fuerzas sociales e institucionales de la comarca.
- Una estimación de su poder e influencia.
- Comprobar su interés por los programas de desarrollo y si estarían interesados en emprender proyectos concretos o revisar sus planteamientos previos.
- Estimular a la constitución de alianzas que favorezcan su implicación y participación en el plan, en programas sectoriales, o en proyectos concretos.

- **Establecer, sobre bases realistas, un plan de contingencias, (de actuación y de respuesta), en situaciones de riesgo,** incluyendo medidas:

- *Preventivas*, para reducir la posibilidad de que surjan reacciones en contra del plan.
- *Cautelares*: aplicables en el momento en que aparezcan señales de alarma.
- *Reactivas*: a emplear cuando se produzca el hecho contingente negativo, una situación de riesgo o una amenaza a la viabilidad del plan global estratégico, a un programa sectorial o a un proyecto-tipo. En especial contra la que sirvan como ejemplo por su innovación, creatividad y/o originalidad.

Revisadas estas posibles contingencias, el camino para la ejecución del plan de desarrollo rural comarcal parece abierto. Lo que debe servir para arbitrar, sobre bases realistas, los métodos y técnicas apropiados para gestionarlo lo más correctamente posible mediante la concertación y la participación de la base social sobre la que deberá apoyarse.

4.9. EL PERFIL DEL ANIMADOR O AGENTE DE PROMOCIÓN SOCIOECONÓMICA.

En la mayoría de los países del mundo hoy día más que una necesidad es una *obligación* definir y ejecutar una auténtica política integral de desarrollo de su mundo rural. Una política que sea más abierta, y que no contemple únicamente los aspectos productivos o de dotación de infraestructuras, sino también la ordenación territorial y los presupuestos medioambientales y de bienestar social y de calidad de vida.

Pero el asunto vital a decidir, y a prestarle la mayor atención, además de cómo esta política de desarrollo rural es elevada a la práctica cotidiana, es el de quiénes son los actores encargados de ejecutarla e impulsarla. Para la primera premisa parece claro que deben ser fundamentalmente los agentes económicos y sociales públicos y privados de la comarca los que protagonicen el cambio y la modernización de su orientación socioeconómica; y para la segunda, las formas de actuación varían en función de la situación de la zona, las características de sus instituciones y del contexto institucional, técnico, social, político y organizativo en que se vaya a actuar.

En un mundo donde los cambios se suceden a velocidad vertiginosa, la actuación aislada de los emprendedores del mundo rural, además de insuficiente en gran medida se revela ineficaz. Son necesarios verdaderos **“agentes de cambio”**, cualificados para trabajar en equipo y difundir los nuevos conocimientos técnicos, formar a la población rural y de transmitir conocimientos y experiencias útiles para hacer surgir nuevas iniciativas. Pero también capaces, en un proceso de retroalimentación, de adquirir y hacer suyas las principales reivindicaciones locales y transmitir las soluciones más convenientes. Toda esta compleja actividad se engloba hoy día bajo el nombre de **animación socioeconómica** y sus ejecutores **“agentes, técnicos o especialistas de promoción del desarrollo rural”**.

Aunque la estrategia de animación comenzó a aplicarse hace ya más de un siglo en varios países europeos (Francia, Alemania) a través de los programas de Educación Popular su actual conceptualización ha bebido, y resulta heredera, si no directa sí colateral, del espíritu rupturista surgido con los movimientos sociales creados en los años 60; y en particular los inspirados en los elementos asociativos, participativos y antijerárquicos de mayo de 1968. Tras esos acontecimientos en Europa, en EE.UU y en otros países, tuvo lugar una apreciable democratización de la toma de decisiones en los aspectos ligados al acceso y difusión del conocimiento y la cultura, en la aproximación de las instituciones a los ciudadanos y en la vertebración y fortalecimiento de la sociedad civil local. En definitiva en la animación y promoción de la acción colectiva que conduce a la **“construcción social de un desarrollo integral”**.

Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua la palabra *animar*, entre sus varias acepciones y para el caso que nos ocupa, etimológicamente significa dos cosas:

- Excitar a una acción.
- Dar movimiento, calor y vida a un concurso de gente o a un paraje.

La definición es, a nuestro juicio, un poco alicorta, pero que, de todas formas, abarca diferentes dimensiones del tema:

- Intervenir para que se actúe.
- Organizar y movilizar a la gente, (o a un territorio y a sus ciudadanos) para hacer atractivo un programa o una acción.

En definitiva contempla dos partes: la acción en sí, y la organización para la acción, lo que, como correlato, requiere el concurso de personas que la emprendan.

Hoy día con los profundos avances y mutaciones de las sociedades modernas, la necesidad de la animación es universalmente sentida; la diferencia en el modo de actuar estriba, como se ha dicho, en su enfoque, en el espacio físico, en los sujetos de la aplicación, en el contexto donde se aplique, y en el mayor o menor acierto de quienes tienen la misión de orientar, ganarse la confianza y organizar y conducir a la población y sus actores locales por la senda del desarrollo.

Actualmente la animación se practica en campos que abarcan los más variados ámbitos de la vida personal del individuo (la cultura, el deporte, el turismo, etc.), si bien en nuestro caso la que suscita nuestra principal preocupación es la animación socioeconómica, ya que estimamos que la función del **animador o promotor socioeconómico** es muy destacada, y ahora socialmente muy demandada en desarrollo rural.

En estos términos, una definición que sugerimos del **agente de promoción socioeconómica en desarrollo rural** podría ser: *“un técnico capaz de generar procesos de participación social que estimulen la aparición y consolidación de iniciativas económicas, sociales o culturales, ayuden a la valorización de sus estructuras económicas, sociales y ambientales, mejoren la calidad de vida de los ciudadanos residentes en el espacio rural, y favorezcan el fortalecimiento de un tejido social vivo del espacio rural afectado por el proceso”.*

La aplicación de un plan estratégico de desarrollo rural duradero persigue, como objetivo primordial, conseguir que, a medio plazo, cada asociación, colectivo, grupo o persona sea capaz de conocer y asumir sus principales metas y objetivos, e involucrarse en él plan, en tanto en cuanto se le aporten los medios e instrumentos que le permitan decidir, participar y controlar las acciones que conciernen más directamente a la población local.

En muchos países han existido organismos o agencias, estatales o paraestatales que, de distintas maneras, incidían en el estímulo y el apoyo a las comunidades rurales, a las organizaciones locales y a los ciudadanos. El Servicio de Extensión Agraria en España -y otros organismos de nombre y objetivos similares en numerosos países- la tuvieron entre sus misiones. Si bien contaban y realizaban algunos programas de desarrollo su enfoque, en los años 60 y 70, se basaba ante todo en facilitar información y transferencia de tecnología en materia agrícola y ganadera con el fin de incrementar la producción agraria aplicando procedimientos de arriba-abajo, siguiendo el modelo norteamericano de transferencia de tecnología que se difundió por el mundo al adoptarlo el Banco Mundial.

Con el ya nombrado avance de las comunicaciones, la diversificación de actividades económicas, la urbanización de las costumbres y la presencia de interlocutores y/o actores sociales muy heterogéneos en el mundo rural, la misión del agente de promoción se ha vuelto más compleja, y por tanto también lo han sido sus funciones.

Ahora no se trata únicamente de suministrar un consejo técnico o de desatascar un proceso de gestión administrativa, sino más bien de crear lo que ILLICH (1973) ha definido como *“creación de estructuras y ámbitos de convivencialidad al servicio de la colectividad y no de un grupo, minoría o élite del poder”*. En definitiva el animador socioeconómico habrá de esforzarse por ir creando lo que los expertos han denominado como una *“cercanía vital”*, con los agentes económicos y la ciudadanía en general, para trabajar cooperativamente, y sin que esto suponga ninguna forma de dirigismo, paternalismo o intento de manipulación.

En definitiva, y resumiendo, a los animadores y/o agentes promotores socioeconómicos, les compete actuar como en las siguientes funciones:

FUNCIONES DE LOS AGENTES DE PROMOCIÓN RURAL

- Identificadores de la problemática del medio de trabajo y de sus habitantes.
- Realizar y disponer de un diagnóstico de los problemas locales y sus posibles soluciones.
- Catalizadores de las ideas emergidas de los ciudadanos.
- Idem. De los generados por los grupos y movimientos sociales.
- Formadores, aislados o en unión de estos colectivos del personal en tareas o técnicas innovadoras.
- Creativos, conceptualizadores y metódicos en ayuda para la emergencia y diseño de propuestas o proyectos.
- Promotores de ideas y de cambios de actitud en positivo entre la población rural.
- Anticipadores de posibles factores o contingencias facilitadoras (u obstaculizadoras) de la emergencia de nuevas iniciativas.
- Movilizadores de proyectos innovadores y programas específicos.
- Mediadores ante problemas de liderazgo o de gestión entre partes.
- Coordinadores de las acciones e instrumentos formativos, de capacitación y fomento económico y social.
- Transmisores de información o documentación.
- Reforzadores del tejido asociativo, económico, cultural o social de la zona.
- Estimuladores de la participación, la vertebración, cohesión y construcción social del plan comarcal.
- Contribuir a la gestión y/o de financiación adecuada a los proyectos presentados por las iniciativas privadas o públicas.

Actualmente, el animador, o **agente de promoción rural**—como preferimos denominarlo— que pretenda dar auténtico contenido y eficacia real a su labor debe poseer una mirada muy penetrante y clarividente sobre la realidad, compleja y problemática, de su zona rural en donde se halla inmerso; pero igualmente ha de tener los conocimientos que le permitan dar una visión prospectiva sobre la evolución y el porvenir que cabe esperar para todo el sistema rural. Más aún, los nuevos agentes o promotores del desarrollo rural han perdido frecuentemente su condición de funcionarios de antaño y, por tanto, su continuidad en la labor que desempeñan habrá de estar ligada a los resultados alcanzados.

Un plan de desarrollo rural diseñado e impulsado por una mancomunidad de municipios, un grupo de desarrollo o de acción local o comarcal, etc. no puede realizarse ni gestionarse individual y aisladamente, y, antes bien, precisará de la solidaridad de diferentes organismos, de técnicos y de especialistas en numerosas materias. Esta tarea, con frecuencia tampoco podrá ser cubierta sólo por los agentes de promoción ubicados en el propio territorio. Deberán estar en contacto, y mantener fluidas relaciones, con especialistas y expertos ajenos que asesoren y complementen su actuación: especialistas en economía y gestión empresarial, en marketing, en valoración de proyectos, en temas de la U.E. y con otros organismos especializados en planificación y programación, en técnicas de comunicación social, en normativas sectoriales, en dinámica de grupos, etc.

Pero además será preciso que el agente de promoción rural cuente con una posibilidad efectiva para poder formarse y estar al día continua y gradualmente en nuevas tecnologías y/o normativas. Y, mediante su integración en equipos, de aconsejar en materia económica y técnica a los emprendedores, y así facilitarles la adopción de las decisiones adecuadas. Como también ha de estar dotado de un alto sentido de responsabilidad.

Aunque algún país, como Francia o Bélgica, tienen bastante definido el perfil profesional y humano del agente de promoción rural, éste no es el caso de la mayoría de los países y en especial de los menos desarrollados. En función de sus tareas principales cabe no obstante definir unos cuantos prototipos:

- Aquellos agentes que atienden fundamentalmente los aspectos de la **difusión** y la **comunicación** de ideas, experiencias, propuestas, innovaciones, tecnologías, etc.
- Los que se especializan en la **formación del capital humano** a través de cursos, seminarios, jornadas, etc.
- Los especialistas en **promoción de actividades** económicas, del cooperativismo, la comercialización en común, etc.
- Quienes se ocupan de la **organización de grupos de interés** para la consecución de una mayor calidad de vida y la resolución de los problemas y las necesidades de la gente de la zona.

Así pues, no existe una metodología única que pueda ser utilizada en todos los procesos de animación. A lo más que puede llegarse es a suministrar estrategias y orientaciones o propuestas sobre el modo de actuar. Entre ellas no debe faltar el componente de estimular la participación y la implicación de la población local desde la fase de concepción y hasta la finalización del plan de desarrollo comarcal con el proceso de evaluación. Participación que habrá de ser flexible y adaptada a la problemática y situación de cada momento, y abierta a los intereses, preocupaciones y limitaciones que la sociedad local tiene a la hora de intentar resolver sus problemas de bienestar y calidad de vida.

4.10. CONSTITUCIÓN DE UNA AGENCIA DE DESARROLLO RURAL

Actuar eficazmente en desarrollo rural entraña la necesidad de una buena coordinación del conjunto de administraciones públicas con las agencias de desarrollo y también con los agentes económicos y sociales localizados en el término de actuación. Entre todos deben trabajar en red y tener como "manual" el plan de desarrollo rural comarcal vigente. Por ello creemos que es importante que, conjuntamente, ambas instituciones y la sociedad local den un paso más y constituyan una macroagencia que vamos a denominar Agencia de Desarrollo Rural de ámbito comarcal.

Estas agencias de desarrollo son hoy día muy frecuentes en las áreas más deprimidas de los países desarrollados, en especial en Europa, tomando como modelo las primeras "Local Enterprises Agencies" del Reino Unido y los Centros Tecnológicos de Alemania (VÁZQUEZ BARQUERO, 1993). Se ha tratado con ellas de hacer frente al fracaso de muchas políticas centralistas que no respondían a las características diferentes de los entornos territoriales, ni a las peculiaridades de sus recursos humanos y sus sistemas económicos, social e institucional. Así, estas agencias se constituyen en "organizaciones de mediación entre el Estado, el mercado y la sociedad a través de las cuales se instrumenta la estrategia de desarrollo local" (rural en nuestro caso) (VÁZQUEZ BARQUERO, 1993 op. Cit.). La complejidad y burocratización del Estado tradicional, junto con la demanda social de una mayor democratización en la toma de decisiones, han sido los motores que han impulsado la constitución de estas entidades.

Estas agencias han de poseer una gran flexibilidad para adaptarse a las características del tejido productivo local, normalmente de PYMES y microempresas, así como a la estructura demográfica, cultural, ambiental y de las infraestructuras del territorio. Con todo ello han de ser capaces de conformar una visión integral de sus problemas, seleccionar las técnicas adecuadas para afrontarlos y orientar junto con los principales actores y líderes locales, el proceso de desarrollo de, como venimos diciendo, su comarca. Véase el siguiente esquema:

FUNCIONES DE LA AGENCIA DE DESARROLLO RURAL

- Creación de una imagen positiva y proactiva del territorio.
- Diagnosticar los obstáculos y las potencialidades de la comarca.
- Difusión de innovaciones y conocimiento.
- Promover un mejor aprovechamiento de las potencialidades de los recursos locales: físicos, ecológicos, humanos, tecnológicos, asociativos...
- Favorecer la creación de nuevos empleos y profesiones en sectores de futuro.
- Animación, apoyo y asesoramiento a las empresas comarcales.
- Influir en la orientación del ahorro y la inversión hacia la generación de más renta y empleos en la zona.
- Diseñar programas de formación finalistas, y enfocados hacia las necesidades de las PYMES, cooperativas y microempresas locales.
- Mantener un contacto permanente con universidades y centros de I+D, a fin de posibilitar la difusión y adopción de tecnologías apropiadas por parte de las empresas.
- Fomentar la cooperación empresarial, la participación y el "partenariados" de las empresas locales.
- Evaluación permanente de las necesidades en infraestructuras, equipamientos, servicios, formativas, financiera, etc. de la comarca que permitan una autogestión de un desarrollo duradero.
- Influir en la coordinación de las políticas publicas de actuación sobre la comarca en esa dirección.
- Realización de una planificación estratégica para la comarca y revisión periódica de sus metas y objetivos.

Por último, conviene insistir en que la labor de esa agencias resultará más fácil y cómoda cuando cuenta con el protagonismo del conjunto de su sociedad local organizada: con asociaciones empresariales y sindicales, con asociaciones de intereses sectoriales (de agricultores, de comerciantes, artesanales, de turismo, etc.) con las organizaciones de cooperativas, con asociaciones femeninas, juveniles y vecinales, con grupos, peñas culturales y deportivas, con las ONG(s) y otros grupos intermedios y solidarios, etc., etc. Todos, a través de los cauces democráticos de participación que se establezcan, deberán contar con representación en la Agencia. Posteriormente se cometa con más detalle este aspecto.



5

LOS ASPECTOS CLAVE DEL DESARROLLO RURAL

5. LOS ASPECTOS CLAVE DEL DESARROLLO RURAL.

Antes de continuar cabe hacer un inciso para subrayar y enfatizar una *idea-fuerza* importante: el desarrollo rural no es un proceso automático o instantáneo, que venga dado “*per se*”, sino que, como se viene afirmando, éste ha de prepararse, arbitrarse y adoptarse a través de procesos y medidas que lo propicien y fortalezcan.

5.1. CONSTRUIR UN ENFOQUE.

Para que un plan de desarrollo rural realmente sea efectivo, tenga un impacto duradero y responda a criterios de equidad social, ha de trascender a las élites locales, que son las que normalmente se hallan más al tanto de las ayudas y los instrumentos de apoyo institucional. Hay que **sondear y seleccionar los individuos o colectivos con actitudes más positivas** -que no siempre coinciden con las élites- potenciando y favoreciendo su integración en el objetivo central de desarrollo. La predisposición y actitud favorable por parte de los recursos humanos más emprendedores es un factor decisivo en el éxito del desarrollo rural de una comarca. Hemos de conseguir que la mayor parte de los individuos y las organizaciones de la sociedad civil local expresen sus aspiraciones, sus alternativas y hagan valer sus derechos; lo que sin duda redundará en la buena calidad del programa.

Al territorio no se va como pionero o colonizador. Las zonas rurales cuentan ya con una cultura, una identidad y un acervo propios de gran riqueza y valía que deberán aprovecharse. El **respeto y la recuperación del conocimiento local**, de esta cultura autóctona y tradicional es un elemento importante para asegurar el progreso de todo programa. Así también se ha comprobado, y se propugna por todos los organismos especializados en materia de planificación del desarrollo rural.

El progreso de un territorio rural debe descansar también en la **imagen del territorio y de sus productos**, en su identidad ligada a hechos históricos o leyendas, o bien asociado a las características del medio natural, la población, los recursos naturales o la actividad económica. En desarrollo rural es importante, por ello, que el trabajo se efectúe sobre **áreas homogéneas**. En España lo más apropiado serían las comarcas, las cuales si bien no reconocidas oficialmente a nivel estatal (sí lo son en Cataluña), suelen disponer de historia, pasado o presente comunes. La creación de museos etnológicos o etnográficos, de centros culturales y bibliotecas, la recuperación de yacimientos arqueológicos, la restauración del patrimonio comarcal (edificado, natural, económico), la revitalización de talleres y prácticas artesanales, la promoción de fiestas y costumbres populares, etc., contribuyen a estimular el sentido de pertenencia a una **comunidad viva**, y a que la propia sociedad rural sea más propicia y solidaria a la hora de capitanear su desarrollo comarcal.

Cada día son más numerosos quienes desde el mundo rural ya no esperan que la Administración Pública aporte la solución a sus demandas y toman en sus propias

manos la responsabilidad de intentar resolver los problemas educativos, culturales, económicos, sociales, sanitarios de equipamiento y alimentarios. Por doquier están creciendo y multiplicándose las asociaciones, las agrupaciones, las peñas, grupos y las organizaciones de muy diversa índole, y emergiendo una *sociedad civil*, que se rebela contra la pasividad, la *cultural asistencial*, el esperar *cruzados de brazos* a que las soluciones vengan desde fuera. Estimular este caudal de solidaridad y cooperación, **reforzar la cohesión de la sociedad civil**, como centro de las iniciativas de desarrollo sólo puede redundar en frutos positivos.

El **capital humano**, es otro factor clave que favorece, e incita, las posibilidades de la población a tomar iniciativas, gestionar y asegurar el éxito del plan de desarrollo. Interesa, por tanto, invertir en la mejora de ese capital. En los países con cierto nivel de prosperidad económica, difícilmente la actividad agraria va a generar ya más empleo que el ahora existente, enfrentada al reto del cambio tecnológico, socioeconómico y laboral, y a la necesidad de lograr una mayor competitividad en el marco de la liberalización económica, los acuerdos internacionales y los cambios en el entorno geopolítico. En definitiva, los agricultores, los habitantes del mundo rural en general, deben contar con aptitudes para hacer frente a los nuevos desafíos. Es fundamental en desarrollo rural disponer de población capacitada, de unos verdaderos profesionales, de una oferta de artesanos y técnicos cualificados, y contar con una clase media activa, informada e interesada por adquirir permanentemente conocimientos. Con los recursos humanos adecuados es posible afrontar mejor los retos que el fin de siglo plantea a nuestras zonas rurales.

La **acuciante necesidad de alcanzar un desarrollo duradero global y humano** que proteja nuestro amenazado hábitat común -y la cumbre sobre el cambio climático de Kioto de Diciembre de 1997, continuación de la de Río del 92 lo reitera- y asegure una correcta gestión del medio ambiente y los recursos naturales exige también la adopción de decisiones muy importantes. Decisiones que afectan a todos los campos de la actividad humana, pero en especial a los aspectos básicos del medio rural como son el agua, los suelos, los diferentes ecosistemas y los equipamientos. La deficiente planificación o su uso incorrecto puede agravar los problemas que afrontan muchas áreas rurales y amenazar, a medio plazo, la viabilidad de sectores como el agrario o el bienestar y la capacidad de acogida del turismo en un territorio. Una política positiva en relación con el medio ambiente y la preservación del entorno, responde, por otra parte, a una demanda social creciente y contribuye a crear riqueza y empleo cumpliendo cuatro funciones importantes: producción, protección (de recursos, de paisaje y de patrimonio), ser lugar de ocio, y obtentora de productos locales a través de tecnologías y métodos más ecológicos.

Por otra parte, es de todo punto importante la **adopción de nuevas tecnologías** (de comunicación, de información, de producción, etc. de organización), y la participación de las PYMES rurales en los programas de investigación y transferencia de tecnología a fin de asegurar su competitividad y el acceso al progreso técnico y a una serie de servicios. Numerosas tecnologías pueden hoy aportar una contribución benéfica al desarrollo rural como productoras de bienes y servicios avanzados (p. ej. el *teletraba-*

jo a través de aplicaciones informáticas), como útiles para trabajar y mejorar la oferta de los productos rurales, para acceder a otros bienes y servicios, en la colaboración interempresarial y como poderosos instrumentos para mejorar la calidad de vida y el bienestar de la comunidad rural y hacerla más atractiva a los visitantes.

En la promoción del desarrollo rural, si se desea lograr una sociedad más cohesionada, solidaria y éticamente más justa han de atenderse preferentemente a las políticas de igualdad y a aquellos colectivos considerados como los más marginados de la sociedad: jóvenes, parados mayores de 40 años y/o de larga duración, discapacitados, minorías étnicas, personas de la tercera edad, inmigrantes, refugiados. En nuestras sociedades avanzadas es causa de fractura social la escasa atención que, con frecuencia, se presta a los colectivos antes citados: a los parados, a nuestros mayores, a los afectados por alguna drogadicción o dolencia, a los desarraigados y excluidos socialmente, etc. Aunque el mundo rural suele ser más receptivo ante las necesidades comunitarias y de utilidad social, aun resta mucho por hacer. Incluso para que este mundo rural obtenga valor económico a través de lo que se ha venido en denominar como **yacimientos de empleo, servicios de proximidad**, etc. Por ejemplo en los campos de la preservación del paisaje, los valores ecológicos, y del patrimonio cultural, el cuidado de las personas mayores, la infancia o de personas con algún tipo de minusvalía o deficiencia, etc.

El enfoque de la planificación estratégica parte de una premisa derivada del hecho contrastado de que el desarrollo rural se genera con una mayor sostenibilidad y probabilidad de supervivencia cuando en él participan y se implican la mayor parte de los agentes económicos y sociales de la zona: las organizaciones empresariales y sociales, las instituciones tecnológicas y científicas, los *grupos de interés* y las asociaciones, el voluntariado y, los distintos niveles de la administración pública, incluyendo, con frecuencia, a diversos organismos internacionales: FAO, Banco Mundial, OIT, OCDE, Unión Europea, Unesco, FMI, etc. De esta manera se logran evitar los riesgos que conlleva la aplicación de algunas políticas sectoriales y, por contra, su integración refuerza y crea **sinergias** e interacciones positivas. Conseguir esta **participación social**, esta responsabilidad compartida, de los actores sociales, la movilización de sus esfuerzos e ideas y capacidades, y la obtención de instrumentos y fuentes de financiación favorables es la forma de construir un auténtico **desarrollo rural integrado duradero** (o sostenible).

Desarrollo rural integrado que se apoya asimismo en criterios de **equidad social** y **democracia política**. Lo que exige un decidido compromiso, de la sociedad en general, y de la local en particular, en favor de los derechos humanos y los valores que sustentan la participación de todos en la toma de decisiones, la solución pacífica de disputas y los conflictos de intereses, la atención preferente a los problemas sociales y la garantía a los ciudadanos de poder ejercer un control del aparato institucional. Es por lo que la Unión Europea ha estimulado la creación de los Grupos de Acción Local (G.A.L.), concebidos con una *lógica de desarrollo*, y les reconoce el papel protagonista en aplicación de lo que la propia Unión denomina como "**principio de subsidiariedad**": autogestionar los problemas ciudadanos por la administra-

ción o el ente (público, privado o mixto) más próximo al ciudadano, siempre y cuando demuestre capacidad para resolverlos eficazmente. Un lema lo define: "pensar en local y actuar globalmente".

Normalmente los gobiernos promueven la participación ciudadana a través de los órganos políticos representativos (más o menos) de la administración local o regional, o bien mediante sus asociaciones profesionales o cooperativas. Pero con frecuencia este procedimiento es utilizado para lograr los objetivos gubernamentales más que para atender las necesidades reales del mundo rural. Para que un desarrollo rural sea auténtico y sostenible hay que posibilitar las fórmulas sociales que promuevan la participación popular y el **asociacionismo autóctono desde abajo**, a todos los niveles y con todos los fines: culturales, económicos, sociales, ambientales, recreativos, de comercialización y distribución, etc. En el Plan de Acción sobre Participación Popular aprobado por la FAO en 1991 y en el Programa 21 de la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (en su sección II) se pone gran énfasis en la necesidad de fortalecer el papel de la participación y la vertebración de los grupos sociales principales del ámbito rural: mujer, infancia y juventud, poblaciones indígenas, ONG(s), autoridades locales, los trabajadores y sus sindicatos, el comercio y la industria, la comunidad científica y tecnológica y, por supuesto, de los agricultores.

Pero, además de ello, la participación popular requiere la capacitación de la población y contar con **normas fórmulas jurídicas de asociación**, incluida la financiera, que posibiliten y contribuyan a la descentralización y garanticen el diálogo, la consulta y la adopción de decisiones sobre los intereses locales. Sin caer en un intervencionismo negativo, pero como el reconocimiento efectivo de unos derechos civiles, sociales y políticos fundamentales e inalienables de las personas y los colectivos sociales.

5.2. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO.

La pérdida de importancia económica de la agricultura y de peso social de los agricultores -que no es el caso del medio rural en general- ha entrañado apreciables consecuencias en aquellas zonas en donde la agricultura era el medio de vida fundamental o casi único de sus pobladores. El éxodo rural, la mayor movilidad de las personas, y la mundialización de los intercambios de bienes, mercancías e información, son otros hechos relevantes que inciden fuertemente sobre el mundo rural. Por otro lado, muchos planes o políticas sectoriales han sido concebidos y aplicados sin tomar en consideración la marcada diversidad y especificidad existente entre unas zonas y otras, e incluso la que existe dentro de cada una de ellas. El resultado final no ha sido más que un agravamiento de los problemas rurales, la agudización de las diferencias inter e intraterritoriales, y la preocupación creciente de muchas instituciones por la pobreza y la postración de lo que se ha venido en llamar *zonas rurales frágiles* o *zonas rurales desfavorecidas*. Problemas y diferencias territoriales que, en definitiva, han generado un **proceso de desarrollo desigual**, explicado, en parte, por alguno, o todos, de estos factores:

- Las características de tipo físico, orográfico y climático del territorio.
- Los avatares históricos sufridos por sus pobladores.
- La estructura de la población y su conformación demográfica.
- La dotación y explotación de los recursos naturales, paisajísticos y ambientales.
- Las actividades económicas implantadas.
- Las dotaciones en infraestructuras y equipamientos básicos.
- La formación (general y tecnológica) de su capital humano.
- Los intereses y la articulación social de la población local.
- El rol desempeñado por los poderes públicos y las instituciones.
- La organización de la comunidad rural.
- La orientación más o menos intervencionista del sistema económico.
- La integración de la economía regional en bloques económicos internacionales, y las orientaciones emanadas de ellos.

En este contexto, si existe voluntad auténtica de hacer frente al desafío del desarrollo de las zonas rurales más deprimidas, una actuación descollante habrá de ser la de **reforzar las políticas entre cuyos presupuestos se hallen criterios de ordenación y equidad social y territorial que eviten las disparidades regionales**. Esto resulta necesario no sólo por razones de índole económica, sino asimismo para lograr una mejor conservación del patrimonio rural (arquitectónico, natural, arqueológico, etnológico), para alcanzar una mayor cohesión y vertebración social del territorio y, también, para contribuir a la revitalización y estabilidad política del país en su conjunto.

Esta acción social para la **"construcción del desarrollo"** responde a lo que se ha venido en denominar como **"desarrollo autocentrado"**. La, OCDE, en su grupo de trabajo sobre políticas de desarrollo rural lo asimila a la actuación en territorios similares a una comarca (*comté, freguesia, petites regions, county...*). Este modo de actuar se justifica porque permite descentralizar las decisiones y adaptarlas a las características multidimensionales y funcionales del territorio, a la par que se consigue una mejor adaptación entre los programas a implantar y los intereses de los ciudadanos sujetos activos de las políticas concretas. En términos simples y más técnicos: propicia la autogestión de la red social del desarrollo por parte de las instituciones y los poderes locales.

Con frecuencia se habla del mundo rural haciendo referencia a su tejido económico, (industrias, empresas, talleres) social y asociativo. Pero asimismo, éste es, cada día más, un espacio en donde se localizan bellos paisajes y entorno de acogida para actividades de ocio y esparcimiento, emplazamiento de infraestructuras, instalaciones para la mejora de la calidad de vida general y lugar de atención a determinadas demandas sociales y culturales de la sociedad global. Pero esto a su vez tiene como

corolario la necesidad de implicar a todas los poderes públicos en un verdadero **compromiso por su mundo rural**, que garantice su desarrollo sostenible. Si mutamos la palabra agricultores por habitantes del medio rural correspondería a lo que la Comisión Europea (1991) en su publicación sobre "Evolución y Futuro de la PAC" muy gráficamente indica: *"Es necesario mantener a un número suficiente de agricultores en las tierras. Es la única forma de preservar el medio ambiente, un paisaje milenario y un modelo de agricultura que es expresión de un modelo de sociedad"*. Pero este buen deseo exige una contraprestación en forma de asignación de recursos que potencie las "ventajas competitivas" (BECATTINI y RULLANI, 1996) el dinamismo de estos territorios, a través de una acción prosocial redundante en beneficio de sus moradores.

La praxis viene mostrando que el **enfoque territorial, la descentralización y la cesión a las comarcas del protagonismo en el proceso de desarrollo rural** permite mejorar la tarea de las instancias públicas, adaptar el modelo a las características particulares de cada ecosistema antrópico, y consolidar un tejido económico y una mayor cohesión social de las sociedades locales. Coincidimos con VÁZQUEZ BARQUERO (1988) cuando afirma: *"La estrategia de desarrollo local (nosotros preferimos el vocablo rural), pasa porque las colectividades locales y regionales asuman sus propias competencias, adquieran la capacidad de autofinanciación de los proyectos de cambio estructural y diseñen una estrategia viable de desarrollo local, que les permita superar sus propios problemas"*.

5.3. LA IMPORTANCIA DEL SISTEMA CULTURAL Y DE LA IDENTIDAD LOCAL.

El éxito de muchos planes de desarrollo en áreas rurales deprimidas es, con gran frecuencia, consecuencia de su implantación en áreas que ostentan un sistema cultural arraigado y que cuentan con unos valores sociales y una mentalidad común emprendedora y favorable hacia la ética del trabajo, el éxito empresarial y laboral. En definitiva aquellas comarcas que poseen una **identidad local diferenciada proactiva**, y predispuesta a participar y comprometerse en la defensa de unos valores e intereses comunes, reúnen el sustrato y las condiciones más favorables para discurrir por la senda del desarrollo.

No cabe duda de que los modos de producción y de relación de una sociedad capitalista, y hoy mundialmente interrelacionada, tienen una notable influencia sobre las pautas de producción y la organización económica y social de las comunidades rurales. Lo cual ha inducido a su vez a frecuentes cambios políticos e institucionales, en unos casos de forma positiva y en otros no tanto. Lo cierto es, y ejemplos los hay numerosos, que muchas comarcas han logrado prosperar y salir de situaciones económicas y sociales complicadas porque han reafirmado su fe en su patrimonio sus saberes técnicos y en la voluntad de prosperar. Son las comunidades rurales que ha combinado su modelo de *desarrollo rural endógeno y sostenible* con la adopción de ideas, conceptos o propuestas externas aplicables en el campo de la tecnología, las

telecomunicaciones y la organización¹⁴, y sin entrañar por ello una pérdida de su lógica funcional ni de su acervo local, tanto material como inmaterial.

McMICHAEL (1996) lo afirma refiriéndose a la diferenciación política y cultural en un mundo globalizado: *"En la medida en que los estados se descentralizan, se generan oportunidades para la renovación política local, a veces en forma determinante. A medida que se intensifica la integración global, las corrientes del multiculturalismo giran más rápidamente. Bajo estas condiciones, que incluyen la yuxtaposición de fuerzas laborales y comunidades étnicamente diferentes, las políticas de la identidad tienden a substituir a las políticas cívicas (universalistas) de la construcción de la nacionalidad. Igualmente, las regiones y comunidades ven la auto-determinación como auto-afirmación de su identidad más que con un fin político. Ella se extiende a la idea de la renovación cultural, lo cual incluye la recuperación de los conocimientos locales"*.

De esta manera, con esta capacidad de autogestión, se proyecta una imagen creíble y positiva a los ojos de la población y los grupos de interés que deviene en favorable de cara a su acción social y colectiva. El papel del agente o promotor del desarrollo en este punto sería destacado pues, serviría de **"elemento catalizador"** para mejorar aquella capacidad, favoreciendo los canales de coordinación de la información y la comunicación entre las estructuras y actores locales y los órganos planificadores, logrando así que no se desvirtúen los valores positivos de la comunidad comarcal. También habrá de procurar que los necesarios vínculos que la comarca mantiene con el entorno (próximo y lejano) tampoco los altere el plan de desarrollo rural comarcal. Que los efectos de la globalización y la mundialización no anulen lo que de positivo tiene el mantenimiento de unas tradiciones y un *"savoir faire"* propios.

Frente a una *cultura asistencial* y de la pasividad, frente a una cultura de masas, de mundos estandarizados e influibles, ante la carencia de marcos favorables al encuentro, la cooperación y la participación, el enfoque participativo de realización de un plan de desarrollo rural, lleva consigo alentar la identidad y la autoorganización de la población del territorio, movilizar la capacidad de sus recursos disponibles (ahorro, capital humano y cultural, PYMES mano de obra, etc.), y canalizar la prestación de asistencia técnica al servicio del plan y los proyectos concretos que de él vayan surgiendo.

Lamentablemente, y sin embargo, muchos gobiernos e instancias administrativas no son proclives a estos planteamientos de descentralización participativa, entre otras razones porque son conscientes de los costes que en forma de pérdida de poder e influencia, conlleva el fomento de las identidades locales y la participación popular en la organización y gestión del desarrollo.

¹⁴ Lo que en términos académicos se ha venido a denominar como la "lógica de la desmaterialización", es decir la adopción de servicios avanzados que permiten a las empresas y las administraciones ganar competitividad en sus producciones de bienes y servicios por gozar de las *ventajas comparativas* que la proporcionan esos servicios.

5.4.- MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGRICULTURA Y LA CADENA AGROALIMENTARIA

Históricamente, la agricultura, la ganadería y la cadena agroalimentaria como resultado de aquélla y un superior estadio de desarrollo, ha sido la actividad económica, social y laboral básica del espacio rural en la inmensa mayoría de los países del mundo. Todavía hoy aún en los países más desarrollados su aportación es básica para generar riqueza y empleo, ordenar y conservar el territorio de muchas de sus regiones. En Andalucía aún aporta el 14% del PIB total y la industria agroalimentaria representa el 38% del valor y el empleo de la industria regional. Alrededor de un 46% de las exportaciones andaluzas de bienes y mercancías proceden del sector agrario y agroalimentario. Un sector constituido habitualmente por PIMES y microempresas difundidas a lo largo del extenso territorio andaluz. Un sector constituido habitualmente por PIMES y microempresas difundidas a lo largo del extenso territorio andaluz.

Y este papel básico de la Agricultura lo ha desempeñado durante muchos siglos. La agricultura como fuente alimenticia de la población ha constituido un sector estratégico al que las autoridades políticas y administrativas han consagrado una atención preferente y protegido frente a amenazas exteriores que pusieran en cuestión su mantenimiento. Todos los países, en mayor o menor medida, han protegido y aun protegen a su agricultura y a su cadena agroalimentaria como **núcleo central de su sistema rural**. La Unión Europea comenzó a construirse a partir de su sector agrario, y todavía se le destina casi la mitad del (reducido) presupuesto consagrado a las políticas comunes gestionadas por la Comisión Europea: un 1,27% del PIB de los Estados Miembros.

Con la globalización y la liberalización de los mercados vinculadas o no, a acuerdos comerciales internacionales, se corre el peligro de que una serie de comarcas queden sumidas en la marginación y el abandono por falta de competitividad de sus estructuras agrarias y agroalimentarias, especialmente aquellas que puedan partir de un mayor índice de depresión socioeconómica. Es por lo cual, los principales organismos internacionales y la mayor parte de los países tienen a punto y financian planes o programas de modernización agraria y apoyo a sus unidades productivas.

Inspirándonos en las reflexiones del Grupo Columela¹⁵, la modernización del sector agrario y de la cadena agroalimentaria podemos definirla de este modo:

- Un sistema que sea **eficiente**, tanto desde el punto de vista tecnológico, como en el económico y el empresarial.
- Un sistema **económicamente competitivo**, en un proceso de adaptación permanente a la situación de los mercados y al contexto de las ayudas públicas disponibles y/o existentes.

¹⁵ El Grupo Columela fue una tertulia ("café rural") que funcionó durante los años 1996 y 1997 en Córdoba. En ella participaban, además del autor otros técnicos andaluces entre los que cabe destacar a Gerardo de las Casas, Fernando Ciria y Cristóbal Lovera.

- Un sistema que **valorice el uso y la gestión multisectorial y sostenible de sus recursos**: físicos y territoriales, naturales, culturales, patrimoniales.
- Un sistema que **garantice la dotación de capital** (humano y financiero) para la innovación el desarrollo tecnológico y la dotación de mejores infraestructuras agrarias y agroalimentarias.
- Un sistema **flexible y adaptable a las exigencias de los consumidores y de toda la sociedad**, en materia de preservación de la biodiversidad (vegetal y animal), la calidad, higiene y sanidad alimentaria, la protección sanitaria y del bienestar de los animales.
- Un **sistema solidario y de cooperación con el resto de la sociedad**, en materia de conservación del medio ambiente y de oferta de su medio rural para el desempeño de otras funciones (ocio, recreación, paisaje, "efecto sumidero", bosques, recursos naturales de calidad, etc., etc.), demandadas por un mundo globalizado y como legitimador de las ayudas públicas aplicadas en pro de los logros del Estado del bienestar.

Coinciden estas premisas con las nuevas "funciones" que la U.E. desea atribuir a su Agricultura y que recoge la Agenda 2000 (MASSOT 2001):

FUNCIONES DE LA AGRICULTURA EUROPEA

- **Función de competitividad**, estimulando una productividad y competitividad a fin de que sea viable sin el socorro, a menudo excesivos, de las subvenciones.
- **Función conservacionista**, fomentando los métodos de producción más compatibles con el medio ambiente y mejorando la calidad, la sanidad y la salubridad de los alimentos a través de las denominaciones de origen y otros signos de calidad, las agricultura ecológica e integrado etc.
- **Función territorial**, manteniendo los empleos, el paisaje y las tradiciones.
- **Función de gestión pública**, favoreciendo la corresponsabilidad de los Estados miembros y la simplificación de la normativa que rige en las OCM(s) y en las formas de industrialización, comercialización y distribución.
- **Función de legitimidad social**, justificando ante la opinión pública y el conjunto de la sociedad que las ayudas a la agricultura están en relación y cumplen con las "funciones que la sociedad atribuye y espera de sus agricultores" ("**guardianes de la naturaleza**")

Fuente: MASSOT (2001) y elaboración propia.

Tras la aprobación de la Reforma de 1992, y aún más con la Agenda 2000, la U.E. desea favorecer la adopción de “Medidas Agroambientales” (forestación de tierras, adopción de la agricultura ecológica, y de códigos de buenas prácticas, conservación de la biodiversidad y de determinadas ecosistemas, reducción del uso de agroquímicos y extensificación de las prácticas agrarias, etc), que tienden a la implantación del **“modelo de desarrollo sostenible”**, adoptado tras la conferencia de Río de Janeiro (1992), en el que sea compatible la actividad agraria y agroalimentaria y la revitalización del mundo rural, con la conservación del valioso patrimonio (natural, arquitectónico, cultural, etnológico etc) de las áreas rurales europeas.

El correcto funcionamiento del binomio producción-transformación y desarrollo del mundo agrario (y por extensión ya del rural) resulta ahora indispensable para ganar calidad de vida para todos los ciudadanos y ciudadanas de esta *aldea global* y, aún más, para poder asegurar a los que nos seguirán un porvenir más solidario y equitativo que el que hemos recibido del siglo pasado. Lo que, como correlato, requiere de los poderes públicos un compromiso más efectivo hacia esta política rural global que venimos propugnando. Una política que deberá tener en cuenta esa gran cadena que une desde el medio natural y la producción hasta el consumo y la salud.

5.5. LA OPCIÓN O PROPUESTA: LA DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA.

Los agricultores y las empresas agropecuarias, para bien o para mal en el mundo occidental y en la sociedades desarrolladas, con las transformaciones económicas, sociales y culturales experimentadas, y el desarrollo del gran mercado, son ya uno más, si bien destacados, de los componentes, del mundo rural, y ello pese a que aún ocupen más de la mitad del territorio. Hecho que, como correlato, ha conllevado a tres conclusiones importantes: pérdida de influencia social y alteración del papel social que desempeñan y van a desempeñar en el próximo siglo de un lado, en segundo lugar la necesidad de cambiar la óptica y las políticas en relación con el mundo rural de otro, y, como tercera reflexión, contemplar de otra manera la relación entre agricultura, el territorio, y el medio ambiente y los recursos naturales de cara a la sociedad del mañana. En definitiva actual para:

- Constituir un tejido económico sólido a través de la consolidación de empresas aprovechando alguna ventaja competitiva.
- Mejorar la calidad y las condiciones de vida en las zonas rurales.
- Crear más empleo fuera de la actividad productiva agraria.
- Preservar el patrimonio rural natural, arquitectónico, cultural, paisajístico, histórico, artístico etc.

El nuevo escenario macroeconómico, la evolución en la estructura del empleo y las nuevas demandas y funciones en materia ambiental y de calidad de vida del espacio

rural constituyen ya un reto importantísimo para muchas zonas rurales. Con la mundialización y transformación de la economía (que favorece la especialización), numerosas actividades tradicionales en el medio rural han desaparecido, corren el riesgo de desaparecer, o bien precisan de otro tipo de cualificaciones en quienes la ejercen, lo que afecta a la formación profesional y como resultado al tejido educativo, económico y social.

Pero para mejorar las perspectivas de la población rural, no basta hoy en día con actuar únicamente en mejorar la agricultura y sus actividades conexas, sino que deberá arbitrarse una “**estrategia multidireccional**” centrada en los anteriores cuatro objetivos fundamentales; económicos, sociales, patrimoniales y de bienestar y calidad de vida.

En muchas zonas rurales, especialmente en aquellas que se hallan alejadas de los grandes centros de consumo, no cabe esperar que sean las grandes empresas, o sus filiales, las que se establezcan y actúen como movilizadores de la dinámica desarrollista. Más bien este papel incumbe a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), y en especial a aquellas que tienen vínculos con la propia zona. Por ello las actuaciones en materia de promoción económica deberán tener presente la especificidad comarcal, tanto en lo que hace referencia a las características de los recursos utilizados, como en la formación empresarial y de la mano de obra y en su adaptación a la situación del mercado local.

Mediante la mejora de la cualificación de los recursos humanos, de las infraestructuras y los servicios y las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la informática y las telecomunicaciones, se está posibilitando una cierta movilidad y deslocalización de empresas hacia zonas rurales; pero aún habrá que ofrecer condiciones más favorables para que las PYMES aprovechen algunas *ventajas comparativas y/o competitivas* de muchos territorios rurales a fin de que lleguen a instalarse en ellos.

Asimismo es preciso adoptar medidas e instrumentos eficaces para garantizar un clima favorable a la creación y la gestión empresarial y evitar esfuerzos y gastos inútiles a las empresas. Que por la simplificación de trámites y de procedimientos administrativos, y/o unas mejores condiciones de financiación y crédito, se asegure una mayor productividad y rentabilidad a su empresa y en definitiva se favorece la percepción de mayores rentas. Lo que repercute en el mantenimiento y el crecimiento del empleo en la comarca.

El fomento de la estrategia de diversificación económica en las zonas rurales, mediante el impulso a aquellos sectores cuya expansión es conocida, o se aventura, y especialmente en el campo del turismo y los servicios, es permanentemente recomendado entre los especialistas. No siempre es fácil, ni posible, porque optar por la diversificación requiere unas condiciones especiales en recursos propios: abundancia de patrimonio y materias primas, capital humano, infraestructuras y servicios,

innovación tecnológica, acceso fácil a mercados, participación importante de los productores, conocimiento de "huecos" o creación de "nichos" de mercado, originalidad y calidad (de *savoir-faire*), financiación favorable, redes de comunicación y logística, etc.

El problema que suscita la diversificación de la oferta de muchas comarcas proviene, con frecuencia, del escaso volumen de producción que puede llegar a obtenerse, y que supone un hándicap relevante a la hora de mantener y comercializar en mercados abiertos. **Por ello es importante fomentar las alianzas y cooperaciones inter-empresas, promover la economía social, y estimular los productos de alto valor añadido que incorporen altas dosis de originalidad y exotismo y exploten su procedencia a través de imágenes de la comarca, de la marca, de la calidad del entorno, del sistema productivo, etc.**

Con la necesaria, y muy actual, política de prevención de los efectos contaminantes o polucionantes del medio ambiente, se exigen cada vez más tecnologías "limpias" por parte de las empresas y la aparición de "ecoindustrias" encargadas de prestar servicios para la obtención de productos más higiénicos y saludables desde el punto de vista de la preservación del medio natural. Esto supone una oportunidad cierta para muchas PYMES, emplazadas o que decidan localizarse, en el medio rural. A sus grupos de desarrollo rural les corresponde adoptar medidas activas que favorezcan su instalación y prosperidad.

Además de los problemas del medio ambiente el estado del **patrimonio etnológico y arquitectónico** es objeto de un interés social creciente. Interés que, sin embargo, no estaría traducándose en la obtención por parte de las zonas rurales de contrapartidas equitativas a la utilización y el disfrute de estos recursos por parte de la sociedad en general. Sería, pues, tarea destacada de los órganos locales y también de los agentes de desarrollo, lograr una buena internalización de las *externalidades* (positivas y negativas) que las zonas rurales aportan a la mejora de la calidad de vida. Y un procedimiento que lo hace factible es por la vía de la conservación, la diversificación de empleos y actividades económicas, y la promoción de aquellas iniciativas de ocio (turismo, deportes, caza, etc.) que incidan en la valorización de los recursos propios.

Progresivamente muchos ciudadanos (en edad productiva o ya jubilados) eligen establecerse en el medio rural siempre que éste le ofrezca unas buenas condiciones para poder trabajar o vivir, lo que es un aspecto que debe ser aprovechado. Para ello hay que decidirse a intervenir, y crear, bienes y servicios atractivos: redes interactivas y de colaboración, servicios para el cuidado de niños y a la tercera edad, ofrecer viviendas y equipamientos en condiciones favorables, programar actividades lúdicas adaptadas a colectivos específicos y/o personas discapacitadas, etc. etc.

En ocasiones ha dado igualmente frutos muy positivos alguna iniciativa particular de **trabajo artesanal** montada a partir del aprovechamiento de la experiencia de jubilados o personas en edad de retiro, que son requeridos para aportar sus conocimientos y tecnologías a fin de capacitar a jóvenes y otros colectivos en expectativa de empleo. La puesta a punto de alguna estrategia en ese campo sin duda faci-

lita la diversificación en los campos económico y laboral, contribuye a crear empleos, y a reforzar la vertebración social y la cohesión intergeneracional.

En definitiva la aplicación de una estrategia de diversificación para las zonas rurales no sólo es aconsejable por criterios de **equidad económica**, sino también por criterios de **equidad territorial** y de **equidad social**. El que todos los ciudadanos, habitando sea donde sea, disfruten de unos parámetros similares en cuanto a ingresos, acceso al mercado de trabajo y estándar de calidad de vida es la base para lograr la cohesión y solidaridad social del país así como fortalecer su estabilidad política. La puesta en valor juiciosa de sus recursos naturales y la búsqueda de nuevas posibilidades a través de la diversificación en los campos del turismo, la artesanía, los servicios, las tecnologías de la información, el fomento de la identidad local, etc. contribuye, y ha contribuido, a la prosperidad y al desarrollo duradero de muchas áreas rurales desfavorecidas.

En la Cumbre de los países de la U.E. sobre Desarrollo Rural (1996) celebrada en Cork (Irlanda) se insiste sobremedida en que se deberá apoyar la diversificación económica, con iniciativas privada y comunitarias, en base a inversiones, asistencia técnica y comercial, infraestructuras adecuadas, educación y formación, tecnologías de la información, reforzar el papel clave de las pequeñas ciudades como parte integral de las áreas rurales, promover el desarrollo de comunidades rurales viables, y recuperar el patrimonio y la vida de los pueblos. Una estrategia de diversificación económica que, para concluir en frases tomadas principalmente de un dictamen del Comité de las Regiones de Europa sobre la Carta Europea de Montaña (1993), la diversidad consecuencia de las características geomorfológicas y climáticas específicos -también históricas y culturales- *"representa un patrimonio excepcional que debe valorarse y salvaguardarse y cuya diversidad, identidad social, tradiciones y cultura deben defenderse y conservarse"*. Y para ello nada mejor que ponerlo en valor, mediante la provisión de unos servicios de calidad y unas políticas diferenciales, cooperativas e integradas en un plan regional, y comarcal que involucren a la respectivas administraciones, al sector empresarial y a la sociedad civil.

5.6. LA FORMACIÓN, DESAFÍO PARA UNA SOCIEDAD EN CAMBIO.

En el último medio siglo en la España rural se ha podido observar una profunda mutación. Fenómenos como la mecanización y tecnificación de los sistemas agrarios, la industrialización de la economía, la mejor y mayor prestación de servicios en los núcleos urbanos, la concentración de los estudios en las urbes medianas y grandes y cierto cambio de la percepción social sobre los agricultores, y el espacio rural han dejado a este, en numerosas comarcas del interior, vacío de personas, envejecido y, en ocasiones, demaciado masculinizado. Los jóvenes han emigrado ante las perspectivas de crisis y la falta de expectativas para permanecer en el medio.

Para conseguir la prosperidad económica, mantener la competitividad del tejido económico, crear empleo, frenar la exclusión social de parte de la población (especial-

mente de los jóvenes), y mantener la calidad de vida de nuestro mundo rural. la educación y la formación desempeñan un papel fundamental. Al margen de sus valores intrínsecos en la conformación de una sociedad culta y avanzada su contribución a la definición e implantación de un nuevo modelo de desarrollo también lo es.

En el “documento Delors” de la Comisión sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo (1994), se asevera que en materia de educación y formación , por sus efectos positivos, deberán traducirse en acciones en tres planos.

1. Lucha contra el paro mediante la mejora de la cualificación de los jóvenes y la recualificación del personal marginado por las alzas de productividad ligadas al progreso tecnológico.
2. Estímulo del crecimiento mediante el reforzamiento de la competitividad de las empresas.
3. Desarrollo de un crecimiento más rico en empleos por una mejor adaptación de la competitividad, general y específica, a la evolución de los mercados y a las demandas sociales.

La implicación del grupo de desarrollo rural y de los actores sociales de una comarca en la elaboración y realización de políticas activas en materia de educación, aprendizaje y formación profesional es determinante puesto que éso les permitirá adaptarlas a los requerimientos del mercado y la sociedad locales. Entre otras razones porque la movilidad y la flexibilidad de los empleos es creciente, y aquellos trabajadores y trabajadoras que están menos cualificados son quienes tienen más posibilidades de perder sus puestos de trabajo; o incluso de ser excluidos del mercado laboral.

Numerosas son las acciones que pueden realizarse en este campo:

- Favorecer las prácticas en empresas o en órganos encargados de la promoción y asistencia técnica.
- Propiciar una formación y aprendizaje más prácticos, flexibles y “a la carta”.
- Apostar por la formación continua, mejorar la coordinación entre las unidades formativas (incluidas las universitarias).
- Impulsar la cooperación y el asociacionismo entre las unidades económicas, las instituciones gestoras del desarrollo y el sistema social en general.
- Crear espacios de participación, en especial para los jóvenes de manera que sirvan de cauce de expresión de las inquietudes y propuestas de mejora del sistema formativo y su adaptación a las necesidades del mundo de la empresa.
- Utilizar los medios de comunicación para descalificar las posturas vejatorias hacia el mundo rural y, por el contrario, potenciar aquellos valores que lo hacen atractivo para vivir y trabajar en él.

En esta dirección la elaboración de programas formativos específicos pueden y deben desempeñar un papel activo de cara a crear oportunidades de empleo. Es fundamental arbitrar fórmulas formativas y recursos (económicos y formativos) al servicio de las empresas, en especial de las PYMES que, junto con la Administración, constituyen la base de las economías locales, y, por tanto, son las principales receptoras del capital humano. También –puesto que con ello se le abren nuevas expectativas y horizontes laborales- deberían vincularse las ayudas e indemnizaciones al desempleo a la realización por parte del beneficiario de algún tipo de tarea formativa o de práctica mixta educativa-práctica laboral.

Además de la Unión Europea, la ONU y sus diversos organismos (UNESCO, FAO, OIT, etc.) insisten en la necesidad de adoptar acciones políticas y programas que eleven la calidad de la enseñanza y la formación, y pongan el acento en la adaptación de las poblaciones emergentes del sistema educativo generalista a las demandas de innovación y aprendizaje. En un mundo interrelacionado y en velocísimo cambio en las formas y en los sistemas laborales y los tipos de empleo, la apuesta por la formación del capital humano es, además de una necesidad, la garantía de la futura prosperidad.

Y para hacer frente a las tendencias y los desafíos del mañana no basta únicamente con transmitir los conocimientos, el *know-how*, el *savoir-faire* de la zona. La internacionalización y globalización multinacional demanda una formación con unas perspectivas más amplias, capacitando a empresarios, técnicos y políticos para que puedan hacer análisis y diagnósticos sobre escenarios y entornos mucho más complejos. El mercado de trabajo del próximo siglo sin duda será muy distinto del actual, lo que hace muy necesaria una labor permanente de prospectiva para definir las nuevas profesiones emanadas de la demanda social. Demanda que, en los países más adelantados incidirá, claramente, en aspectos relacionados con el ocio, la atención a la tercera edad y a minorías discapacitadas o con dificultad de inserción laboral, y en la protección y conservación del medio ambiente y del patrimonio rural. En los servicios, pues, más que en los sectores extractivos y/o meramente productivos; y completando así la "**perspectiva multifuncional**" que la U.E. desea atribuir a su mundo rural.

5.7. LA CREACIÓN DE EMPLEO: UN GRAN RETO.

El principal y más arduo problema que han de afrontar la mayoría de los países, adelantados o no, en este tránsito entre dos siglos es el del paro y, como correlato, el de la mejora de las posibilidades de empleo para su población. Los Estados, y sus administraciones públicas, los "*paternaires*" sociales, los movimientos y grupos sociales y numerosos actores privados tratan en estos momentos de arbitrar primero, y aplicar posteriormente, estrategias y medidas con objeto de abrir las posibilidades laborales y crear, o mantener, nuevos empleos; sea en las zonas urbanas o, en nuestro caso, en el medio rural.

Como afirma el Libro Blanco de Delors sobre "*Crecimiento, Competitividad*" y *Empleo*, asistimos a un cambio de decorado geopolítico, demográfico, técnico y financiero en el escenario mundial. Esto exige acciones y planteamientos innovado-

res que competen tanto al desarrollo del espíritu empresarial, a las actividades laborales (incluido el autoempleo), a la educación y formación del capital humano, a la empleabilidad de nuevos profesionales, a la creación de nuevas tareas, a la adaptabilidad y flexibilidad del mercado laboral, a la especialización, la cualificación, y la organización de los métodos y sistemas de trabajo, a la movilidad funcional y los tipos de contratación de técnicos, especialistas o personal laboral, al desarrollo de una política de "actores", al rechazo de todo rasgo de xenofobia o de exclusión social por razón de raza, sexo, religión, poder adquisitivo, etc.

En el citado Libro Blanco se diseña un plan de acción articulado sobre 5 prioridades, a ejecutar mediante una serie de medios:

PRIORIDADES	MEDIOS
<p>1. Difundir la explotación de las tecnologías de la información</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lanzar proyectos europeos aplicados y servicios de interés público (transporte, salud, formación educación, protección civil) y reforzar la cooperación entre las administraciones.
<p>2. Dotar a Europa de servicios de base transeuropeos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar redes de base. • Idem. la interpenetrabilidad • Reforzar la coordinación entre las políticas de telecomunicación y las intervenciones de los fondos estructurales.
<p>3. Proseguir con la puesta a punto de un marco reglamentario adaptado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Suprimir las distorsiones a la libre competencia. • Garantizar el suministro de servicios universales. • Acelerar los procesos de normalización. • Asegurar la protección de datos de la vida privada y la seguridad de los sistemas de información y de comunicación. • Extender el derecho de la propiedad intelectual.
<p>4. Desarrollar la formación en nuevas tecnologías.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Favorecer la adquisición de los conocimientos de base necesarios para la utilización de nuevas tecnologías y la explotación de su potencial. • Generalizar la utilización de nuevas tecnologías en la enseñanza y en la formación. • Adaptar la formación de ingenieros e investigadores.

CONTINUACIÓN →

<p>5. Reforzar los rendimientos tecnológicos e industriales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la I+D aplicada y adaptarla a las nuevas condiciones del mercado. • Promover la adaptación tecnológica e industrial. • Valorizar los resultados de la I+D en sus aplicaciones industriales. • Negociar, en el plano mundial, el acceso al mercado en condiciones de competencia similares.
--	--

Fuente: U.E.: Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo.

Puede comprobarse, como cabía esperar, que un gran número de esos medios tienen sus posibilidades de acción en el medio rural y que, aunque el empleo agrario tiende a disminuir en la inmensa mayoría de los países, es dudoso que lo sea en la industria agroalimentaria y no sucede así en cuanto a las perspectivas del empleo rural. Por el contrario, según diversos expertos, las expectativas laborales del mundo rural son hoy día más favorables de lo que comúnmente se piensa.

El Tratado de Amsterdam y la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Luxemburgo celebradas ambas en el año 1997 han servido a los estados de la U.E. para enfatizar sus compromisos en materia de valorización del capital humano y la creación de empleo, al pretender convertirlos junto a los objetivos de convergencia económica y monetaria, en ejes de cohesión y estabilidad social europeas. Otrosí, como consecuencia del envejecimiento paulatino de su población, en la mayoría de las sociedades desarrolladas se están poniendo en peligro sus sistemas de protección social conformadores del Estado de bienestar. Si bien el acuerdo conseguido en cuanto a políticas activas de empleo no satisface las aspiraciones de los agentes sociales, sí se han alcanzado algunos compromisos destacados.

Entre los compromisos asumidos por los gobiernos de la U.E. en la citada Cumbre para los próximos 5 años figura la creación de más de 12 millones de nuevos puestos de trabajo, y la adopción de un documento de programación para la aplicación de las siguientes 9 directrices:

1. **Facilitar la creación y gestión de empresas**, estableciendo normas claras, estables y fiables, reduciendo las cargas administrativas y los gastos generales que las PYMES soportan a la hora de contratar trabajadores adicionales. Igualmente las administraciones deben suprimir los obstáculos para el autoempleo o el establecimiento por cuenta propia, especialmente en cuanto al régimen de Seguridad Social.
2. **Desarrollar los mercados de capital-riesgo**, especialmente para las PYMES y aprovechando para ello las posibilidades del Banco Europeo de Inversiones.

3. **Hacer que el sistema impositivo favorezca el empleo**, cambiando la tendencia persistente a largo plazo del crecimiento de los impuestos y las cargas que pesan sobre el factor trabajo.
4. **Abordar el desempleo de larga duración y el desempleo juvenil**, facilitando a los jóvenes, y a personas con alguna discapacidad, antes de que cumplan doce meses en el paro una oferta de trabajo, cursos de formación, reciclaje, prácticas u otra medida que posibiliten su inclusión en una actividad laboral.
5. **Facilitar la transición de la escuela al trabajo**, aumentando la participación de los jóvenes que abandonan sin graduarse el sistema escolar obligatorio y de los escolares que no completan la educación secundaria.
6. **Cambiar las medidas pasivas por medidas activas**, revisando los subsidios por desempleo y ofreciendo incentivos claros para que los parados busquen, y acepten, trabajo u oportunidades de formación.
7. **Modernizar la organización del trabajo**, negociando con los interlocutores sociales acuerdos sobre flexibilidad laboral, desarrollando nuevos tipos de contrato, (en especial de tiempo reducido o en tiempo parcial), apoyando la profesionalización de los trabajadores, y propiciando los incrementos de productividad y la competitividad de las empresas sin merma de las garantías sociales de sus trabajadores.
8. **Apoyar la adaptabilidad en las empresas**, suprimiendo los obstáculos a la inversión en capital y/o recursos humanos, incentivando la modernización de la mano de obra, y promoviendo la creación de puestos de trabajo viables y los mercados laborales eficaces.
9. **Consolidar la política de igualdad de oportunidades** entre hombres y mujeres, en especial las medidas relativas a las interrupciones de la carrera profesional, el permiso parental para cuidado de niños pequeños y el trabajo a tiempo parcial de la mujer.

Otros ejemplos de políticas activas en materia de fomento empresarial y del empleo son la creación de lo que se conoce como “**Viveros o Incubadoras de Empresas**”. Se trata de centros creados mediante financiación pública, total o compartida con instituciones privadas o de organismos de desarrollo, en donde los potenciales empresarios(as) que deseen ejercer como tales y emprender una nueva actividad la experimentan durante varios años (entre dos y cuatro) a escala reducida. En estos centros se detectan los problemas técnicos, logísticos, formativos, logísticos y de servicios que pueden presentarse cuando aborden su definitiva instalación. Junto con la ayuda de la asistencia técnica y administrativas del *staff* de estos centros esto les permite definir métodos y estrategias para atajar y, en lo posible, solucionar esos problemas.

Las **Escuelas de Empresas o de Empresarios** son también otro modelo de ente formativo en los que se los capacita a futuros empresarios(as) a través de varios

módulos formativos en técnicas de planificación y gestión empresarial, fiscalidad y seguridad social, financiación y análisis de mercados, técnicas de comercialización, etc., Frecuentemente son asimismo guiados en la concepción y elaboración de su proyecto empresarial hasta que éste madura y alcanza su *velocidad de crucero*.

Muchas administraciones locales, por sí solas o en colaboración con otras administraciones de mayor nivel han creado lo que se ha venido a llamar "*servicios compartidos*", ligados asimismo al establecimiento de polígonos industriales. Mediante estos servicios comunes se facilita a las empresas, y unidades económicas en general, el acceso a servicios y aplicaciones electrónicas, de comunicaciones, de nuevas tecnologías, a procesos administrativos, etc. Estas iniciativas ahorran costes y refuerzan la competitividad empresarial a la par que frenan la concentración de riqueza y de población en territorios urbanos o en sólo unos cuantos polos de desarrollo.

Por supuesto, no pueden olvidarse las tareas formativas y de cualificación profesional que desarrollan varios organismos públicos así como privados: Centros tecnológicos, Institutos de Empleo, Escuelas Taller y de Oficios, Centros de Formación Ocupacional, Servicios de información y Promoción Empresarial, Centros de Formación Cooperativa o Empresarial, etc. Todos estos entes, y otros que involuntariamente no se hayan recordado, revisten una particular importancia a la hora de construir un tejido económico y social sólido, y contribuyen a descentralizar la localización de muchas actividades de carácter lucrativo hoy ejercidas en las grandes urbes. Con parecida eficacia y competitividad, hay que tratar que también puedan asumirlas las organizaciones e instituciones de nuestras zonas rurales menos desarrolladas, a través de programas y actividades de **formación y participación popular**.

Con mayor, o menor énfasis, en función de la orientación más o menos liberal de las políticas públicas y del modelo de desarrollo rural sostenible al que se aspira, el esfuerzo de los Estados europeos se ha ido plasmando en diversas iniciativas. Los actuales gobiernos laborista inglés y, principalmente el anterior gobierno socialista francés retomaron las ideas del documento Delors: su Libro Blanco antes citado. Especialmente innovadores son los "**yacimientos de empleo**" y los "**servicios de aproximación**", que atañen a una serie de ocupaciones que corresponden a los nuevos modos de vida y demandas sociales, y que hasta el momento se hallarían insuficientemente atendidos. Así, y según estimaciones comunitarias, en los actuales 15 países comunitarios podrían llegarse a crear hasta el 2003 la estimable cifra de 3 millones de empleo -en su mayoría relacionados con el mundo rural- repartidos en cinco grandes ejes, y entre los que el Libro Blanco cita:

Servicios de proximidad

- Ayudas a domicilio de personas mayores y discapacitados, cuidados de salud, preparación de comidas, trabajos médicos, etc.
- Cuidado de niños, no escolarizados o fuera de los horarios escolares, comprendiendo asimismo el desplazamiento entre el domicilio y la escuela.

- Asistencia a jóvenes en dificultades para el seguimiento escolar, oferta de ocio -especialmente deportivo- incorporación al trabajo de los más desfavorecidos.
- Seguridad de inmuebles habitados.
- Mantenimiento de comercios de proximidad en zonas rurales o en barrios periféricos.

Sector audiovisual: material de difusión y divulgación específica y formación de personal en los nuevos campos ocupacionales del sector.

Ocio, esparcimiento y cultura

Mejora de la calidad de vida:

- Renovación de barrios y hábitats antiguos con el fin de mejorar el confort: equipamientos sanitarios y aislamiento sonoro, seguridad pública.
- Desarrollo de transportes colectivos locales, haciéndoles más confortables, más frecuentes y más accesible (a los disminuidos físicos) y seguros, así como oferta de nuevos servicios como taxis colectivos en zonas rurales.

Protección del medio ambiente:

- Cuidado de zonas naturales y de espacios públicos, reciclado local de residuos y desechos.
- Tratamiento de aguas y sanamiento de zonas polucionadas.
- Control de las normas de calidad.
- Equipamiento con ahorro energético, especialmente para los alojamientos.

Entre la opinión ultraliberal que hace recaer la lucha contra el paro y la solución al desempleo en el crecimiento económico y la competitividad de las empresas privadas, y la opción intervencionista, y básicamente estatalista, que atribuye a las administraciones las políticas activas favorables a la creación de puestos de trabajo pre-fijando éstos, existen toda una gama de casuísticas y opciones intermedias que favorecen las oportunidades y las posibilidades de generar empleo en el mundo rural. Aparte de las políticas educativas y formativas adaptadas al mercado laboral emergente, los yacimientos de empleo o las escuelas y viveros de empresas, se hallaría la promoción de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (en ocasiones éstas pueden destruir en lugar de crear empleo), el desarrollo de los transportes, los equipamientos, las redes de colaboración y sinergia empresarial, la reforma institucional de los sistemas de empleo y contratación, la regulación del

paro, las medidas tendentes a favorecer la movilidad social, ocupacional y territorial, (en especial la de aquellos colectivos socialmente menos favorecidos), las "antenas móviles" de empleo las medidas de integración social, etc.

No resulta fácil, ni frecuentemente factible por problemas de densidad demográfica y de cualificación de la población, que una gran empresa decida instalarse en una zona rural en crisis, por consiguiente, y como afirma el documento de la OCDE (1987) "Gestión Pública Rural" habrá que hallar *soluciones que tomen en consideración las necesidades particulares de las empresas rurales y de los jefes de las empresas rurales, así como la naturaleza de las estructuras sociales y económicas que caracterizan en la actualidad a las regiones rurales*". Así mismo es muy importante romper con el tópico que equiparan lo rural con lo agrario y que, yendo algo más lejos, no llega más allá de reconocer como rurales otras actividades próximas como serían la artesanía o el turismo rural.

La enumeración hecha anteriormente sobre los *yacimientos de empleo* muestra que pueden existir otros *nichos de empleo* y oportunidades interesantes. Entre ellas están, por su importancia, el desarrollo de la industria agroalimentaria, para la que las posibilidades actuales de almacenamiento, conservación y transporte han eliminado determinados *hándicaps* que obstaculizaban su implantación en zonas rurales alejadas de las principales concentraciones urbanas.

El envejecimiento, la postración y falta de dinamismo social de muchas áreas rurales fuerzan sin duda a emprender una política de "*movilización rural*" que logre que las instituciones y los "*compradores*" y los "*vendedores*" de empleo cooperen, participen y se impliquen activamente en este duro combate contra el paro, y en favor de una "**cultura de la empleabilidad**". A las administraciones públicas mediante su contribución en recursos y personal y a los *partenaires* económicos y a los actores sociales les corresponde la responsabilidad del diseño de proyectos y programas formativos eficaces y adaptados a cada caso.

5.8. EL TURISMO RURAL: OPCIÓN SECTORIAL, PERO ESTRATÉGICA, EN DESARROLLO RURAL¹⁶.

El Turismo desempeña un papel relevante en un gran número de países. Desde hace décadas crece de un modo sostenido y, por ejemplo en la U.E. supone más del 6% del PIB, un 7% de los puestos de trabajo y cerca del 5% del comercio exterior. En España aún representa más: 11% del PIB, 12% de la población ocupada, más de 63 millones de turistas/año y 3,5 billones de ptas. de ingresos netos en 1999. A ello habría que sumar los empleos e ingresos indirectos, que produce. Todos los análisis

¹⁶ Esta parte está fundamentalmente inspirada en el artículo: "**Perspectivas y nuevas orientaciones del turismo rural**", del que es autor el mismo de esta monografía, publicado en RAMOS, E. Y CRUZ J. Eds. (1995).

(OCDE, U.E., O.M.T. Consejo de Europa, etc.) confirman que las mayores expectativas de expansión (en términos porcentuales) de la demanda turística son actualmente hacia el turismo interior y los turismos especializados, y entre ellos el turismo rural.

La complementariedad, que no la alternativa al del litoral, del turismo rural (T.R.) se configura así como una de las actividades económicas clave para frenar posibles excesos en aquél y a la vez dinamizar el desarrollo de las zonas desfavorecidas que cuenten con posibilidades y recursos atractivos. Así lo manifiesta la propia Acta de la U.E. (art. 118), en donde menciona al T.R. como una de las actuaciones a emprender como factor de desarrollo y como elemento aglutinador de la cohesión económica y social prevista en dicha Acta.

Según los datos de la U.E. más de 30 millones de sus ciudadanos pasaron en 1996 algún período de su tiempo vacacional en una zona rural. La mayoría de ellos procedían del entorno urbano y, generalmente, de las grandes áreas metropolitanas. Desde los años 40, cuando se generalizó el pago de las vacaciones y los medios de transporte facilitaron la movilidad de la población, en la Europa del Norte y, desde los años 60 en los países del Sur, el T.R., ni siquiera en los años de la crisis energética (mediados de los años 70) ha dejado de tener tasas de crecimiento positivas.

Y si, en un principio, los principales practicantes de esta forma de turismo eran antiguos emigrados, en la actualidad el incremento de la demanda de actividades recreativas y de ocio en el espacio rural y al aire libre por parte del habitante urbano es un elemento catalizador destacado de la variedad de la oferta turística que ha surgido a nivel local. Y los datos para España están ahí: estiman su crecimiento en un 5,8% anual acumulativo en el próximo quinquenio, lo que supone casi el doble del previsto para el total del sector turístico. Otros países como Francia, Italia, Alemania, etc. experimentarán también tasas de crecimiento superiores en turismo rural (T.R.) que en el turismo digamos más convencional (CEE, 1994). Esta dinámica favorable del T.R. se explicaría así mismo mediante una combinación de diferentes elementos:

- Una tendencia a la saturación y congestión de algunas zonas turísticas tradicionales, si bien los estudios, como los emanados periódicamente de la Organización Mundial del Turismo (O.M.T.), no prevén una transferencia masiva de clientela hacia el T.R.
- El T.R. satisface mejor que otros tipos de turismo (de sol y playa, cultural, de congresos, de la tercera edad, etc.) a la creciente demanda de espacios abiertos para la práctica de una gama muy amplia de actividades lúdicas, deportivas y de distracción intelectual y ambiental.
- La actividad turística rural responde también, muy adecuadamente, al creciente interés por el patrimonio y la cultura rural, por parte de aquellos que se han visto "privados" de su contenido, disfrute y/o vivencias porque han nacido y/o residen en zonas urbanas. Algunos sistemas agrarios y modos de vida rurales estarán especialmente capacitados para ofrecer este turismo de contenido diverso.

- Por otro lado, en el crecimiento del T.R. en Europa han jugado un papel muy destacado los medios de comunicación -quizás presentando en ocasiones una imagen excesivamente bucólica de la vida rural- con su defensa de un modo de vivir más natural y alternativo a la congestión y el estrés urbanos del lugar de trabajo. Como también ha sido incentivado por las recomendaciones sanitarias en pro de un tipo de vida más saludable.
- El T.R. se adapta también muy bien a las nuevas tendencias de la demanda: mayor autonomía, desplazamiento en vehículo propio y con la familia, la búsqueda de autenticidad y "estilo" frente al producto estándar y masivo de la industria hotelera, el contacto personalizado y la relación con la población local, etc.
- Por otro lado el T.R. se acomoda perfectamente al nuevo estilo de vacaciones: cortas y fuera de estación, a los puentes y fines de semana, etc.
- Por último, es posible constatar igualmente una preocupación creciente de parte de las administraciones públicas y diversos agentes socioeconómicos por promocionar el turismo rural. Dicha preocupación responde también, e indudablemente, a la necesidad de buscar soluciones e inyectar ingresos suplementarios -quizás no sin mala conciencia- a las zonas rurales afectadas por la crisis económica, y los efectos perversos de algunas de las reformas de las políticas agrarias.

En este sentido existen una serie de requisitos relevantes que todo producto turístico para el medio rural debería reunir:

REQUISITOS PARA UN PRODUCTO TURÍSTICO

- **Mantener, como se ha dicho ya, un equilibrio lo más óptimo posible, entre los sistemas ecológico, socioeconómico y cultural de la zona**, propiciando simultáneamente un proceso de desarrollo autosostenido para la misma.
- **Aportar a la población local una fuente de ingresos suplementarios**, con la cual afrontar en mejores condiciones la crisis de algunos sistemas agrarios y de la sociedad rural. Lo cual implica necesariamente un control local de las decisiones.
- **Contribuir a la generación de nuevos empleos en la zona**, tanto directamente en el T.R., como a través de la oferta indirecta de otros bienes y servicios. En un estudio realizado por GREFFE (1979) para la OCDE se pone de manifiesto cómo el valor añadido incorporado por esta rama de actividad supera de media, en los países y en sus áreas en donde está consolidado, al proporcionado por las actividades de distribución y se aproxima al de la industria.
- **Ser un promotor de infraestructuras, comunicaciones y servicios**, no sólo para uso de los potenciales visitantes sino también de la población residente.

[Sigue página siguiente]

- **Facilitar una revitalización de las actividades económicas**, incrementando la oferta de servicios y productos locales que, en sí mismos, constituyen también uno de los motivos de atracción turística.
- **Ejercer de vector de intercambio y de sinergias entre el medio rural y el urbano y de acercamiento entre diferentes culturas y pueblos**, actuando como un factor de solidaridad y cohesión social.
- Influir positivamente en la **salvaguardia del rico patrimonio natural y etnológico y patrimonial de nuestras áreas rurales**, como una riqueza y un valor a legar a futuras generaciones y que, en muchas ocasiones, corre hoy serio riesgo de desaparecer.
- **Cooperar en la articulación de una política de ordenación territorial para las zonas rurales menos desarrolladas**, dotándolas de los equipamientos necesarios para asegurar una mayor competitividad de las actividades económicas, y mejorar la calidad de vida de la sociedad rural, e, indirectamente, también de la urbana.

Fuente: Elaboración propia.

Pero no basta con buenos deseos; es necesario que la sociedad local se implique y crea en sus posibilidades para gestionar su actividad turística. Para garantizar el éxito y que el T.R. pueda convertirse en motor del desarrollo rural se hace necesaria toda una lógica de actuación que haga factible organizar, potenciar y repartir lo más extensamente posible sus beneficios a nivel local. Algunas encuestas sobre consumo turístico, por ejemplo la del Instituto de Estadística (INSEE) sobre gastos turísticos de los franceses, muestran que además de un gasto específico atribuible, se genera en torno a él toda una nebulosa de gastos periféricos de una cuantía al menos tan importantes como el gasto directo.

Y para conseguir consolidar un modelo del turismo rural para un área concreta debería de estar **concertado con la iniciativa local**, pues ella es la que debe de asumir el mayor protagonismo y la que mejor conoce las demandas del turista que acude a visitar su zona.

Entre los elementos básicos que debe contener una estrategia de fomento del Turismo Rural en una comarca están los que detallamos en el siguiente cuadro:

ELEMENTOS BÁSICOS EN EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE T.R.

- 1^a Un completo análisis de las necesidades que los visitantes pueden demandar.
- 2^a Idem. de las limitaciones que las mismas presentan en la zona.
- 3^a Un serio debate, y planteamiento posterior, acerca del modelo.
- 4^a Cuidadoso estudio de la capacidad de acogida de turistas y de su perfil deseable.
- 5^a Impulso de la participación de la sociedad local en el diagnóstico y la planificación de actuaciones.
- 6^a Realización de sondeos y/o estudios de mercado de las motivaciones de los potenciales visitantes y de los atractivos de la zona.
- 7^a Formación empresarial y en nuevos empleos turísticos.
- 8^a Elaboración de paquetes turísticos variados y adaptados a las condiciones del área.
- 9^a Diseñar y poner en marcha un programa de comercialización a diferentes niveles: provincial, regional, estatal, y si la zona es conocida ya, internacional.
- 10^a Contar con servicios adecuados de animadores, servicios de asistencia y apoyo técnico al turista y a los servicios turísticos.
- 11^a Cooperar con los residentes rurales, y con los agricultores en mantenimiento del paisaje, la estética y la escena rural.
- 12^a Dar un enfoque a largo plazo, con lista de objetivos, sugerencias y prioridades, elaboración de un programa de trabajo y orientaciones para evaluar los objetivos y resultados alcanzados.

Fuente: Elaboración propia.

Para los pobladores del mundo rural el desarrollo del turismo resulta una opción económica positiva y viable, aunque para ello deben cumplirse una serie de condiciones básicas:

CONDICIONES BÁSICAS DEL TURISMO RURAL

- **Que el paisaje y su entorno natural posean “calidad”.** No todas las zonas son aptas ni están preparadas para acoger los turistas.
- **Saber adoptar un modelo turístico.** Si algo distingue al T.R. es que no responde a un patrón único ni a experimentos esotéricos. Cada zona deberá decidir su modelo con originalidad y con autenticidad; y de ahí la importancia de la participación de la representación local en su diseño y gestión.
- **Ser capaz de ofrecer una amplia y variada gama de productos y paquetes turísticos.**
- **No decantarse por el “monocultivo turístico”**
- **Es preciso poner a punto estructuras formativas** de los recursos humanos locales, de sensibilización de los empresarios y de la población en general, de los jóvenes que deseen optar por ejercer esta actividad, de los profesionales, de los cargos públicos, etc.
- **Encaminar la oferta del producto turístico por la vía de la calidad y huir de la estacionalidad,** lo que permitirá sacar un mayor provecho de las estructuras de acogida y de los recursos humanos a su servicio.
- **Concebir el funcionamiento del T.R. como una industria que por tanto ha de responder a las demandas razonables del cliente.** Además de la calidad de las prestaciones, el turismo rural exige tipismo, facilidad de movimientos y en los desplazamientos, medio natural bien conservado, ambiente, sosiego, autenticidad, servicios, etc...
- **No hay ruralidad sin agricultura, ni turismo duradero en un paisaje desolado y abandonado.** El paisaje, el entorno, el medio rural precisa ser cuidado y mantenido, y en esta labor el papel multifuncional de los agricultores es fundamental. Por ejemplo, y en el caso del agroturismo, en las explotaciones agrarias pueden realizarse una gama amplia de cultivos y producciones agrarias, cuyas épocas de trabajo no coincidan con las más apropiadas para el desarrollo masivo de actividades relativas al ocio y esparcimiento, facilitando así a muchos agricultores, y a sus familias ejercer la complementariedad turismo-agricultura. De una manera similar cabe hablar del caso de la actividad cinegética.

(Sigue página siguiente)

- **El papel de la Administración y de otras organizaciones intermedias en el desarrollo del turismo rural de una zona es fundamental.** Aunque a nuestro juicio con una misión más complementaria y coordinadora que dirigista: en la promoción y comercialización de actividades turísticas, como árbitro de intereses contrapuestos, incentivando otras actividades económicas, protegiendo y conservando el patrimonio rural (natural, arquitectónico, paisajístico, etnológico, etc.), en la dotación de las infraestructuras necesarias, en la dinamización sociocultural, en la gestión integrada del territorio, en el establecimiento de programas de cooperación inter-zonas, en la **"venta"** a la sociedad urbana de los valores y la importancia de nuestro mundo rural etc.
- **Es preciso contar con orientaciones claras que apuesten por el turismo rural:** en la aprobación y/o racionalización de normas específicas, mediante una eficaz utilización de los medios públicos de comunicación, realizando una publicidad y promoción sensatas y atractivas, dotándole de las infraestructuras necesarias y, muy especialmente, poniendo a su disposición una financiación apropiada y a su momento.

Fuente: Elaboración propia.

Por último, nos gustaría decir que el turismo rural no es la panacea universal a los problemas de postración y subdesarrollo que atraviesan muchas "zonas rurales frágiles" (DONZIER, 1989). Al fin y a la postre es una política sectorial y por tanto no aporta una solución global a los problemas de marginalización de muchas zonas rurales desfavorecidas. Empero es una actividad importante con sus costes y beneficios, eso sí, y que debe promoverse en armonía e integración con el fomento de otras actividades económicas, el mantenimiento de los recursos naturales y la identidad local, la articulación social, territorial e institucional del espacio rural concreto. Basar el desarrollo rural sólo en el turismo rural como están haciendo algunas comarcas deprimidas de la U.E. no puede conllevar más que desequilibrios y fragilidad de ese modelo. Como afirma un documento del Consejo de Europa (1992): *"El espacio rural se presenta como un campo de acciones lleno de promesas de futuro, pero también cargado de hipotecas. Unas hipotecas que es preciso transformar en triunfo por (medio de) una voluntad política sólida y por medios adecuados"*.

A continuación presentamos un listado no exhaustivo que no es una tipología de posibles productos turísticos y de ocio, que pueden realizarse en el medio rural. Productos que, en todo caso han de ser ofertado en consonancia con la singularidad y realidad de las características territoriales, culturales y de infraestructuras de cada zona responde a las demandas de los potenciales visitantes.

(Ver cuadro página siguiente)

LISTADO DE PRODUCTOS TURÍSTICOS Y DE OCIO EN EL MEDIO RURAL

1. Actividades Náuticas, incluida la pesca.
2. Deportes ecuestres.
3. Cicloturismo, rutas en todoterreno, etc.
4. Senderismo.
5. Deportes Aéreos.
6. Acampada - Camping cortijo.
7. Campos de trabajo y actividades medioambientales en el Medio Rural. Centros de Recuperación y Restauración y de la Biodiversidad.
8. Granjas-escuela, Posadas Escolares, Aulas de la Naturaleza.
9. Turismo etnológico, cultural, arqueológico e histórico-artístico.
10. Visitas y compras a artesanos y a cursos de artesanía.
11. Visitas, rutas y alojamiento relacionados con el patrimonio arquitectónico rural.
12. Rutas temáticas ligadas a personajes históricos.
13. Cursos educativos y formativos, Conferencias, Seminarios, etc...
14. Asistencia a eventos, fiestas y muestras culturales.
15. Visitas a agroindustrias. Promoción de la gastronomía local y compra de productos típicos.
16. Agroturismo. Recogida familiar de frutos y productos ecológicos.
17. Alojamientos rurales
18. Golf, petanca y otras actividades deportivas y de ocio.
19. Termalismo, curas y terapias diversas.
20. Caza y otras actividades conexas: safaris fotográficos, artesanía de la caza, etc.
21. Espeología, montañismo, puenting, parapente etc.
22. Recogida de frutos silvestres, etc.
23. Parques temáticos y Centros de Recuperación e Interpretación natural. Museos de la Naturaleza, Museos Rurales.

Fuente: Elaboración propia.

5.9. LA INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA MUJER, AGENTE CLAVE EN DESARROLLO RURAL.

Las políticas de bienestar social, y entre ellas las de igualdad de oportunidades y de género, es un compromiso, y una obligación, que han de efectuar las administraciones públicas. La incorporación de la mujer al mercado laboral, su aportación a la renta familiar a través de una actividad empresarial, como emprendedora o bien compartiendo el quehacer laboral familiar, representan un activo y una contribución fundamentales para el progreso de nuestras áreas rurales, que, de momento, ha sido infravalorada o incluso no contabilizada económica ni socialmente.

Más aún, es un hecho que en la mayoría de los países la mujer en cuanto género está preterida: tienen más dificultades para acceder a un empleo y a que éste sea fijo, reciben salarios inferiores a los de sus compañeros masculinos, ascienden con mayor dificultad a puestos de responsabilidad, etc. Además, en el mundo rural a menudo continúan arraigadas determinadas pautas de comportamiento perversas y de desigualdad manifiesta: discriminaciones salariales, tasas más elevadas de desempleo, segmentación negativa de las ocupaciones y puestos de trabajo, proliferación de las ofertas de economía irregular, no declarada o no reglada, empleos precarios y de la más baja escala laboral o salarial, etc. Llevando, casi en exclusiva, las tareas domésticas, la mujer del medio rural participa con gran asiduidad del trabajo del campo como ayuda familiar sin que por este hecho haya gozado de un reconocimiento ni legal ni económico.

Como se desprende de un estudio de 1994 de la Universidad de Wageningen (Países Bajos) se debe insistir en la *"fuerza oculta de la mujer rural, como emprendedora y movilizadora social"*. Y lo confirma así: *"las mujeres que desempeñan tareas agrícolas son una importante fuerza motriz de lo que actualmente se denomina renovación rural"*. Son las mujeres, pues, con su protagonismo y activa participación en muchas zonas, las que han asegurado el éxito de los planes de desarrollo rural, en especial en aquellos territorios de países adelantados en donde la actividad agraria se realiza en pequeñas explotaciones. Ahí las mujeres han sido las primeras en optar por una diversificación de las actividades económicas (de la familia y de la zona), trascendiendo a su anterior papel de subordinado en el seno del núcleo familiar y la participación social.

Pero los cambios sociales, la propia dinámica social, la mejora de su formación y capacitación laboral y profesional y el desarrollo del mundo de la empresa y de nuestro medio rural están abriendo nuevas oportunidades y horizontes a la mujer y ya han forzado un sensible cambio en normas y derechos que la marginaban. Hoy existe el convencimiento de que **todos**, y por ende en primer lugar la mujer, somos agentes necesarios para lograr el **desarrollo duradero** de nuestras áreas rurales. Porque, sin más, nos jugamos el futuro y la calidad de vida de nuestras sociedades más adelantadas.

Por otro lado, los cambios tecnológicos acontecidos en estas últimas décadas y la reducción en la tasa de natalidad posibilitan el que la mujer disponga de un mayor tiempo para trabajar fuera de casa y que las tareas hogareñas y las responsabilidades intrafamiliares se compartan sin gran dificultad entre los dos géneros. Asegura una mayor fuente de ingresos a las economías domésticas y la efectiva igualdad de oportunidades entre la mujer y el hombre: *"la clave está en el desarrollo de una base económica desde las cuales las mujeres empiecen a jugar un papel dominante en las actividades generales del desarrollo"* (DAKLEY, 1993).

Con la incorporación masiva femenina a la universidad, al mercado laboral y a las empresas el papel que las mujeres están desempeñando en muchas zonas es ya decisivo: como técnicas y especialistas en las más diversas disciplinas, como agentes y emprendedoras activas e innovadoras, como recuperadoras de actividades transmisibles de una zona a otra en materia de turismo rural, o de la artesanía, la transformación de productos, en la creación de cooperativas o autoemplearse en los sectores de servicios o agroalimentario, etc. Allá donde la mujer ha asumido un rol activo y protagonista conociendo y entendiendo en profundidad los distintos aspectos de su realidad comarcal apostando decididamente por permanecer en su tierra y movilizándose para conseguir liderar un desarrollo rural más participativo y compartido, la probabilidad de éxito de los planes comarcales está resultando mucho mayor.

La preocupación por los temas de género y la incorporación de la mujer en situación de igualdad al desarrollo rural se ha impulsado con fuerza desde los años 70. Por ejemplo, fue recogida en una iniciativa por la ONU que instituyó como la Década de la Mujer el período 1975-85, y el 8 de Marzo se ha instaurado como el día anual de la Mujer Trabajadora. La Unión Europea, por su parte, ha realizado ya cuatro Programas de Acción desde 1982 y está en ejecución el quinto (2002-2006) en el que partiendo de anteriores experiencias insiste en la necesidad de continuar impulsando las políticas de igualdad de trato y de oportunidades (mainstreaming)¹⁷ tanto en el seno de la U.E. como en los países futuros candidatos u otros con los que se mantienen especiales relaciones mercantiles o políticas especiales.

Numerosos foros mundiales se han celebrado en los años 90 en el marco de la **política de género**: la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río, 1992), la de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 1995), y, especialmente, la Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995). En todas ellas se han aprobado una serie de recomendaciones y creado plataformas de acción para promover la igualdad en el acceso a los recursos materiales, la participación equiparable en la toma de decisiones y en el ámbito político, la mejora de las oportunidades de todo tipo de la mujer rural, y la promoción y el protagonismo del cambio social.

¹⁷ Traducido en algunos círculos al castellano bajo el nombre de "transversalidad".

En el IV Programa de la U.E. para la Mujer, que da cumplimiento a los artículos 2 y 3 del Tratado de Amsterdam, sobresale el énfasis que pone en lograr la equiparación de las y los empleados y la remuneración del trabajo, el acceso a la cualificación profesional y a la erradicación de prácticas sexistas discriminatorias en cualquier política, acción o remuneración en el seno de la Europa comunitaria. Especialmente destacable también es la importancia que otorga a las buenas prácticas ejecutadas en el ámbito local y la cooperación transnacional, a través de la participación de mujeres en los órganos de interlocución social, las ONG(s), y, muy particularmente, en las organizaciones femeninas en pro de igualdad de género y derechos humanos igualitarios, así como en los órganos de representación política e institucional.

La O.I.T., concretamente, ha elaborado un "Paquete de formación para la igualdad", y la **Agenda 21** de la Conferencia Mundial de Río de 1992, contiene todo un capítulo (el 24) en el que se plantean medidas mundiales en favor de un mayor desarrollo sostenible y equitativo, demandando a los gobiernos que estimulen la participación de la mujer en la economía, en la adopción de decisiones, en la preservación del medio ambiente y favorezcan su intervención pública y su progreso personal, cultural y social en igualdad de derechos con el hombre, prohibiendo toda discriminación y los actos de violencia sexual. Como es conocido todos los días 15 de Octubre se celebra el "*Día Mundial de la Mujer Rural*".

El Plan de Acción de la Mujer en el Desarrollo de la FAO para el sexenio 1996-2001 aborda también el tema del género como un objetivo muy destacado a integrar dentro de las políticas de desarrollo rural que una gran mayoría de países llevan a cabo en estos momentos. Incide en que deben emprenderse acciones bajo la "**perspectiva de género**" encaminadas al reconocimiento de la actuación y participación diferenciada de la mujer campesina y las líderes rurales en el trabajo, en la toma de decisiones y en el acceso a los equipamientos, los recursos productivos, y a los servicios educativos y de salud ubicados, o con incidencia, en el ámbito rural.

Porque hablar de la "mujer rural" es abrir un complejo mundo de situaciones que van desde la pobreza y la desigualdad o los malos tratos presentes en los países subdesarrollados a los avances que hemos experimentado en los últimos 50 años en la política, de igualdad en Europa y Norteamérica. Falta sin embargo, un largo trecho aún para que, en todo el mundo, el rol de la mujer en el desarrollo y en la actividad productiva del medio rural le sea reconocido en pie de igualdad real con el otro género. Y ello tanto en las más específicas actividades de la empresa agraria, como en el mejor aprovechamiento de los recursos propios de ese espacio (paisajes, medio ambiente, tradiciones etnográficas y culturales, obtención de productos naturales y ecológicos, PYMES agroalimentarias, etc.); o en los aspectos institucionales, culturales, políticos, laborales, demográficos, medioambientales, etc. que configuran el contexto en donde hay que promover el desarrollo rural.

Las mujeres son un activo indispensable a la hora de promover el desarrollo rural en términos de progreso y de equidad social. Su efectiva integración y participación en condiciones de igualdad en los procesos de formulación y gestión de las políticas

rurales, en los planes formativos y de capacitación profesional, en las iniciativas para fortalecer las capacidades de acción de las comarcas, en el diagnóstico y ejecución de sus planes, programas y proyectos, en el diseño de estrategias y redes de información, cooperación y *partenariado*, en la implementación de políticas que faciliten el acceso al mercado laboral de la juventud y los grupos con mayores dificultades o más desfavorecidos y en las acciones tendentes a impedir cualquier relación discriminatoria en razón de sexo, raza, religión, estado civil, condición personal, etc. es requisito indispensable para la transformación de las estructuras atrasadas, y, aún desgraciadamente, vigentes en muchas de nuestras sociedades rurales.

5.10. EL IMPORTANTE PAPEL DE LOS GRUPOS DE INTERÉS, DE LAS ORGANIZACIONES Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES.

Asistimos en estos últimos años a una tendencia a limitar la participación de las administraciones públicas en la ejecución de las políticas regionales y de desarrollo rural. Esta reducción de la dimensión intervencionista de la administración entraña, como correlato imprescindible, el necesario reforzamiento de la sociedad civil y del sector privado y sus asociaciones y organizaciones en la adopción de decisiones y en la administración del plan de desarrollo comarcal. El papel de estos agentes sociales no podrá así limitarse a un papel de receptores pasivos de las decisiones gubernamentales y sus organizaciones paraoficiales, sino que habrá de ser un papel activo de cooperación y capacitación interna y de apoyo al plan. Desde las organizaciones de participación popular, las cooperativas y los sindicatos y asociaciones empresariales en primer lugar, pero también desde otros movimientos sociales y demás "*grupos de interés*".

Es una realidad contrastada que, de hace unos años a esta parte, a lo largo y a lo ancho de nuestras áreas rurales, han surgido nuevos actores sociales preocupados por la problemática de su zona, y cuya implicación e influencia en la política de desarrollo rural resulta cada día más relevante. Estamos hablando del voluntariado social, de los movimientos y organizaciones de base y no gubernamentales, de las fundaciones y asociaciones, de grupos de defensa de intereses locales o colectivos, etc. Son grupos y movimientos asociativos de muy variados perfiles y características, pero dotados de un gran dinamismo, capacidad de convocatoria e importante potencial de movilización con los que hay que contar inexcusablemente para consolidar el tejido social y poner a punto formas de acción y gestión eficaces.

En la política de desarrollo rural estos movimientos sociales han de ser mejor aprovechados y, si sus objetivos concuerdan con los planteados en el programa de desarrollo, ser promocionados como **órganos de la sociedad civil rural**. Como ejemplo, en la Unión Europea el desarrollo rural se está fomentando especialmente mediante fórmulas conocidas bajo la denominación de **redes** o grupos de *partenariado social*, consistentes en el establecimiento de un marco conjunto, un núcleo de reflexión, colaboración y alianza entre agentes y actores sociales e institucionales preocupados por mejorar la renta, el empleo y la calidad de vida de sus territorios

de influencia. El nombre de estos grupos, como es sabido, es el de Grupos de Acción Local.

Por lo general, estos “grupos de interés” se asocian en torno a una idea, una causa o una reivindicación, y suelen funcionar con altas dosis de altruismo, pero también desconociendo muchas de sus posibilidades de influencia social y política. Es preciso entonces articular y vincular cauces de información y representación colectiva que permitan una intervención en la construcción de un auténtico pacto territorial por el desarrollo de su comunidad y su corresponsabilidad en su realización.

En aquellos países del Norte de Europa, en donde se cuenta de antiguo con ejemplos válidos y contrastados, las cooperativas, los grupos juveniles, los sindicatos agrarios y los movimientos sociales y los grupos de interés locales han ejercitado un papel destacadísimo para asegurar el éxito de estas experiencias de desarrollo más o menos *endógeno*. Han constituido lo que también viene denominándose como red social (REQUENA, 1989), y se han encargado de muchas tareas que, antes les eran inherentes; o bien han pasado a desempeñarlas como alternativa, o en sustitución, de la acción de los poderes e instituciones públicas tradicionales.

La otra cara de la moneda en todo este proceso de cooperación y concertación ha sido, no obstante, la detección de determinadas situaciones peligrosas y preocupantes: la degeneración y transformación de sus objetivos, la aparición de prácticas de “**clientelismo**” hacia orientaciones afines a los perfiles de las instituciones gobernantes y su frecuente dependencia de las ayudas públicas. O por contra, lo que autores como GINER y PÉREZ YRUELA (1986), han definido como “**neocorporativismo**”, o sea su constitución como un grupo de presión permanente e integrado por sólo la cúpula de estas organizaciones desligada de sus bases y de las reales preocupaciones de éstas, y/o de la zona de actuación.

En todo caso, ello no excluye, sino todo lo contrario, la necesidad de conseguir y mantener una participación correcta, fluida y negociada de la mayor parte de los actores locales junto con los poderes públicos, y con los centros de decisión con influencia y autoridad sobre la comarca. Pues de su papel como *lobby*, de su capacidad de influencia, se pueden derivar muchos efectos positivos a la hora de entablar determinados programas de prestación y gestión de servicios: de extensión y capacitación rural, de crédito y financiación, de apoyo mutuo, de sanidad y bienestar social, de igualdad de géneros, de dotación de infraestructuras o equipamientos, etc.

Durante estas últimas décadas un gran número de gobiernos, instituciones, (como la FAO), ONG(s), etc. han acabado de reconocer los escasos efectos positivos generados por los enfoques verticales y descendentes en las estrategias de desarrollo. Es por lo que se están generalizando los enfoques ascendentes u horizontales de “*desarrollo endógeno*” y de “*abajo hacia arriba*”, en donde se reconoce la participación y la “**acción popular**” como un elemento clave, tanto para movilizar los recursos locales como en el diseño, ejecución y evaluación de los planes, programas o proyectos que inciden en su bienestar y calidad de vida y en conseguir su financia-

ción. Es la vía que, como ya se ha dicho, ha incorporado la U.E. a través de las iniciativas comunitarias, y en especial la de desarrollo rural LEADER con los denominados en la iniciativa como Grupos de Acción Local. Iniciativas inspiradas en gran manera en la experiencia acumulada a través de las numerosas redes de cooperación y de asociaciones no gubernamentales existentes y ocupadas en resolver problemas de pobreza y subdesarrollo en el ámbito rural.

5.11. EL IMPULSO A LA CONSTRUCCIÓN DE REDES UN ELEMENTO CLAVE EN DESARROLLO RURAL.

Pese al contexto general de globalización económica, el desarrollo de las áreas rurales no sigue una trayectoria simple ni homogénea. Aunque en prácticamente todos los países persiste la explotación familiar agraria como unidad de producción, también se ha dado en Europa Occidental, en Norteamérica y en otros países avanzados un aumento de las dimensiones y la concentración de la producción en grandes empresas. Además asistimos a la integración de la mayor parte de las empresas agrarias en la cadena agroindustrial y/o de producción de alimentos y a su dependencia de otras unidades económicas -como las de agroquímicos, las de distribución y venta, etc.- y de otra serie de actores locales e institucionales. Se ha superado también lo que hasta hace pocas décadas se identificó como espacio agrario para considerar todos los aspectos del medio rural con el objetivo de fijar población y consolidar su tejido socioeconómico.

Y, sobre todo, se ha producido un cambio de óptica en la visión de nuestro mundo rural, privilegiando la labor de los **agentes y actores locales**, que se asocian, asimilan, conceptualizan, formulan estrategias y llevan a cabo acciones a favor de su territorio de influencia. Se trasciende con ello, del discurso sobre los modelos *endógenos* o *exógenos* de desarrollo, para poner el énfasis en la coordinación de actuaciones y en los vínculos y relaciones específicas (internas y externas) de poder e influencia de estos actores socioeconómicos e institucionales.

La capacidad actual de nuestras PYMES y cooperativas para reproducirse y persistir en los territorios rurales es función de su organización y de las fuerzas impulsoras con que cuentan. Es indudable que su economía depende tanto de su vinculación con la economía local, como de sus relaciones domésticas internas como también de su interacción bidireccional con las fuerzas del mercado (acumulación de capital, eficiencia en los costes, innovación tecnológica, adaptación comercial del producto, etc.) y a la disposición de las entidades en representar los intereses de las empresas locales. De ahí que en los nuevos enfoques del desarrollo rural se haga hincapié en la institución de **"redes"** (LOWE et al., 1997).

Por "red" en los programas de desarrollo rural se entiende la alianza, asociación y/o coordinación entre agentes e instituciones locales para retener el control de los programas de desarrollo, valorizar las producciones de bienes y servicios, crear valor añadido, generar empleos y mejorar el bienestar rural. Estas redes pueden ser inte-

rempesariales o intraempresariales y funcionar tanto dentro, como con otras empresas de fuera de la zona, y tanto en la cadena productiva como en la de comercialización o de suministros.

La dimensión, el funcionamiento y la función de estas redes es muy diversa y responde (o deben responder) en gran medida a las características de las zonas rurales en donde se implantan o concentran. Y lo importante de ellas son los aumentos de productividad y de competitividad, que generan a través de lo que se conoce como ahorro en “*costes de transacción*”, ligados a las fuentes de financiación y al acceso al mercado de los productos: negociación de precios, fijación del precio, firma de contratos, transporte al mercado, análisis de la calidad de las mercancías; y también al acceso a la información, la tecnología, la libertad de movimientos y la homogeneidad de los productos. En el nuevo enfoque disciplinario conocido como “**Economía Institucional**” se insiste en que la colaboración, la concentración y el *partenariado* y la alianza de empresas en redes de relaciones sociales, económicas e institucionales es un elemento clave para asegurar la prosperidad de muchas áreas agroindustriales (FANFANI, 1994).

AMIN (1994) siguiendo en esta dirección, identifica cuatro rasgos principales en que se basa el éxito de estas redes:

1. **Dependencia entre empresas**, basada en la especialización productiva de las empresas en el marco de una “división de tareas entre productores especializados que se benefician del ahorro de costes generado por una especialización más basada en las tareas que en los productos”.
2. **Estructuras de sociabilidad**, con la intención de la división del trabajo relacionado en cadena y en la generación de valor añadido y los servicios empresariales afines.
3. **Entorno industrial local**, capaz de consolidar un área como centro de creación de conocimiento, inventiva, capacidad empresarial y difusión de informaciones en el marco de un sector industrial global.
4. **Densidad institucional**, concretada en la existencia de una plétora de instituciones de diferentes tipos (cámaras de comercio, centros de innovación, instituciones financieras, agencias de formación, asociaciones comerciales, sindicatos, autoridades locales, agencias gubernamentales, consejos de comercialización) y altamente proactivas que facilitan una confianza generalizada en la representación colectiva.

Este nuevo “**paradigma de las redes**” ha sido precisamente el modelo que ha inspirado la iniciativa comunitaria para el desarrollo rural LEADER y el programa español de Diversificación de la Economía (PRODER) a través del estímulo a los Grupos de Desarrollo Rural (de Acción Local en el LEADER) ya mencionados. El resultado de su funcionamiento, mayoritariamente positivo, es debido en gran parte a la construcción de numerosas acciones de sinergia, cooperación, asociacionismo y parte-

nariado, de vínculos intracomarcales y extracomarcales, para la ejecución en común de tareas de promoción y comercialización de recursos, productos y áreas productoras. Articulación de intereses que se ha generado tanto a escala de región o de país como, en bastantes casos, a nivel de socios pertenecientes a varios países de la U.E. y que constituye también uno de los ejes prioritarios de actuación en el nuevo programa LEADER+(2000-2006).

5.12. LA IMPLICACIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS INSTITUCIONES.

Existe la coincidencia muy difundida y aceptada entre los especialistas en desarrollo rural de que, en la realización de programas o proyectos concretos, la intervención en sentido vertical de organismos estatales o de otras instituciones públicas de forma autónoma no ha sido lo eficiente (y eficaz) que se esperaba. Por el contrario podrían citarse abundantes casos de la aparición de inconvenientes y efectos perversos de falta de eficacia y agilidad en el cumplimiento de sus funciones y aptitudes para dar respuesta a las demandas de una sociedad post-industrial. E incluso, y sorprendentemente, de generar en la población comarcal posturas de desidia y apatía social que hemos denominado en otra publicación como una **“cultura asistencial”**.

La presente globalización de la economía mundial supone otro reto importante para las zonas rurales menos desarrolladas, obligadas a reaccionar si quieren ostentar algún control de sus posibilidades de crecimiento y, en especial, en la redistribución de la riqueza y el acceso al progreso tecnológico. El enfoque del **desarrollo estratégico y participativo** intenta precisamente esos objetivos, y englobaría la posibilidad de que la población local asuma un protagonismo destacado en la explotación y conservación de sus recursos, en la creación y asignación de infraestructuras, comunicaciones y servicios, en la formación y cualificación de su capital humano, en la urbanización y ordenación de su territorio, en la competitividad y modernización tecnológica de sus producciones, en la organización y vertebración de su sociedad, y en la conservación de su patrimonio e identidad comarcal.

Empero, y en esta dirección, evidencias empíricas también han puesto de relieve que en algunas zonas rurales más frágiles resulta necesario implementar lo que denominamos como **“desarrollo asistido”**. Se trataría de que la administración tome a su cargo el papel de primer *catalizador*, de motor que dinamice, conciencie y motive a la sociedad comarcal, guiándola hacia la senda del desarrollo. Por ejemplo canalizando las inversiones directas, invirtiendo en la difusión y transferencia de tecnología a las unidades productivas, estimulando la integración y cooperación intra e interempresarial, concediendo ayudas o créditos con financiación preferente -y también influyendo para ello en las entidades financieras-, dotando a la zona de infraestructuras y equipamientos básicos para el desarrollo de las iniciativas económicas, participando como miembro del ente o comité de desarrollo comarcal y reforzando su papel y funciones, respetando los compromisos adquiridos, etc. En definitiva se trataría de conseguir extraer el mayor provecho de un correcto funcionamiento de la interfase sector público-sector privado a nivel comarcal, puesto que, frente a la opi-

nión de algunos poderosos círculos de opinión, confiar únicamente en las fuerzas del mercado como vía para el desarrollo no es suficiente para lograr un desarrollo equilibrado de todos los territorios.

En el muy hipotético caso de que en aquellas áreas rurales con alto grado de marginalidad y depresión socioeconómica no surja una iniciativa de sus agentes locales, corresponde entonces a las instituciones de superior nivel propiciar la "**actuación directa**" para estimular la dinamización y motivación de la población, e impulsar la constitución de asociaciones o grupos capaces de asumir en el futuro el protagonismo y la responsabilidad del desarrollo rural duradero de su territorio. La intervención de estas organizaciones y movimientos sociales locales junto con representantes de la Administración y/o expertos multidisciplinares en seminarios, grupos de trabajo, jornadas, talleres, etc. sobre concepción de programas, políticas, acciones o procedimientos operativos de desarrollo rural sería el sistema para poder coadyuvar a esa tarea.

Pero además, y a un nivel superior, las administraciones públicas habrán de velar porque las políticas (de infraestructuras y equipamientos, de administración del desarrollo, la educativa, normativa y administrativa), faciliten un entorno socioeconómico propicio y se realicen tomando en consideración y respondan en condiciones a las necesidades sentidas del mundo rural.

5.13. LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA SUBSIDIARIEDAD.

Como se viene afirmando, el acento de un plan integrado de desarrollo rural debe ser el de repartir el poder de decisión movilizando a todos los sectores e interlocutores presentes en el mundo rural para que participen en torno a unos objetivos, unas estrategias de desarrollo y unos proyectos. Hay territorios en donde esta tarea ya está realizándose y existen grupos de acción local que se hallan bien estructurados socialmente a través de una labor materializada a lo largo del tiempo. Como consecuencia de este proceso se ha favorecido la vertebración de su sociedad, la explotación racional de sus recursos *endógenos*, y la combinación y sinergia entre los agentes sociales, económicos e institucionales de la comarca de una forma bastante natural, permanente y espontánea. Pero, en la gran mayoría de las *zonas rurales profundas*, la experiencia de programación e intervención asociada y conjunta es parca, y la consolidación y coordinación de sus estructuras económicas, sociales y culturales y administrativas reducida. Y, sin embargo, en todos los foros actuales sobre metodologías de trabajo de desarrollo rural se insiste sobremanera en que estas redes de cooperación, este *partenariado* entre agentes sociales e instituciones, es vital para desempeñar la función de "locomotora" e instaurar una política rural eficiente.

El principio de **subsidiariedad**, nombre con el que se le ha denominado en la Unión Europea, consiste en ceder competencias y descentralizar la toma de decisiones a los niveles administrativos y orgánicos más próximos a los ciudadanos, siempre que sus órganos gestores (públicos, privados o mixtos) y/o administrativos se hallen, y lo prueben, capacitados para adoptarlas. Esto, que resulta sencillo de decir, en la

realidad exige una voluntad manifiesta y decidida de llevarlo a la práctica por parte de las administraciones concernidas: local, regional, nacional, supranacional. Y asimismo requieren recursos humanos, técnicos y económicos necesarios para desempeñar eficazmente las nuevas competencias. Competencias que exceden lo que sería una labor clásica de promoción para incidir en aspectos que conciernen a la capacitación profesional, la valorización de los productos y/o ecosistemas, los aspectos económicos y financieros, la adopción de innovaciones, los nuevos yacimientos de empleo, el desarrollo de nuevos métodos de comunicación, etc.

Resulta muy difícil encontrar una comarca que no cuente con recursos (humanos, materiales económicos, ambientales, patrimoniales...) que puedan constituirse en la palanca de su desarrollo. Tampoco resulta muy procedente para una colectividad presentarse como *víctima* del sistema o del modelo de desarrollo adoptado, pidiendo asistencia a las instituciones a cambio de nada. Casi siempre, existe la posibilidad de hacerse útil para la sociedad global, si se logra que los actores socioeconómicos locales participen, se movilicen en la tarea, y se cree una conciencia colectiva de la necesidad de potenciar su autodesarrollo. Esta descentralización en la toma de decisiones y el reconocimiento que se está prestando a los Grupos de Acción Local (o de Desarrollo Rural) está resultando ser un elemento esencial en la dinamización y en el acceso a más recursos y servicios y en la conformación de instituciones capaces de gestionar con gran suficiencia su programa de desarrollo e incluso de allegar a su financiación. La iniciativa comunitaria LEADER, o la española PRODER, que es similar, ya comentadas, responden a ese modelo y planteamiento participativo.

Igualmente, a las administraciones y órganos supracomarciales les compete respetar el ejercicio de este principio, la vigilancia que permita corregir los desajustes que, en relación con el marco global del desarrollo rural y sus resultados, puedan acontecer. También deben velar sobre las acciones empresariales en pro de la promoción de los productos, bienes y servicios dirigida hacia mercados extracomarciales, a través de redes y acciones de *partenariado* se guíen en lo posible por este principio de subsidiariedad y de cooperación pública-privada.

En definitiva mediante el ejercicio del principio de la subsidiariedad se apuesta por acercar los servicios y la gestión pública a los ciudadanos pero manteniendo la idiosincrasia e identidad de cada zona y la de sus sujetos activos: sus pobladores, porque se ha comprobado que éstos son de los mayores activos con que las mismas cuentan. Se trata, pues, de posibilitar el que las comunidades rurales, que sus líderes, representantes y colectivos sociales asuman las responsabilidades del desarrollo y conduzcan su cultura su "*savoir faire*" y sus potencialidades. Que sean partícipes de los logros, los beneficios y también de las dificultades de las iniciativas puestas en marcha en el programa de desarrollo rural integrado de su comarca. Como afirma el conocido refrán: "*el que algo quiere, algo le cuesta*", pero, con el ejercicio del principio de subsidiariedad, la responsabilidad de la administración local, de los grupos de interés y agentes locales ha de resultar más eficaz. Y, en definitiva, resultan más fácil de gestionar y de rendir cuentas sobre los resultados del plan.



6

**LA VALORACIÓN Y EVALUACIÓN
DEL PLAN COMARCAL Y
LOS PROYECTOS**

6. LA VALORACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN COMARCAL Y LOS PROYECTOS.

A nadie se le escapa la importancia de la evaluación como herramienta fundamental para mejorar los procesos de intervención y ayudar a una mejor gestión a la toma de decisiones en la gestión de fondos públicos, y ello tanto para las actuaciones presentes como en la preparación de futuras intervenciones. La necesidad, y la demanda, de evaluación de políticas usufrutuarías de fondos públicos se ha convertido en un hábito imprescindible para responder a esos retos.

La gestión de un plan de desarrollo rural a través de proyectos concretos reposa en una buena comprensión del entorno del territorio en que van a ejecutarse, y de la estructura y contexto institucional y organizativo propio y particular en que se sitúa. En un Grupo de Desarrollo Rural en el que los miembros de las diferentes administraciones públicas -incluida la local- sean preponderantes, tenderán a ser más apoyados los proyectos de interés colectivo o de tipo asociativo. Por contra, en los que la iniciativa empresarial privada es mayoría el Grupo de Desarrollo se decantará más por los proyectos de creación, consolidación, expansión o diversificación empresarial; y en aquellos otros en los que hay una presencia relevante de asociaciones y movimientos sociales se apoyarán los proyectos con objetivos altruistas: conservación del patrimonio y el medio rural, fomento de actividades culturales y de recuperación de tradiciones locales, educación y formación de recursos humanos, etc. Se hace, pues, necesario arbitrar un procedimiento que permita seleccionar aquellos proyectos que se adecuen mejor a los objetivos y las prioridades del plan de desarrollo comarcal, y a los programas sectoriales incluidos en el plan estratégico.

La clave del proceso de selección de proyectos en un plan comarcal radica en el modelo de funcionamiento y de toma de decisiones que se adopte, así como en el ejercicio de las diferentes responsabilidades por parte de los actores que pueden intervenir en la valoración de cada proyecto (o un programa sectorial en su caso): la junta directiva (o el consejo de administración) de la asociación (o sociedad), los técnicos de la dirección del centro o agencia de desarrollo, la presencia de un comité de evaluadores externos, etc.

Existen numerosas definiciones del término evaluación en el ámbito financiero, concepto que asimismo se ha ido enriqueciendo conforme ésta se tenía presente y aplicaba en la ejecución y valoración de los programas y en la precisión con que podían diagnosticarse y medirse sus efectos. Una interesante revisión del término y de su contenido es la que realizan AGUILAR y ANDER-EGG en una publicación sobre el tema:

“La evaluación es una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante, en que apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación o ejecución), como de un conjunto de actividades espe-

cificas que se realizan, han realizado o realizarán, con el propósito de producir efectos y resultados concretos. Mediante su instrumentación se comprueba la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, de forma tal que sirva de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre cursos de acción, o bien para solucionar problemas y promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o al fracaso de sus resultados”.

La evaluación es, pues, una forma particular de investigación y por ello requiere la utilización de procedimientos adecuados para la medición de resultados. Ordinariamente suele comenzar por indagar acerca de los aspectos *cualitativos* de lo que se ha hecho o se va a realizar para pasar posteriormente a los medidores e indicadores de tipo *cuantitativo*.

Una metodología de evaluación muy conocida y utilizada por diversos organismos internacionales es la que se basa en el enfoque del “**marco lógico**”, de planificación orientado a objetivos (método ZOPP) en el que, aplicado a un plan, se analiza el cumplimiento del objetivo central o superior, los objetivos específicos, los resultados y las actividades según una lógica ascendente.

6.1. PRINCIPIOS Y CONCEPTOS BÁSICOS.

Una evaluación debe ser capaz de responder, al menos a estas cuestiones:

A.- Los Objetivos

1. **¿Por qué evaluar?:** Para intentar *comprender* lo que se quiere hacer en el plan, tomar nota de las previsiones y objetivos incluidos en él y *decidir* sobre su conveniencia y pertinencia, en función de los objetivos que se deseen cumplir: económicos, sociales, ambientales, institucionales, culturales, etc.
2. **¿Para quién se evalúa?:** pues para los *emprendedores* que desean beneficiarse de algún tipo de ayuda, para *otras empresas asociadas* (socios o *partenaires*) que trabajen en colaboración con los primeros y para las *entidades financieras* (públicas y privadas) que desean conocer la *viabilidad* de un proyecto antes de otorgarle una subvención o financiación preferente.

B.- La Organización de la evaluación

3. **¿Quién evalúa?:** los evaluadores pueden ser de carácter externo (técnicos y/o de entes cualificados no ligados a la gestión del plan comarcal o del programa sectorial), o bien ser *internos* y pertenecientes a la agencia de gestión. Su interés no tiene por qué ser coincidente.
4. **¿Cuándo se evalúa?:** *antes* de comenzar el plan (*ex-ante*), *durante* la realización del plan (intermedia, *in-itinere*), y *después* de la finalización del plan y éste ha funcionado (*ex-post*).

(Continúa página siguiente) →

C.- Implementación de la Evaluación

5. **¿Qué evaluar?:** la *pertinencia* del plan, su *eficiencia*, la *eficacia* y el *impacto* (incluidas las posibles *externalidades*) sobre la zona.
6. **¿Cómo evaluar?:** obtención de *información*, búsqueda de *herramientas* o *útiles*, cálculo de *indicadores* o *índices* en función del tipo de objetivo, aplicación de *métodos* específicos, etc.

Fuente: Elaboración propia.

Pero, antes de comenzar a presentar un proyecto con cargo a un plan de desarrollo rural, debería ser un requisito fundamental la **autoevaluación de su plan** por parte del empresario o emprendedor; incluso podría ser exigible a la hora de presentar el proyecto para demandar una ayuda ante los órganos gestores y/o financiadores, funcionando en la comarca. Como igualmente debe de serlo tras la finalización de la realización del plan.

6.2. EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN.

Mediante la realización de la evaluación se pretende saber en qué medida los objetivos y métodos establecidos se van a alcanzar, se están logrando o se han logrado según sea la fase en que que aquella se realice. Esto requiere una serie de herramientas y métodos que permitan aportar **nuevas** pruebas objetivas de que los fines se están cumpliendo, así como para detectar las posibles desviaciones que se aprecien.

Existen una gran variedad de métodos y útiles para hacer este proceso. A continuación exponemos una clasificación basada en: las formas y modos de captar y difundir las informaciones necesarias y los resultados conseguidos.

(Ver cuadro página siguiente) →

LOS PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN

MÉTODOS	ÚTILES
<p>1. Cognitivos (conocer, saber, comprender).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico inicial, situación de referencia. • Análisis comparativos. <ul style="list-style-type: none"> √ Medidas y análisis de las desviaciones entre previsiones y productos. √ Comparación resultados/ objetivos. √ Comparación medios/ resultados. • Descripción del desarrollo del proyecto. • Recapitulación: informes semestrales, informes anuales, informe final. 	<p>1. Información-Documentación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estadísticas, evolución de las tendencias. • Indicadores, valores de las variables. • Ficha de seguimiento de acciones y operaciones. • Cuestionarios, entrevistas • Balance contable • Balances anteriores • Información y documentación sobre el desarrollo del proyecto • Revisión sintética de la documentación
<p>2. Formativos y estratégicos (aprender, progresar, actuar, decidir)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reflexión sobre el desarrollo y los resultados de cada acción, extracción de enseñanzas. • Comprensión del contexto y de su evolución. • Reflexión sobre los efectos directos, indirectos, multiplicadores, de formación de ejemplaridad, movilizador, etc. • Reflexión sobre los roles y comportamientos de los partenaires y actores, sobre la evolución de las actitudes y capacidades. • Detección, análisis y resolución de problemas para mejorar la eficiencia del proyecto, retroalimentación de la evaluación. 	<p>2. Trabajo colectivo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reuniones de trabajo con los actores. • Reuniones de trabajo para el intercambio de informaciones. • Trabajo en grupo, discusión de la importancia comparada de los efectos obtenidos, atribución de notas (inviable, mediocre, bueno, muy bueno...) y por acciones cada efecto. • Reuniones con los partenaires del proyecto para revisar los roles y las funciones, ajuste del organigrama. • Reuniones de estudio y de resolución de los problemas, técnicos de negociación. • Técnicas inspiradas en los círculos de calidad para corregir los defectos

(Continúa página siguiente) →

MÉTODOS	ÚTILES
<p>3. Difusores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunicación de los resultados de la evaluación. • Ajuste de estrategias, de los métodos. 	<p>3. Uso de M.C.M. y T.I.C.*</p> <ul style="list-style-type: none"> • Boletines de seguimiento y de información, video, material, audiovisuales y poster, seminarios, reuniones públicas, debates, prensa, radio, T V, internet etc.

FUENTE: Comunicación personal de Mml. M.H. CHASAGNE (1995) y Elaboración propia.

* Tecnologías de la información y la Comunicación;

6.3. EVALUACIÓN EX-ANTE.

Pretende con ello extraer conclusiones certeras sobre la situación preliminar del programa comarcal (P.D.R.). A este fin se habrán de clarificar sus objetivos (cuantitativos y cualitativos), su finalidad, las prioridades y las metas que pretenden alcanzarse.

- Habrá de comprobarse que el proyecto es **concordante con los objetivos, los principios y las estrategias generales del Programa de Desarrollo Rural** de la comarca, y se enmarca dentro de los planes susceptibles de obtener financiación.
- Por parte del Grupo de Acción Local será preciso, en todo caso, definir unos **criterios de evaluación** y unas **prioridades** de financiación de los proyectos que tengan en cuenta las características del promotor, su viabilidad y solvencia, su adecuación y respeto al entorno y sus posibilidades de creación de empleo y/o comercialización. En su caso también su contribución a la corrección de desigualdades económicas, los desequilibrios territoriales, la diversificación económica, a la preservación del patrimonio y la identidad comarcal, etc.
- Igualmente es conveniente elaborar unos **indicadores** (técnicos y socioeconómicos y ambientales) para el examen de los resultados esperados, y cuya síntesis debería conducir a un **índice global de valoración** del contenido y coherencia del plan comarcal.
- Cuestión muy importante en evaluación es **recabar las informaciones y documentación precisas para poder evaluar**, tanto el proyecto concreto como el Plan Comarcal en lapsos de tiempo corto: 1-3 meses para el proyecto y al menos una vez al año el plan.
- Igualmente ha de **organizarse bien el operativo de la evaluación**: qué hacer, de qué forma, cuando y cómo actuar, precisando también los *objetivos*, los *métodos*, las *herramientas* y el operativo puestos a disposición para efectuar la evaluación.

A Continuación presentamos algunos criterios a utilizar para evaluar un PDRC.:

CRITERIOS EVALUACIÓN DE UN P.D.R. COMARCAL

- 1.- **Justificación** de la realización del mismo.
- 2.- **Territorialidad**, su cobertura de territorios homogéneos bajo los puntos de vista geográfico, económicos, social y de identidad local y de colectivos representados y asociados para elaborar el plan y una estrategia de desarrollo.
- 3.- **Coherencia**, tanto en el diagnóstico como en los objetivos, las estrategias, las medidas e instrumentos y los recursos.
- 4.- **Representatividad**, tanto de las instituciones, agentes y actores económicos sociales y políticos con posibilidades de actuar sobre la zona. El P.D.R. debe reflejar rápidamente la participación y causas.
- 5.- **Cooperación y sinergia**, con indicación de las modalidades de actuación, en los programas de intervención, en el seguimiento y en la evaluación de resultados que habrá de ser hecha a la conclusión del periodo de ejecución del P.D.R.
- 6.- **Indicadores de tipo económico y social**, que pretenden alcanzarse durante su vigencia. Normalmente al ser estratégicos su horizonte no debería sobrepasar los 6-8 años y tener una revisión intermedia.
- 7.- **Indicadores de sostenibilidad**, (o de durabilidad en terminología francófona), detallando como se cumplan los criterios básicos de protección de los recursos naturales y su equilibrio ecológico y patrimonial.
- 8.- **Definición de actuaciones de apoyo**, en materia de infraestructura, tecnología y equipamientos (principalmente públicos) que sería necesarios para asegurar el éxito de la ejecución del plan.
- 9.- **Contribución a la generación de una imagen o marca identificativa**, capaz de relacionarla con la comarca, tanto interior como exteriormente, dándole una característica moderna y atractiva, favoreciendo así la atracción de financiación e inversiones.
- 10.- **Definición de una política de actores y nuevos protagonistas en el desarrollo comarcial**, que sirvan como impulsores de cambio social: mujeres y jóvenes, emigrantes, inmigrante, ONG(s) y colectivos protagonistas etc.
- 11° **Contribución al equilibrio territorial y la cohesión social.**
- 12° **Cooperación interterritorial, regional y transnacional**, tanto de instituciones, como de unidades económicas y de colectivos de la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la evaluación "ex-ante" de un proyecto empresarial (o institucional también), las fases a seguir exigen cumplir a su vez unos procedimientos antes de su puesta en marcha:

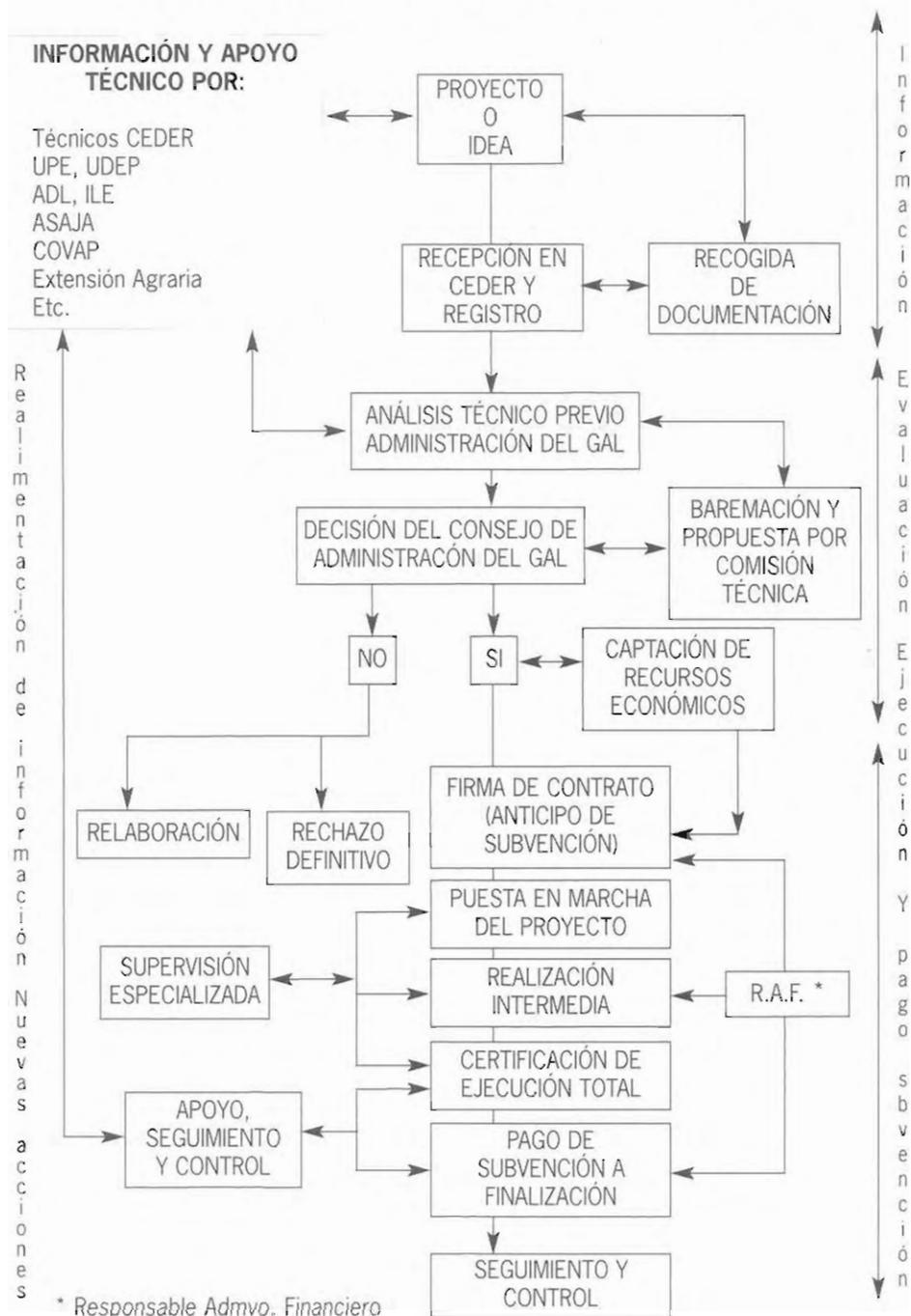
FASE DEL PROYECTO	PROCEDIMIENTO
• Concepción y formulación	→ • Organizar la evaluación
• Puesta a punto y presentación	→ • Evaluar y proponer modificaciones (en su caso)
• Reelaboración y formulación final	→ • Reevaluación y firma del contrato
• Ejecución	→ • Adopción de criterios definitivos partiendo de los resultados de la evaluación.

Finalmente, tras la evaluación, al proyecto se le deberá incorporar un Anexo conteniendo las indicaciones y propuestas resultantes de la realización de la misma, y una valoración de los logros y de su coherencia y compatibilidad con los objetivos medidas y recursos del plan.

A continuación, y como ejemplo, se presenta un diagrama del esquema de los procesos conducentes a la aprobación y realización de un proyecto o idea en la comarca del Valle del Alto Guadiato (al norte de la provincia de Córdoba) beneficiaria de un programa de desarrollo rural acogido a la iniciativa LEADER II. Una evaluación ex-ante y ante todo la intermedia habrá de hacer un juicio crítico sobre la validez de los procedimientos de gestión puestos en marcha y acerca de su pertinencia y coherencia con los objetivos pretendidos, y para poder determinar la eficacia de las medidas y proyectos emprendidos. Siempre, y dado que es una condición, en el marco del enfoque integrado y territorializado que se pretende en estos planes de desarrollo rural.

(Diagrama página siguiente) →

ESQUEMA DE APROBACIÓN DE UN PROYECTO



En los dos cuadros siguientes se presenta la valoración de los proyectos presentados para realizar inversiones de carácter productivo y otro para las inversiones no productivas. Estos parámetros han sido preparados para el PRODER del Grupo de Desarrollo Rural de la Vega Medio y Alto del Guadalquivir en Córdoba, y muestran los criterios, las variables el peso atribuido a los criterios y la calificación ponderada de los criterios conducentes a obtener un **Índice de Valoración** ex ante de proyectos empresariales o bien de entidades o instituciones sin ánimo de lucro. Puede comprobarse que se ha pretendido huir de criterios a veces demasiado “academicistas” al uso, o recomendados por instituciones –nacionales e internacionales- que se ajustan poco al contexto, a la realidad y a las especificidades de la problemática del desarrollo rural.

Quizás se hubiera debido insistir con mayor énfasis en la consideración de aspectos de vertebración social como la identidad comarcal y el arraigo de los emprendedores en la comarca, ambos criterios acordes con la filosofía de estos programas de ostentar un componente fundamentalmente *endógeno*. En otros programas así se ha hecho, pero, en este caso, el territorio donde se aplica es superior al ámbito de una comarca clásica, lo que junto a la proximidad de dos grandes ciudades (Córdoba y Sevilla), y la presencia de inmigración de neorrurales, puede facilitar la atracción de inversiones la deslocalización de empresas ubicadas en los polígonos de aquellas urbes.

(Cuadro página siguiente)

DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA DE LA SUBVENCIÓN EN INVERSIONES PRODUCTIVAS

Promotor:
Nº Expediente:

CRITERIOS	VARIABLES	PESOS VARIABLES (F)	CALIFICACIÓN VARIABLES (Cv)	CALIFICACIÓN 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	9,10
	1.2.- Experiencia y formación	0,60	5	3,0			
2.- Viabilidad econ.-financiera	2.1.- VAN	0,30	5	1,5	5,0	0,106	10,60
	2.2.- TIR	0,40	5	2,0			
	2.2.- Beneficio/Inversión	0,30	5	1,5			
3.- Solvencia econ.-financiera	3.1.- Solvencia a corto plazo	0,25	5	1,3	5,0	0,106	10,60
	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	15,20
	4.2.- Cualificación del personal	0,10	5	0,5			
5.- Cont. a corregir los desequit.	5.1.- Renta per cápita	0,60	5	3,0	5,0	0,136	15,20
	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	10,60
	6.2.- Carácter tecnológico	0,50	5	2,5			

DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA DE LA SUBVENCIÓN EN INVERSIONES NO 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	1,00	5	5,0	5,0	0,115	11,50
2.- Adecuación al Proder	2.1.- Adecuación al Proder	1,00	5	5,0	5,0	0,135	13,50
3.- Empleo	3.1.- Creación y mantenim. emp.	1,00	5	5,0	5,0	0,192	19,20
4.- Cont. a corregir los disequilib.	4.1.- Renta per cápita 4.2.- Variable poblacional	0,60 0,40	5 5	3,0 2,0	5,0	0,173	17,30
5.- Carácter innovador	5.1.- Innovación en el mercado 5.2.- Carácter tecnológico	0,50 0,50	5 5	2,5 2,5	5,0	0,135	13,50
6.- Contr. desarrollo integral	6.1.- Aportación a la zona 6.2.- Utilización factores comarca 6.3.- Adecuación al entorno	0,30 0,40 0,30	5 5 5	1,5 2,0 1,5			
7.- Respeto al medio ambiente	7.1.- Factores contaminantes 7.2.- Uso de energía 7.3.- Gestión de residuos	0,40 0,50 0,10	5 5 5	2,0 2,5 0,5	5,0	0,096	9,60
8.- Junta Directiva	8.1.- Coeficiente corrector®		1				100,00
PORCENTAJE A APLICAR SOBRE EL IMPORTE MÁXIMO SUBVENCIONABLE (P.S.)							1,00
							100,00

Fuente: PRODER del Medio y Alto Guadalquivir de Córdoba

6.4. LA EVALUACIÓN IN-ITINERE, INTERMEDIA O CONTINUA.

La evaluación intermedia tiene como objetivo hacer una revisión del estado del plan comarcal –también puede efectuarse sobre un proyecto concreto- con el fin de suministrar datos con los que conocer el grado de cumplimiento de sus objetivos, su ritmo de realización y mejorar las actividades y servicios perseguidos y/o prestados en su caso.

Con la aportación de varios especialistas, la Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de la Junta de Andalucía (Dap) ha diseñado el siguiente esquema para efectuar esta fase de la evaluación de los programas LEADER II andaluces:

	INDICADORES DE BASE	INDICADORES COMPLEMENTARIOS	
		EFICACIA	EFICIENCIA
MEDIDA ↓	<i>De realización:</i> • Ejecución financiera • Realización física	• Ejecución realizada/prevista. • Realización hecha/prevista.	• Realización física.
RESULTADO ↓	<i>De resultado:</i> Físicos. Financieros.	• Resultados obtenidos previstos.	• Resultados obtenidos/costes.
OBJETIVO ESPECÍFICO ↓	<i>Impacto específico.</i>	• Impacto específico obtenido/previsto.	• Impacto específico obtenido/costes.
OBJETIVO GLOBAL	Impacto global	• Impacto global obtenido/previsto	• Impacto global/costes.
↓ ↓ ↓			
VALOR AÑADIDO ESPECIFICIDADES DEL PROGRAMA LEADER			

Mediante la evaluación intermedia se pretende examinar la **marcha** del plan comarcal, los **factores** y **problemas** que garantizan (o retardan) su **progreso**, su **respeto al calendario previsto**, cerciorarse sobre la **adecuación de los medios** (humanos, técnicos y de infraestructuras) **a los objetivos** pretendidos, y **detectar y extraer enseñanzas** de cara a próximas iniciativas similares, o bien para proponer modificaciones en su ejecutoria. Interesa así responder a una serie de criterios:

- Eficiencia del equipo ejecutor del plan comarcal y su organización del trabajo de cara a cumplir los objetivos y a movilizar iniciativas emprendedoras.
- Eficacia y coherencia de los métodos de información y sensibilización aplicados y de las tareas efectuadas y razones de su éxito o fracaso.
- Gestión eficiente de los recursos (económicos, humanos y materiales) aplicados.
- Grado de participación de los agentes y/o actores sociales en el plan (Eficiencia social).
- Coste que ha entrañado la realización de las acciones (Eficiencia económica).
- Detección de contingencias y/o divergencias no previstas respecto al presupuesto, la toma de datos y la información de los resultados parciales y de seguimiento por parte del grupo de desarrollo rural.

En todo Plan de Desarrollo Rural de carácter estratégico, y por pura coherencia, los programas sectoriales y los proyectos a presentar deben tener la posibilidad de incluir modificaciones, y por consiguiente, de hacer ajustes o alteraciones de forma que, sin desvirtuar su estructura, y en especial los objetivos, los fines, la financiación y el calendario, se asegure el éxito del Plan.

6.5. EVALUACIÓN EX-POST DEL PLAN, DE LOS PROGRAMAS Y DE LOS PROYECTOS.

Se define como tal al **diagnóstico** que se efectúa del P.D.R. comarcal de desarrollo tras su finalización.

El trabajo en Desarrollo Rural debe estar apoyado en un marco conceptual y metodológico muy sólido de tal modo que sea posible conocer y aplicar los métodos y técnicas apropiados a las características de las zonas, a las sociedades rurales y, también, a las instituciones comprometidas en el proceso. En tanto en cuanto se está abordando el tema de aplicación de un plan estratégico diseñado con anterioridad, interesa valorar tres fases: operacional o de ejecución, la posterior de medir los resultados e impactos derivados de la realización de los programas, y también los resultados de algunos proyectos concretos.

Una valoración o evaluación del Plan de Desarrollo Rural comprende el conocimiento de varios aspectos y dimensiones relacionados con el proyecto:

- 1.- **Cobertura del Plan:** Cómo y en qué medida éste alcanza a la población-objeto.
- 2.- **Aspectos técnicos del Plan y de los programas sectoriales:** cómo se han operativizado e implementado de modo operativo.
- 3.- **Aspectos estructurales, organizativos y funcionales** del propio plan global y del (o de los) organismo(s) responsable(s) o de la prestación de servicios.
- 4.- **Rendimiento del personal,** responsable de administrar el plan y de ejecutar sus programas.
- 5.- **Efectos económicos, sociales financieros y técnicos** de la ejecución del plan.

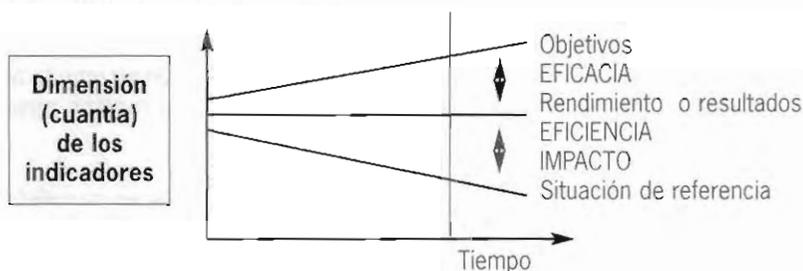
Para que un plan se desenvuelva favorablemente, y alcance un desenlace feliz, es necesario que previamente se hayan puesto a punto los instrumentos capaces de traducir operativamente las acciones previstas en el espacio y tiempo anteriormente determinados en forma de *proyectos específicos* englobados dentro de cada eje o programa operativo.

Con frecuencia, los planes de desarrollo rural no alcanzan sus metas y objetivos, ni producen los resultados anhelados, y apareciendo deficiencias en su puesta a punto (**implementación**); o bien porque los instrumentos, recursos o medios operativos no son los adecuados.

El éxito de un plan de desarrollo rural reside fundamentalmente en la **calidad** del mismo, en la **integración** y **participación** de la iniciativa local en su realización, y en la buena acción de "animación" por parte de los agentes de desarrollo y los promotores socioeconómicos en cuanto movilizados y motivadores de la iniciativa (local o externa, pública y privada) en apoyo del plan. Por ello estos agentes deberán contemplar siempre entre sus tareas la realización periódica y frecuente de tareas de seguimiento, valoración y control de las áreas o actividades (de los ejes de desarrollo) evaluar su transcurrir, y detectar las acciones, las circunstancias y las interacciones aparecidas, etc.

Varios son los puntos de vista a evaluar en un plan o programa de desarrollo rural ya ejecutado: financiero, económico, social, territorial o ambiental. Y varios también los conceptos que conviene precisar dentro de ellos: **oportunidad, eficacia, eficiencia, equidad, rentabilidad, impacto, sustentabilidad, durabilidad, etc.**

- El término **oportunidad**, pertinencia, coherencia o adecuación como suele ser conocido el concepto hace referencia a los medios y recursos empleados con respecto a los objetivos conseguidos. Y si las estrategias con relación al contexto y el plan de trabajo planteado son idóneos para llegar a una buena gestión y ejecución del plan de desarrollo
- El concepto de **eficacia** en los procesos evaluativos del plan hace referencia al análisis y la determinación de la medida (el grado) en que se han alcanzado los objetivos previstos. Incluso en ocasiones cuando se habla de la planificación estratégica de los no previstos en él, pero suscitados como producto de la evaluación intermedia o una realización que no se había programado.
- **Eficiencia** es la valoración de los resultados alcanzados en forma correcta y dentro de las posibilidades óptimas poniendo en relación los instrumentos y los recursos (humanos, laborales, financieros etc) que se han puesto a su disposición, con las ventajas económicas alcanzadas (**Eficiencia Económica**), o con los trabajos ejecutados (**Eficiencia Operativa**).
- El **impacto**, mide la eficacia del plan considerando no sólo sus potenciales usuarios/beneficiarios directos sino el conjunto de la sociedad rural en donde es aplicado y en relación con la situación de referencia. También se suele medir utilizando indicadores o índices. En función de los valores de los primeros y del tiempo de maduración del programa, la relación eficacia-programa puede representarse según este diagrama:



- **Rendimiento, resultado o productividad**, aprecia la bondad (o no) de asignar recursos a un proyecto. Está muy relacionada con el posterior término de rentabilidad.
- La **Rentabilidad**, valora esa eficiencia en términos comparativos con respecto a otros programas, y para ello se utilizan índices, indicadores y ratios.
- La **Sustentabilidad**, mide los efectos medioambientales del plan, es decir, su grado de cumplimiento del mantenimiento del equilibrio estable del ecosistema, y su contribución a la mejora del bienestar y la calidad de vida de la zona: el Desarrollo sostenible, sustentable o duradero.

- La noción de **Equidad** mide el efecto sobre los colectivos más desfavorecidos o precisados de ello. Lo cual lleva implícito una "elección social" y por tanto de ayuda a la toma de decisiones políticas.
- El concepto de **Durabilidad** o de **Desarrollo Duradero** querria avanza (semáticamente al menos) un paso más nuestro juicio respecto al muy utilizado nombre de desarrollo sostenible, en el sentido de progresar mediante una aproximación global al tratamiento de los problemas de nuestras áreas rurales (sociales, medio-ambientales, sanitarios, económicos o tecnológicos) y una metodología participativa y de "**governabilidad**" en la toma de decisiones por parte de las instituciones, los decisores y los ciudadanos. Con este fin existen "**indicadores de durabilidad**", para los recursos humanos y los sectores económicos privados y públicos: agricultura, bosques, medio urbano, explotación de recursos naturales, la biotecnología, la gestión de ecosistemas, el hábitat, la gestión pública etc., Su examen y diagnóstico periódico facilitaría la medición del cumplimiento del objetivo de "**desarrollo duradero**". La ONU por ello ha comenzado a utilizar un "Indicador de Desarrollo Humano" que vendría a coincidir con estos presupuestos, aunque incorporando otro en los nuevo término; la **solidaridad** de los países mas ricos hacia los más pobres.

La evaluación de resultados tiene especial relevancia en todo plan de desarrollo rural que se precie. Todos los recursos, y más los destinados a este fin, son escasos, y susceptibles, en la mayoría de los casos, de uso alternativo. Por tanto resulta crucial asegurarse de que su destino ha sido el correcto para así detectar las imperfecciones que se puedan suscitar y adoptar medidas de corrección de cara al futuro.

La evaluación debe conducir a la elaboración de **diagnóstico** que ponga de relieve las conclusiones extraídas de la toma en consideración de los anteriores conceptos. Sus resultados deben responder ante todo a varios interrogantes:

- ¿Cómo se da respuesta a los objetivos propuestos?
- ¿Cuáles son las modificaciones en los presupuestos y en la realización?
- ¿Qué problemas han sido (o no han sido) resueltos?
- ¿La ejecución ha sido (o no) eficiente?
- ¿Se respondió bien a los criterios y conceptos de evaluación?
- ¿Se percibe un cambio de actitud positiva hacia la creación de riqueza y/o empleo? ¿Cuáles son los logros en formación, sensibilización y movilización empresarial?
- ¿Se ha generado una dinámica de desarrollo rural duradero?
- ¿Qué cuantificación cabe realizar en términos económicos y de empleo?

6.6. EVALUACIÓN FINANCIERA DE PROGRAMAS SECTORIALES Y PROYECTOS.

Utilizada casi exclusivamente en las evaluaciones ex-ante de proyectos, es también útil realizarla ex-post, tanto para los proyectos como para los programas sectoriales, pues los indicadores a emplear son prácticamente los mismos, aunque, como es obvio, los resultados a valorar sean diferentes,. Entre estos indicadores figuran:

Valor Actual Neto o Valor Capital de la Inversión (VAN)

Indica la capacidad de remunerar todos los recursos utilizados en el proyecto, y además la posibilidad de generar un excedente económico. Para ello se efectúa una comparación con respecto a una tasa de interés.

Cuando un proyecto tiene un VAN mayor que cero ello quiere decir que, para el tipo de interés elegido, resulta viable. Por el contrario, si el VAN es negativo, el proyecto no es viable. La fórmula del VAN es ésta:

$$VAN = \sum_{i=1}^n \frac{R_i}{(1+r)^i} - K$$

siendo:

R_i , el *flujo* de caja del año *i*ésimo, que se define como la diferencia entre el cobro C_i y el Pago P_i , generado por la inversión en dicho año.

n , la *vida del proyecto* o el número de años durante los cuales la inversión está funcionando y generando beneficios positivos.

K , el *pago de la inversión* o el número de unidades monetarias que el inversor ha desembolsado para conseguir que el proyecto comience a funcionar como tal.

r , tasa de actualización.

La comparación se suele realizar con respecto al tipo de interés oficial del dinero, o bien respecto a los tipos de interés preferente al que conceden los préstamos las entidades financieras. Cuando el VAN significativamente es mayor que el tipo de interés de los préstamos oficiales se dice que el proyecto es bueno y aconsejable su financiación y realización.

Tasa interna de Rendimiento (TIR)

La Tasa Interna de Rendimiento (TIR) mide la productividad o rendimiento. Es decir el *coste de oportunidad* habido para utilizar los recursos en el proyecto para el que se demanda financiación y no en otro. Se calcula como el valor del interés (λ) que hace cero el Valor Actual Neto.

$$K = \sum_{j=1}^n \frac{R_j}{(1+\lambda)^j}$$

siendo:

λ , la tasa de rendimiento que es de modo abreviado la TIR de la inversión.

La evaluación por este índice será positiva cuando el interés que hace rentable el proyecto resulta superior al tipo de interés j al cual el inversor puede conseguir recursos financieros en una entidad o institución financiera (pública o privada).

Relación Beneficio / Inversión (Q)

Es un indicador que informa sobre la rentabilidad relativa de la inversión: cuántas unidades monetarias se obtienen por cada unidad monetaria que se invierte. Consiste en dividir el VAN generado por el proyecto por su pago de inversión K .

$$Q = \frac{VAN}{K}$$

Para apreciar si un proyecto es económicamente viable, o no, habrá de realizarse posteriormente una comparación con respecto a la cantidad invertida y a otras series de indicadores o índices: de precios al consumo, incremento de la renta *per cápita* renta por capacidad de consumo propios, etc. En caso de que la relación Q supere a estos índices puede estimarse que el plan o proyecto es positivo y viable.

Plazo de Recuperación de la Inversión (Pay-Back)

Como tal se entiende al número de años que han transcurrido desde que el proyecto fue iniciado hasta que la suma de los cobros actualizados igualan (o superan por vez primera) a los pagos actualizados. A partir de ese momento si los cobros continúan superando a los pagos ello querría decir que el VAN de la inversión continúa siendo mejorado y la inversión es rentable.

El Plazo de Recuperación de la inversión (PB) corresponderá al periodo interanual que transcurre desde un flujo de caja acumulado negativo al siguiente positivo y el que se halla más cerca del caso que se aproxime más a 0, por defecto o por exceso. Un empresario, o una entidad financiera considera como positivo aquél proyecto que es capaz de recuperar la inversión en un corto lapso de tiempo. Lapso de tiempo que oscila en función de diversos parámetros pero sobre todo la tasa de inflación, la evaluación de los tipos de interés, la volatilidad de los mercados, etc. El asesoramiento técnico desempeña en este caso un papel crucial para así minorar el componente de subjetividad que este indicador posee.

Otros indicadores de análisis

En la evaluación financiera retrospectiva sobre la rentabilidad de proyectos y programas sectoriales también son usados otros tres indicadores de tipo cuantitativo:

- La relación **Coste/Beneficio**, obtenida comparando los costes derivados de la puesta a punto de un programa o proyecto y los beneficios derivados de su realización en un tiempo determinado. Si los costes acumulados exceden a los beneficios, el programa o proyecto no es rentable y, al contrario, si son inferiores, el programa o proyecto resulta (o ha resultado) rentable. Evidentemente, y para que el cálculo sea correcto, los costes han de ser *deflactados* (eliminados la influencia de la inflación) con respecto a un año de referencia.
- El análisis **Coste/Eficacia**, similar al anterior pero en él los costes son medidos en unidades monetarias en tanto que los beneficios son expresados en **Unidades de resultados**: número de camas hospitalarias creadas, impacto sobre los empleos de los individuos o de una población determinada al que iba destinado el proyecto (o programa), etc.
- El **Coste/Utilidad** por contra compara los costes, también en unidades monetarias respecto a los beneficios percibidos por los individuos; es decir mediante una medición del valor real con componentes de tipo subjetivo. Es un procedimiento que resulta también muy útil en las evaluaciones intermedias de la planificación estratégica, porque permite orientar o decidir la asignación de recursos en función de los posibles resultados que vayan obteniéndose en la aplicación de los programas. Además es un análisis que enlaza con metodologías más modernas sobre la decisión de inversiones, como son las herramientas de programación y en particular las de multicriterio o multiatributo, compromiso y/o por metas. En ellas, el programa o proyecto concreto puede descomponerse en varios objetivos o metas parciales, -algunos de los cuales pueden estar en conflicto-, y mediante un procedimiento de programación matemática se halla la solución para alcanzar un compromiso; o bien lograr los resultados, en forma de metas más adecuadas y rentables en términos de eficiencia y , a veces también, de equidad.

Una descripción más detallada, completa y con ejemplos de estos y otros indicadores de evaluación financiera, como también de la posterior evaluación económica y social, puede consultarse en el libro de CENA y ROMERO (1982): *Evaluación Económica y Financiera de Inversiones Agrarias*, editado por el Banco de Crédito Agrícola, (ahora en el BBVA).

6.7. EVALUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL.

Su objetivo es valorar la rentabilidad de un producto desde la perspectiva de la economía del sector público, sea éste un país, una región o una comarca. Para ello se aprecia desde esta óptica su **eficiencia**, el **impacto** y la **equidad** de los progra-

mas sectoriales o los proyectos en función de diferentes criterios de valoración y los tipos de agentes promotores:

- El sector público
- Conjuntamente los sectores público y privado.
- Mediante incentivos públicos al sector privado
- Combinando las formas anteriores

Los criterios de evaluación empleados en el caso de la evaluación financiera de las inversiones privadas son asimismo válidos para la evaluación económica de inversiones públicas: TIR, VAN, PB, B/C, etc. Pero existen, además, otra serie de criterios más específicos como son la **Productividad Marginal Social** -que mide el efecto de una inversión sobre la renta nacional y sobre la balanza de pagos, el Ahorro Neto de Divisas, Puestos de Trabajo Creados por la unidad de inversión, ratio Inversión/Recurso utilizado (agua, superficie, etc.) la tasa social de descuento, etc. En ellos es utilizado con mucha frecuencia lo que se denomina **Precio Cuenta-Eficacia**, también denominado como “**precio sombra**” (AZQUETA y FERREIRO, 1993).

6.8. EVALUACIÓN AMBIENTAL Y DE LOS RECURSOS NATURALES.

En los países más desarrollados como en los de economía en transición o en vías de desarrollo existe ya un consenso social acerca de la necesidad de evaluar los recursos ambientales y las actuaciones que les afectan, tanto sobre el bienestar individual como en materia de salud y la salubridad de las personas y el resto de los seres vivos.

Con la aparición de una disciplina conocida, por unos, como **Economía de los Recursos Naturales** y por otros como **Economía Ecológica** se han desarrollado muchos métodos y técnicas de valoración económica de los recursos del espacio natural. Con este método se trata de estimar con fiabilidad el valor del bien ambiental usando principalmente criterios microeconómicos. Entre éstos los de mayor aceptación son de dos clases:

- **Los métodos de inferencia**, que tratan de apreciar el valor de un recurso a través del establecimiento de su relación y/o coste como un producto mercantil, es decir, a través de los flujos de bienes y servicios que genera (CAMPOS PALACIN, *et alii* 1996). En ocasiones este valor se obtiene de una forma indirecta: los gastos que una persona realiza (o estaría dispuesta a hacer) para disfrutar de un bien ambiental. Es lo que se denomina como “**método del coste de viaje**”, que utiliza como valor de uso de los bienes ambientales el excedente neto del consumidor: diferencia entre la cantidad máxima que una persona está dispuesta a pagar por la cantidad consumida de un bien y lo que realmente paga (AZQUETA Y FERREIRO 1996).

Como primera precisión cabe definir tres tipos de valores de los recursos ambientales:

1. **Valor de uso**, que sería el mantenimiento del derecho a visitar o utilizar (sin deteriorarlo) un bien durante un determinado plazo. Existen dos tipos de valores en función del momento de disfrute: actual y de futuro.
2. **Valor de existencia**: atribuible por saber que un determinado bien ambiental se mantiene sin alteraciones significativas, y de cara a su posible uso (sostenible) por las generaciones futuras.
3. **Valor de opción**: derecho que se posee a tener la posibilidad de utilizar (o visitar) un bien en el futuro.

Existen varios procedimientos para valorar los efectos sobre el bienestar social (calidad de vida, salud, etc.) de las acciones ambientales: análisis de los costes evitados y/o inducidos, ídem de los beneficios derivados o los costes generados, ajustes de funciones de utilidad, estimación de funciones de producción, de demanda o de costes del bien a utilizar o que se desea conservar, costes causados por la combinación o interrelación con otros factores o hechos (coste del viaje para visitar una zona), etc.¹⁸

El problema que se plantea -con harta frecuencia- es que muchos bienes y recursos ambientales carecen de un valor de mercado bien cuantificado, y por contra interaccionan en ocasiones con otros que sí lo poseen, o pueden ostentarlo, como un insumo o un producto derivado de la producción de otro bien. Por otro lado resulta habitual, pero muy aventurado, dar un solo valor (o función) a un bien ambiental, cuando éste es diferente para cada tipo de ciudadanos, sea por sus objetivos o por las necesidades que satisface. Es ahí donde se conceptualizan los “**precios hedónicos**” de revelación de preferencia u opciones. Mediante estos precios se intenta captar la importancia de cada uno de los atributos de un bien y asignarles un precio para cada uno de los tres valores antecitados (de uso, de existencia y de opción) o en conjunto¹⁹ (**Valor Total**).

El otro método de valoración, ya de tipo conductista, conocido como “**valoración contingente**”, es un método de valoración directa -los anteriores son más indirectos-, que consiste en tratar de preguntar directamente a las personas concernidas sobre los efectos (posibles o esperables) que pueden afectar a su bienestar derivados de los cambios esperados en la oferta de un bien o recurso ambiental. Suele hacerse simulando la función del mercado donde el investigador (o el científico social) ofrece una determinada cantidad de un bien a un precio dado (*oferta*) ante la cual la persona entrevistada decide si acepta o no la transacción (*demanda*). Su intersección

¹⁸ Ver AZQUETA OYARZUN, D. (1994). Valoración Económica de la Calidad Ambiental. McGraw-Hill Interamericana de España. Madrid.

¹⁹ AZQUETA OYARZUN, D. y L. PÉREZ PÉREZ -Coord. -(1996). Gestión de Espacios Naturales. La demanda de servicios recreativos. De Mc Graw-Hill-Interaamericana de España (Madrid).

(*precio*) vendría a determinar en términos monetarios, la satisfacción que la visita (o la relación con) al bien que le ha producido al encuestado. Esta valoración se puede hacer en forma de precio de entrada, una contribución anual, etc.

Para efectuar este tipo de simulación y valoración posterior se pueden utilizar técnicas de investigación social de tipo cuantitativo (encuesta, simulación) o de tipo cualitativo (entrevistas, grupo de discusión, observación participante, escalogramas, metodología *Delphi*, etc.). La elección de una u otra técnica valorativa dependerá, del escenario, de las características concretas del tema a evaluar, así como de la mayor o menor precisión o verosimilitud que se desea alcanzar del análisis de las respuestas. Inclusive de la incorporación de la incertidumbre al interrogar *ex-ante* para evaluar posibles efectos o contingencias. Los métodos de valoración contingente tienen su particular *talón de Aquiles* en la obtención de información, al poder introducirse sesgos tanto en la elaboración del cuestionario, en la labor del encuestador (especialmente si el análisis es cuantitativo), o por un mal diseño del proceso de investigación, que es muy dependiente de la disposición a colaborar por parte de la población implicada.

Otros métodos de valoración ambiental y de los recursos naturales se basan en la naturaleza y características de los bienes ambientales: estimar los costes de la protección ambiental, la polución o la contaminación por residuos o desechos, estimar el valor social de un espacio natural, un bosque, un paraje, la destrucción de un bello paisaje o la escena rural, etc., etc. Un proceso efectivo de protección ambiental de una zona trataría de mantener su situación positiva actual evitando toda acción nociva sobre la misma. En este caso, el valor de la protección sería la resultante de añadir al valor de los gastos invertidos en el control contra posibles agresiones el coste de los sistemas de corrección que faciliten la protección: de terrenos, instalaciones, equipamientos y su mantenimiento y funcionamiento. Es decir poner en valor económico el conocido principio: "*El que contamina paga*".

Un método similar es el que puede hacerse para valorar las consecuencias de una actuación de contaminación o polución causada por residuos (urbanos o industriales), las aguas residuales, la contaminación urbana (aire, gases, suciedad, etc.). A los costes de control y de corrección en ocasiones habrá que sumar los costes (o beneficios, al contrario) de ciertas *externalidades* (realización de acciones generadoras de perjuicios o beneficios sobre un bien o recurso) que podrían originarse por ello: degradación de una zona de cultivo o un bosque como consecuencia de la lucha contra una plaga de roedores. O por ejemplo, el efecto de unas lluvias torrenciales. Como también el positivo de acondicionar una ruta para facilitar la cría de animales silvestres (Linces).

Existen otros bienes y recursos ambientales que ostentan un valor ambiental *intrínseco* por su aprovechamiento directo (caso de un bosque maderable) o bien indirecto (un paisaje singular). En un caso y en el otro el valor ambiental se derivaría, empero, no sólo del producto económico logrado con él sino igualmente de sus beneficios complementarios: conservación de la humedad, del hábitat, la biodiversidad, posibilidad de practicar actividades de ocio, deporte o turismo, etc. Son valores tanto o más importantes que aquéllos y a los cuales se puede intentar darles una cuantificación contabilizando, mercantilmente o no, esos otros aspectos correlacionados: licencias

de caza y/o pesca concedidas para la zona, número de visitas efectuadas, gasto medio por visitante, tipo de gasto realizado, coste del viaje (bastante utilizado), etc.

Y por otro lado hay otros bienes ambientales para los que, aún no se cuenta con un valor asignado: ¿cuál es el valor del lince ibérico (una especie en riesgo de extinción)? ¿su valor es más importante que la explotación ganadera o cinegética para una zona sí o no? ¿Cuál sería la resultante definitiva de conciliar dos posturas diferentes: la desarrollista y la conservacionista? Incluso en este caso siempre cabe tener presentes varios puntos de vista diferentes: el de la sociedad, interesada (y/o dispuesta a pagar) en la conservación de una riqueza preciosa, el de un ente o agente conservador local, y el del propietario privado que prácticamente sólo daría valor a su utilidad o a su potencialidad a corto plazo. Más aún, cabría asignar, o contemplar, valores a determinados **"derechos de propiedad"**, que afectan incluso a normas jurídicas y a los tipos de derecho vigentes: germánico o bien romano, en su diferente consideración sobre la propiedad de la fauna y flora silvestre (pública o privada).

Otra manera de enfocar el interés de la protección ambiental por parte de la sociedad (local o en general) es la que se basa en el concepto de **"Bienestar Social"**. Este calcula como la suma de los valores económicos cuantificables y de otros elementos menos monetarizables ligados a la calidad de vida y a las preferencias sociales en relación con los recursos ambientales o culturales. Existen ya diferentes formas de medir este bienestar. Las dos más importantes son, a través de la elaboración de un **"Índice Agregado de Bienestar Social"** mediante combinación de diferentes criterios o indicadores hallados mediante el uso de herramientas de cálculo de tipo multivariante (análisis factorial, de regresión o de componentes principales), o bien, y mucho menos preciso y con mayor subjetividad: la construcción de una función de bienestar a través de la estimación de sus parámetros.

Como conclusión, el problema de la valoración ambiental y de los recursos naturales, en sentido vasto, como aquí se ha expuesto, es, en definitiva, el de tomar en consideración la situación presente, aprehender los componentes fundamentales del entorno, discurrir sobre su posible evolución y dar el lugar que les corresponde a las políticas de gestión y ordenación territoriales y las preferencias sociales. El reto para muchas áreas rurales reposa hoy día en producir alimentos más sanos y nutritivos, mantener la competitividad de su sistema agroalimentario, salvaguardar a su entorno y patrimonio de agresiones irreparables y lograr la cohabitación armónica entre personas, actividades y el resto de los seres vivos y bienes del planeta. Una tarea sin duda compleja y apasionante y que se prolonga más allá de lo que muchos métodos de valoración ambiental han pretendido puesto que afecta a criterios ligados a la vida humana y al conjunto del universo en que ésta se desarrolla esperamos que de una manera sostenible. O sea, como propugna la Conferencia de Río (1992).



7

**LA REALIZACIÓN DEL PLAN
DE
DESARROLLO RURAL COMARCAL**

7. LA REALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO RURAL COMARCAL (P.D.R.C.)

Casi nadie discute la necesidad de incorporar lógica y racionalidad en las acciones de los seres humanos. Cuanto mayores y más grandes son los retos y desafíos en la práctica social y en todos los órdenes de la vida, tanto mayor es la necesidad de llevar a cabo una planificación. Quien ha de dirigir tareas concretas no puede estar al albur de la improvisación o el riesgo en su forma de decidir y de actuar. En cualquier lugar, o área de actuación, en donde sea preciso “hacer algo” para alcanzar un determinado objetivo y decidir entre varias posibles opciones se ha de efectuar una planificación.

Así, en todos los ámbitos de decisión, nos encontramos que es preciso tomar medidas (*decisión making*), o formular políticas (*policy making*) y dirigir las a la consecución de determinados objetivos (cuantificados) y metas (no necesariamente cuantificables).

Actualmente goza de un gran predicamento, como ya hemos venido exponiendo, la **planificación estratégica**. En esta no se parte de unos objetivos y metas preestablecidos por quienes tienen autoridad o poder sino que ambos habrán de emerger del acuerdo consensual y la cooperación responsable de los agentes del sistema social concernido.

Efectuados los estudios preliminares de conocimiento del territorio ha de pasarse seguidamente a desarrollar en la práctica, lo aprehendido o movilizado que sirva para confeccionar un plan. Varias son las tareas para “construir” el PDRC:

FASES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL P.D.R.C

1. Creación de un grupo movilizador e impulsor.
2. Sensibilización y motivación de la población local.
3. Detección de líderes, minorías activas y grupos de acción social.
4. Formación de agentes y animadores socioeconómicos.
5. Estimulo de las acciones de participación cooperación y autogestión colectiva.
6. Conclusión de un pacto territorial por el desarrollo comarcial.
7. Elaboración del P.D.R.C.
8. Puesta a punto de programas sectoriales, proyectos y actividades priorizadas.

Requisito fundamental del plan, como se ha dicho, es que refleje bastante fielmente los intereses de las instituciones, los grupos de interés y la sociedad en general. Parece por ello oportuno detenerse sobre los puntos anteriores:

7.1. CREACIÓN DE UN GRUPO MOVILIZADOR O IMPULSOR.

En los tiempos que corren resulta evidente que el progreso económico y el desarrollo rural sólo puede generarse mediante la participación, voluntaria y activa, de la propia población rural. Esta participación se concreta a través de comunidades locales, representantes del ámbito institucional, social y político, instituciones autonómicas, organizaciones de voluntariado o movimientos sociales, cooperativas, asociaciones de empresarios, sindicatos agrarios, asociaciones de mujeres, servicios de autoayuda, etc.

Una de las principales tareas a realizar en el diseño y ejecución de cualquier plan ha de ser la de asegurar adhesión y la participación activa y de “*abajo hacia arriba*” de esos movimientos populares. Esto conlleva el que se le reconozcan canales y cauces de participación, y de responsabilidad, en la formulación y aplicación de las políticas para su territorio. Que se haga efectivo el principio de “*democracia participativa*”. La descentralización en la toma de decisiones y la creación de instrumentos jurídicos y políticos favorables a la participación popular de estos grupos sociales a través de sus representantes elegidos es esencial para asegurar el éxito de todo plan. Y será a través de este proceso de participación y de descentralización territorial como se fortalecerá su capacidad de influencia, la toma de decisiones y la emergencia de programas y proyectos más adaptados a las condiciones y demandas locales. Sin el desarrollo de este “**enfoque ascendente**” los esfuerzos posiblemente serán baldíos.

En ocasiones, y como consecuencia del abandono institucional al que han estado sometidas, muchas comunidades rurales no se hallan en condiciones, por falta de aptitudes, por desidia, de generar en principio un grupo movilizador e impulsor. Serán entonces los organismos de desarrollo quienes habrán de realizar previamente la labor de información, diálogo y capacitación para que este grupo sea constituido y participe en la formulación, diseño, ejecución, y evaluación del plan comarcal y en los programas sectoriales destinados a tal fin.

La cooperación solidaria entre la sociedad local y las instituciones para la puesta en valor de su territorio y sus recursos, genera la “sinergia” necesaria para hacer emerger nuevas empresas y nuevas formas de acción social y gestión sostenible. Formas cuya viabilidad es función directa de la integración armónica con la identidad local, pero también con las nuevos instrumentos y recursos que la innovación, la modernización, e inclusive la globalización, ponen a su disposición.

Este proceso de articulación de la participación y la representación de intereses es complejo y delicado, y a menudo comporta cambios estructurales y socioeconómicos

cos y la puesta a punto de auténticos sistemas democráticos de elección de representantes y en la toma de decisiones. La experiencia de los muchos planes de este tipo emprendidos por la FAO indican la bondad, pero también la dificultad de este enfoque participativo y ascendente en desarrollo rural. Enfoque para el que muchas instituciones e instancias gubernamentales se hallan poco predisuestas.

7.2. SENSIBILIZACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA POBLACIÓN.

¿Por qué es necesario hacer estas tareas? ¿Para qué hacerlo? Pues, sencillamente, para facilitar y garantizar el acceso a la mayor parte de la población el acceso al plan y a las ventajas que ofrece. Es imprescindible que sus aspiraciones sean recogidas y encauzadas de cara a conseguir un mayor bienestar y calidad de vida para los ciudadanos de la sociedad en que vive. Parece muy evidente que *“una sociedad motivada e ilusionada, con deseo de conocer y con una cultura propia valorada, y proyectándose a través del trabajo, del ocio, del conocimiento y de la comunicación, es una sociedad que está captando la esencia del desarrollo local”* (IZQUIERDO, 2002). Y ello a pesar de que, con frecuencia, existe una especie de egoísmo, o de rechazo, para comunicar, y menos aún transmitir ideas o proyectos empresariales por miedo a que le sean copiadas.

Sin embargo, la ya larga experiencia planificadora viene a certificar que el éxito ha acompañado a aquellos planes en donde la participación de la sociedad local ha intervenido desde el primer momento. Y el papel de cada ciudadano puede ser muy variado: como simple animador, como conocedor de las deficiencias estructurales de la zona (económicas, sociales, políticas, educativas culturales, etc.), como fundamental actor o agente emprendedor. Porque está claro que la apuesta del Estado, o del sector público como empresario y salvo en ciertos servicios básicos (salud pública, defensa, grandes obras de infraestructura), más que ofrecer un camino abierto ha supuesto una barrera obstaculizadora para el desarrollo rural allí donde ha asumido responsabilidades empresariales.

7.3. DETECCIÓN DE LÍDERES, MINORÍAS ACTIVAS Y GRUPOS DE INTERÉS.

Las poblaciones rurales, en especial aquellas de menor tamaño y con una economía en decadencia y poco diversificada, se enfrentan a numerosos problemas: éxodo de su juventud provocando el envejecimiento de la que permanece, tasa de subempleo elevado, indicadores de escolarización bajos, carencias de ciertos servicios públicos, deficiencias en la formación profesional, empleos precarios o de baja cualificación, reducida tasa de actividad en especial en las mujeres y jóvenes, etc. El reto para muchas de nuestras comunidades rurales es hoy poner en valor sus “sistemas productivos locales”, sus potencialidades reales, a través de la implicación de sus recursos humanos.

Ahí, el proceso de sensibilización y motivación socioeconómica es permanente y, por consiguiente, ha de iniciarse desde el momento de las primeras reuniones convocadas para elaborar el plan. El despegue de una zona va en paralelo con el desarrollo social, y será función de la existencia de líderes, minorías y grupos proactivos, dinámicos, capacitados (técnica y administrativamente), e interesados por los problemas de su comunidad comarcal.

El desarrollo rural se funda en el “**dinamismo local**”, en la responsabilidad de aquellos que crean opinión, que analizan su realidad, que hacen propuestas, que reflexionan sobre los problemas de su territorio plantean iniciativas y aportan propuestas económicas, técnicas, culturales y sociales. En definitiva en aquellas colectividades territoriales que son capaces de liderar y movilizar a su población hacia intereses comunes. Tarea importante de cualquier iniciativa de desarrollo rural será así la búsqueda de estos agentes dinámicos activos y emprendedores, lo que puede hacerse de varias formas:

- Fomento del asociacionismo y la constitución de organizaciones rurales en la zona del P.D.R.C.
- Creación de bases de datos, ficheros, etc. de grupos, asociaciones, colectivos, individuos, etc. proactivos.
- Realización de reuniones informativos sobre la preparación del plan y demandar la participación en el grupo de desarrollo rural comarcal de los principales colectivos, grupos de interés e instituciones presentes en la zona.
- Reforzar los programas formativos y de capacitación para líderes, dirigentes y miembros de organizaciones.
- Realización de seminarios específicos con actores y agentes culturales sociales y económicos sobre la puesta a punto de proyectos, la búsqueda de oportunidades de mercado y la creación de empresas. Como aseguran AMIN y THRIFT (1994) “*Los factores sociales y culturales también viven en el corazón del éxito económico*”.

7.4. FORMACIÓN DE LOS AGENTES Y ACTORES SOCIOECONÓMICOS.

Pero además de informar y movilizar la intervención en materia de desarrollo rural debe ser fortalecida con la puesta a punto de una intensa labor de formación-capacitación de los empresarios y directivos de las PYMES locales ya existentes o en proceso de constitución. Lo que puede hacerse de varias formas:

FORMACIÓN PARA EL P.D.R.C. DE AGENTES Y ACTORES LOCALES

- Realizar reuniones con los líderes y representantes locales significativos para involucrarlos en "su" plan.
- Formar a los recursos humanos locales, en especial a los sectores más desfavorecidos a fin de que sean capaces de capitalizar el diseño, la administración y la gestión del plan comarcial.
- Diseñar módulos formativos "a la carta" que respondan a las experiencias, necesidades y opciones de los colectivos empresariales más significados e interesados en desarrollar nuevos proyectos.
- Reciclaje en nuevas tecnologías de empresarios ya existentes que sirvan para mejorar su actual competitividad y abrirles nuevos mercados.
- Incentivar y promover los programas de capacitación mixta: adquisición de conocimientos, formas de generación de empresas tales como las escuelas, los viveros, las incubadoras de empresas, las escuelas taller, etc., en especial aquellas que se orientan hacia la puesta en valor de recursos locales infrautilizados.
- Utilización de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías en los campos de la información y las comunicaciones para transmitir conocimientos y programar, organizar, administrar y gestionar actividades y reuniones de concienciación, sensibilización y capacitación.
- Elaborar material formativo sobre diseño, seguimiento y evaluación de programas y proyectos adaptados a las características de las áreas rurales.
- Promover actividades de asistencia técnica en temas relacionados con la constitución de grupos e instituciones rurales, el desarrollo de las cooperativas, el asociacionismo económico y/o de los agricultores, etc.
- Preparación de material informativo y documental sobre temas-clave como instrumentos financieros para la promoción empresarial, la gestión de empresas, la movilización de capital, la realización y financiación de inversiones, etc.
- Confeccionar un banco de ideas, propuestas y sugerencias que propicien la aparición de nuevos proyectos y/o nuevos emprendedores así como el arraigo de una **"cultura empresarial"** entre la sociedad comarcial, e incluso de fuera pero interesados en movilizarse por su progreso.
- Estimular las acciones de cooperación y puesta en marcha de movimientos sociales y grupos de interés en especial de mujeres y jóvenes.

7.5. LOS REQUISITOS DE UN P.D.R.C.

El modelo de trabajo en desarrollo rural reposa ante todo en la forma de trabajar de sus actores. En su dinamismo y responsabilidad para emprender conjuntamente una tarea complicada pero a la vez apasionante. Es lo que se viene definiendo como **partenariado social**, y que debe cumplir varios requisitos:

REQUISITOS DE UN PLAN COMARCAL

- Ser **movilizador**, de personas, de voluntades, de las instituciones, de los centros generadores de innovación y nuevas tecnologías etc, de los valores locales a fin de recuperar (o mantener) la identidad local, poner en valor los recursos propios y vertebrar el tejido socioeconómico.
- Ser **participativo** en el sentido de facilitar el diálogo, la cooperación y la constitución de redes interempresariales o entre organizaciones, movimientos sociales, las ONGs, etc. relacionados con la participación popular y las iniciativas empresariales en pro de un desarrollo con enfoque *ascendente* y ruralmente sostenible.
- Ser **innovador** y **ejemplarizante**, en el sentido de aportar innovaciones (en productos, procesos, organización o tecnología) y tener la posibilidad de transmitir o transferir las experiencias a otras unidades económicas siempre y cuando ello no afecte a su competitividad.
- Ser **coordinado** con el resto de las acciones, programas o iniciativas en aplicación en la región (o incluso en otras zonas) a fin de ahorrar esfuerzos y optimizar el uso de las infraestructuras y recursos asignados para ello.
- Tener una **visión territorial**, en el sentido de que las acciones tengan coherencia y puedan ser operativas en el marco del plan de desarrollo comarcial.
- **Actuar globalmente**, teniendo en cuenta simultáneamente las dimensiones económicas, social, cultural, los servicios, la infraestructura y el medio ambiente de su territorio.
- Darle una **orientación estratégica**, tanto por su adaptación a las características físicas, económicas o culturales de la zona como a las dinámicas intrínsecas y externas de las iniciativas de desarrollo.
- Ser **solidario** a nivel intermunicipal y con otras zonas con problemas similares.
- Ser fundamentalmente **endógeno**, es decir, apostar por las potencialidades de los recursos locales y de su área de influencia.
- Ser **articulado**, en el sentido de ser coherente y compartir su orientación estructural con un plan-marco a nivel de región o de Estado en donde aparezcan los fines, los horizontes a corto, medio y largo plazo, y las vías para asegurar la financiación y ejecución de los planes de desarrollo rural.

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, se ha de intentar que la población de la comarca se asocie, autoayude y esté en disposición de asumir y autogestionar su programa por medio de sus agentes económicos, sociales e institucionales y sin apenas intervención exterior. Esto entraña el que, por parte de las Administraciones Públicas, les sea reconocido y apoyado su destacado protagonismo en la política rural.

7.6. LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO.

Toda acción o intervención, sea en el campo que sea, pretende alcanzar un objetivo o conseguir determinados resultados. Para ello se han de realizar unos planteamientos y adoptar un sistema de toma de decisiones y de organización y gestión del trabajo. Eso es un proyecto. O en caso de tratarse de un conjunto de actividades que gozan de cierta unicidad y coherencia: un **programa**. Y si es la integración total y coherente es el **Plan**. Este ejemplo lo aclara: una empresa elabora un proyecto de rehabilitación de un edificio rural del siglo XIX para dedicarlo a agroturismo, y demandará ayuda financiera a la Consejería de Turismo que tiene una línea prioritaria denominada **programa de fomento del agroturismo** y que es un eje o línea de acción del **plan de desarrollo rural de la comarca** de la Sierra Morena de Córdoba. Pasamos así de una acción puntual (**proyecto**), a otro sectorial (**programa**) y de ahí a una actuación global e integrada (**plan**).

El PDRC habrá de estar compuesto por una serie de proyectos emblemáticos de intervención con los que “visualizar” su ejecución y articulación “sistémica” y concretar la consecución efectiva de resultados.

Según el diccionario de la Academia de Lengua un proyecto es “*un deseo o pensamiento de hacer algo*”. En términos más técnicos esta definición se puede concretar en “*un conjunto de actividades que, combinando recursos humanos, materiales, financieros y técnicos, se realizan con el propósito de conseguir un determinado objetivo o resultado*” (ANDER EGG y AGUILAR, 1997. pp. 18).

Para que un proyecto merezca tal nombre éste ha de constar de una serie de elementos que sintéticamente describimos:

(Ver elementos página siguiente) →

ELEMENTOS DE UN PROYECTO OPERATIVO

- A. Denominación.
- B. Equipo de trabajo.
- C. Justificación del Proyecto.
- D. Objetivos.
- E. Beneficiarios
- F. Metodología.
- G. Actividades, tareas y estrategias a realizar.
- H. Plan de Trabajo y calendario.
- I. Recursos necesarios.
- J. Presupuesto justificado.
- K. Marco organizativo y de gestión.
- L. Indicadores de resultados esperados.
- LL. Identificación de contingencias externas.

A. Denominación del proyecto.

Todo proyecto habrá de contener un título que indique de forma breve y sintética lo que se quiere hacer en él, el marco de referencia y la metodología que se va a emplear.

B. Especificación del equipo de trabajo.

Estableciendo el nombre, la titulación de las personas, su lugar de trabajo y el tiempo que dedicarán al proyecto. Conviene asimismo realizar una asignación de funciones y tareas entre el equipo encargado de su realización.

C. Justificación del proyecto.

El proyecto se habrá de describir el tipo de problema, o la actividad que se desea realizar, los antecedentes o el "nicho de mercado" que puede existir, la fundamentación en que se basa su realización, la importancia económica y social del tema dentro del contexto en que se realiza, la sinergia o simbiosis con otros proyectos en ejecución o ya realizados, etc.

D. Objetivos del proyecto.

Se deberán exponer de modo concreto la orientación, los propósitos y los logros que pretenden alcanzarse con la realización del proyecto, especificando su destino y los posibles efectos derivados de él.

El enfoque del Marco Lógico²⁰ distingue dos tipos de objetivos:

- Un **objetivo global** o **central**, indicador de la utilidad del proyecto y razón por la que se ha puesto a punto.
- Unos **objetivos específicos** o **complementarios**, que permiten visualizar el efecto a alcanzar mediante una realización satisfactoria del proyecto.

E. Beneficiarios.

Determinación de éstos tanto individual como colectivamente y tanto los puestos de trabajo (o el efecto) de tipo directo como los indirectos que podrían inducirse como consecuencia de la realización del proyecto.

F. Metodología a emplear.

Trátase de los enfoques, procedimientos y herramientas técnicas a emplear, de forma ordenada y sistemática, que pueden conducirnos al logro de los objetivos pretendidos.

G. Actividades, tareas y estrategias.

Acciones a emprender o trabajo a realizar y utilizadas como insumo o medio para alterar la situación de un problema o en un producto.

Las actividades deben tener una secuencia lógica de integración y programación dentro del proyecto. Una actividad está compuesta de diferentes *tareas* a realizar para poderla cumplir satisfactoriamente.

H.- Plan de trabajo y calendario.

Las tareas principales a ejecutar habrán de estar bien definidas y contar con plazos, suficientes y realistas, para su correcta ejecución. Esto puede hacerse de diferentes maneras: métodos PERT, CPM, o formas sencillas, los diagramas de GANTT. Estos últimos consisten en representar mediante diagrama de barras las tareas, los plazos y el calendario de aplicación y/o ejecución.

Es importante señalar que, en especial en los proyectos con fines productivos, deben mostrar con claridad tanto los calendarios técnicos de la obra como los del personal que la realiza y los de las inversiones previstas. Son indicadores muy necesarios para realizar las evaluaciones.

²⁰ Versión del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación e la Universidad Complutense de Madrid y Fundación Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL) 1993.

I.- Recursos necesarios.

Tanto los recursos humanos participantes en el proyecto como los otros medios precisos para funcionamiento, de instalaciones y equipo, infraestructuras, financiación, etc.

Habrà de indicarse el personal, con su titulaci3n y capacitaci3n (normalmente se adjuntarà su curriculum) asì como las funciones que le son asignadas. En caso de inexistencia deberà determinarse su contrataci3n o establecimiento tras su programa de formaci3n.

En caso de demanda y financiaci3n externa se indicarà su procedencia, calendario de aplicaci3n, cr3ditos y subvenciones, 3poca de llegada de fondos, etc.

J. Justificaci3n del presupuesto.

Se habràn de valorar todos los costes en que se incurre: de personal, funcionamiento, dietas y locomoci3n, compra de infraestructura y equipos, costes indirectos e incluso imprevistos.

- En los **costes de personal**, aunque sea diferenciado, tambi3n deberàn figurar los sueldos de personal perteneciente a la estructura permanente de la empresa promotora. Lo mismo cabe afirmar para el caso de los costes en dietas y locomoci3n de personal y tanto del personal de direcci3n como el de apoyo. Es la forma de realizar una correcta evaluaci3n, de evitar distorsiones y de valorar su "coste de oportunidad" o "precio sombra" atribuible directamente al proyecto. Tambi3n es muy coherente efectuar una estimaci3n de los viajes segùn su destino (regi3n, Espa1a, el extranjero) e inclusive la posible utilizaci3n de transportes pùblicos.
- En **gastos de funcionamiento** figuran las partidas correspondientes a compras de publicaciones, documentaci3n, material de oficina y ofimàtica, gastos de tel3fono, correo y otro tipo de comunicaciones (FAX, INTERNET), recursos, impuestos (en su caso), conservaci3n y limpieza de instalaciones, obras menores y algùn imprevisto (en torno al 5% de esta partida).
- En gastos de **instalaciones y equipo** conviene diferenciar entre:
 - . Costes de construcciones, equipamiento y/o acondicionamientos en donde iràn obras, materiales y mano de obra. Existen documentos normalizados de valoraci3n por unidades elaboradas por los colegios de profesionales de la construcci3n y las obras pùblicas.
 - . Costes de los transportes y la instalaci3n del material que sea inventariable y amortizable con cargo al proyecto.

- Finalmente en todos los proyectos es aconsejable hacer aparecer una partida de “**costes indirectos**” (teléfono, atenciones a personal, visitas de promoción, reparaciones, aportaciones sociales, etc.) Son gastos no concretos pero razonablemente previsibles y que, como el caso de los costes indirectos, pueden suponer alrededor del 3-5% del coste total del proyecto.

K. Marco organizativo y de gestión.

En este apartado se incluirá el equipo humano con sus funciones, la secuencia de organización y de tareas a efectuar, las normas técnicas y de funcionamiento, la asignación de responsabilidades y de coordinación y los mecanismos de información, supervisión y/o revisión periódica de la marcha del proyecto.

L. Indicadores de resultados esperados.

La ejecución de todo proyecto debe concluir con la especificación de una situación futura a través de un balance con los costes en que se va a incurrir y los resultados alcanzados. También el proyecto inicial tiene que incluir una serie de indicadores e instrumentos cuantificables que permitan evaluarlo y/o analizar los progresos, por el contrario, los obstáculos que frenan la consecución de sus objetivos. Tanto a lo largo del proyecto como a la finalización de su fase operacional.

LL. Identificación de las contingencias externas.

En el proyecto deberán ya intuirse aquellas contingencias o factores externos con efecto e impacto que condicionan sus resultados esperados o los productos obtenidos. Resulta muy recomendable, y siempre que sea posible, ligar las contingencias a los objetivos o metas y, si aún puede avanzarse más, a los diferentes insumos que se desean generar.

Actuando de esta manera y retomando las orientaciones y conceptos del Marco Lógico el esquema básico del proyecto puede sintetizarse en este esquema de un proyecto del sector económico.



7.7. LA DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS Y LA FORMULACIÓN DE CONCLUSIONES Y Y RECOMENDACIONES.

Finalizada la fase operativa de evaluación del plan y de los proyectos realizados, ésta no debe conducirse sin que se haya efectuado un diagnóstico de los resultados alcanzados y elaborado unas conclusiones y recomendaciones dirigidas a los diferentes niveles del sistema social e institucional. Si se es verdaderamente riguroso lo deseable es que estas operaciones sean fruto de una tarea colectiva, y no responsabilidad exclusiva de unos pocos especialistas más (o menos) expertos en técnicas de evaluación.

En consecuencia, la revisión de resultados y el planteo de las conclusiones y recomendaciones habrá de ser sometidos a discusión, y contraste y corrección, con los actores y agentes locales –en especial con los integrantes del grupo de acción local (o de desarrollo rural)-arbitrando mecanismos de evaluación, que lo deseable sería que hubieran sido previamente previstos.

Uno de los factores más críticos para la viabilidad de los proyectos (como también de los programas e incluso del PDRC) suele ser la existencia (o no) de un **“entorno propicio”** en forma de reglas, procedimientos, normas de regulación y de comportamiento, ordenamiento, jurídico adecuado etc. Muchos proyectos acaban por decaer, o incluso no son puestos en prácticas, por las trabas y barreras administrativas y/o bien las deficiencias administrativas. El reto para las administraciones, especialmente cuando estamos hablando de una economía de mercado y competitiva, es el de crear y mantener unas estructuras de servicios y apoyo eficiente y que fortalezcan las capacidades de los emprendedores, y de la sociedad civil, para generar riqueza y empleo.

Sólo así, con la extrapolación del pasado y las enseñanzas del presente resulta posible concebir proposiciones y dar respuestas sólidas a las demandas futuras. En definitiva es la manera de construir un modelo de desarrollo que siguiendo a BERGER (1992) en su definición de prospectiva, que *“sirva para consolidar la sociedad que queremos construir, con los valores de la civilización que deseamos y mediante el proyecto de país que queremos”*.



8

EL TRABAJO CON LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL

8. EL TRABAJO CON LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL.

Las áreas rurales representan alrededor de un 90% del territorio y de un tercio de los habitantes en los países avanzados, y cerca de la mitad de la población en los países de desarrollo intermedio. Además de su peso económico, al día de hoy los problemas sociales, ambientales y de calidad de vida que les afectan o bien se eternizan o bien requieren actuaciones decididas de parte de los poderes públicos y de toda la sociedad. De ahí surgen las políticas de desarrollo rural y la importancia capital concedida a las actuaciones e iniciativas tendentes a que las colectividades locales se capaciten, organicen y tomen a su cargo la responsabilidad de afrontar el desafío del desarrollo.

A continuación exponemos la metodología de trabajo que hemos venido desarrollando con varios grupos LEADER y PRODER de Andalucía.

8.1. ANIMACIÓN SOCIOECONÓMICA.

La construcción del desarrollo rural contando con la sociedad, los agentes sociales y los ciudadanos comienza por la actuación de una agencia o ente comarcal comprometida en crear el "**clima social adecuado**". E, inmediatamente, con la detección de colectivos o líderes capaces de adoptar una acción personal activa por su territorio, y acogerse a algún tipo de ayuda o instrumento de apoyo institucional.

Esta tendencia a delegar gran parte de la toma de decisiones en el propio territorio, tiene como objetivo fundamental la toma de conciencia por los propios habitantes de los desequilibrios y desigualdades territoriales que la dinámica del progreso y el crecimiento económico han podido causar en su zona y de la necesidad de reaccionar para atender las nuevas demandas sociales. Consiste en estimular la participación de la población del territorio e intentar conseguir que, progresivamente, se "*apropie*" del plan y sus principales programas en primer lugar, y por medio de la presentación de los proyectos concretos con posterioridad.

Lo recomendable es crear un organismo o agencia que actúe simultáneamente como órgano de representación de esos intereses colectivos y a la vez como ejecutora de los acuerdos delegados por ese órgano. La tarea de animación socioeconómica se deberá de ocupar de una serie de acciones:

ACCIONES DE ANIMACIÓN SOCIOECONÓMICA

- Estimular la formación y movilización de los grupos y organizaciones colectivas capaces de promover y desarrollar las capacidades locales.
- Inducir la creación de nuevas asociaciones, redes sociales y grupos de interés económico.
- Favorecer la aparición de conductas emprendedoras, individuales o grupales, y vinculadas a proyectos, mediante la realización de talleres, reuniones, eventos, reuniones de intercambios de experiencias etc.
- Potenciar la cooperación e interacción entre las empresas y los grupos de interés económico.
- Promover formas de organización, asociación o integración sectorial más eficaces y alianzas productivas y vinculadas con los centros tecnológicos y de negocio.
- Sugerir algunos **"huecos de mercado"** e iniciativas innovadoras o creativas que podría ser interesantes emprender en la zona.
- Concienciación de la sociedad comarcal sobre la necesidad de formarse y avanzar en la autogestión de su desarrollo basada fundamentalmente en los recursos (humanos, económicos y materiales) propios.
- Generar un sistema de comunicación interactivo (utilizando las nuevas, tecnologías de la información y la comunicación) que permita dar y recibir informaciones sobre adquisición de capacidad empresarial, constitución de empresas y realización y/o vinculación en alianzas o redes productivas.
- Favorecer la cooperación intercomarcal, interregional y la participación en el Observatorio Europeo de Desarrollo Rural (o redes similares) como un vehículo eficaz para el intercambio de conocimientos y experiencias entre agentes socioeconómicos, instituciones y ciudadanos.
- Desarrollar una labor de "agitación social" en aquellos entornos territoriales donde, por su estado de postración y abandono sea difícil implicarlos en la estrategia de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

La animación, dinamización y motivación socioeconómica de una zona económica y social y culturalmente deprimida es una tarea compleja y dilatada en el tiempo. La integración de todos los agentes de desarrollo, el lograr un buen nivel de articulación entre los sujetos participantes, el refuerzo mutuo, la sinergia y colaboración entre distintas experiencias; superar los particularismos; diseñar una eficaz política

de comunicación con sus calendarios, tiempos, ritmos, y mensajes muy claros, y bajo diferentes modalidades: oral, escrita, audiovisual, cultural, festiva, etc. son algunas de las actuaciones más importantes y a las que se debe prestar una mayor atención en un plan estratégico de desarrollo rural.

Esta tarea de animación, concienciación pública y motivación socioeconómica no finaliza a lo largo de la ejecución del plan de desarrollo rural. Por ello teniendo en cuenta los diferentes condicionantes sociales y culturales así se debe ir adaptando el ritmo de intervención en las diferentes áreas de la Comarca. Para involucrar a la sociedad rural comarcal también resulta de una gran utilidad comparar los modelos y métodos puestos en marcha en otras zonas tanto las de características similares como otras diferentes con el fin de extraer enseñanzas provechosas. Con este fin es conveniente organizar reuniones conjuntas con agentes de desarrollo de otras comarcas y realizar varias visitas técnicas y de trabajo para conocer experiencias concretas²¹.

²¹ Una referencia de los Grupos de Desarrollo Rural en Andalucía figura en: RUIZ-AVILÉS P, ULECIA M, J.M. CASADO (1994). Construcción del Desarrollo Rural en Andalucía. Ed. Consejería de Agricultura y Pesca. Sevilla.

En el gráfico que figura seguidamente se muestra la forma en que esta tarea se realizó en el Programa (PRODER) de Desarrollo del Guadajoz y Campiña Este de Córdoba.



FUENTE: Programa de Desarrollo del Guadajoz y Campiña Este de Córdoba 1996-2000.

8.2. CONSTITUCIÓN DEL GRUPO DE ACCIÓN LOCAL.

En cualquier plan de desarrollo rural, y más si como se propugna es de carácter estratégico, sus posibilidades de éxito dependerán mucho de si cuenta o no con el consenso y el compromiso de todos los colectivos que, indirecta o indirectamente, habrán de resultar beneficiados por él. En consecuencia, deberán arbitrarse mecanismos que alienten una eficaz integración y participación, para que todos los agentes económicos y sociales destacados se sientan concernidos por esa dinámica y se hallen compelidos a participar en una plataforma territorial común. En la iniciativa LEADER, les ha denominado como Grupos de Acción Local, y en otros planes como el Plan de Desarrollo Rural de Andalucía (PDRA) como Grupos de Desarrollo Rural, (G.D.R).

Con la constitución de estos grupos -en los que siempre se ha procurado que hubiera representación mixta (pública y privada)- se consiguen numerosos efectos:

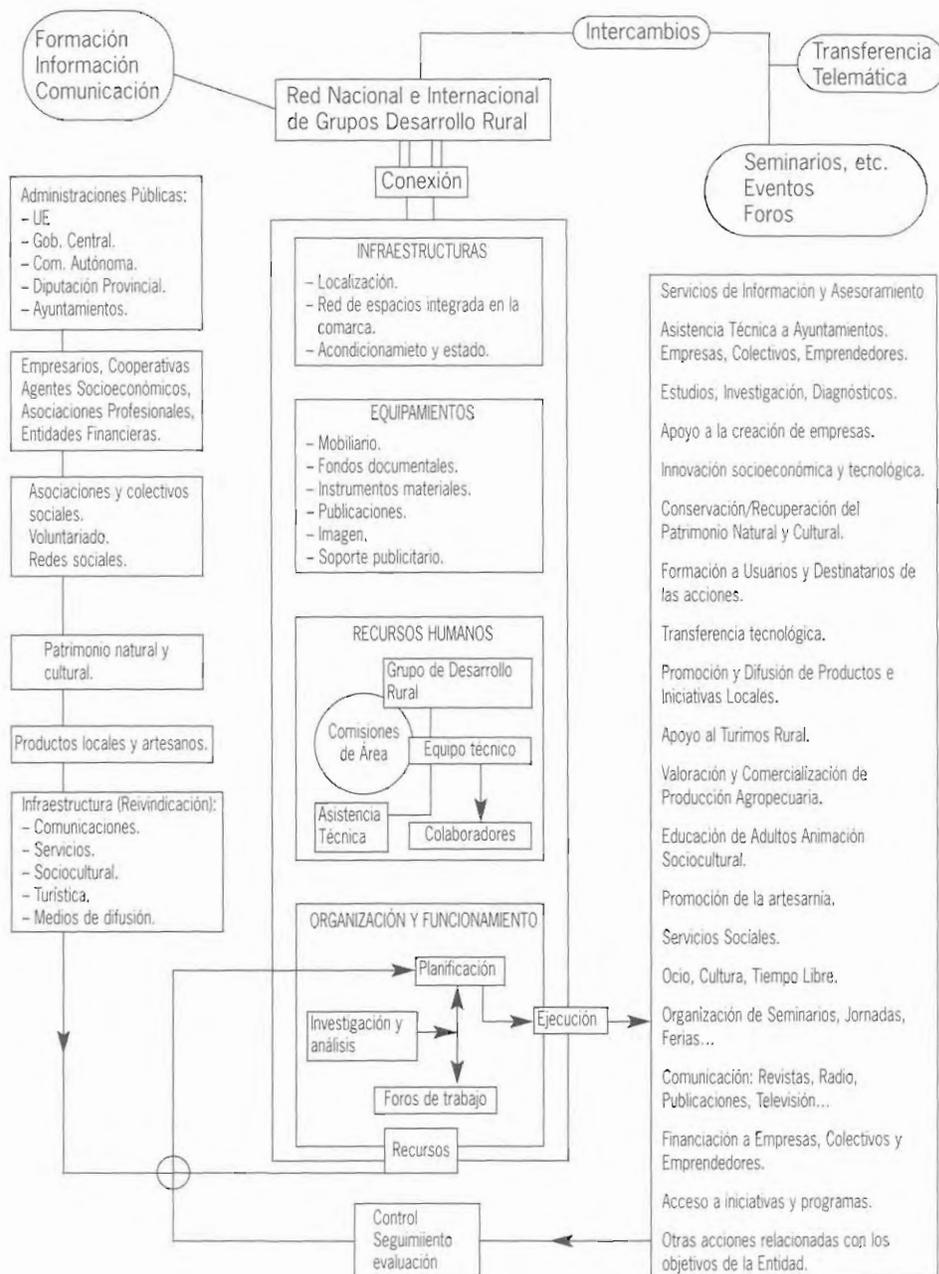
- Ofrecer una visión sectorial y a la par global de la problemática de la zona de influencia.
- Diagnosticar sus puntos fuertes y puntos débiles.
- Plantear tendencias, opciones y escenarios.
- Formular objetivos, diseñar estrategias y un plan de trabajo.
- Allegar recursos (humanos, técnicos y económicos) para asegurar la realización del plan..

A través de esta cultura del consenso y del compromiso para la acción y la concertación entre agentes públicos y privados se promueve la *democracia local*, se fortalece el tejido socioeconómico, y se nuclean los vínculos y redes que pueden llegar a plasmar un **"contrato social"** entre todos los agentes y la sociedad local en torno al Plan de Desarrollo Rural Comarcal. Coincidimos con IZQUIERDO (2002) cuando afirma:

"Si el desarrollo local no se afianza en el territorio como opción colectiva y como el soporte de la voluntad política, el proceso cabrá sin duda, en manos de los grupos de interés mejor posicionados ó de los sistemas oligo-políticos de los que queremos escapar, y entonces las opciones y aspiraciones de desarrollo integral se convertirán en mero crecimiento, el objetivo de las personas será sustituido por el de las aspiraciones, lo extensivo por lo intensivo, lo colectivo por lo privativo, lo social por lo particular y lo redistributivo por lo especulativo".

En el esquema que se presenta a continuación se hace una descripción bastante exhaustiva de las numerosas actividades y funciones que un Grupo de Desarrollo Rural puede ejercer.

FUNCIONAMIENTO DE UN GRUPO DE ACCIÓN LOCAL



Fuente: Elaboración propia con base en el PRODER Guadajoz y Campiña Este 1996-2002.

Paradójicamente, con la globalización está aumentando el papel de las regiones y disminuyendo la importancia de los estados centralistas en beneficio de unidades políticoadministrativas (públicas y privadas) de inferior nivel y más próximas al ciudadano común. Es ahí donde entran en juego estos Grupos de Desarrollo Rural, actuando como red o bien como agentes impulsores de las capacidades y dinámicas de la comunidad local.

Considerando la gran diversidad de características socioeconómicas y de ecosistemas, de historia, patrimonio, cultura, tradiciones y vínculos que presentan las zonas rurales, cualquier comarca que desee apostar por un plan de desarrollo integrado y duradero habrá de promover una **"imagen o identidad propia"** atractiva que la distinga. Características que se convierten a la par en un activo y en una oportunidad útiles como base socioeconómica y también como elemento clave de promoción y cooperación con iniciativas paralelas surgidas en otros territorios. La concepción de una imagen o logotipo o lemas que hagan referencia a alguno de sus valores más preciados sin duda contribuye a crear y/o afianzar esa identidad comarcal y dar un mensaje común. En una gran mayoría de los grupos LEADER y PRODER así se ha hecho.

Como apoyo a este proceso de identificación y autoafirmación de los grupos de desarrollo rural es aconsejable realizar numerosas actividades de contacto, información, visitas y talleres de trabajo (generales y de tipo sectorial) y elaborar material documental e informativo, escrito o para su transmisión a través de los medios de comunicación.

También es conveniente llevar a cabo diversos actos culturales y concursos con el fin de comprometer a toda la población (incluidos los escolares) en la estrategia de desarrollo comarcal. La implicación en esta tarea del sistema educativo es sin duda fundamental, tanto por su trabajo directo cerca de la población joven como para hacer llegar ese mismo mensaje a sus familias.

8.3. LA FÓRMULA JURÍDICA DE LOS GRUPOS DE DESARROLLO.

Si bien algunas instituciones (como la Junta de Andalucía en el PRODER) incluyen desde el principio la exigencia de una determinada forma jurídica (la asociación) para que estos grupos puedan optar a los instrumentos e incentivos públicos que se establecen para ellos, si por algo cabe distinguir a estos programas de desarrollo rural es por la flexibilidad y autonomía que debe concederse a los agentes y actores sociales e institucionales participantes a la hora de adoptar la fórmula que consideren más conveniente. Lo importante no es la fórmula jurídica que se ostente sino el cómo se lleva a cabo una buena representación y participación de todos los intereses en juego en la zona a través de sus actores y grupos de interés.

Variadas han sido las formas por las que se ha optado: representación de municipios individualmente, o agrupados en mancomunidades, sociedades (anónimas o limitadas), asociaciones o cooperativas dotadas de personalidad jurídica, agencias

u organismos mixtos público-privados, entes públicos de carácter administrativo, consorcios, fundaciones, patronatos, e incluso figuras regionales como, en el caso español, son los cabildos insulares (Canarias) o el Consell Comarcal (Cataluña). En España aproximadamente un 50% de los 217 grupos LEADER I optaron por la asociación, seguida por la sociedad anónima, fórmula esta que, por contra, fue mayoritaria en Andalucía. Como también lo es en los LEADER + Y PRODER-A, actualmente comenzando a realizar su PDRC. En cualquier caso todas han de regirse con criterios altruistas y/o la reinversión local de los posibles beneficios.

De entre los 217 grupos LEADER II españoles, es tan sólo 3 casos la participación de la iniciativa privada es total, mientras que, por el contrario, en otros 6 casos toda la participación en los grupos de acción local correspondía al sector público. En el resto (208 casos) la participación es mixta pública-privada en unos casos con mayoría de la pública y en otros, los menos, con mayoría del sector privado.

La fórmula jurídica a que se acogen estos grupos reviste importancia, tanto en lo que afecta a la práctica de la participación como al modelo de gestión. Las fórmulas de derecho público no societarios favorecen la posibilidad de recibir fondos (de la UE y en el PRODER) sin por ello tributar por el impuesto de sociedades (sí por sus eventuales beneficios) o tener que depositar un aval. Su desventaja es la dificultad de controlar el funcionamiento y la burocracia administrativa sin caer en el asambleísmo paralizante en la toma de decisiones. Por contra la exigencia en la sociedades anónimas de aportar cantidades para constituir el capital social y la aplicación del principio de representación por votos en función de la aportación (aún cuando ésta pueda limitarse) supone un freno a la participación de emprendedores y colectivos sociales de interés no lucrativo y cuya integración en los grupos es fundamental para su arranque e impulsión. En este sentido se ha de procurar dar cumplimiento a la afirmación contenida en el Tercer Informe del Comité Nacional de Seguimiento de la Iniciativa en España: *“los grupos que aglutinan a una gran variedad de entidades y colectivos son los que están desarrollando los programas con mayor ortodoxia en lo que respecta a la filosofía LEADER”* (ULECIA, 1996).

En el caso de los LEADER + y PRODER II ya se ha exigido que la mayoría de la participación la ostente el sector privado.

8.4. CONSTITUCIÓN DE UNA COMISIÓN TÉCNICA DE APOYO Y ASISTENCIA TÉCNICA.

Con objeto de completar las funciones de los técnicos de los Centros de Desarrollo Rural y discernir sobre las alternativas y los diferentes proyectos propuestos para financiación por los Grupos de Desarrollo Rural en la mayoría de los grupos se ha creado una **Comisión Técnica de Apoyo y Asistencia Técnica**. En ella participa una representación de los actores y agentes implicados, de los agentes de desarrollo local y de los técnicos del Centro de Desarrollo Rural de la comarca. Entre las misiones de esta Comisión se hallan:

- Asesorar a los emprendedores portadores de una idea o proyecto.
- Elaborar un protocolo para la determinación de las acciones subvencionales.
- Definir criterios de ponderación y baremación para aplicar a los solicitantes y sus proyectos.
- Registrar y comprobar la idoneidad de los proyectos que habrán de someterse a la aprobación del órgano directivo (Consejo de Administración, Junta Directiva, Junta Rectora, etc.).
- Valorar y evaluar el interés de subvencionar determinados proyectos.
- Colaborar en programas de mejora y modernización tecnológica de los emprendedores, locales, etc.

Entre los de Valoración y Seguimiento de los proyectos consideramos que deben figurar al menos los siguientes:

CRITERIOS DE VALORACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS

- Forma Jurídica del Promotor del Proyecto.
- Experiencia Empresarial y Formación Profesional del (o de los) solicitantes.
- Solvencia Económica y Financiera de la Empresa o Entidad.
- Rentabilidad Económica y Financiación del Proyecto.
- Utilización de los Factores Productivos Locales.
- Creación de Empleo
- Carácter Innovador de la Inversión.
- Contribución al Desarrollo Integrado de la Zona.
- Generación de Sinergias y carácter ejemplarizante.
- Modalidad del Proyecto.
- Adecuación del Proyecto al Entorno e Identidad Comarcal.
- Idem. a los objetivos de la Estrategia Estatal y Regional de Desarrollo Rural.

El funcionamiento de la Comisión Técnica se puede ejercer de modo global, en comisión y por sectores o por ejes de actividad más destacados.

Al actuarse con frecuencia sobre zonas con economía en decadencia, y su sociedad en crisis, resulta imprescindible comenzar por acciones de formación, animación y comunicación que desempeñen un efecto de arrastre y superen la situación de falta de dinamismo y pasividad. Para ello se han de conjuntar todos los esfuerzos posibles y los apoyos técnicos de especialistas a fin de que transmitan innovaciones e informes sobre “nichos de mercado”, y propicien la aplicación de estrategias comerciales y de calidad. Igualmente una estrategia en la que se insistió fue la de valorizar los productos locales, así como en reforzar las oportunidades de los jóvenes, de las mujeres, de las microempresas, etc., etc. A los responsables de instituciones locales se les ha de hacer llegar la necesidad de contar más con su voluntad y esfuerzo para conformar el modelo de desarrollo de la comarca. También es importante estimular la cooperación y las acciones de “*partenariado*”.

En la medida en que la Comisión Técnica sea capaz de crear una red para movilizar el debate y la preocupación por el porvenir de cada zona, de impulsar proyectos concretos, y de formular diagnósticos acertados se habrá creado una “**cultura de proyecto común**”; y su trabajo se habrá realizado correctamente. Y los resultados, en forma de consolidar un desarrollo duradero de la comarca serán más compartidos por su sociedad y más patentes para todos.

8.5. DISEÑO DE PROGRAMAS FORMATIVOS ESPECÍFICOS.

La ocupación agraria, hasta hace poco la actividad fundamental de la gran mayoría de las zonas rurales cada vez involucra a menos ocupados, a la vez que resulta insuficiente para aportar rentas a la mayoría de la población residente en ellas. Como consecuencia, entre la población y las familias se percibe la necesidad de adoptar estrategias ocupacionales de pluriactividad con el fin de generar mayores ingresos. Por otro lado, el cambio en el perfil de la demanda de bienes y mercancías exige la creación de nuevas modalidades de empresas, la industrialización y terciarización de los procesos productivos, la integración de los pequeños y medianos empresarios. Para atender estas demandas son precisos **nuevos profesionales** en la comercialización, la industrialización, el transporte, las comunicaciones, los equipamientos o los servicios. Las zonas rurales necesitan hoy contar con profesionales y especialistas, o nuevos grupos de asalariados, bien cualificados y capaces de atender a las exigencias del desarrollo tecnológico, las nuevas comunicaciones y la globalización de los intercambios. Y también de responsabilizarse en la buena ejecución de su plan comarcal. Y esto se *aprende haciendo*.

Resulta así de todo punto fundamental disponer de programas formativos finalistas, tanto en nuevas tecnologías como de reciclaje o de formación continua. Programas adaptados, en duración y jornada, a las características de sus PYMES, a las posibilidades de autoempleo, a la diversificación económica o a la complementariedad de las rentas familiares a las vinculaciones productivas. Para lograrlo hay que mantener contactos fluidos con los especialistas en la materia, y con las entidades ocupadas de la formación, tanto regionales como de otros ámbitos geográficos de la U.E..

En la actualidad en la Unión Europea, y en España en particular, se está consiguiendo un alto nivel de ocupación e inserción laboral, en los alumnos formados a través de planes de formación ocupacional, escuelas taller y casas de oficios, las escuelas de empresarios, los viveros de empresas, etc, que han seguido cursos, o realizado actividades prácticas, en nuevas profesiones y *yacimientos de empleo*. Se están creando empleos en los campos de la conservación y restauración del patrimonio cultural y ambiental, en la mejora de la calidad de vida de colectivos dificultados de valerse por sí mismos, y en el campo de la telemática y el *teletrabajo*. Estos programas de cualificación de los recursos humanos resultan también útiles para motivar a la población rural, preservar y valorizar su patrimonio ambiental y cultural, impulsar la cooperación inter e intrarregional, valorizar los recursos humanos y, también, para atraer (o retener) mano de obra mejor formada.

Y como las características de cada área rural son diferentes, han de elaborarse cursos, material e instrumentos pedagógicos, adaptados a las demandas, las categorías profesionales y los proyectos planteados por los ciudadanos y las empresas locales. Y conviene utilizar material de experiencias propias. El esfuerzo desplegado en formación, sea profesional, sea continua, sea de reciclaje, de ninguna manera puede considerarse baldío.

8.6. EL RECONOCIMIENTO DEL GRUPO DEL DESARROLLO RURAL²².

La explotación de los recursos y potencialidades de un área rural en un contexto de economía abierta exige la puesta en práctica de políticas en favor de las poblaciones residentes, y que simultáneamente aseguren la viabilidad y la conservación futura de estos espacios a través de lo que hemos denominado como desarrollo duradero.

En un gran número de ámbitos rurales aún permanecen pautas culturales y hábitos de dependencia impropias de una economía autosuficiente y que constituyen un freno a sus posibilidades de desarrollo. Frente a éstos casos negativos, a lo largo y a lo ancho de cualquier país (desarrollado o en vías de serlo), es posible detectar otros casos de desarrollo local e iniciativas empresariales o asociativas dotadas de cierto dinamismo y un importante potencial de movilización. Asimismo resulta evidente la existencia de una acusada heterogeneidad entre las zonas rurales, lo que condiciona y dificulta la aplicación de medidas de carácter horizontal y válidas para todos los espacios; medidas que, en cualquier caso, deberían contar con el concurso de la iniciativa privada.

Este empeño por crear un clima favorable que posibilite la movilización social y el surgimiento de nuevos programas y proyectos es el que mueve a los poderes públi-

²² Este apartado está basado en el informe titulado: "De los Grupos de Desarrollo Rural" elaborado por el autor para el "Plan de Desarrollo Rural de Andalucía 1995-99" e incorporado en el Plan entre sus instrumentos operativos.

cos y a numerosos organismos internacionales (la UE por supuesto, pero también la FAO, la OCDE, la UNESCO, el Banco Mundial, etc.) a promocionar y fomentar los **"Grupos de Desarrollo Rural" (GDR)**.

Estos grupos se basan en la fórmula del *"partenariado social"* -experiencia exitosa en programas como la iniciativa comunitaria LEADER- y consisten, como se ha venido afirmando, en el establecimiento de un marco conjunto de colaboración en donde actúan de forma asociada diferentes niveles administrativos, empresas privadas, asociaciones profesionales, grupos de interés y cualquier agente preocupado por mejorar las rentas, el empleo y la calidad de vida en el medio rural.

Entre las funciones que se les asignan a estos Grupos están:

FUNCIONES DE LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL

- Promover la sensibilización, dinamización y movilización de la población rural de su zona de actuación, a fin de despertar sus inquietudes y hacer surgir iniciativas económicas.
- Concertar o convenir con el conjunto de la sociedad civil y sus instituciones los procedimientos, métodos, estrategias y líneas de actuación que permitan la acción positiva en favor de un **"pacto social y territorial por el desarrollo comarcal"**.
- Elaborar sus correspondientes programas de actuación y presentarlos ante la Secretaría encargada de las cuestiones de desarrollo rural que a tal efecto se cree.
- Definir la problemática, las potencialidades y las oportunidades económicas de los recursos endógenos de la zona afectada en tanto que elementos del desarrollo rural. Esta función se concretará en la elaboración de programas y propuestas de desarrollo para cada comarca, así como su posterior presentación ante las Administraciones públicas que posteriormente se indicarán.
- Presentación y seguimiento ante las distintas Administraciones públicas de los proyectos concretos a presentar por empresarios o entidades para desarrollar las actuaciones contempladas en los planes y previo informe favorable del órgano de gestión o dirección del Grupo.
- Suministrar asistencia técnica y una red de servicios a los diferentes proyectos que integren los programas de desarrollo presentados. Dichos proyectos deberán ir acompañados de los correspondientes estudios de viabilidad.
- Gestionar las iniciativas y proyectos viables, recabando fuentes de financiación que no supongan cargo a presupuestos oficiales.

Fuente: Elaboración propia.

No se especificaba en la convocatoria hecha al efecto la naturaleza jurídica del Grupo, que podía así ser cualquier figura acogida al Derecho Civil que comportase su carácter asociativo.

Sólo podía ser reconocido un Grupo por ámbito territorial, lo que forzaba al compromiso, la cooperación y la vertebración entre todos los agentes adheridos de la zona, tanto públicos como privados. En cuanto al ámbito territorial de actuación se delimitaban sus características a un conjunto de términos municipales completos y/o contiguos que constituyesen un área territorial coherente por sus características físicas funcionales o socioeconómicas. Además debían contar con un número de habitantes y una superficie que permitiera llevar a cabo correctamente los objetivos del desarrollo rural. En principio se consideró como aconsejable la constitución de grupos poblados entre 10.000 y 100.000 habitantes, y poseer una extensión inferior a las 200.000 Has, aunque esto ha desaparecido de las últimas convocatorias de ayuda a los GDR.

En la iniciativa LEADER, los planes de desarrollo rural puestos en marcha para comarcas rurales desfavorecidas de muchas regiones de España han establecido un régimen especial de ayudas para la constitución y funcionamiento de los Grupos que, habiendo presentado la solicitud, han sido homologados y reconocidos. Los requisitos para el reconocimiento de los Grupos en el caso de la Junta de Andalucía fueron:

1. En relación con el Grupo solicitante:

- Capacidad Técnica en materia de desarrollo rural.
- Solvencia del Grupo.
- Implantación en la zona
- Grado de participación de los diversos agentes económicos y sociales.

2. En relación al plan o programa de desarrollo rural que todos los grupos estaban obligados a presentar:

- Contenido y presentación.
- Diagnóstico de la zona.
- Objetivos, estrategias y métodos de realización.
- Indicadores para valorar el efecto e impacto del programa.
- Procedimientos de información, control, seguimiento y financiación de los proyectos.

Las diferentes administraciones públicas y los grupos han creado entre sí estructuras de acogida útiles para fomentar la colaboración entre los Grupos y conseguir el éxito del desempeño de sus tareas. En Andalucía, por ejemplo, existe la Asociación Rural Andalucía (A.R.A.) y también existe una asociación a nivel estatal. Por otro lado, la Unión Europea y diferentes instituciones multilaterales y organismos donantes de

fondos, cuentan además de LEADER y PRODER con otros programas, iniciativas y proyectos encaminados a promover el progreso de nuestras áreas rurales basadas en las actividades de grupos o colectivos a nivel local (comarcal). Lo importante es que todas las iniciativas y los proyectos caminen y cooperen integrándose en el Plan de Desarrollo Rural Comarcal.

8.7. ASISTENCIA PARA LA CAPTACIÓN DE PROYECTOS.

Otros pasos andados con los Grupos de Desarrollo Rural han consistido en la asistencia técnica a fin de identificar ideas o proyectos innovadores o transferibles que pudieran ser objeto de realización en su comarca, así como poner en contacto a los técnicos del grupo con los promotores o inversores interesados en emprenderlos. Otra acción consistió en conectar a empresarios o promotores con las actividades que llevan a cabo los centros de innovación y de transferencia de tecnología para, si resultaba necesario, incorporarles innovaciones que mejorasen su competitividad, la ventaja comparativa o el valor añadido a los bienes y/o mercancías producidos.

Por otro lado no nos cabe ninguna duda de la importancia que, para favorecer iniciativas empresariales en zonas rurales poco dinámicas, tienen los servicios administrativos y los procedimientos para tramitar permisos, licencias, informes, etc. de creación o ampliación de empresas, la constitución de cooperativas, etc. En el Plan de Desarrollo Rural de Andalucía (PDRA) se propugnaba la concentración de todos estos procesos a través de la creación de **"ventanillas únicas"**. Si bien han debido vencer innumerables resistencias también por parte de la burocracia administrativa, algunos grupos LEADER han conseguido significativos avances en este punto en la articulación de ésta figura. Como también los ha hecho por su parte el gobierno andaluz en su apoyo a los G.D.R.

En otro orden de cosas, en algunas comarcas que se han visto duramente afectadas por la emigración a lo largo de los últimos 50 años, y en particular de sus efectivos humanos más jóvenes y/o cualificados, en los P.D.R.C. se incluyeron acciones que facilitarían **la acogida y el retorno de emigrantes** que pudieran invertir y/o crear PYMES, asociarse en cooperativas o establecerse como autónomos. O, en caso que decidieran no volver, que se posibilitara a través de estos emigrantes (en algún caso se hizo un censo), abrir mercados a los productores comarcales en el lugar de residencia. En varios grupos de países europeos, y en alguna comarca española, se han creado consorcios o sociedades de fomento, públicas y privadas, a las que se ha procurado asociar a emigrantes deseosos de contribuir a financiar la prosperidad de sus lugares de origen.

Por razones comprensibles siempre se entendió que la consolidación y la fortaleza del tejido social de estas comarcas desfavorecidas era función de las **posibilidades de diversificación económica** que pudieran ser impulsadas y de la eficacia conseguida en el uso de los (escasos) recursos presupuestarios usualmente asignados al desarrollo rural. Por ello se trató de dirigir los fondos y las ayudas preferente-

mente hacia las PYMES y las entidades de la economía social en lugar de a filiales de grandes empresas, ya que la experiencia acumulada venía a demostrar que son las dos primeras las que aseguran una superior capacidad de generar más riqueza y empleo con visos de permanencia y se implican en mayor medida en la estrategia comarcal de desarrollo.

Con frecuencia ha sido posible aportar financiación o conseguir tributación preferente, o bien disminuir los costes laborales o de constitución de la empresa a proyectos ubicados en estas zonas aplicando criterios de localización territorial. La U.E. tiene incentivos que varían en función del grado de desarrollo económico (medido en términos del PIB en relación con la media comunitaria) de cada región, e incluso de cada comarca. Nuestra función como Comité Técnico Asesor consistió en suministrar la documentación disponible y entablar los contactos pertinentes que contribuyeran a sortear lo mejor posible los problemas y hándicaps que necesitan afrontar los nuevos emprendedores para conseguir esa financiación preferente. Igualmente se estimuló el desarrollo de sinergias y la integración de las actividades interempresariales y, en ocasiones se ha promovido una mejor adecuación de los servicios prestados al ciudadano por parte de los entes públicos.

8.8. ASISTENCIA EN LA PREPARACIÓN Y REALIZACIÓN DE ACCIONES DE COOPERACIÓN Y PARTENARIADO TRANSNACIONAL.

Raro es hoy el país que no cuenta con programas de desarrollo para sus áreas rurales con mayor depresión socioeconómica y declive demográfico. Como muestra baste decir que en los 15 países de la U.E. han funcionado actualmente casi 900 planes comarcales acogidos a la iniciativa LEADER II. A estos se pueden añadir también numerosos programas operativos aprobados también para las regiones de los objetivos 1 y 5b (las menos desarrolladas) más otros muchos con carácter más sectorial acogidos a planes de desarrollo regional, a otras iniciativas comunitarias (INTERREG, PYMES, NOW, etc.) o son programas de otros organismos multilaterales: OCDE, Banco Mundial, BID FAO...

De todos estos planes y programas se debe extraer un gran partido, tanto en los aspectos comerciales y socioeconómicos, como en la defensa de un proyecto común de desarrollo regional y de solidaridad entre territorios. La Unión Europea así lo ha entendido y está apoyando y financiando de una manera decidida el establecimiento de redes temáticas, instituciones y estructuras de apoyo, la realización de y talleres de trabajo para transferencia de conocimientos e innovaciones, la formación de recursos humanos, la constitución del Observatorio Europeo del Desarrollo Rural, etc. etc. Desde hace unos años a esta parte Europa ha asumido que el desarrollo de su mundo rural se construye territorialmente y a través de la participación popular en redes de cooperación y de interés económico, social o cultural.

La gama de posibilidades de Apoyo Técnico externo susceptibles de ser suministrados son muy amplias. Entre las que hemos facilitado desde la CIFA de Córdoba, sólo o en colaboración en otros equipos, han estado:

- **Valorización de productos en común**, a través de la preparación de catálogos de productos típicos, realización de “cartas de calidad”, elaboración de material documental y publicitario (guías, confección de rutas, material audiovisual, etc.), la creación de denominaciones de origen o de calidad, la organización de ferias o eventos genéricos o sectoriales, etc., etc.
- **Intercambio de conocimientos y experiencias** en temas como turismo rural, búsqueda de “huecos de mercado”. Para los productos agrarios y/o agroalimentarios y artesanales, estrategias de comercialización o distribución, etc.
- **Transferencia de tecnología e innovaciones** para las PYMES y las microempresas, especialmente en la industria agroalimentaria, utilizando las relaciones existentes con las instituciones académicas, universitarias y de desarrollo tecnológico y organizativo.
- **Realización en común redes o alianzas de productos o servicios** de interés económico o social y aprovechando la sinergia y especialización de ciertas PYMES, las características del patrimonio cultural o la identidad local.
- **Promoción conjunta de varios territorios**, de cara al fomento del turismo, la oferta de productos típicos, los “signos de calidad” y las denominaciones de origen, y facilitar el intercambio de personas, de mercancías o de servicios.
- **Desarrollo de nuevos productos y servicios**, sacando provecho de las oportunidades que brinda el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (INTERNET, correo electrónico, etc.) para elaborar productos multimedia, diseñar normas, proponer métodos de trabajo en común, intercambiar conocimientos o “ampliar horizontes” a técnicos y empresas.
- Efectuar **gestiones conjuntas**, como organizar videos talleres, grupos de trabajo, redes temáticas, paquetes turísticos, muestras, exposiciones, ferias, etc.
- **Formar recursos y capital humano**, a través de cursos específicos, los intercambios y estancias formativas, becas, visitas de especialistas, empresas o colectivos específicos, los intercambios escolares, la ejecución de proyectos-piloto, organización de seminarios específicos de transferencia de tecnología, etc. etc.
- **Animación y dinamización socioeconómica**, con el fin de que los líderes, grupos, asociaciones, técnicos, etc., participen y creen redes de cooperación conozcan experiencias de otros lugares, observen ejemplos concretos, aprendan *in situ* labores ya realizadas, etc. En definitiva que descubran, comprendan, aprendan y cooperen para reforzar más óptimamente su plan estratégico de desarrollo rural.
- **Difusión y promoción de la iniciativa** y la filosofía de estos programas ante las entidades financieras y la sociedad en general. No todos son derechos civi-

les o políticos sino que también desde la sociedad civil debemos contribuir al progreso común sin esperar que el Estado o, los organismos de desarrollo traten de resolver todos los (complejos) problemas que hoy afectan a nuestro medio rural.

- **Expandiendo y difundiendo esta nueva visión del desarrollo rural**, cerca de las tres instancias fundamentales para reforzar la filosofía de la iniciativa y el éxito de los PDRC: las instituciones, el sector empresarial y la sociedad civil.

En un mundo en mutación acelerada, en el que se discuten muchas bases tradicionales de la identidad local, como por ejemplo el papel de la producción agraria (no del sistema agroalimentario) como motor del crecimiento, hay que buscar la adhesión y cooperación de los agricultores y de los movimientos sociales y en definitiva de las colectividades locales en su conjunto para lograr el dinamismo de las zonas rurales más frágiles. Son ellas, las colectividades, las que tienen la capacidad de promover y de crear. Pero para que un desarrollo sea más homogéneo, para que los planteamientos y las oportunidades del desarrollo rural beneficien más a la comunidad rural, la instrumentación de políticas multifuncionales y acciones de cooperación transnacional es una de las herramientas estratégicas más valiosa y digna de ser aconsejada y estimulada.

Abundando en estas ideas la U.E. está totalmente convencida de la importancia de estas acciones hasta el punto de que las ha convertido en elementos clave de su política de desarrollo rural para el próximo periodo 2000-2006. El desarrollo rural ha pasado a constituir el "segundo pilar" de la Política Agraria Común (PAC), incluso promoviendo por parte de la Comisión de la U.E. una reasignación de fondos presupuestarios en su beneficio a costa de los que antes se designaban a la PAC más clásica: la de apoyo a las organizaciones comunes de precios y mercados. Lo que está suscitando un serio debate entre unos países, mediterráneos en su mayoría, como Francia, Italia y España, con un sector agrario potente, frente a otros con más intereses en los sectores industriales y de servicios caso del Reino Unido, Alemania, Suecia y Holanda partidarios de la reducción de las ayudas agrícolas²² y la cofinanciación de las ayudas de la PAC por los Estados miembros.

²² Aunque, paradójicamente, sean los agricultores alemanes y los holandeses los que figuran a la cabeza en ayudas percibidas.



9

**CONCLUSIÓN:
EL DESARROLLO RURAL INTEGRADO
Y DURADERO**

9. CONCLUSIÓN: EL DESARROLLO RURAL INTEGRADO Y DURADERO

A lo largo de las páginas precedentes se han ido exponiendo la amplia gama de problemas, (y de posibles soluciones), que afectan a nuestras zonas rurales más necesitadas. Hemos razonado cómo los problemas del mundo rural no sólo son agrícolas y ni siquiera agroalimentarios, y que es preciso adoptar estrategias variadas y pluridimensionales de aproximación al medio, para facilitar nuevos ingresos, dar ocupación y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de este mundo. Ese es el objetivo de los planes de Desarrollo Rural Comarcal.

El término *sostenible* o, mejor, *sustentable* fue acuñado por la Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza emanada de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales del año 1980 tras la constitución, en 1984, de la Comisión del Medio Ambiente y Desarrollo. Esta Comisión elevó a la ONU un informe, y una declaración, después de una reunión celebrada en Tokio en 1987²³. El informe pone de relieve la gran interrelación existente entre la crisis del medio ambiente y el desarrollo, las graves agresiones producidas a aquél desde los años 50: escape de plaguicidas en Bhopal (India), explosión de tanques de gas licuado en México y de un reactor nuclear en Chernobil, incendio de un depósito de productos químicos en Suiza, 60 millones de personas muertas por procesos diarréicos a consecuencia de malnutrición y agua potable, vertidos de petróleo al mar, etc. Sus resultados fueron verdaderas catástrofes pero incluso hoy (vacas locas, dioxinas, etc.) hay otras menos tangibles a las cuales tampoco se puede permanecer indiferente.

Y aunque la deforestación, la erosión del suelo, la contaminación y la polución del aire y de las aguas no son fenómenos nuevos, también constituyen una amenaza cierta para la calidad de vida en el planeta. Ahora estas cuestiones se contemplan desde una perspectiva institucional y "holística". El agua, el suelo, el paisaje, los espacios naturales protegidos, el patrimonio rural se abordan no sólo por sus aspectos productivos, ambientales y culturales sino también por su valor intrínseco en términos del hábitat y de la calidad de la vida de la sociedad en términos globales; y además emerge con fuerza el papel que las instituciones sociales han de desempeñar como gestoras de su preservación y/o conservación como un verdadero desafío para la supervivencia humana. En definitiva, para conseguir lo que para unos se ha calificado como "**desarrollo rural integrado y sostenible**" y para otros, sintetizando y tomándolo de la orientación francófona, como **desarrollo rural duradero**²⁴.

²³ El informe es conocido como Informe Brundtland en homenaje a su coordinadora la ex-primer ministro noruega de ese apellido.

²⁴ Nos gusta más este último nombre, pese a que se han impuesto el primero y los usamos indistintamente porque, a nuestro juicio, da una idea menos tecnocrática y más de consenso acerca de los que debería ser el desarrollo rural de un territorio: una construcción social a través de la participación organizada y responsable de su población.

El informe de la Comisión BRUNDTLAND (1987), conocido así por ser esta ex-primeira ministra noruega su presidente, define al desarrollo sustentable como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Esta misma Comisión afirma también que “el desarrollo sostenible es un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas”. Para que exista un desarrollo sostenible, según el informe BRUNTLAND habrían de coexistir los siguientes sistemas (O’RIORDAN, 1993):

- Un **sistema político**, que asegure una efectiva participación en los procesos.
- Un **sistema económico**, que genere beneficios y conocimientos técnicos según unas bases autosostenidas.
- Un **sistema social**, que aporte soluciones a las tensiones que provoca un desarrollo no armonioso.
- Un **sistema de producción** que respete la obligación de preservar las bases ecológicas en el proceso de desarrollo.
- Un **sistema tecnológico** que aporte continuamente soluciones a los problemas suscitados.
- Un **sistema internacional** de intercambios que se produzca bajo condiciones de sustentabilidad, y
- Un **sistema administrativo**, que sea flexible y capaz de autocorregirse.

Tres serían, en este sentido, y como consecuencia, los objetivos del desarrollo rural integrado y sostenible (o duradero) de nuestras comarcas rurales:

1. Elevar la producción agraria y agroalimentaria y facilitar a toda la población un buen acceso a los alimentos necesarios (**Objetivo productivo**).
2. Lograr un mayor bienestar de los seres vivos, y en particular de las personas e intentando dar satisfacción a sus aspiraciones individuales y sociales (**Objetivo social y de calidad de vida**).
3. Proteger y conservar la biosfera y los recursos naturales para que cumplan las múltiples funciones anteriormente citadas (**Objetivo conservacionista**).

Como afirma la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Agenda 21) en relación con un verdadero desarrollo rural sostenible (hay que actuar) “con el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los estados, los sectores clave de la sociedad y las personas” porque, además, no todos los habitantes del planeta han con-

tribuido de igual manera al problema ambiental y, por consiguiente, tampoco cabe llamarlos a hacer idéntico esfuerzo.

Existe un consenso generalizado en que la consecución de un **desarrollo rural duradero** no es fácil y tampoco un resultado obtenible a corto plazo. Por el contrario su logro exige un proceso paulatino y de mayor escala temporal abarcando cuestiones sociales, demográficas, económicas, técnicas y educativas correspondientes a un gran número de principios básicos, entre los que cabe citar:

PRINCIPIOS BÁSICO PARA EL DESARROLLO RURAL DURADERO

- Adaptabilidad (de instituciones, sociedades y personas) al cambio.
- Integración armónica de los sistemas ecológico, cultural y ambiental.
- Consolidación de un tejido económico y social a fin de asegurar la viabilidad del sistema.
- Participación popular en el desarrollo rural.
- No hipotecar las opciones de las futuras generaciones.
- Modificación de las condiciones no sustentables de la explotación de los recursos.
- Percepción global de los beneficios (o los costes) de la conservación global del entorno.
- Apoyo público, y descentralización de las decisiones, e iniciativas de protección del medio natural y el patrimonio rural. Remuneración de las tareas ejercidas por las comunidades rurales en este campo.
- Diálogo y cooperación entre los organismos, los gobiernos de desarrollo y las organizaciones populares.
- Medición de la sostenibilidad a nivel de lugar, de ecosistema, regional y global. Utilización de una serie de umbrales, indicadores y criterios de tipo ambiental, económico, social y cultural.

Fuente: Elaboración propia.

En el año 1997 ha tenido lugar una Conferencia Internacional en Suecia patrocinada por la FAO en la que se ha hecho una revisión de las políticas y medidas emprendidas por los Estados para cumplir los distintos capítulos de la Agenda 21, aprobada en la Cumbre Mundial de la Tierra de Río de Janeiro (1992). Entre las principales cuestiones que cita el Capítulo 14 de la Agenda como prioritarios se hallan las ocho siguientes:

PRIORIDADES DE LA AGENDA 21 CAPÍTULO AGRÍCOLA

- *Concentrar las iniciativas de desarrollo agrícola rural sostenible en los agricultores.*
- *Fomentar la “intensificación sostenible” de la producción agrícola.*
- *Evaluar el impacto de la urbanización (intensificación de la producción agraria urbana y periurbana) en el desarrollo agrícola y rural sostenible.*
- *Fomentar la rotación de cultivos y la utilización de materiales orgánicos (fertilizantes no minerales) en los sistemas agrícolas con bajos insumos.*
- *Fomentar políticas agrícolas más coherentes, no sólo en producción sino en la tecnología empleada.*
- *Hacer un mayor uso de la información tecnológica.*
- *Volver a determinar las prioridades para la conservación y la utilización de la agrobiodiversidad.*
- *Fomentar la transición al uso de energías no renovables.*

Fuente: Agenda 21. Capítulo 14 (Agrícola)

Se pretende, como ya ha sido dicho, dar la vuelta al conocido lema “*el que contamina paga*”, tratando los sistemas económicos en interdependencia con los sistemas ecológico y social en un enfoque global, y, como se colige, “**sistémico**”. Una vez más, el enfoque *sistémico* resulta ser la herramienta más apropiada para abordar los complejos sectores ligados a la actividad económica, el ecosistema y la acción y el comportamiento humano.

Pero intervenir, actuar, en desarrollo rural no consiste sólo en la creación de una oficina o agencia comarcal más o menos próxima a los altos niveles de decisión de la Administración Pública, y dotarla de personal y recursos personales y materiales de mayor o menor categoría y rango burocrático. La Administración, las instituciones en sentido amplio, tienen sobre sí la responsabilidad y la gran tarea de construir el **desarrollo humano** para nuestras áreas rurales sin hipotecar las posibilidades que, para continuar con él, tienen las generaciones por venir. Y a ello hay que consagrar instrumentos y mecanismos de acompañamiento de todo tipo: económicos, técnicos, laborales, legales, de servicios organizativos, etc. ajustados a esos principios. En todo caso trascender de una actuación sectorial para pasar a una “*horizontal*”, de consolidación de un tejido económico y social autónomo a través del cual canalizar los programas, actividades y servicios del desarrollo rural.

Es posible que estemos llegando a una teoría que surge como síntesis ecléctica de las numerosas teorías y enfoques que se están *predicando* sobre cómo debería trabajarse en desarrollo rural. Las ideas-fuerza, los principios de esa posible **nueva teoría del desarrollo rural**, son ahora las siguientes:

- El desarrollo rural debe tener como objetivos principales el ser un desarrollo **global** (económico, social, cultural, de los servicios y las infraestructuras), **integrado** (vertical y horizontalmente) y **sustentable** o **duradero** (económica, financiera y ecológicamente).
- El desarrollo rural ha de ser **territorializado**, o sea, aplicado a un área de cierta dimensión y capaz de dar coherencia a las actuaciones en materia demográfica, económica, social, cultural o medioambiental. En España, bien que oficialmente no están reconocidas este área corresponde a una **comarca**.
- La **orientación de sus actividades debe ser el mercado**, en un contexto cada vez más abierto, liberalizado y globalizado.
- Garantizar, en lo posible, la **competitividad de las actividades económicas** tanto *per se* como por la existencia de un entorno de acompañamiento favorable en forma de redes de transporte, comunicaciones, infraestructuras y servicios administrativos, jurídicos, etc.
- En general debe de actuarse con **criterios de equidad territorial y de ordenación del territorio**, favoreciendo, prioritariamente a aquellas zonas, sectores y ciudadanos con mayores dificultades para sacar adelante sus programas y proyectos.
- El desarrollo rural debe estar **adaptado a las diferentes situaciones locales** en la medida en que éstas son diferenciadas. No hay un mundo rural tipo sino innumerables áreas rurales diversas, por su historia, su geografía, su economía, su demografía, su paisaje o sus dinámicas de desarrollo.
- Son factores estratégicos en la construcción del desarrollo el **fomento de la cooperación y la asociación entre las unidades productivas**, favoreciendo el cooperativismo, la economía social y el "partenariado" entre empresas del propio ámbito territorial o fuera de él.
- El estímulo de la **complementariedad y la sinergia entre actividades económicas**, que facilita la percepción de más valor añadido y de rentas en la zona.
- Es indispensable la **participación democrática y activa de la sociedad civil** tanto en la fase de diagnóstico de la problemática como en el planteamiento de objetivos, metas y estrategias y, especialmente, en la adopción de decisiones sobre la asignación de recursos y la ejecución y seguimiento del programa, reforzando su autoestima y capacidad de iniciativa.
- **Poseer un alto componente de solidaridad y cohesión social**, para zonas que han sufrido durante años, e incluso siglos, la marginación y el abandono de los poderes públicos y que hoy con la aparición de nuevos movimientos sociales y de demandas de la sociedad civil pueden coger uno de los (últimos) trenes que se les ofrecen.

- El desarrollo rural debe **aprovechar los efectos positivos de la nueva era postindustrial**, como son el acortamiento de las distancias, la unificación y la globalización de los mercados las posibilidades de la nueva “sociedad del conocimiento”, los nuevos materiales usados en la construcción, los servicios y las infraestructuras, la integración en bloques económicos etc.
- El desarrollo rural duradero se constituye cuando se hace **“en sentido ascendente”** y está apoyado en un tejido económico y social endógeno consolidado a través de una tupida red de grupos, colectivos, asociaciones y movimientos sociales en que se organiza y actúa la sociedad civil. En desarrollo es fundamental lograr lo que E. MINGIONE (1993) definió como **“inserción social de la economía.”**
- El desarrollo rural descansa sobre un **plan propio**, gestado por los propios actores locales, animado por ellos y a través de la articulación de diferentes programas sectoriales. Queda para las instancias administrativas superiores las orientaciones y normas generales la asignación de medios y recursos al plan-marco de desarrollo regional y la organización de actividades de reflexión, coordinación y propuesta para mejorar los resultados y la coherencia de los planes comarcales.
- Y, finalmente es clave, el **papel movilizador, dinamizador y motivador del sector público**, que se puede manifestar a través de varias facetas:
 - √ Desarrollando programas educativos y formativos reglados, o bien de tipo ocupacional o de aprendizaje en los posible finalistas ajustados a las necesidades de servicio o laborales del entorno.
 - √ Mejorando tecnológicamente la eficiencia de las empresas y del sistema en general a través de programas de I+D adaptados a las características específicas de los territorios rurales y de su mercado laboral.
 - √ Financiando las necesarias inversiones e infraestructuras de apoyo: agua, gas, electricidad, depuración de aguas residuales, plantas de tratamiento de residuos, aduanas, instalaciones para nuevas redes de información, telecomunicaciones, etc. etc.
 - √ Apoyando los programas de comercialización, de publicidad y búsqueda de nuevos mercados que realicen las unidades económicas, bien individualmente o bien, y mejor, asociativamente.
 - √ Descentralizando la función política y administrativa y cediendo más poder y competencias a las instituciones locales y comarcales (principio de subsidiariedad) y a sus organizaciones sociales y políticas representativas.
 - √ Fortaleciendo la capacitación, vertebración y articulación de la sociedad local a través del fomento de asociaciones y grupos de interés

CONCLUSIÓN: EL DESARROLLO RURAL INTEGRADO Y DURADERO.

- √ Dotando de cobertura jurídica a los actos administrativos, económicos, fiscales, etc. ejecutados por las unidades económica. Y adaptándolos, en lo posible, a las características de cada territorio.
- √ Mejorando el bienestar y la calidad de vida de población y especialmente la situación de los colectivos más desfavorecidos como forma de crear empleo, asegurar el mantenimiento de la población, y también para hacer más creíble y atractivo el plan comarcal..

PRINCIPIOS GENERALES DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

- Global, integrado (vertical y horizontalmente) y sustentable.
- Territorializado.
- Orientación al mercado.
- Competitividad económica.
- Criterios de solidaridad, equidad territorial y de ordenación del territorio.
- Adaptado a las diferentes situaciones locales.
- Cooperación y vinculación entre las unidades productivas.
- Complementariedad y sinergia entre actividades económicas.
- Participación activa y democrática de la sociedad civil.
- Solidaridad y cohesión social con zonas marginales.
- Aprovechar los efectos positivos de la sociedad post-industrial
- Sentido ascendente: de abajo a arriba.
- Inserción social de la economía.
- Plan propio diferenciado y adaptado a las capacidades locales.
- Papel movilizador, dinamizador y motivador del sector público

El capítulo 14 de la **Agenda 2000** de la Unión Europea insiste en que el proceso de desarrollo rural duradero de un territorio es un proceso paulatino, de pequeños pasos y a largo plazo, e involucra a una amplia gama de sectores sociales, económicos y técnicos, a lo que se debe añadir además el uso sostenible de los recursos *endógenos*. Esto exige adoptar estrategias muy ajustadas a la naturaleza variable de los problemas y a las demandas de las sociedades en donde los planes se deseen implantar. Y también autoría local, conocimiento profundo de la realidad, y firmes compromisos por parte de todos los agentes y actores implicados para establecer vínculos y redes de cooperación y recabar a las instituciones públicas, políticas de acompañamiento para las mismas.

Sólo mediante proyectos y acciones pactadas, con inversiones y gastos bien enfocados hacia la reactivación y aprovechamiento racional de las posibilidades económicas y comerciales de cada área rural: en ocio, de turismo, de biodiversidad, de habitabilidad, de formación, artesanales, de implantación empresarial etc es posible hoy dar valor a un espacio rural, crear en él riqueza y empleo y, como correlato, posibilitar su conservación permanente. Pero el éxito de este enfoque también está ligado íntimamente a la responsabilidad y capacidad de todos los actores e intervinientes en el plan de desarrollo rural para cooperar y llegar a un pacto de intereses, y estar así a la altura del desafío: La participación activa de la población rural -y en primer lugar de los agricultores y ganaderos como grupo de interés muy destacado en la mayoría de los países- es la forma de alcanzar un mayor protagonismo social y de legitimar **"un nuevo contrato social"** a promover entre la sociedad en general-mundo rural más equitativo y favorable para éste y constituye el marco general en donde cabe integrar todos los planes comarcales de desarrollo rural. En la actualidad, numerosos gobiernos, y singularmente una gran variedad de comunidades rurales, por todo el mundo, han puesto en práctica, actuaciones de desarrollo con el fin de fortalecer sus "sistemas locales" a través de estos enfoques globales, integrados y participativos, y que están generando resultados muy alentadores.

Con la globalización y mundialización de las economía y de los intercambios, un gran número de áreas rurales se convierten en más vulnerable y ven mermadas sus posibilidades de oferta de bienes y mercancías tradicionales. Es por ello que cobran mayor fuerza aquellas medidas que tiendan a garantizar los ingresos de las poblaciones rurales más desfavorecidas (incluidos los de los agricultores), independientemente de sus formas o sistemas de producción y ligándolas a la aplicación de determinadas actuaciones medioambientales, la diversificación de sus actividades y funciones económicas, la generación de valor añadido y/o la estabilización demográfica. Aparece en Europa el concepto "multifuncional" del "modelo europeo del mundo rural" construido a partir de lo que la UE en su Agenda 2000 había definido antes como "modelo de agricultura europea", y que responde a lo que el Comisario de Agricultura afirmó en la conferencia de Cork (1996): *"Las acciones deben rebasar en gran medida el sector de actividades vinculadas a la agricultura. La creación de empleos no agrarios, la mejora de infraestructuras y servicios, así como un redoblamiento del esfuerzo para mejorar el medio ambiente deben formar parte singular a dudas de toda política de desarrollo rural"*.

Pero además de estas acciones, habrá que tratar de favorecer, mediante una relación más equitativa, las sinergias y la interdependencia entre los medios rural y urbano, porque ello propicia una mejor explotación, protección y conservación de los recursos y la preservación del medio ambiente y del patrimonio natural (biodiversidad y paisaje) y cultural (arquitectónico, artesano y etnológico) del mundo rural. Una tarea a la que hay que asociar no sólo a los habitantes de este mundo sino también a los consumidores y a los ciudadanos de la urbe preocupados por la solución de un problema colectivo; de "futuro común" como afirma el informe de la ONU sobre desarrollo sostenible. En definitiva, se trata de hacer realidad un "modelo social" en forma de bienestar común y de atención a las aspiraciones de toda la sociedad. Y que, evi-

dentemente, tiene sus beneficios y contrapartidas, y supone todo un desafío a otras medidas mercantilistas de liberalización económica, puesto que afectan a las reglas de la competencia, a la sanidad y seguridad alimentaria, a la legislación ambiental, al bienestar de (todos) los seres vivos. Y, por supuesto, a la protección social y, en lo posible, a la conformación deseable de un progreso general en la línea de los presupuestos del "Estado de bienestar". La U.E. en su Reglamento (CE)1257/1999 sobre medidas de desarrollo rural incluye en su catálogo las siguientes

MEDIDAS DE POLÍTICA RURAL INTEGRADA

- Mejora de tierras y defensa contra la erosión y deforestación.
- Establecimiento de servicios de sustitución y asistencia (a los colectivos con dificultades para valerse por sí mismas).
- Apoyar a la comercialización de productos de calidad.
- Dotación de servicios básicos para la economía y población rurales.
- Renovación y desarrollo de los pueblos.
- Protección y conservación del patrimonio rural.
- Diversificación de las actividades agrarias.
- Gestión de los recursos hídricos.
- Mejora de las infraestructuras productivas.
- Fomento del turismo y el artesanado.
- Protección del medio ambiente y el paisaje.
- Mejora del bienestar de los animales.
- Prevención y/o recuperación de la capacidad productiva afectada (o en riesgo de serlo) por desastres naturales.
- Acciones de "ingeniería financiera" (crédito y ayudas) para el medio rural.

Con estas medidas -y otras que se nos pueden ocurrir del mismo tenor- se trata de superar las diferencias (a veces escandalosas) que se dan entre zonas ricas y pobres favoreciendo un crecimiento más equilibrado y la igualdad de oportunidades (entre ciudadanos, entre sexos, entre colectivos), atendiendo las demandas básicas en materia de bienestar social, calidad de vida y derechos civiles, sociales y democráticos. Fundamentalmente de aquellos en cuya provisión ha de intervenir el Estado: infraestructuras de comunicación y transporte, universidades y centros de investigación, formación y cualificación profesional, acceso a la sociedad de la información, seguridad y protección las personas y de la propiedad, bienes y servicios culturales, preservación del medio ambiente, promoción económica, libertades políticas y de asociación y participación en la elección de sus representantes, etc.

Es de esta manera como podemos conseguir una dinámica social, un **“contrato social”** de convivencia y de cooperación en una sociedad abierta a todos y de prosperidad equitativa sin exclusiones. Es el modo de actuar a favor del cambio y la modernización social que se defiende como **“modelo de desarrollo rural duradero”**. Y el modo de lograr por la vía de la cooperación, y no del conflicto, el que la mayoría de los valores y las interacciones presentes en la sociedad (mercados, cooperativas, asociaciones, movimientos sociales y grupos de interés, acciones y alianza empresariales o sindicales, instrumentos y disposiciones administrativas públicas...) resulten favorables a la mayoría y no sólo a una minoría privilegiada capaz de sacar ventaja y acentuar así la desigualdad, entre zonas y entre ciudadanos, en función de su opción o posición social, características o localización. La justicia y la equidad en el reparto de la riqueza y los bienes sociales es la base para la cohesión económica y social, y el fundamento para la construcción de un real y efectivo sistema democrático no sólo a escala local, regional o estatal sino también en las instituciones supranacionales. Construcción que sólo puede conseguirse cuando existe la vertebración de la sociedad civil a través del asociacionismo y la cooperación estratégica entre administraciones, emprendedores, partidos, sindicatos y movimientos sociales, y se cuenta, (en un estado de derecho) con unos cauces para hacer cumplir sus derechos humanos y libertades y ejercer una participación económica, social y política realmente efectiva.

Pero sería injusto concluir esta publicación sin hacer una mención a la actualidad y su contexto. Recientemente (4 de Septiembre de 2002) ha sido clausurada en Johannesburgo la Cumbre de la Tierra que ha reunido a altos representantes y delegaciones de 191 países. La cumbre ha puesto de relieve las tremendas diferencias existentes entre el Norte y el Sur así como el egoísmo de algunos países desarrollados a la hora de acometer compromisos para reducirlos mediante un Plan de Acción para el 2010-2015. Compromisos que atañen a la erradicación de la pobreza, la lucha contra el hambre y las enfermedades, el cambio en los patrones de producción y consumo, la gestión sostenible del agua potable y otros recursos naturales y patrimoniales y el desarrollo económico y social. Desde una región y un país (Andalucía, España) que, afortunadamente, ha superado -a niveles comparativamente altos- ya esos retos, su compromiso también debe ser apostar hoy desde lo más inmediato (su sociedad civil, su comarca) por un auténtico Desarrollo Humano y Sostenible mundial, y ayudar a que otros territorios lo persigan. Bastantes municipios, y la Administración andaluza, han aprobado consagrar el 0'7% de su presupuesto anual a Cooperación para el Desarrollo (actualmente la media nacional ronda el 0'3%); esperemos que el discurso prenda y todos se sumen. Entre otras razones porque, como afirmo en la Cumbre, el canciller alemán Schroedes: “si no se logra aliviar con éxito la pobreza no habrá rescate global del medio ambiente y ninguna paz duradera”.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR M.J.(2001). Cómo animar un grupos. Técnicas Grupales. Ed. C.C.S. Madrid.
- ALTIERI, M.A. (1995). El "estado del arte" de la agroecología y su contribución al desarrollo rural en América Latina. En: CADENAS MARIN, A. (Eds) "Agricultura y desarrollo sostenible". MAPA. Madrid. Pp. 151-203.
- AMIN (1986). El desarrollo desigual. Ed. Planeta Agostini. Barcelona. 336 pág.
- AMIN, S. (1994). Accumulation on a World Scale: A Critique of The Theory of Underdevelopment. Monthly Review Press. Nueva York.
- AMIN, A. y N. THRIFT (1996). Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe. Oxford University Press. 268 p.
- ANDER-EGG E. (1977). Diccionario de Trabajo Social. Ed. Lumen-Humanitas. Buenos Aires-Barcelona.
- ANDER-EGG E. (1991). Introducción a la planificación Ed. siglo veintiuno de España. Madrid.
- ANDER-EGG E. (1993). Metodología y Práctica del Desarrollo de la Comunidad. Ed. Lumen-Humanitas. Buenos Aires - Barcelona.
- ANDER-EGG y AGUILAR, M.J. (1997). Como elaborar un proyecto. Guía para desarrollar proyectos sociales y culturales. Instituto de Ciencias Sociales Aplicadas. Buenos Aires-Albacete.
- ARNDT, H. W. (1987). Economic Development. The History of an Idea. The University Chicago Press. Chicago.
- ASEMBLEE NATIONAL FRANÇAISE (1992). Mission d'Information sur la situation du Monde Rural et les Perspectives d'Avenir de l'Espace Rural. Rapport de Information n° 2608.
- AZQUETA D. y A. FERREIRO (1996): Análisis económico y gestión de recursos naturales. Alianza Económica. Madrid.
- BANCO MUNDIAL (1988). Informe sobre el desarrollo mundial. Washington.
- BECATTINI G. y E. RULLANI (1996). Sistemas productivos locales y mercado global -Rev. Información Comercial Española. Junio. pp.11-24.
- BLANC, M. (1997). Ruralite: Approches et concepts. 48th EAAE Seminar (European Association of Agricultural Economists). Rural Restructuring within developed economies. 13 p.
- BALASA, B. (1982). Development Strategies in Semiindustrial Economies. John Hopkins University Press. Baltimore.
- BRUNTLAND Ed. (1987): Nuestro Futuro Común. Informe de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- CADENAS, A. (Coordinador) (1995). Agricultura y desarrollo sostenible. Serie Estudios. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.

- CAMARERO, L.A. (1997). Nuevos y viejos problemas de la sociología rural. Reunión del Grupo de Sociología Rural de la Federación Española de Sociología (FES). Madrid.
- CAMPOS P., DE ANDRÉS R. URZAINQUIE Y RIERA P. (1996) Valor Económico Total de un Espacio de Interés Económico. En: AZQUETA y FERREIRO Eds. Gestión de Espacios Naturales. Mc Grau Hill. Madrid.
- CARDOSO, F. H. y E. FALETO (1971). Dependencia y Desarrollo en América Latina. Ed. Siglo XXI. México.
- CENTRO DE ANIMACIÓN LEADER / AEIDL (1993). Implicar a la población en el desarrollo local. Cuadernos LEADER. Bruselas. 32 p.
- CENTRO DE ANIMACIÓN LEADER / AEIDL (1994). El diagnóstico de territorio y la constitución de un proyecto de desarrollo. Cuaderno LEADER. Bruselas. 44 p.
- CEÑA, F. (1995). Planteamientos económicos del desarrollo rural: una perspectiva histórica. En: Hacia un nuevo sistema rural (E. Ramos Real y J. Cruz Villalón - Coord.-). Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Secretaría General Técnica. Serie Estudios. Madrid. 91-129.
- CEÑA, F. y C. ROMERO (1982). Evaluación Económica y Financiera de Inversiones Agrarias. Banco de Crédito Agrícola. Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1988). El futuro del mundo rural. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea. Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1992). Evolución y Futuro de la PAC. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1993). Desarrollo rural y estructuras agrarias: actuaciones con arreglo a los objetivos nº 1, 5a y 5b. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea. Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1993). El futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos Estructurales. Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea. Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1994). Crecimiento, Competitividad y Empleo. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA (DG VI). Rural Developments. CAP 2000. Working Document. Julio, 1997. 75 p.
- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (1989). Nuestro futuro común. Alianza Editorial. Madrid. 460 p.
- CONSEJO DE EUROPA (1995). Por una política europea para sus zonas rurales y de montaña. Estrasburgo.
- CUADRADO ROURA, J.R. y C. TIÓ SALAREGUI (Codir.) (1992). El desarrollo del mundo rural en España. Informe preliminar. 2 tomos. IRYDA. Madrid.
- CHAMBERS, R. (1992). Rural Appraisal: Rapid, Relaxed and Participatory. Institute of Development Studies. Discussion Paper 311.
- CHASSAGNE, M.E. (1995). L'Europe Rurale, changements et perspectives. Evolution de la Politique rurale européenne. Documento mimeo.
- DE JANVRY, A. (1981). The Agrarian Question and Reformism in Latin America. Johns Hopkins University Press. Baltimore.

- DONZIER J. F. (1989). Quelles perspectives pour la gestion de l'espace rural, Rev. Fourrages 118 pp. 199-217. INRA.Paris.
- DUNN N. N. (1994). Public. Policy. Analysis. An Introduction. Ed. Prentice Hall. Nueva Jersey.
- EMMANUEL, A. (1969). L'Echange Inégal. Maspéro. Paris.
- ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (1988). El desarrollo rural: una aproximación a planteamientos actuales. Rev. Documentación Social. Julio-Septiembre, 1988. 72:81-104.
- ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (Com.) (1988). Desarrollo Rural Integrado. Serie Estudios MAPA. Diputación de Barcelona.
- FRANK, A. G. (1966). Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la Sociología. El desarrollo del subdesarrollo. Cuadernos Anagrama. Barcelona.
- FREIRE, G. (1996). Redes migratorias a través de la frontera andina colombo-venezolana. Caracas. Universidad Central de Venezuela. Documento Mimeo.
- FREIRE, P. (1968). Pedagogy of the Oppressed. The Seabury Press. Nueva York.
- FUNDACIÓN CIEDES (1996) La aventura de diseñar el propio destino. Plan Estratégico de Málaga. Centro de Investigaciones Estratégicas y de Desarrollo Económico y Social de Málaga. 479 p.
- GARCÍA TRUJILLO, R. (2000). Agroecología y desarrollo rural sostenible. Curso de Extensión Universitaria de la Universidad de Córdoba. ETSIAM. Córdoba. Mimeo.
- GINER, S. y M. PÉREZ YRUELA (1979). La sociedad corporativa. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- GLIESSMAN, S.R. (1977) Agroecology: ecological process in sustainable agriculture. Ann Arbor Press. Nueva York.
- GOULET, D. (1999). Meio ambiente, desenvolvimento sustentavel e politicas publicas. Comision sobre Medio Ambiente y Desenvolvimento y Fundação Joaquin Nabuco. Recife (Brasil).
- GREFFE, X. (1990). La valeur économique du patrimoine. Paris. Anthropos. 253 p.
- GROUPE DE SEILLAC (1992). Le petit livre terre. Agriculture. Société et Territoires. De. Fondation pour le progres de l'homme. Paris. Edición española en Revista de Estudios Agrosociales nº 165 de 1993.
- HERVIEU, H. (1993) Les Champs du Futur. Ed. François Bourin. Paris.
- IZQUIERDO J. (2002). Manual para Agentes de Desarrollo Rural. Coed. Gobierno del Principado de Asturias. Ed. Mundi-Prensa. Oviedo-Madrid.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. (1989). Medio Ambiente y Desarrollo Alternativo. Gestión racional de los recursos para una sociedad perdurable. Ed. Iepala. Madrid.
- KUZNETS, S. (1955). Economic Growth and inequality. American Economic Review. Vol. 45. marzo.
- LEWIS, W.A. (1954) Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. The Manchester School of Economic and Social Studies. Vol. XXII. nº 2. Mayo. pp. 139-191.

- LEGUINA J. M. SANCHEZ (1994). Acción administrativa y desarrollo rural. Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Ed. Tecno. Madrid.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1993). Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Andalucía. Sevilla.
- KUZNETS, S. (1955). Economic Growth and inequality. *American Economic Review*. Vol. 45. marzo.
- LACROIX, R.L.J. (1985). Desarrollo rural integral en América Latina. Serie de Documentos de Trabajo del personal del Banco Mundial. N° 716S. 90 p.
- LEWIS, W.A. (1954) *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*. The Manchester School of Economic and Social Studies. Vol. XXII. n° 2. Mayo. pp. 139-191.
- LOWE, P., J. MURDOCH y N. WARD (1997). Redes en el desarrollo rural: más allá de los modelos exógenos y endógenos. *Agricultura y Sociedad*, n° 82:13-43.
- LLAMBI, L. (1989). The Venezuela-Colombia Borderlands: A Regional and Historical Perspective. *Journal of Borderland Studies* 4(1):1-38.
- LLAMBI, L. (1997). Reestructuraciones rurales y globalización. El debate entre economía política y postmodernismo en la sociología rural. *Agricultura y Sociedad* n° 84 (Septiembre-Diciembre, 1997)325:346.
- LLAMBI, L., E. ARIAS y G. FREIRE. (1997). Loping with globalization. *New Identities and Responses of Rural Social Agents in Latin America*. *Sociología Ruralis* (Mineo personal).
- LLAMBI, L. y E. ARIAS. (1996). Globalization Structural Adjustment and Rural Transformations in Latin America: Comparative Case Studies in Colombia and Venezuela, in L. Benería (de.). *Structural Adjustment in the Americas*. Ithaca: Cornell University Press.
- LLAMBI, L.; E. ARIAS y L. GOUVEIA (1997). Beyond NAFTA: Global-Local Links in "the Restructuring of Venezuelan and Colombian Agrifood Sectors", in C. Kay (de.) *Disappearing Peasantries? Rural Land and Labour in Latin America, Asia and Africa*. Wageningen: Wageningen University Press.
- LLAMBI, L.; L. GOUVEIA y E. ARIAS (1995). Global-Local Links in Latin America's New Ruralities: A Case Study in the Venezuelan Andes". pp. 907-919. *Proceedings Agraria Questions: The Politics of Farming Anno 1995*. Vol. I. Wageningen Agricultural University.
- LOWE, P., J. MURDOCH y N. WARD. (1997). Redes en el desarrollo rural: más allá de los modelos exógenos y endógenos. *Agricultura y Sociedad*, n° 82(Enero-Abril, 1997):13:43.
- MASSOT A (2000). *La Agenda 2000: un nuevo modelo agrario europeo*. XII Curso sobre la Unión Europea de la Universidad de Córdoba. Mímgo.
- McMICHAEL, P. (1996). Globalization: Myths and Realities. *Rural Sociology*, 61(1) pp.25-55.
- MINGIONE, E. (1993). *Las sociedades fragmentadas*. Publicaciones del Ministerio de Trabajo. Madrid.

- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (1995). Informe sobre el desarrollo del mundo rural. MAPA. Madrid.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (1995). Programa de diversificación económica en zonas rurales. MAPA. Madrid.
- MORMONT, M. (1994). La agricultura en el espacio rural europeo. Agricultura y Sociedad. Nº 71 de Abril-Junio.
- MOYANO, E. y F. GARRIDO. (1988). Actores sociales y política agroambiental en la Unión Europea. IESA-CSIC de Andalucía. Córdoba. 19 pág. Documento Mimeo.
- NACIONES UNIDAS (1992). Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Agenda XXI. Río de Janeiro, 3 a 14 de Junio de 1992.
- NEWBY, H. (1986). Cambio estructural en agricultura y futuro de la sociedad rural. Agricultura y Sociedad, nº 38-39. Enero-Junio. 171-184.
- OAKLEY P.(1993). Proyectos con la población. Colección Informes de la OIT nº 35. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- O'RIORDANT, T. (1993). "The politics of sustainability". En: "TURNER, R.K. (Ed): Sustainable environmental economics and management. Principles and practice. Beltham Press. Londres. Pp. 37-69.
- OBSERVATORIO EUROPEO LEADER / AEIDL (1997). Cooperación Transnacional entre Territorios Rurales. Fichas. Observatorio Europeo LEADER / AEIDL. Bruselas.
- OCDE (1987). Gestión Pública Rural. Documento OCDE. Paris.
- OCDE (1993). Quel avenir pour nos campagnes? Une politique de developpment Rural. Documents OCDE. Paris.
- OCDE (1996). Formuler des meilleurs politiques pour le developpement rural. Documents OCDE. Paris.
- PEREZ YRUELA, M. y M^o M. GIMÉNEZ GUERRERO (1994). Desarrollo rural y desarrollo local: el contexto del programa LEADER. Papeles de Economía Española. Nº 60/61..
- PORTER, M.E. (1987). Ventaja Competitiva. Creación y Sostenimiento de un Desempeño Superior. Compañía Editorial Continental. Méjico.
- PORTER M.E. (1996). What is strategy ? .Rev. Harvard Business Review Nov-Dic. pp. 61-78.
- PREBISCH, R. (1963). Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. CNUCED. Washington.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAD PARA EL DESARROLLO (PNUD) (1997). Informe sobre Desarrollo Humano 1997. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid. 262 p.
- RAMOS REAL, E. y P. CALDENTEY DEL POZO (Comp.) (1993). El Desarrollo Rural Andaluz a las puertas del siglo XXI. Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca. Colección Congresos y Jornadas. Nº 32/93. Sevilla.

- RED. MEDITERRANEA DE ZONAS DESFAVORECIDAS (MEDEF). (RUIZ AVILES y otros) (1992). Les facteurs de Resistance a la marginalisation dans les Zone de Montagne et Defavorisé es Mediterranéennes Communitaires. CEE - DG VII n. p. 262. Documento de la Comisión Europea. Bruselas.
- RED MEDITERRANEAS DESFAVORECIDAS (MEDEF). (RUIZ AVILES, P. y otros). (1992). Les Facteurs de Resistance a la Marginalisation dans les Zones de Montagne et Defavorisées mediterranéennes Communautaires. Contrat CIHE-AM/IAMM - CEE - DGVI A5 nº P262. Documento de la CE. 213 pág.
- ROSTOW, W.W. (1960). The Stages of Economic Growth. A Non-Comunist Manifiesto. Cambridge University Press. Cambridge.
- RIERA P, ESCALZI C y RUIZ A (1994). El valor de los espacios de interés natural en España. Aplicación de los métodos de valoración contingente y el coste de desplazamiento. Rev. de Economía Española, Monográfico Recursos Naturales y Medio Ambiente.
- RUIZ AVILÉS, P. (1995). Estrategia y organización del desarrollo rural andaluz. Rev. El Boletín. Madrid. Febrero, 1998. 20:27-33.
- RUIZ AVILÉS, P. ULECIA M. y J. M. CASADO (1999). Construcción del Desarrollo Rural en Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Monografía. Sevilla.
- RUTTAN, V. W. y I. HAYAMI (1971). Agricultural Development. An International Perspective. The. John Hopkins University Press. Baltimore.
- SACHS, I. (1980). Strategies de l'Ecodéveloppement. Eds. Economie et Humanisme. Paris.
- SALLES, J.M. (1997). Le Développement Durable: Origines, Définitions et Perspectives de Politiques. REM Vol. 46, nº 179, 3/1997. pp. 341-357.
- SEVILLA GUZMAN, E. Ed. (2000). Introducción a la Agroecología como desarrollo rural sostenible. Ed. Ministerio de Educación y Cultura-Mundi-Prensa. Madrid.
- TIÓ, C. (1993). El futuro del mundo rural, un debate abierto. Rev. El Boletín. nº 1. MAPA. 31-36.
- ULECIA M. (1996). Impacto de las Reformas de la PAC sobre los Fondos Estructurales. Incidencia el Medio Rural Andaluz. Tesis Doctoral. Universidad de Córdoba
- UNIÓN EUROPEA. COMITÉ DE LAS REGIONES. (1995). Dictamen sobre la "Carta Europea de Regiones de Montaña". Bruselas, 20-21 de abril de 1995. CDR 142/95.
- VALCÁRCEL-RESALT. G. (1996). El enfoque local del desarrollo. Modelo de Organización para el progreso de la sociedad rural. V Congreso Español de Sociología. Grupo de Trabajo nº 5. Sociología Rural. CSIC. 31 pág.
- VAZQUEZ BARQUERO. A. (1988). Desarrollo Local: una estrategia de creación de empleo. Ed, Pirámide. Madrid.
- VAZQUEZ BARQUERO. A. (1993). Política Económica Local. Ed. Pirámide. Madrid.

ANEJO 1

UN EJEMPLO DEL PLAN DE DESARROLLO COMARCAL

ANEJO

UN EJEMPLO DEL PLAN DE DESARROLLO COMARCAL

La bibliografía y documentación sobre elaboración y ejecución de planes de desarrollo rural es abundantísima. Aquí se va a tomar como base los Programas de Innovación Rural (PIR) realizados por el equipo de la Unidad de Economía y Sociología Agrarias del Centro de Investigación y Formación Agraria de Córdoba en varias comarcas andaluzas.

El trabajo estuvo dividido en varias fases, algunas de ellas efectuadas simultáneamente:

1. Implicación e integración de instituciones, organización y agentes públicos y privados.
2. Dinamización Socioeconómica.
3. Constitución y funcionamiento normal del Grupo de Acción Local (o de Desarrollo Rural).
4. Elaboración del Programa de Innovación Rural de la comarca.
5. Realización de un diagnóstico estratégico.
6. Diseño de programas específicos efectuado a los principales sectores y actividades económicas.
7. Apoyo Técnico a la realización de acuerdos de "partenariado" y convenios de cooperación con otros grupos, socios, empresas, entidades.
8. Preparación del dossier por el reconocimiento oficial como Grupo de Desarrollo Rural.
9. Asistencia Técnica para captación de proyectos y recursos a invertir en la comarca.
10. Asistencia técnica para valorar algunos programas y, especialmente los proyectos presentados al CEDER.
11. Idem. para la participación del grupo en otros programas, iniciativas y redes de desarrollo y cooperación a nivel regional, nacional o comunitario.
12. Una metodología para evaluación de los resultados

La mayoría de estos puntos ha sido ya abordada a lo largo de la monografía pero aún parece necesario insistir en algunos de ellos.

1.- Implicación e integración de instituciones, organizaciones y agentes públicos y privados

A fin de constituir una verdadera plataforma de respuesta de toda la colectividad, y de otros organismos externos pero con responsabilidades sobre la comarca. Se pusieron en marcha mecanismos de animación, movilización y cooperación, para el fomento del espíritu de empresa, atracción de inversiones, ejecución de estrategias de partenariatado y de cooperación sinérgica. Se apoyó a las asociaciones, a las instituciones públicas, a las entidades financieras y a los grupos de interés para que formaran una entidad (Grupo de Acción Local o de Desarrollo Rural) para pilotar, financiar y tutelar (en el mejor sentido) la realización del plan. Igualmente se procuró asociar al plan a expertos que pudieran cualificar al capital humano, prestar su contribución imaginativa a la solución de los problemas, y abrir horizontes de donde pudieran emerger nuevos proyectos. También se actuó cerca de diferentes instancias gubernamentales para comprometerlas hacia una cooperación positiva (jurídica y política) hacia esta orientación del desarrollo y a favor del Grupo de Acción Local en concreto.

Se ha procurado incorporar unos criterios de participación e integración territorial, facilitando así la presencia una mayor representación de zonas o colectivos menos favorecidos o que por su localización (aldeas o municipios pequeños) cuentan con más obstáculos y hándicaps (naturales o adquiridos), a la hora de emprender o negociar iniciativas de desarrollo: aislamiento, bajas dotaciones en equipamientos, servicios o infraestructuras, peores condiciones climáticas o de los suelos agrarios, etc. No se trataba, por tanto, de crear un nuevo instrumento de ejecución de proyectos gubernamentales sino de articular un enfoque de desarrollo en el que los sectores más desfavorecidos participen y se comprometan desde el primer momento en el diseño y la ejecución de todas las medidas que atañen a su prosperidad económica y calidad de vida y de vincularlas al propio plan.

Por otro lado, con la ayuda de otras instituciones universitarias, científicas o de formación de profesionales en desarrollo se han establecido acciones de intercambio, de información y de experiencias o visitas que han beneficiado a empresas, cooperativas, organizaciones o entidades comarcales. Acciones o proyectos que han trascendido la región para pasar a ser ahora en muchos casos nacionales y transnacionales y que han permitido conocer las distintas formas de funcionamiento y de participación y representación social.

Es después de la apertura a los principales agentes y grupos de interés cuando debe de constituirse el definitivo Grupo de Acción Local. Grupo de Acción Local que, como se ha venido afirmando, puede adoptar diferentes fórmulas jurídicas si bien si parece ser una idea-fuerza el que cumpla dos principios fundamentales:

- El de *"puertas abiertas"* a cualquier emprendedor, colectivo o grupo social interesado en el desarrollo de su Comarca.
- No tener como objetivo el *"ánimo de lucro"*, sino más bien el servir a los intereses y la calidad de vida de toda la sociedad local

Uno de los peligros que corren estos programas es la posibilidad de que, por las administraciones públicas o por parte de algún grupo de presión, se intente controlar la orientación y el funcionamiento del Grupo de Desarrollo Rural (o de Acción Local). Por eso, si como cabe suponer, se gestionan fondos públicos pertenecientes a varias administraciones, y también para lograr que primen los intereses generales, frente a los de colectivos concretos, resulta básico la correcta aplicación de este principio de "puertas abiertas" y que éste quede reflejado en los estatutos o normas de funcionamiento de cada grupo. Para ello es fundamental llevar a cabo una intensa tarea de agitación, de "**dinamización socioeconómica**". Tarea que es todo un proceso e incluye varias acciones, como veremos a continuación, entre ellas la constitución del equipo técnico y sus asesores, la realización de actuaciones de movilización, sensibilización y motivación directa e indirecta a la población en general y a los grupos más emprendedores en particular.

2.- Dinamización Socioeconómica

En esta fase se trataba de comunicar y hacer llegar a los **colectivos y líderes locales más representativos** de la sociedad comarcal el mensaje de que debían actuar conjuntamente para hacer frente a sus problemas en un contexto mundial y regional cambiante y económicamente globalizado, y en el que para hacer frente a su situación de decadencia socioeconómica y subsistir debían lograr adquirir un mayor protagonismo en la gestión de sus asuntos. O sea de fortalecerlos y lograr que fueran capaces de comprender la diversidad de actuaciones a que se enfrentan; y de movilizarse, integrar y comprometer a los actores locales más importantes y representativos, para emprender acciones y/o proyectos de valorización de los recursos de la zona, diversificar las economías locales y familiares, mantener o crear empleos e instaurar una dinámica prosocial en la sociedad y en las instituciones en pro de su mejor desarrollo y calidad de vida. Para ello en esta fase se dieron los siguientes pasos:

- **Identificación de colectivos y líderes locales más representativos**, tanto de los emprendedores, como los hombres de la cultura, del ámbito de la política, la transferencia de tecnología, la investigación y las organizaciones y grupos sociales. Su comportamiento, su acción social, resultaba fundamental y condicionaba, para bien o para mal, la realización del plan de desarrollo rural. Se dedicó también un esfuerzo notable a valorar e interpretar la importancia que estos actores sociales daban a los juicios de valor, la ideología, la cultura, la identificación y el diagnóstico de los problemas diferentes, las orientaciones, las propuestas, los proyectos en curso, etc.
- **Difusión de información general y específica sobre los problemas del desarrollo rural duradero**. Tanto de los nuevos enfoques y planteamientos como en la forma de administrar y responsabilizar a la zona, al grupo y a los actores locales en las dinámicas de creación de su plan de desarrollo integrado y sostenible.

- **Uso de técnicas de animación y motivación socioeconómica**, tanto para llevar a cabo actuaciones de información y comunicación, como para superar situaciones de pasividad, de fatalismo o para contribuir a consolidar una identidad comarcal y fortalecer el protagonismo y la capacidad local. Especialmente relevantes fueron las acciones dirigidas hacia los jóvenes, las mujeres y los colectivos menos favorecidos (parados adultos y de larga duración, disminuidos físicos), y hacia las entidades financieras y promotores. Se utilizaron para ello informes y publicaciones, se organizaron numerosas conferencias y reuniones informativas en los municipios y aldeas, y recurrió a los medios de comunicación con incidencia en la comarca: radios, TV locales, diarios y revistas de la zona y de la provincia, etc. En un recuadro presentamos un modelo de ficha informativa.
- **Entrevistas a informantes cualificados**, a personas expertas y/o conocedores de la zona y capaces de intervenir e incluir propuestas para el plan de desarrollo. Con ellos se analizaron disfunciones, los problemas clave los objetivos del plan y los recursos básicos y se promovió la aparición de acciones o proyectos innovadores, informando sobre **huecos de mercado**. En definitiva se trataba de conseguir que adoptaran actitudes favorables a la estrategia de desarrollo comarcal e implicarlos en la aventura del ilusionante desarrollo duradero de su comarca. Se preparó para ello una **ficha de participación** cuyo modelo figura en el recuadro adjunto.

(Ver ficha página 246)

FICHA DE UNA REUNIÓN INFORMATIVA

DÍA

LOCALIDAD

MUNICIPIO

LUGAR

HORA DE COMIENZO.....

DURACIÓN

Nº DE ASISTENTES.....

MIEMBROS DEL G.A.L. 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: Elaboración propia.

FICHA DE PARTICIPACIÓN EN EL PLAN DE DESARROLLO RURAL DE LA COMARCA

Don
 Domiciliado en c/. C.P.
 Localidad Tfno..... FAX
 E-mail Profesión
 Nivel de Estudios

Carácter de la participación Individual Colectiva

En caso de ser colectiva: Nombre del colectivo al que representa.....
 Domicilio 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:

Individual En representación de mi colectivo
 Otra forma (especificar)

Forma de participar Integrado en Grupo de Trabajo
 Elaborando Propuestas o informes

Nota: Entregar a la salida o a la dirección del Grupo:

Nombre y Apellidos.....
 c/.
 C.P. Localidad..... Tfno.
 FAX E-mail

Fuente: Elaboración en Saje al PRDNER de la Campaña Sur de Córdoba.

- **Realización de reuniones específicas y/o sectoriales con grupos y colectivos** que poseen objetivos más concretos, y a los que había ineludiblemente que asociar desde un principio a la organización y gestión del plan. Estas reuniones sirvieron asimismo para transmitirles quienes asuman las responsabilidades en la coordinación y para hacerles ver la utilidad de su participación responsable de en favor de un cambio social positivo. Se trataba de establecer una metodología de investigación-acción, interactuando cerca de los líderes y grupos más representativos de la comunidad para que crearan redes y creyeran en sus posibilidades y capacidades para superar los obstáculos y orientar la comarca hacia nuevos rumbos. Un modelo de ficha sectorial se presenta a continuación.

FICHA DE UNA REUNIÓN SECTORIAL

NOMBRE DEL COLECTIVO.....

DÍA

LOCALIDAD

LUGAR.....

HORA DE COMIENZO

DURACIÓN

Nº DE ASISTENTES

MIEMBROS DEL GRUPO DE ACCIÓN LOCAL PRESENTES

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- **Reuniones con los agentes locales de desarrollo.** En la actualidad la tarea de promover las diversas facetas que comprende el desarrollo rural no es posible realizarla desde fuera, en una corta duración de tiempo, ni por una o unas pocas personas aisladas de su medio. La transformación socioeconómica de nuestras áreas rurales implica sensibles cambios en las pautas de actuación económicas, socio-culturales, ambientales, organizativas, en las tecnologías, etc. Cambios que frecuentemente son interdependientes y que requieren la colaboración entre todos los agentes de promoción para, entre otras razones, caminar en la dirección que se marcará en el plan de desarrollo rural comarcal. El concurso y el trabajo de estos agentes es pues imprescindible y fundamental de cara a tres aspectos básicos:
 - √ Valorar adecuadamente los problemas de la zona y plantear soluciones.
 - √ Promover la aparición de acciones e iniciativas cooperativas y de integración de esfuerzos y voluntades.
 - √ Y concentrar recursos y medios públicos y privados que propicien unas decisiones más consensuadas y con mayores posibilidades de éxito en los resultados del plan.

- **Planteamiento de la estrategia u objetivo central y de los objetivos generales.** Realizado por el equipo elaborador del plan junto con los diferentes agentes económicos y sociales, y tomando como referencia el diagnóstico planteado y las estrategias para actuar consideradas más apropiadas. Un consejo fundamental: es la sociedad local la que debe construir su plan y no consentir que éste sea realizado por una consultora externa, sin haber participado antes en los procesos anteriores y cubriendo con *papel de celofán* ideas o recetas válidas para cualquier lugar.

- **Selección de líneas de actuación y de programas de aplicación.** Ajustadas al diagnóstico y a objetivos planteados. Puesto que el Plan es de contenido estratégico, y no normativo o de aplicación de proyectos ya diseñados, se debe seguir un procedimiento sencillo y a la vez muy práctico. Por ejemplo combinando la técnica **Delphi** con herramientas propias del **enfoque del Marco Lógico** una vez analizadas las respuestas definitivas a aquélla.

- **Detección de posibles contingencias o interferencias,** ajustando la actuación en función de las líneas de actuación y los escenarios alternativos propuestos y/o contrastados en los diferentes ejes de actividad (económicos, sociales, culturales, ambientales, institucionales, etc.). Igualmente se han de tener presentes la imagen y el rol que se desea que asuma la comarca en el contexto de la estrategia del desarrollo local regional, nacional e incluso dentro de los compromisos (y la posible financiación) internacionales contraídos por el país en el marco de la integración a un organismo u ente supranacional.

3.- Constitución y funcionamiento normal del Grupo de Acción Local (o de Desarrollo Rural)

Una vez realizada la fase de dinamización socioeconómica y logrado el compromiso de participación de los agentes económicos, sociales, culturales e institucionales en la elaboración del Grupo ha de efectuarse en primer lugar la constitución del grupo impulsor y elaborar unos estatutos de funcionamiento del mismo. En este camino hay una serie de tareas importantes a llevar a cabo.

Formación del Grupo

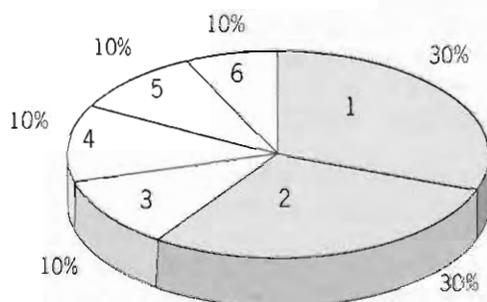
A nadie se le le escapa la necesidad de implicar a los principales agentes que intervienen en la Comarca a la hora de abordar la definición de los problemas y con el planteamiento de las estrategias y actuaciones futuras. Por ello, tras la dinamización socioeconómica, se ha de ir a la constitución formal del Grupo y dotarle de una estructura organizativa con visos de permanencia. Estructura que, de acuerdo con la filosofía de la planificación estratégica ha de ser muy abierta y flexible (de *geometría variable* en la jerga tecnicista), de modo que su funcionamiento y actuaciones sean cómodas y permitan gran agilidad en la toma de decisiones a los diferentes agentes y actores integrantes del grupo.

La experiencia ya existente sobre el funcionamiento de estas estructuras en países donde llevan bastantes años adoptando esta sistemática de planificación aconseja la creación de una estructura ajena a cualquier ente o institución más o menos ligada al sector público. Sólo así se puede aunar esfuerzos y lograr una mayor y mejor participación social, articular un mayor consenso y concertación con el tejido socioeconómico y conseguir instrumentos de financiación, inversión y promoción que, en otro caso, podría ser más difícil de conseguir.

Evidentemente esta consolidación organizativa ha de estar dotada de unos órganos de representación, dirección y de gestión y de unas normas de funcionamiento, procedimiento y gestión. Todo ello reflejado en el correspondiente *protocolo* que asegure la posibilidad de conocerlo y tomar decisiones al grupo

En cuanto a lo primero, los órganos de representación, los modelos son muy diferentes en los grupos, cosa lógica por lo demás si tenemos en cuenta el enfoque estratégico que se les debe dar. Un modelo de composición y de funcionamiento, basado en varios de estos grupos y que para nosotros es de los que más apreciamos es el que presentamos en un gráfico a continuación. En él la iniciativa privada es mayoritaria, restando la pública con un porcentaje relevante pero minoritario.

MODELO DE COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL GRUPO DE DESARROLLO



- 1. Instituciones Públicas
- 2. Agentes Económicos
- 3. Agentes Sociales
- 4. Economía Social
- 5. Colectivos y Grupos Sociales
- 6. Entidades Financieras

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

Mediante extracción por elección y cooptación de entre cada grupo se forma el órgano directivo (Junta Directiva, el Consejo de Administración, el Patronato, Consorcio, etc. según la fórmula jurídica acordada) encargado de liderar y gestionar el proceso. Proceso que, en una política de *puertas abiertas* debe permitir el acceso de todo aquél que, con ánimo y buenos propósitos desee participar en la tarea atractiva, pero complicada, del desarrollo de su Comarca.

Selección del Equipo Técnico Asesor

Este equipo deberá ser multidisciplinar y contar con un auténtico equipo de especialistas y expertos tanto en animación y promoción socioeconómica como en la realización de diagnósticos sobre los problemas de su zona y del mundo rural, el conocimiento de instrumentos para darles solución, la elaboración de un catálogo de demandas (programas o proyectos) y capaces de evaluar los proyectos y llevar a cabo la planificación y el seguimiento de las actuaciones del plan, de los programas sectoriales y de los proyectos concretos.

La complejidad del mundo rural y de sus agentes, actores y grupos económicos y sociales intervinientes en él requiere la presencia, a pie de obra, de profesionales avezados en el conocimiento de los problemas y dotados de habilidad para darles respuesta. Acciones que deberán realizar tanto al Grupo de Desarrollo Rural como a la población a los emprendedores locales e incluso captar inversiones de fuera de la Comarca. Pero también habrán de contribuir a articular una red de asesores más o menos permanente, del Grupo de Desarrollo Rural (o de Acción Local) en el que las Administraciones Públicas, la Universidad, los Centros o Institutos de I+D, las organizaciones sociales, y también especialistas del sector privado, aporten sus conocimientos, tecnología y experiencia en el tratamiento de la complejísima situación del mundo rural en una sociedad avanzada. En todas esas instituciones hay especialistas que desempeñan funciones homologables y, con cierta frecuencia, las realizan con un alto componente altruista en su comportamiento.

Constitución del CEDER

El Centro de Desarrollo Rural es la sede física de ubicación del Grupo de Desarrollo y la oficina principal de trabajo para los técnicos permanentes del grupo. Normalmente, y como es deseable, cuando también trabajan en estrecha cooperación con otros técnicos de desarrollo vinculados a municipios, mancomunidades, entes o agencias de empleo o programación económica, etc. es conveniente contar con subsedes en sus lugares de trabajo en los municipios. No obstante, el CEDER, como marca la normativa europea y también recomendábamos en el PDRA, debe de funcionar como "ventanilla única" en la gestión, tramitación, evaluación y seguimiento de los proyectos comarcales. Y esto sin perjuicio de las competencias que, para concesión de ayudas, tengan atribuidas los diferentes órganos de la Administración Pública.

Somos muy partidarios de que la sede del CEDER esté localizada en un edificio que posea un carácter representativo o emblemático de la comarca. Que sea un lugar de referencia, a ser posible con un valor arquitectónico o cultural, con el que la población de la Comarca pueda identificarse. Y también que se halle geográficamente bien situado para que la población pueda acceder con facilidad.

Además la oficina del CEDER habrá de ser dotada de la infraestructura, los equipamientos y la tecnología necesaria (sin hacer dispendios innecesarios) para hacer atractiva la actividad del personal del CEDER como también la de los emprendedores, asesores, etc. que puedan relacionarse con él.

Y un apunte final respecto al personal del CEDER: éstos técnicos o especialistas han de reunir unas características muy especiales y peculiares en materia de gestión y liderazgo, por lo que resulta del todo aconsejable que su selección sea hecha con gran rigurosidad y efectuada, además de por la directiva del Grupo, por auténticos especialistas en selección y evaluación de personal. Muchos de los organismos que colaboran en la tarea del desarrollo rural pueden aportar su metodología, y hasta sus técnicos, duchos en la realización de selección de recursos humanos.

4.- Elaboración del Plan de Innovación Rural Comarcal

Incorporando el concepto de *innovación* como unas características destacadas del plan de desarrollo comarcal. Innovación que puede ser muy diferente origen: de producto, de mercado, de proceso, de método, de organización de técnicas aplicadas, etc. etc. El Plan de Innovación Rural, como se denomina en la *jerga* LEADER contiene numerosos puntos:

- Presentación por el Grupo de Acción Local.
- Introducción y objetivos generales.
- Descripción de la estructura económica y social de la comarca.
- Diagnóstico estratégico de los problemas. Matriz DAFO (Ver a continuación).
- Estrategia u Objetivo Central.
- Ejes de desarrollo del plan.
- Acciones y Medidas operativas propiciadoras de su aplicación.
- Ejemplos de programas y proyectos por ejes de desarrollo.
- Presupuesto del plan global, por medidas y por organismo financiador.
- Normas y procedimientos operativos para la presentación de los proyectos.
- Requisitos y formas exigidas para su tramitación.
- Definición de criterios de evaluación y valoración aplicables para que los proyectos sean aprobados.
- Esquema de la decisión de aprobación de un proyecto y la determinación de la ayuda o subvención que le puede ser concedida.
- Indicación de los instrumentos financieros y las fórmulas de ayuda y/o financiación a los que los promotores pueden acogerse.
- Procedimientos de seguimiento, verificación y control por parte del Centro de Desarrollo Rural (CEDER).
- Constitución del CEDER, ubicación y personal a su servicio.
- Fijación de algunos efectos esperados del proyecto en términos de renta, empleos a crear o consolidar y resultados en términos de bienestar social y calidad de vida.

- Puntos de gestión y/o colaboración con el Grupo y el CEDER.
- Promotores de la iniciativa, fórmula de adhesión, representación y miembros del Consejo de Administración (o Junta Directiva, Consejo Rector o Patronos en caso de ser Asociación, Consorcio o Fundación).
- Estatutos o normas de funcionamiento y toma de decisiones del Grupo.
- Equipo redactor y equipo encargado de la coordinación y asistencia técnica y la evaluación.
- Posible cooperación, coordinación o relación del programa con otras medidas, iniciativas o programas similares.
- Bibliografía
- Anexos relacionados con la concepción, diseño y administración del programa.

5.- Realización de la fase de diagnóstico estratégico

A través del enfoque DAFO que seguimos como metodología más apropiada para la elaboración de estos planes, que han de efectuar una serie de tareas:

- **Estudio de la información y documentación de la zona.**
- **Análisis de las características del territorio, los recursos humanos, las actividades económicas y las instituciones:**
 - √ Localización geográfica.
 - √ Estructura económica.
 - √ Sinergia entre actividades económicas.
 - √ Estructura de los recursos humanos, su formación y la tecnología.
 - √ Articulación y organización territorial y administrativa.
 - √ Factores culturales, institucionales y de acervo local.
- **Estudio de los factores internos:**
 - √ Políticos, sociales y económicos.
 - √ Productos y servicios locales y tecnología utilizada.
 - √ Mercados locales.
 - √ Resumen catalogado de Fortalezas y Debilidades.
- **Estudio de factores externos:**
 - √ Aspectos políticos, sociales y económicos.
 - √ Mercado y competencia para los productos y servicios locales.
 - √ Expectativas y previsiones de futuro.

- Selección de los puntos fuertes y puntos débiles principales (véase el ejemplo del cuadro)
- Detección de posibles escenarios u opciones.
- Evaluación y priorización de las principales medidas y estrategias, en especial de las de mayor poder impulsor.

(Ver el punto siguiente).

DIAGNÓSTICO	
VALLE DEL GUADIATO BASES DE SU DESARROLLO	
PUNTOS DÉBILES	PUNTOS FUERTES
<ul style="list-style-type: none"> √ Zona desfavorecida (R(CEE)268/75). √ Elevada tasa de paro. √ Sector agrario no competitivo por la vía de la intensificación. √ Escasa participación social e integración comercial y asociativa de agricultores y ganaderos. √ Bajo nivel formativo de los profesionales agrarios. √ Fuerte dependencia de monoproducciones. √ Cultura asistencial y de la subvención. √ Precariedad y debilidad del tejido empresarial y de PYMES. √ Ausencia de un modelo turístico. √ Desaprovechamiento de sinergias entre los tres sectores agrarios, el medioambiente y el sector turístico. √ Falta de identidad colectiva y articulación social. √ Sentimiento difuso de insolidaridad comarcal. √ Irregular estado de las infraestructuras, equipamientos y comunicaciones intracomarcales. 	<ul style="list-style-type: none"> √ Productos derivados del cerdo ibérico, el cordero, la apicultura y la carne de monte. √ Calidad del ecosistema dehesa. √ Posibilidades cinegéticas. √ Posibilidades de ocio, esparcimiento y recreo. √ Recuperación de sus industrias y talleres. √ Detección de nuevas vetas mineralógicas. √ Abundancia de mano de obra en paro. √ Especialización tecnológica de parte de su factor trabajo. √ Riqueza de su patrimonio arqueológico, cultural e histórico-artístico. √ Proximidad a Córdoba, otras regiones y Portugal. √ Mejora de las comunicaciones. √ Aporte de recursos naturales: hídricos, energía, productos del monte, etc. √ Mayor cualificación de su población joven. √ Centros universitarios, I+D y de formación profesional en la comarca o sus proximidades.

Fuente: GUADIATO 2000 y elaboración propia

6.- El diseño de programas específicos afectando a los principales sectores y actividades económicas

Todo Plan de Desarrollo Rural Comarcal habrá de incluir una nítida identificación tanto de los principales programas a acometer como de los perfiles de los potenciales beneficiarios de los mismos a través de los proyectos que se habrán de presentar.

Ya hemos hablado en el texto de diferentes metodologías para la selección de los objetivos y las estrategias del Plan y en particular de la metodología DAFO. Pero además de ello, y dentro de cada eje de actuación, y de acuerdo con los órganos directivos, es conveniente que el Grupo ejerza una **acción movilizadora** proponiendo a los emprendedores programas específicos de acción prioritaria y "estrella" para que éstos se ajusten a sus deseos y propongan proyectos de esa naturaleza. Emprendedores internos, pero también pueden ser de origen externo o emigrantes que deseen retornar y contribuir a generar renta, empleo o calidad de vida en su zona de origen. En países cuyos territorios rurales cuentan ya con cierto nivel de desarrollo la combinación, y la sinergia entre las posibilidades de los recursos humanos y la producción endógena, junto con la adquisición e incorporación de tecnología, productos y empresas innovadoras (provinientes del exterior está dando los mejores resultados. Las actividades relacionadas con la **calidad** o el **medio ambiente** de los productos (alimentarios y de mercancías y servicios) y sus posibilidades de demostración y difusión, tienen una aceptación creciente entre los consumidores. Junto con el **turismo rural** desempeñan el papel detonante de gran parte de los planes de desarrollo rural comarcal.

Asimismo la plataforma o grupo de desarrollo deben dispensar atención preferente a los colectivos con dificultad de inserción laboral a programas o proyectos que tiendan a lograr una mejor ordenación y vertebración (económica, social e institucional) del territorio y de las personas, a corregir los desequilibrios productivos y diversificar actividades, para impedir la amenaza de una crisis y a procurar mayor bienestar, calidad de vida a los residentes -y en lo posible al resto de la sociedad- por medio de la protección y conservación del patrimonio rural.

Entre los criterios que pueden ser tenidos en cuenta a la hora de analizar, diagnosticar y valorar los proyectos presentado al CEDER podemos sugerir los del siguiente cuadro:

(Ver Cuadro página siguiente)

CRITERIOS PARA DIAGNOSTICAR Y VALORAR LOS PROYECTOS

- Proyectos que propongan iniciativas empresariales innovadoras o ejemplarizantes, en especial en el campo de la sociedad de la información o los servicios.
- Proyectos generadores o mantenedores de empleo en la Comarca.
- Proyectos que optimicen el uso de factores y medios de producción comarcales.
- Proyectos que incorporen innovaciones tecnológicas de productos, procesos o mercados a PYMES locales.
- Proyectos que incorporen más calidad y valor añadido a las producciones locales.
- Proyectos que fomenten la cohesión intracomarcal.
- Proyectos que contribuyan al mantenimiento del patrimonio etnológico, arquitectónico y ambiental de la zona.
- Proyectos que posibiliten la reinversión de su valor añadido en la Comarca.
- Proyectos que contribuyan a la diversificación o la complementariedad de las economías locales.
- Proyectos que estimulen la colaboración entre empresarios y las actividades sectoriales.
- Proyectos dirigidos a actividades de utilidad social.
- Proyectos que faciliten la formación e inserción de colectivos con dificultades de incorporación al mercado laboral.
- Proyectos que mejoren la competitividad y la adopción de economías de escala en las empresas a través de redes de cooperación y partenariado intra y extracomarcal.
- Proyectos que contribuyan a los objetivos de la U.E. en materia de cohesión económica y social, y a establecer relaciones y redes de cooperación entre pueblos de la Europa comunitaria.
- Proyectos que estimulen las iniciativas de colaboración con los Países en Vías de Desarrollo, y las acciones gubernamentales y de las ONG(s) en materia de cooperación para el desarrollo.
- Adecuación del proyecto a los objetivos y características del P.I.R.

FUENTE: Elaboración a partir de los P.I.R. del Guadato (Córdoba) y de Sierra de Segura (Jaén).

Cada grupo de desarrollo deberá contar con unas normas de presentación, gestión y aprobación de los proyectos preferentemente con celebración de reuniones periódicas que permitan discernir entre un conjunto de proyectos y priorizar las inversiones y las ayudas que puedan otorgarse. Es muy aconsejable que también la Mesa Sectorial en la que cada proyecto se inscriba también su informe como también lo es contar con el de la Comisión Técnica Asesora integrada por especialistas del sector público, la Universidad y el sector privado con anterioridad a la toma de decisión por parte del órgano de dirección.

7.- Apoyo Técnico para la realización de convenios de colaboración con otros socios, grupos e instituciones

La constitución y formalización de acciones de intercambio de cooperación y colaboración entre socios (*partenaires*) integrados en diferentes planes de desarrollo rural es muy aconsejada en todos los manuales que actualmente tratan de promover estos programas. Como se ha dicho la incorporación de nuevos conocimientos e innovaciones (de producto, de proceso, de organización, de utilización de medios), la adaptación a los cambios externos y a la lógica del mercado, el desarrollo de nuevas tecnologías o de actividades económicamente y mercantilmente viables, de proyectos conjuntos aprovechando posibles sinergias, resulta fundamental para la competitividad de los bienes y servicios de áreas rurales sometidas a una creciente globalización y liberalización de los mercados.

Frecuentemente, en todos los grupos, han tratado de promover y vender su comarca a través de un argumento concretado en un **lema** y asociado a un **logotipo** que fueran representativos de la misma y sirviera para dar de ella una imagen común, atractiva y diferenciada. Lo que facilita también las acciones de cooperación y partenariat con otros grupos.

Cuando más atractiva sea la imagen y la presentación, interna y externa, de la Comarca, mayores serán sus posibilidades de conseguir la localización de nuevas empresas, los intercambios comerciales, la colaboración entre socios, la visita de turistas, la organización de seminarios, congresos, jornadas, etc. que suponen una oportunidad cierta de empleo y rentas para ella.

Desde los Equipos Técnicos, desde los Asesores Técnicos Externos, desde la propia administración pública y desde los propios organismos encargados de armar y dinamizar el programa LEADER se ha tratado de preparar y organizar acciones y redes temáticas de cooperación, comunicación e información. En estas acciones y redes han participado no solamente expertos sino también empresas o grupos de empresas de diferentes sectores y áreas productivas y los trabajos conjuntos han servido para plantear acciones de complementariedad y de emulación, de enseñanza mutua, más que de competitividad entre agentes, empresas o territorios.

Aun mayores, y más importantes, serán estas acciones de cooperación y creación de redes que se van a ofrecer con las iniciativas comunitarias de desarrollo para el periodo 2000-2006 (INTERREG II o LEADER+) las propuestas de colaboración con los nuevos países candidatos a la adhesión a la U.E. o con los acuerdos bi o multi-laterales que la U.E. ya tiene o está firmando con países de otras áreas geográficas como Latinoamérica (Mercosur), Países de la Cuenca Mediterránea, países ACP, etc. Las partidas presupuestarias para el periodo 2001-2007 de que se habla aumentan significativamente respecto a las existentes en el pasado lustro (1995-2000).

La experiencia adquirida está poniendo de relieve que las acciones de cooperación que han experimentado mayor éxito han sido aquellas que se han dotado de gran flexibilidad en cuanto a las características de sus interlocutores y en la participación de diferentes agentes públicos y privados: la ya mencionada "geometría variable".

Además de las sinergias que entraña esta estructura de solidaridad, la ventaja de efectuar, de entablar acciones de cooperación son aún mayores: a través de ellas algunos grupos están ejercitando el papel de grupo de presión (*de lobby*) como interlocutor privilegiado a la hora de negociar y conseguir determinadas demandas (como determinadas infraestructuras, equipamientos, asistencias técnicas, programas formativos, etc.) que pueden ser claves para la prosperidad de sus territorios.

En todo caso el planteamiento de las acciones de cooperación deberán ajustarse en gran medida a la metodología clásica de todo proyecto, es decir, especificar en un protocolo al menos estos puntos:

- Grupo o grupos participantes y sus características.
- Objetivos y enfoques principales de la cooperación.
- Tipo y actividades a desarrollar durante la cooperación.
- Tipos de agentes (socioeconómicos, culturales e institucionales) participantes.
- Normas y principios de la participación.
- Plan de trabajo y calendario cronológico.
- Forma y fórmulas de financiación de la cooperación.
- Aportaciones y resultados previstos en la cooperación.

8.- Sobre los procedimientos y la metodología para evaluación de los resultados del Plan

Un Plan de Desarrollo Rural no puede, ni debe darse por concluido con su presentación pública y la definición de sus objetivos y principales líneas de acción estratégica. Ya en el documento que lo contenga deberán ir recogidos los programas sectoriales a desarrollar prioritariamente y precisar las repercusiones (en forma de indicadores si es posible) que eso tendrán en términos de inversión, creación de puestos de trabajo (directos e indirectos) y en articulación y equidad social y territorial.

Para los proyectos que se presenten (incardinados con esos programas) y pretendan conseguir ayuda oficial además de exigirle a su promotor una serie de requisitos obligados: estar al día en el pago de sus impuestos y pagos sociales, datos registrales y de solvencia personal, informes urbanísticos y medioambientales, permisos de construcción o reforma urbanística, etc., la norma general es que no se abone la ayuda hasta tanto el emprendedor no haya ejecutado el proyecto. A veces se le puede asignar, provisionalmente, un adelanto de parte de él previo depósito de una fianza. Si se trata de un negocio o empresa con voluntad de permanencia a medio-largo plazo, el promotor al recibir la ayuda habrá de firmar a la recepción de las ayudas un compromiso de mantener aquél o aquélla un mínimo de años o, en caso contrario, reintegrar la subvención. Usualmente la U.E. exige 5 años para sus ayudas a PYMES.

Cuando finalice el periodo de vigencia del plan es muy recomendable que, además de las evaluaciones externas que sin duda se han de hacer con todos los fondos públicos, el propio grupo plantee un saludable proceso de evaluación de los logros alcanzados. La metodología expost ya se ha descrito con anterioridad.

Esta autoevaluación, junto con las evaluaciones externas es fundamental porque permitirá llevar a cabo un proceso de retroalimentación de los propios agentes económicos, sociales y a las instituciones sobre la bondad y calidad del plan ejecutado, y sobre sus aspectos negativos (a evitar o mejorar) y positivos (a mantener) en próximos planes. Tampoco está de más hacer una comparación con otros planes homologables de zonas con una problemática similar y extraer consecuencias y enseñanzas. Autoevaluación que debería ser, y servir, a los órganos de decisión a la hora de incluir el Grupo de Desarrollo Rural en nuevas iniciativas o programas.

ANEJO 2

LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL ANDALUCES 2002-2007

ANEXO

Determinación de la composición de los Grupos de Cooperación, aspecto aglutinante en torno al cual se articulan y Grupos coordinadores designados

Grupo de Cooperación articulado sobre el aspecto aglutinante A. 2:

Acercamiento de las nuevas tecnologías a la población rural para romper situaciones endémicas de aislamiento.

Composición del Grupo:

- Grupo de Desarrollo Rural del Almanzora
- Grupo de Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir
- Grupo de Desarrollo Rural de Los Pedroches
- Grupo de Desarrollo Rural de Guadajoz - Campiña Este de Córdoba
- Grupo de Desarrollo Rural del Valle del Alto Guadiato
- Grupo de Desarrollo Rural de la Campiña Sur de Córdoba
- Grupo de Desarrollo Rural de Guadix
- Grupo de Desarrollo Rural de la Vega - Sierra Elvira
- Grupo de Desarrollo Rural del Valle de Lecrín - Temple y Costa Interior
- Grupo de Desarrollo Rural del Condado de Huelva
- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra de las Nieves

Grupo coordinador designado:

- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra de las Nieves

Grupo de Cooperación articulado sobre el aspecto aglutinante B:

Mejora de la calidad de vida de las zonas rurales.

Composición del Grupo:

- Grupo de Desarrollo Rural del Almanzora
- Grupo de Desarrollo Rural de Filabres - Alhambilla
- Grupo de Desarrollo Rural de Los Montes de Granada
- Grupo de Desarrollo Rural del Arco Noreste de la Vega de Granada
- Grupo de Desarrollo Rural de la Costa Occidental de Huelva
- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra Sur de Jaén
- Grupo de Desarrollo Rural de la Loma y Las Villas
- Grupo de Desarrollo Rural del Territorio Nororiental de Málaga
- Grupo de Desarrollo Rural de la Serranía Suroeste Sevillana
- Associação IN LOCO, Intervenção, Formação e Estudos para o Desenvolvimento Local

Grupo coordinador designado:

- Grupo de Desarrollo Rural de la Serranía Suroeste Sevillana

Grupo de Cooperación articulado sobre el aspecto aglutinante C:

Valorización de los productos locales, en particular, facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante actuaciones de tipo colectivo.

Composición del Grupo:

- Grupo de Desarrollo Rural de la Alpujarra - Sierra Nevada
- Grupo de Desarrollo Rural de Los Vélez
- Grupo de Desarrollo Rural de Los Pedroches
- Grupo de Desarrollo Rural del Poniente Granadino
- Grupo de Desarrollo Rural de Los Montes de Granada
- Grupo de Desarrollo Rural del Condado de Jaén
- Grupo de Desarrollo Rural del Guadalteba
- Grupo de Desarrollo Rural de la Campiña y los Alcores de Sevilla
- Grupo de Desarrollo Rural de la Gran Vega de Sevilla
- Grupo de Desarrollo Rural del Bajo Guadalquivir

Grupo Coordinador designado:

- Grupo de Desarrollo Rural del Poniente Granadino

Grupo de Cooperación articulado sobre el aspecto aglutinante C.4:

Integración de la actividad productiva del territorio aprovechando sus características diferenciales.

Composición del Grupo:

- Grupo de Desarrollo Rural del Litoral de la Janda
- Grupo de Desarrollo Rural de Guadajoz - Campiña Este de Córdoba
- Grupo de Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir
- Grupo de Desarrollo Rural de la Campiña Sur de Córdoba
- Grupo de Desarrollo Rural del Altiplano de Granada
- Grupo de Desarrollo Rural de la Vega - Sierra Elvira
- Grupo de Desarrollo Rural del Condado de Huelva
- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra de Segura
- Grupo de Desarrollo Rural del Valle del Guadalhorce
- Grupo de Desarrollo Rural de Antequera

Grupo Coordinador designado:

- Grupo de Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir

Grupo de Cooperación articulado sobre el aspecto aglutinante D:

Valorización de los recursos naturales y culturales, incluida la de las áreas de interés comunitario en el marco NATURA 2000.

Composición del Grupo:

- Grupo de Desarrollo Rural de la Alpujarra - Sierra Nevada
- Grupo de Desarrollo Rural de Los Alcornocales
- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra de Cádiz
- Grupo de Desarrollo Rural del Valle del Alto Guadiato
- Grupo de Desarrollo Rural de Guadix
- Grupo de Desarrollo Rural del Altiplano de Granada
- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche
- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra de Segura
- Grupo de Desarrollo Rural de la Serranía de Ronda
- Grupo de Desarrollo Rural del Valle del Guadalhorce

Grupo Coordinador designado:

- Grupo de Desarrollo Rural de Guadix

Grupo de Cooperación articulado sobre el aspecto aglutinante D.5:

Aprovechamiento de las singularidades geográficas y ambientales determinantes del territorio como factor enriquecedor de sus potencialidades.

Composición del Grupo:

- Grupo de Desarrollo Rural de Jerez
- Grupo de Desarrollo Rural del Arco Noreste de la Vega de Granada
- Grupo de Desarrollo Rural del Andévalo Occidental
- Grupo de Desarrollo Rural de la Cuenca Minera de Riotinto
- Grupo de Desarrollo Rural de la Costa Occidental de Huelva
- Grupo de Desarrollo Rural del Condado de Huelva
- Grupo de Desarrollo Rural de Aljarafe - Doñana
- Grupo de Desarrollo Rural del Corredor de la Plata
- Grupo de Desarrollo Rural del Bajo Guadalquivir

Grupo Coordinador designado:

- Grupo de Desarrollo Rural de Aljarafe - Doñana

Grupo de Cooperación articulado sobre el D.6:

Reorientación de las economías comarcales utilizando sus recursos endógenos y potenciando actividades emergentes.

Composición del Grupo:

- Grupo de Desarrollo Rural del Levante Almeriense
- Grupo de Desarrollo Rural del Litoral de la Janda
- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra Morena Cordobesa
- Grupo de Desarrollo Rural de la Subbética Cordobesa
- Grupo de Desarrollo Rural del Valle de Lecrín - Temple y Costa Interior
- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra Mágina

- Grupo de Desarrollo Rural de la Loma y Las Villas
- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra de Cazorla
- Grupo de Desarrollo Rural de la Campiña Norte de Jaén
- Grupo de Desarrollo Rural de la Axarquía
- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra Morena Sevillana

Grupo Coordinador designado:

- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra Morena Cordobesa

GRUPOS PRODER II DE ANDALUCÍA 2002-2007

Provincia de Almería.-

- Grupo de Desarrollo Rural de la Alpujarra - Sierra Nevada
- Grupo de Desarrollo Rural del Almanzora
- Grupo de Desarrollo Rural de Filabres - Alhamilla
- Grupo de Desarrollo Rural del Levante Almeriense
- Grupo de Desarrollo Rural de Los Vélez

Provincia de Cádiz.-

- Grupo de Desarrollo Rural de Los Alcornocales
- Grupo de Desarrollo Rural de Jerez
- Grupo de Desarrollo Rural del Litoral de la Janda
- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra de Cádiz

Provincia de Córdoba.-

- Grupo de Desarrollo Rural de la Campiña Sur de Córdoba
- Grupo de Desarrollo Rural de Guadajoz - Campiña Este de Córdoba
- Grupo de Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir
- Grupo de Desarrollo Rural de Los Pedroches
- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra Morena Cordobesa
- Grupo de Desarrollo Rural de la Subbética Cordobesa
- Grupo de Desarrollo Rural del Valle del Alto Guadiato

Provincia de Granada.-

- Grupo de Desarrollo Rural del Altiplano de Granada
- Grupo de Desarrollo Rural de Guadix
- Grupo de Desarrollo Rural de Los Montes de Granada
- Grupo de Desarrollo Rural del Poniente Granadino
- Grupo de Desarrollo Rural del Valle de Lecrín - Temple y Costa Interior
- Grupo de Desarrollo Rural de la Vega - Sierra Elvira
- Grupo de Desarrollo Rural del Arco Noreste de la Vega de Granada

Provincia de Huelva.-

- Grupo de Desarrollo Rural del Andévalo Occidental
- Grupo de Desarrollo Rural del Condado de Huelva
- Grupo de Desarrollo Rural de la Costa Occidental de Huelva
- Grupo de Desarrollo Rural de la Cuenca Minera de Riotinto
- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche

Provincia de Jaén.-

- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra de Cazorla
- Grupo de Desarrollo Rural de la Campiña Norte de Jaén
- Grupo de Desarrollo Rural del Condado de Jaén
- Grupo de Desarrollo Rural de la Loma y Las Villas
- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra de Segura
- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra Mágina
- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra Sur de Jaén

Provincia de Málaga.-

- Grupo de Desarrollo Rural de Antequera
- Grupo de Desarrollo Rural de la Axarquía
- Grupo de Desarrollo Rural del Guadalteba
- Grupo de Desarrollo Rural de la Serranía de Ronda
- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra de las Nieves
- Grupo de Desarrollo Rural del Territorio Nororiental de Málaga
- Grupo de Desarrollo Rural del Valle del Guadalhorce

Provincia de Sevilla.-

- Grupo de Desarrollo Rural de Aljarafe - Doñana
- Grupo de Desarrollo Rural del Bajo Guadalquivir
- Grupo de Desarrollo Rural de la Campiña y los Alcores de Sevilla
- Grupo de Desarrollo Rural del Corredor de la Plata
- Grupo de Desarrollo Rural de la Gran Vega de Sevilla
- Grupo de Desarrollo Rural de la Serranía Suroeste Sevillana
- Grupo de Desarrollo Rural de la Sierra Morena Sevillana
- Grupo de Desarrollo Rural de Estepa - Sierra Sur de Sevilla

GRUPOS LEADER + DE ANDALUCÍA 2002-2007

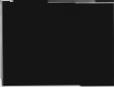
- Asociación para el Desarrollo de la Comarca del Levante Almeriense
- Asociación para la Promoción y el Desarrollo Rural de la Alpujarra-Sierra Nevada
- Asociación Grupo de Desarrollo Rural de los Alcornocales
- Asociación para el Desarrollo Rural del Litoral de la Janda
- Asociación para el Fomento de Nuevas Estrategias de carácter Socio-Económico Sostenible e Integradas de la Sierra de Cádiz
- Asociación para el Desarrollo Rural del Medio Guadalquivir
- Asociación para el Desarrollo Rural de la Comarca de Los Pedroches
- Asociación para el Desarrollo de la Sierra Morena Cordobesa
- Asociación para el Desarrollo Rural de la Comarca de Guadix
- Asociación "Grupo de Desarrollo Rural del Altiplano de Granada"
- Asociación para el Desarrollo Sostenible del Poniente Granadino
- Asociación para la Promoción Económica de la Vega-Sierra Elvira
- Asociación Grupo de Desarrollo Rural de La Sierra de Aracena y Picos de Aroche
- Asociación para el Desarrollo Rural de la Comarca de «El Condado»
- Asociación para el Desarrollo Rural de la Comarca de Sierra Mágina
- Asociación para el Desarrollo Rural de la Sierra de Segura
- Asociación «Centro de Desarrollo Rural de La Axarquía (Ceder Axarquía)»
- Asociación «Grupo de Desarrollo Rural Valle del Guadalhorce»
- Asociación «Centro de Desarrollo Rural de la Serranía de Ronda»
- Asociación «Grupo de Desarrollo Rural Sierra de las Nieves»
- Asociación para el Desarrollo de la Comarca Aljarafe - Doñana
- Asociación de Municipios para el Desarrollo Rural Integral de la Serranía Suroeste Sevillana

Fuente: D.G. Desarrollo Rural.

Acción social y planificación estratégica del desarrollo rural



Consejería de Agricultura y Pesca

AGRICULTURA	
GANADERÍA	
PESCA Y ACUICULTURA	
POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIOLOGÍA AGRARIA	
FORMACIÓN AGRARIA	
CONGRESOS Y JORNADAS	
R.A.E.A.	

ISBN 84-8474-062-5



9 788484 740629

P.V.P.: 15 €



JUNTA DE ANDALUCÍA

Consejería de Agricultura y Pesca