

DESARROLLO LOCAL Y DESARROLLO RURAL: EL CONTEXTO DEL PROGRAMA "LEADER"

El enfoque local del desarrollo se puede adoptar, en principio, en contextos muy variados y, por supuesto, en el de las nuevas tendencias e iniciativas del desarrollo rural. **Manuel Pérez Yruela** y **María del Mar Giménez Guerrero** abordan en este artículo la cuestión de la medida en que la evolución de las teorías sobre el desarrollo ha ido abriendo espacio al enfoque local; igualmente, analizan la misma cuestión desde los puntos de vista de la sociología y la política. Finalmente, presentan el programa *Leader*, de la UE, como una referencia sobre la que basar el análisis prescriptivo sobre los modelos de intervención.

I. INTRODUCCION

El programa *Leader*, puesto en marcha por la Comisión de las Comunidades Europeas en 1991, constituye una iniciativa más entre aquellas que pueden enmarcarse dentro de las tentativas recientes por alumbrar nuevas concepciones de las estrategias de desarrollo. Estas tentativas, a su vez, forman parte del debate que está teniendo lugar en los últimos años en torno a la noción de desarrollo local y a los nuevos enfoques sobre desarrollo rural, que aparecen frecuentemente entremezclados con otros como desarrollo endógeno, desarrollo autocentrado, desarrollo sostenible o ecodesarrollo. Más que de una nueva estrategia bien definida, diferenciada y articulada, todavía se trata de la exploración y búsqueda de nuevas orientaciones para avanzar o profundizar en el desarrollo de ciertas zonas de países que, paradójicamente, ya han alcanzado en su conjunto un grado apreciable de bienestar a través

de un modelo de crecimiento con el que estas nuevas orientaciones quieren contrastarse.

Con estas tentativas, se pretende, desde luego, aportar alguna solución que resuelva o palié los efectos no queridos, en bastantes casos perversos, de los procesos desencadenados por tal modelo en esos mismos países. Este modelo ha producido avances en el crecimiento que es imposible negar. Sin embargo, ha generado, en bastantes casos, desigualdades territoriales, desequilibrios y desertizaciones demográficas, problemas medioambientales e incómodas concentraciones urbanas difíciles de gobernar por su complejidad. Pero, sobre todo, ha producido entre la población afectada la sensación de que viven en áreas en que el futuro es incierto y poco alentador, porque no parece que sea posible aumentar el nivel de desarrollo de las mismas. En suma, una sensación que podría englobarse genéricamente bajo una de las dimensiones del malestar de la modernidad.

Estos efectos no queridos no constituyen ni el único ni el más importante estímulo que ha dado origen a este debate. Las especiales características del actual ciclo de crisis económica están planteando problemas a las sociedades desarrolladas, que también alimentan la necesidad, y hasta la urgencia, de encontrar soluciones nuevas que ayuden a amortiguar los efectos negativos que están teniendo, particularmente sobre el empleo.

Con este telón de fondo, la relativa popularidad que va adquiriendo la idea del *desarrollo local* puede deberse a que representa una forma de salida, en los términos empleados por Hirschman. Se trata de una salida, en el sentido de que significa una reacción con la que se pretende abandonar la pasividad o la resignación ante tales efectos, iniciando un esfuerzo para aprovechar, cuando exista, el margen disponible de recursos sobre los que asentar iniciativas para la creación de empleo y riqueza fuera de los circuitos hegemónicos del modelo fordista o apoyadas en ellos.

Sin entrar en la discusión conceptual sobre lo que debe y no debe incluirse bajo el rótulo de *desarrollo local*, creemos que aquella forma de salida consiste básicamente en lo siguiente. En primer lugar, en volver la vista hacia recursos ociosos, recuperando aquellas actividades productivas que fueron abandonadas y hoy pueden volver a ser fuente de riqueza o que languisecen cuando pueden ser potenciadas. También creando otras nuevas que permitan el aprovechamiento de las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías, la reorganización de los procesos productivos, los cambios en la demanda, la mejora de las

comunicaciones de todo tipo y el acceso a nuevos mercados. En segundo lugar, consiste en descubrir esas posibilidades no sólo en los lugares donde se había acumulado experiencia empresarial y laboral suficiente que pudiera estar desaprovechada en la actualidad por la erosión provocada por procesos de desindustrialización, sino también en otras áreas territoriales. En tercer lugar, en tratar de identificar, estimular y apoyar a los actores capaces de llevar a cabo las actividades. En cuarto lugar, en movilizar este conjunto de factores en el contexto «local», esto es, aplicando las estrategias de actuación a un ámbito de dimensión y características apropiadas (local o comarcal) para poder llevar a cabo esta movilización, a través de procesos de intervención económica y social, con ciertas garantías de viabilidad.

El enfoque «local» se basa, pues, en dos condiciones. Primero, en que pueda existir un cierto «margen» (Sthör, 1990), con cierta dispersión territorial, para la generación de actividades productivas, de acumulación de riqueza y de creación de empleo no utilizados ni agotados por la actividad de los agentes económicos que ya están operando dentro del modelo predominante. Segundo, en la posibilidad de movilizar esos recursos mediante políticas e instrumentos apropiados, que habrían de orientarse preferentemente a la potenciación de los actores sociales capaces de hacerlo; actores que habrían de ser también nuevos agentes económicos que emergen en el contexto de las oportunidades que ofrece la existencia de ese margen.

Analizar el enfoque local en el desarrollo, en este momento, es, más que otra cosa, un ejercicio

sobre las razones en las que podría basarse nuestra convicción sobre la posibilidad de su existencia, así como un ejercicio de análisis prescriptivo o normativo de lo que debería hacerse para impulsarlo. Para ello, se debe contar con los conocimientos y experiencias existentes, así como con la posibilidad de crear a nivel local el clima social necesario, basado en la articulación social vertebrada en torno a *la voluntad* de obtener provecho de esta estrategia, que pueda desencadenar entre los sujetos la reacción que hace falta para ello.

El enfoque local del desarrollo puede, en principio, adoptarse en contextos muy variados y, desde luego, es pertinente asociarlo a las nuevas tendencias sobre el desarrollo rural. La constatación de que el desarrollo de muchas áreas rurales no puede descansar por más tiempo sólo en la actividad agraria ha abierto la puerta a las iniciativas tendentes a estimular la creación de actividades complementarias o diferentes. Por tanto, los nuevos enfoques sobre el desarrollo de las zonas rurales significan también una salida del modelo clásico, en los términos antes descritos. El programa *Leader* es una de estas iniciativas.

De acuerdo con lo anterior, en este ensayo pretendemos abordar la cuestión de en qué medida la evolución de las teorías sobre el desarrollo ha ido abriendo espacio al enfoque local. Igualmente trataremos de abordar la misma cuestión desde el punto de vista de la sociología y la política. Finalmente, trataremos el programa *Leader* como una referencia sobre la que basar el análisis prescriptivo sobre los modelos de intervención.

II. LA ECONOMIA COMO OBSTACULO

El modelo de desarrollo y crecimiento de la economía predominante en los países occidentales, respaldado por un marco teórico bien asentado, no parece que sea ni haya sido de gran ayuda para fundamentar la posibilidad del enfoque local. Dicho modelo se estructura sobre ideas como la del binomio industrialización-urbanización, la concentración de las actividades productivas en algunos puntos del territorio para aprovechar mejor las economías externas y de escala, la preferencia por proyectos intensivos en capital con alta tecnología, la producción en serie con métodos tayloristas-fordistas y la especialización e integración funcional de las actividades. El modelo, en suma, no concibe el desarrollo sin crecimiento económico, basado preferentemente en grandes complejos productivos polarizados en el territorio.

La dinámica implícita en este modelo ha llevado a la jerarquización urbana y del territorio, al vaciamiento de actividades antes dispersas por el territorio que son asumidas por unidades de producción más concentradas y productivas, y a la desigualdad y desequilibrios territoriales.

El modelo de industrialización-urbanización contempla también al binomio concentración-difusión, previendo que los mecanismos de mercado acabarían restableciendo los equilibrios dentro del territorio de forma razonable, mediante la propagación, difusión o irradiación de la inversión y de las actividades productivas desde el centro a la periferia. Sin embargo, tal propagación se ha cumplido en pocas ocasiones, y de forma muy limitada. Esto, para

un país como España, ha sido particularmente cierto en las zonas más alejadas de las concentraciones urbano-industriales, sobre todo las zonas rurales y la red de ciudades y agrocidades enclavadas en ellas y vinculadas tradicionalmente a las actividades agrarias.

La constatación de esos efectos explica que una de las reacciones más generalizadas haya sido la idea de que hay que incentivar y estimular la difusión. Que el Estado, al fin y al cabo garante de los mecanismos redistributivos, también debería actuar para tratar de reducir estos desequilibrios y desigualdades mediante las políticas adecuadas para incentivar el desarrollo regional. En suma, un primer intento de introducir mecanismos correctores que palien aquellos efectos negativos.

Mientras el modelo de concentración se mantuvo en expansión, funcionaron las estrategias de salida de las zonas periféricas, rurales, tanto de la fuerza de trabajo como del capital. Este proceso ahondó los desequilibrios hacia esas zonas, pues no sólo no se beneficiaron de los efectos de difusión, sino que además sufrieron pérdidas de recursos. Cuando este modelo ha entrado en crisis, a partir de los años setenta, los desequilibrios heredados se han hecho mucho más patentes y, sobre todo, mucho más difíciles de resolver. Si a ello añadimos que las pautas de reestructuración que parece estar siguiendo la economía consisten, entre otras, en el redimensionamiento a la baja de muchos sectores industriales tradicionales, la eclosión de las nuevas tecnologías y de la innovación como un factor de desarrollo para quienes controlan ese proceso o son capaces de aprovecharlo, así como los cam-

bios en la demanda, y la emergencia de nuevos países industrializados que compiten en mejores condiciones por la inversión y la localización de actividades, las perspectivas son todavía más inciertas.

De acuerdo con las previsiones de este modelo de desarrollo, el enfoque local no tendría demasiado margen. Como mucho, un margen reducido. ¿Qué se puede hacer con las pequeñas capacidades de cualquier tipo que puedan existir en el ámbito local frente a las que pueden desplegar los agentes económicos experimentados y consolidados que lideran la producción y la distribución de bienes y servicios a escalas mucho mayores? Plantada la cuestión desde la propia lógica del modelo dominante, él mismo constituye un obstáculo para que la respuesta sea prometedora. Se trata, por una parte, de un obstáculo real, pues es cierto que la identificación y movilización del margen de acción que pudiera existir no es una cuestión fácil de resolver. Pero es, por otra parte, un obstáculo psicológico, ya que el peso que tiene la estructura del modelo dominante frente a cualquier alternativa tiene efectos disuasorios para los que pudieran querer explorarla.

Además, en un contexto nacional o de un país, como puede ser nuestro caso, el enfoque local puede perder relevancia frente al proceso de desarrollo del país en su conjunto. Si el nivel de desarrollo global es aceptable y permite, por vía redistributiva, atender las necesidades de las zonas que no están directamente vinculadas a los procesos económicos que sostienen tal nivel de desarrollo, los problemas que en ellas se generen tienen solución a través de la política social o de

otro tipo de transferencias o subvenciones. Esto acentúa aún más los obstáculos para explorar el margen de acción disponible.

En cualquier caso, si el modelo de desarrollo dominante es un obstáculo para la activación del enfoque local, no es menos cierto que las posibilidades que éste tiene deben quedar abiertas a la contrastación empírica. En otras palabras, al enfoque local no le queda más remedio que abrirse camino a golpe de experiencia y de realizaciones concretas. La teoría es importante para guiar las decisiones, pero no debe llegar a idolatrarse de forma tal que cierre el camino a otras posibilidades por el simple hecho de que ella no haya podido preverlas.

Si bien es cierto que, desde la propia lógica del modelo dominante, poco puede esperarse que aliente el enfoque local, no lo es menos que ha habido bastantes aportaciones dentro del debate sobre desarrollo que sí le abren la puerta, aunque se reconozca que casi todas ellas libran una batalla con fuerzas desiguales por encontrar su lugar bajo el sol de la teoría económica establecida.

Ha habido críticas a la concentración urbana e industrial desde la perspectiva ecológica que arrancan, por lo menos, desde la Conferencia de Estocolmo sobre medio ambiente de 1973. Estas críticas han apuntado a los sobradamente conocidos problemas y costes de aglomeración que generan, tales como la contaminación de todo tipo, el deterioro de la calidad de vida, la aparición de bolsas de pobreza y marginación difíciles de atajar, la violencia y, sobre todo, los problemas de gobernabilidad que tienen aglomeraciones humanas tan densas y complejas. Las pro-

puestas de solución apuntan hacia la noción de ciudades saludables y de tamaño óptimo, que deberían ser los nudos de la red urbana del futuro, lo que implica, sin duda, la regeneración del equilibrio territorial que persigue el enfoque local. No han faltado tampoco propuestas de modelos alternativos con objetivos similares, de nombre tal vez estrambótico, como el de «desarrollo agropolitano».

A partir de los setenta, asistimos a la aparición de un conjunto de nociones, conceptos y modelos que pretenden abrir brecha en la concepción dominante del desarrollo, resaltando sus efectos menos deseados y tratando de aportar soluciones alternativas para las zonas donde más se sufren. Así, se ha hablado, por oposición al modelo dominante, de «otro desarrollo», «nuevo desarrollo» o «desarrollo alternativo», tal vez, más que otra cosa, como la manifestación del deseo de que ello fuera posible. Se han acuñado expresiones como «desarrollo autocentrado» para reflejar la prioridad que deben tener en las decisiones sobre desarrollo las necesidades propias de una comunidad que vive en un territorio determinado, frente a su mera asimilación por el modelo dominante. La noción de «desarrollo desde abajo» resalta el protagonismo que debe corresponder a los agentes de la comunidad mientras que el concepto de «desarrollo endógeno» apunta a la movilización de los recursos de todo tipo disponibles por la comunidad. La noción de *desarrollo local* subsume parcialmente a todas, pues, de acuerdo con lo dicho en el punto primero, el enfoque local es, en distintas proporciones, desarrollo desde abajo, autocentrado y endógeno. No es sólo desde abajo si existe al-

gún tipo de política de intervención social. No es sólo autocentrado porque este enfoque no tiene por qué ser siempre comunitarista. No es sólo endógeno si aprovecha también oportunidades extraídas del exterior. Pero participa de algunas características de cada uno de estos enfoques.

Todos estos conceptos tienen un componente normativo o prescriptivo evidente, pero son algo más que buenos deseos ya que hay evidencia empírica de que alguna posibilidad existe.

Los estudios sobre el caso italiano, por ejemplo, pusieron de manifiesto la existencia de un tipo de desarrollo diferente de la pauta seguida en la zona más industrializada y concentrada del Norte y de la menos desarrollada del Sur. Lo que se ha llamado la «Tercera Italia» constituye un modelo de industrialización y desarrollo disperso en el territorio, basado en pequeñas y medianas empresas integradas o conectadas entre sí por su participación en distintas fases de un proceso productivo, integradas también en el territorio, con una extraordinaria capacidad de adaptación y flexibilidad. Lo característico de este modelo es la estrecha integración y complementariedad funcional existente entre economía, sociedad y territorio.

Algunos estudios sobre agrocidades mediterráneas del Sur de Europa han puesto, igualmente, de manifiesto la existencia de experiencias locales de desarrollo. También en toda España y en un amplio número de países europeos se han recogido casos de industrialización difusa y otras formas de desarrollo local.

Lo verdaderamente significativo de todas estas experiencias es que en su aplicación se apun-

tan variables como la integración cultural de la comunidad, la creación de una cierta conciencia colectiva, la existencia de determinadas características de la estructura social que han permitido crear y reproducir los recursos humanos, las actitudes y los valores necesarios para movilizar oportunidades. En definitiva, parecen apuntar en la dirección de una cierta orientación social hacia el desarrollo, generada y desplegada en el ámbito local.

De esta forma, si el modelo predominante en la teoría económica establecida puede ser hasta un obstáculo o una barrera para las experiencias de desarrollo local, algunas características sociales de las comunidades donde sí se han emprendido parecen aportar la capacidad para traspasarlos con éxito y contra todo pronóstico, si se nos permite la exageración.

Ya hace bastantes años, escribía Hirschman, que «el desarrollo depende no tanto de la combinación óptima de recursos y factores de producción dados como de hacer aflorar y movilizar recursos y habilidades escondidos, dispersos o mal utilizados». Lo que hace falta, escribía también, es combinar esos elementos con la intervención de un agente capaz de unirlos. La naturaleza de ese agente consiste en una «perspectiva de crecimiento» que comprenda no sólo el deseo de conseguirlo, sino también la percepción de la naturaleza del camino para alcanzarlo. El problema fundamental del desarrollo consiste en generar y activar la acción humana en una cierta dirección (Hirschman, 1988, 1.ª ed. 1958, páginas 5 y siguientes).

Todo lo anterior permite pensar, siguiendo la vieja tradición iniciada por Weber, que en el en-

foque local del desarrollo nos encontramos ante un caso más en que lo determinante es la influencia de la sociedad, de determinadas características estructurales y culturales de ella, sobre la economía, y no al revés. Por tanto, el análisis de este enfoque no sería completo si se quedase sólo en los aspectos económicos. Estos son, ciertamente, importantes, pues condicionan, en última instancia, su viabilidad, pero no constituyen su motor de arranque. Como recientemente resaltaba Bagnasco, reflexionando sobre la economía difusa italiana, ese modelo de desarrollo es, en gran medida, el fruto de una «compleja 'construcción social' de la economía, salida de sociedades locales con estructuras e historias determinadas». Hace falta proyectar, recomendaba, menos estudios sobre la economía difusa y más estudios sobre la sociedad de la economía difusa (Bagnasco, 1991, págs. 168 y siguientes). Extendiéndolo más allá del caso específico al que estos comentarios se refieren, la comprensión del enfoque local tiene que transitar por este camino.

III. LA CONSTRUCCION SOCIAL DEL DESARROLLO LOCAL

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, el impulso del enfoque local del desarrollo requeriría poner en marcha esa capacidad de combinación de elementos escondidos, dispersos o mal utilizados dentro del ámbito local a través de mecanismos apropiados. En definitiva, introducir en la cultura de la comunidad una perspectiva de crecimiento, capaz de activar la acción en ese sentido. Este problema ha sido objeto de extensa atención por

la sociología del desarrollo cuando se ha orientado a la búsqueda de los elementos culturales y estructurales de la sociedad que han permitido explicar determinadas experiencias de ese tipo; cuando se ha orientado a explicar los sutiles mecanismos sociales y psicosociales que empujan a los individuos a actuar para aprovechar las oportunidades presentes en el medio.

Al revisar este tipo de enfoque, el resultado es, al mismo tiempo, alentador y desesperanzador. Por una parte, muchas investigaciones han identificado *ex post facto* las variables explicativas de tal o cual proceso de desarrollo. Por otra parte, también se constata la dificultad de generalizar sobre esos requisitos previos o sobre la posibilidad de trasplantarlos mecánicamente de unos contextos a otros. La conclusión es, en cierta medida, paradójica, porque sabemos que algunos de esos requisitos son el primer motor del desarrollo, pero es difícil anticipar en cada situación cuál, cuáles o qué combinación de ellos van a ser los más importantes.

Sabemos que determinadas actitudes, valores u orientaciones culturales así como determinadas características de la estructura social facilitan o dificultan la posibilidad de que esas orientaciones hacia el desarrollo puedan emerger.

También sabemos que estos requisitos pueden activarse por inducción a través de procesos de contacto o de creación del clima social apropiado. Clima social que puede ser activado por la intervención «desde arriba» de líderes, representantes sociales o representantes políticos en el poder local. O que puede activarse espontáneamente por la convergencia, en un momento dado, de

algunos de los elementos anteriores. O por ambos al mismo tiempo.

Conocer este conjunto de variables que entran en juego para que surja una orientación hacia el desarrollo sólo puede servir para saber cuáles son las piezas del *puzzle* que se quiere construir. Pero saber las que puedan operar en un contexto determinado es una cuestión que sólo puede resolverse con un conocimiento profundo y detallado de las características particulares de cada caso concreto. Hay que aprehender los procesos que subyacen en la sociedad de la economía local para poder abordar el problema de la creación de la orientación para el desarrollo.

Esto dota al enfoque local del desarrollo de una peculiaridad que refuerza su importancia. La orientación hacia el desarrollo es, desde el punto de vista sociológico, un problema de conexión entre conductas individuales o grupales y oportunidades, mediante las que aquéllas se orientan hacia el aprovechamiento de éstas. Donde tales conexiones no existen, o son débiles o insuficientes, no basta con decir que ello se debe a que no existen las oportunidades y los recursos necesarios, pese a que ésta pueda ser una explicación verosímil en ciertos casos. Bajo el supuesto de que existe un margen para que se desarrollen, la solución del problema de cómo generarlas puede entenderse de dos formas: dejar que emerjan espontáneamente allí donde se den las condiciones sociales para ello, o tratar de activarlas mediante alguna intervención. El enfoque local del desarrollo puede descansar en ambas, pero, sin duda, forma parte del origen y características de este enfoque una especial atención a la segunda. De

acuerdo con lo dicho antes, esa intervención debe hacerse desde una perspectiva micros social, ya que sólo con ella pueden manejarse adecuadamente las piezas del *puzzle* en un caso concreto. Por ello, el enfoque local se puede anclar en la preocupación por la descentralización territorial del desarrollo, pero igualmente se justifica porque la solución del problema de la conexión citado puede tratarse más adecuadamente en ámbitos sociales de pequeña escala.

La salida de la complejidad hasta ahora esbozada no parece que pueda tener otra solución que la de la voluntad de aprovechar esos recursos y habilidades escondidos creando las condiciones en las que puedan aflorar. La construcción social del enfoque local del desarrollo, cuando no existe, ha de empezar, casi inevitablemente, por la acción de un agente dispuesto a correr el riesgo de iniciar la creación de un clima social orientado en esa dirección.

Existen condiciones para que emerja esa voluntad que pueden encontrarse en las características del ámbito local en el que este enfoque es más necesario. Uno de los rasgos más destacables del momento histórico en el que vivimos es la tensión entre *lo universal* y *lo particular*. La idea de que los problemas tienen cada vez más un carácter global, y la tendencia inevitable a que las soluciones se planteen también a ese nivel alejan a los ciudadanos de los centros de decisión. Eso está haciendo que *lo particular*, el reducido ámbito social y territorial con el que humanamente es posible identificarse y en el que es posible influir de forma tangible, recupere importancia. Por ello, puede preverse que la intensificación de la preocupa-

ción por todo lo que afecte a lo particular, entendido en este sentido, vaya en aumento. Esto puede verse favorecido por las tendencias descentralizadoras que ya están acompañando a esta situación, reforzadas por las demandas sociales de orientación particularista (nacionalismos, regionalismos y localismos de diverso tipo) cuya proliferación ya es constatable.

Esta situación se traslada, de forma inevitable, a la esfera política en el ámbito local. En contextos democráticos, el poder local no tendrá más remedio que hacer frente a esta situación y a las demandas sociales de solución que origine, para acrecentar su legitimación. Por supuesto, la forma e intensidad con que el poder local asuma tal situación será función de cómo las distintas sensibilidades e ideologías políticas conciban su preocupación por la desigualdad y los desequilibrios territoriales. Por ello, el interés por el enfoque local pudiera no ser políticamente neutro.

De ser verosímiles estos razonamientos, y parece que los hechos en casos como el de España así lo confirman, el enfoque local del desarrollo tiene una dimensión política. Dicha dimensión puede manifestarse en dos direcciones. La primera, que se percibe casi de inmediato, es el despliegue, más o menos autónomo, de iniciativas de todo tipo por parte del poder local, tendentes a crear experiencias locales de desarrollo. La segunda, menos inmediata pero no menos importante, se manifiesta en una tendencia a enfatizar el papel del gobierno local en asuntos que, tradicionalmente, quedaban reservados a los mecanismos más o menos ciegos del mercado o a la intervención de los poderes centrales. La solución que se dé

a la tensión entre lo particular —lo local— y lo universal, desde la perspectiva de los papeles que cada instancia de decisión haya de desempeñar en este contexto, forma parte de la dimensión política del enfoque local del desarrollo, pendiente aún de ser abordada en toda su extensión. En la solución de esta cuestión, debe tenerse en cuenta un aspecto particularmente relevante. Tradicionalmente, se ha atribuido al Estado la función de contención e integración de las fuerzas centrífugas de los particularismos. Si se redefine el papel del gobierno local en las funciones relacionadas con el enfoque local del desarrollo, habrá que hacerlo introduciendo otras instancias de reducción e integración de esas fuerzas centrífugas suficientemente próximas al ámbito municipal. De lo contrario, el impulso político del enfoque local del desarrollo podría acabar en una atomización ineficiente. Igualmente relevante en esa redefinición de papeles es la necesidad de fijar un sistema de coordinación de las distintas políticas que apoyan la descentralización del desarrollo, compatible y convergente con aquélla. La dimensión política del enfoque local del desarrollo es compleja, y no estaría mal una toma de posición de las fuerzas políticas sobre ello.

Parece que, inicialmente, el actor mejor situado en ese entramado de condiciones para tomar la iniciativa, como de hecho viene sucediendo, es el poder local, aun con todas las dificultades que entraña el que las incógnitas derivadas de la dimensión política no estén completamente despejadas. El que el poder local esté, en muchos casos, en mejores condiciones que otros posibles actores para tomar la primera iniciativa no significa que deba con-

vertirse en el actor fundamental para la creación del clima social antes citado.

La generación de una orientación hacia el desarrollo en el ámbito local debe hacerse teniendo en cuenta los elementos sociales ya referidos, y, por tanto, quien inicie ese proceso de intervención social debe hacerlo a través de un pacto lo más amplio posible con la comunidad. A través de él, deben aflorar los obstáculos, las oportunidades y los planes, como una perspectiva construida y compartida por los distintos intereses y concepciones que sobre ello existen en la comunidad. El papel del poder local debiera ser el de impulsor y mediador de ese pacto, facilitando el diálogo y la negociación. Esa tarea puede verse obstaculizada por la dinámica que introducen las disputas políticas, las divisiones de clase u otras fragmentaciones sociales. Esa es la barrera que se debe intentar sobrepasar, atendiendo a la experiencia de que los mecanismos de concertación e integración son la mejor ayuda para potenciar la capacidad de acción de las formaciones sociales de pequeña escala.

La iniciativa del poder local debiera institucionalizarse fuera de su propia esfera de actuación, aunque participara en todo el proceso. En este sentido, el poder local debe actuar promoviendo que el pacto social cristalice en una institución local —no necesariamente para un solo municipio— independiente de él, que asuma el proceso de intervención social en la generación de la orientación hacia el desarrollo. No se trata de las agencias de desarrollo local u organizaciones similares, sino de una institución, que puede tomar distintas fórmulas jurídicas, en la que estén re-

presentados actores y grupos vinculados o interesados en actividades de desarrollo. Asumiría la función de planificar, promover y organizar las iniciativas de actividades nuevas y coordinarlas con las ya existentes, involucrando a los agentes económicos que ya operan y estimulando la aparición de otros nuevos. Las agencias de desarrollo local o similares serían el soporte técnico de estas instituciones. Otra función que también debería asumir es la de poner en contacto a la comunidad con experiencias de desarrollo de otros lugares, con la difusión de innovaciones y, en general, con todo aquello que sirva para estimular e inducir el clima social que favorezca la orientación hacia el desarrollo. Lo que debe buscar y alentar es la creación de redes sociales formadas por sujetos emprendedores que sirvan de refuerzo a la acción de cada uno. La forma de intervención social que se practique deberá tender, sobre todo, a facilitar la aparición de conductas emprendedoras, individuales o grupales, a facilitar la coordinación y la interacción entre ellas, a promover formas de organización, asociación o integración que hagan más eficaces acciones de desarrollo ya iniciadas, y a sugerir nuevas iniciativas que se apoyen en las ya existentes. Debe ser una forma de intervención capaz de tener en cuenta los condicionantes sociales y culturales con los que ha de operar, y que sepa adaptar el ritmo de la propia intervención a una estimación realista de la capacidad de cambio que puede esperarse de ellos. Es por ello que se trata de un proceso de análisis microsociológico que sólo a título orientativo puede abordarse con esquemas generales.

Para afinar en los mecanismos de intervención que una institu-

ción, del tipo que aquí se está perfilando, debería poner en marcha, sería de gran utilidad establecer mecanismos de relación en niveles superiores. Este nivel de articulación entre los sujetos participantes, les permitiría extraer beneficios adicionales como el refuerzo mutuo, la coordinación entre distintas experiencias cuando sea beneficioso o la difusión de la orientación hacia el desarrollo que ellos mismos han creado. Dotaría al enfoque local de una dimensión social articulada, necesaria para su propia proyección y para ayudar a superar los problemas que pueden derivarse de un excesivo peso de los particularismos.

IV. EL PROGRAMA LEADER COMO MODELO DE INTERVENCION

La evolución de la agricultura en las últimas décadas ha acabado conduciendo a una situación que demanda nuevos enfoques en las estrategias y modelos de desarrollo rural. El éxito de las políticas que en su momento se aplicaron para ayudar a resolver la crisis de la agricultura tradicional ha aumentado notablemente la productividad y ha generado un problema de excedentes de producciones, tierras en explotación y fuerza de trabajo. Los problemas medioambientales creados por ese proceso también demandan restricciones en el uso de algunos factores de producción. El nuevo marco de relaciones comerciales internacionales y la reforma de la política agraria común van dejando paso paulatinamente a una política agraria tendente a ampliar la competencia internacional y a eliminar trabas que dificulten la libre concurrencia en el mer-

EL DESARROLLO RURAL Y LA INICIATIVA COMUNITARIA «LEADER» EN ESPAÑA

Carlos BELTRAN FERNANDEZ

LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER

El artículo 11 del Reglamento (CEE) número 4253/88 del Consejo, permite que la Comisión de la CE actúe de forma independiente a través de iniciativas comunitarias, proponiendo a los Estados miembros que presenten solicitudes de ayuda que tengan un interés especial para la Comunidad, y que no estén cubiertas por los planes de desarrollo regional (objetivo 1), de reconversión regional y social (objetivo 2) y de desarrollo de zonas rurales (objetivo 5 b). De esta forma, pretende complementar las medidas adoptadas, de acuerdo con los Estados miembros, en los marcos comunitarios de apoyo, e impulsar los campos y sectores que considere prioritarios o esenciales para la realización del mercado único, contribuyendo así a garantizar la cohesión económica y social.

La Comisión de la UE aprobó una iniciativa demostrativa de desarrollo rural, denominada *Leader* (relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural), con el objetivo de crear una red de grupos de acción local para aplicar acciones innovadoras en favor del desarrollo rural que pudieran servir de modelo en la totalidad de las zonas rurales, sobre la base de una integración óptima entre las diversas medidas sectoriales y de la participación de los agentes económicos y sociales.

Las zonas seleccionadas, a efectos de aplicación de esta iniciativa, deben estar comprendidas en las regiones

de objetivo 1 ó en las zonas rurales delimitadas como objetivo 5 b (1) y con una población aproximada de 5.000 (caso de zonas con baja densidad de población) a 100.000 habitantes, correspondiendo, como norma general, a un territorio inferior a la categoría administrativa NUTS III (2).

Las medidas tienen como objetivo común fomentar la diversificación económica en las zonas y mejorar las condiciones de vida y bienestar de sus habitantes, así como su nivel de formación, y son las siguientes:

- a) Apoyo técnico y animación al desarrollo rural.
- b) Formación profesional y ayudas a la contratación.
- c) Turismo rural.
- d) Apoyo a las pequeñas empresas, a la artesanía y a los servicios locales.
- e) Revalorización y comercialización *in situ* de la producción agraria, forestal y pesquera local.
- f) Otras medidas.

Las relaciones entre grupos locales se articulan en una red de intercambio de información y experiencias que les permiten aprender de sus respectivas actividades, comparar métodos y estrategias, así como identificar enfoques particulares de desarrollo basado en la iniciativa local. Esta red, y el intercambio de informaciones, están coordinados por un centro de animación con sede en Bruselas, administrado por AEIDL (Asociación Europea

para la Información sobre el Desarrollo Local).

APLICACION EN ESPAÑA

La iniciativa *Leader* ha venido a implantar en España la experiencia que faltaba respecto a la aplicación de programas de desarrollo rural integrado de carácter local, elaborado y gestionado por las propias iniciativas locales (públicas, privadas o mixtas), y que no tienen el carácter de acción institucional central o regional.

Gran parte de estas iniciativas partían de una experiencia anterior, que no tenían un carácter global e integrador, tales como las asociaciones de montaña, programas de ordenación y promoción de recursos de montaña (PROPOM), servicios de promoción y desarrollo de diputaciones provinciales, ayuntamientos y organizaciones no gubernamentales, agencias de organismos públicos con implantación local (Servicio de Extensión Agraria, comarcas de ordenación rural,... etcétera).

Tras un proceso de selección realizado en el marco de la cooperación institucional entre las autoridades nacionales y comunitarias responsables, la Comisión de la UE aprobó 52 grupos de acción local españoles que han desarrollado sus programas durante los años 1992 y 1993, aportando una ayuda de los tres fondos estructurales de 120 millones de ecus, equivalentes, en el momento de la aprobación, a 15.600 millones de pesetas aproximadamente.

La fórmula de cooperación adoptada por las iniciativas locales para la creación de los grupos de acción local es muy diversa. La mayor parte integra a los agentes económicos y sociales y a las instituciones de carácter local en una figura con personalidad jurídica propia. Otros, por la imposibilidad legal de su personalidad pública, adoptan fórmulas de cooperación e integración más débiles. Las más representativas son:

- *Treinta y tres* sociedades o asociaciones de carácter civil, en las que participan como asociados tanto entes públicos (ayuntamientos, diputaciones, otras instituciones de derecho público) como entes privados (asociaciones, cooperativas, entidades financieras, etc.) y organizaciones profesionales agrarias.

- *Quince* constituidas por administraciones públicas de carácter local (mancomunidades de municipios, consorcios entre ayuntamientos, organismos autónomos locales, cabildos o consejos insulares, consejos comarcales, etcétera).

- *Cuatro* fundaciones o patronatos sin ánimo de lucro, amparados por diputaciones o entidades financieras.

Las zonas seleccionadas (cuadro número 1) representan a los más diversos territorios de las diecisiete comunidades autónomas, repartidos en una superficie de 81.855 Km² y con una población de 1.845.305 habitantes, y una densidad media de 22,6 habitantes/Km². La zona con menor densidad corresponde a Sobrarbe-Ribagorza (Huesca), con 3,6 habitantes/Km², y la zona con mayor densidad a Tacoronte-Acentejo (Tenerife), con 422 habitantes/Km². La superficie media por zona es de 1.574 Km² (mínima de 179 Km² y máxima de 4.436 Km²), y la población media es de 35.660 habitantes (mínima de 5.481 y máxima de 98.518 habitantes).

La mayoría de las zonas presenta una alta tasa de población activa agraria; para las de regiones de objetivo 1, varía desde el 26,2 por 100 en Canarias al 65 por 100 en las de Extremadura, Galicia y Asturias, mientras que en las situadas dentro del territorio delimitado como objetivo 5 b la población activa agraria varía desde un

6,4 por 100 en Baleares hasta un 52,6 por 100 en Cantabria.

Los programas aprobados responden a un enfoque global dirigido a paliar los desequilibrios que han limitado tradicionalmente la capacidad de potenciación de los recursos endógenos, y a promover un desarrollo equilibrado.

La inversión total prevista en dichos programas asciende a 43.767 millones de pesetas. Es de destacar la importancia de la medida de turismo rural con 22.688 millones de pesetas (51,8 por 100); con una importancia menor, le sigue la de apoyo a pequeñas empresas, a la artesanía y servicios locales con el 15,7 por 100 de la inversión prevista, y la valorización de la producción agraria, con el 14,7 por 100.

Los fondos estructurales (FEOGA-Orientación, FEDER y Fondo Social Europeo) financiarán 15.600 millones de pesetas; representa la ayuda comunitaria el 35,6 por 100 de la inversión, siendo el resto financiado por las administraciones públicas nacionales (central, autonómica y local), en una cuantía de 13.055 millones de pesetas (29,8 por 100), y el sector privado, con 15.112 millones de pesetas (34,6 por 100).

Cuando se lleva realizado el 100 por 100 del conjunto de los programas, se ha generado una inversión superior en un 45 por 100 a la prevista para el total de la iniciativa, demostrándose una fuerte movilización de la inversión privada.

Los programas están siendo objeto de una atención particular; de una parte, por el necesario seguimiento del gasto público concedido, y de otra parte, porque ellos representan laboratorios de experiencias *in vivo* de desarrollo de las zonas rurales más frágiles. Durante los años de aplicación, son objeto de un seguimiento regional, nacional y comunitario. El Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), designado organismo intermediario de las subvenciones globales, coordina la aplicación, la gestión y el seguimiento de la iniciativa comunitaria *Leader* en España; de otra parte, un Comité Nacional de Seguimiento, constituido en el marco de la cooperación de los entes afectos,

vela y tiene conocimiento de las condiciones de aplicación del valor demostrativo de las acciones y del impacto socio-económico en las zonas de las medidas aplicadas.

La Comisión de 1993 de la CE publicó en el mes de junio el *Libro verde sobre iniciativas comunitarias* para el próximo período 1994-1999. En él, se expresa el deseo de continuar con una iniciativa en favor del desarrollo rural cuyas tres características esenciales sean la innovación, la cooperación transnacional y el intercambio de conocimientos y experiencias. Con la experiencia de la fase anterior, que permitirá corregir las posibles deficiencias de cara al futuro, el 1 de julio se ha abierto otro proceso de selección de iniciativas y programas, que se aplicarán en el período 1995-1999.

NOTAS

(1) Reglamento (CEE) n.º 2.052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988.

(2) Nomenclatura de Unidades Estadísticas Territoriales.

CUADRO N.º 1

RELACION DE PROGRAMAS APROBADOS EN LA INICIATIVA LEADER

| | INVERSION (Millones de ptas.) | FINANCIA- CION CE (Millones de ptas.) | INVERSION (Millones de ptas.) | FINANCIA- CION CE (Millones de ptas.) |
|------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------|
| Andalucía | | | | |
| Alpujarras | 1.227,77 | 440,05 | | |
| Axarquía Interior | 806,00 | 339,43 | | |
| La Loma | 533,65 | 289,12 | | |
| Río Tinto | 216,97 | 125,71 | | |
| Serranía de Ronda | 1.012,70 | 314,34 | | |
| Sierra de Cádiz | 855,27 | 352,04 | | |
| Sierra Norte de Sevilla | 1.299,61 | 289,12 | | |
| Sierra Sur de Sevilla | 934,02 | 352,04 | | |
| Subbética Cordobesa | 886,86 | 339,43 | | |
| Aragón | | | | |
| Daroca-Calamocha | 573,43 | 149,50 | | |
| Maestrazgo | 1.455,09 | 331,50 | | |
| Sobrarbe-Ribagorza | 1.116,83 | 273,00 | | |
| Asturias | | | | |
| Oriente | 533,65 | 226,33 | | |
| Oscos-Eo | 804,57 | 427,44 | | |
| Baleares | | | | |
| Menorca | 351,00 | 104,00 | | |
| Tramuntana | 893,62 | 292,50 | | |
| Canarias | | | | |
| Fuerteventura | 699,27 | 251,42 | | |
| La Palma | 677,95 | 339,43 | | |
| Centro Occidental (Gran Cana- ria) | 603,33 | 301,73 | | |
| Tacoronte-Acentejo (Tenerife) | 648,18 | 339,43 | | |
| Cantabria | | | | |
| Saja-Nansa | 794,69 | 253,50 | | |
| Castilla-La Mancha | | | | |
| Alcarria conquense | 651,17 | 301,73 | | |
| Campo de Calatrava | 327,21 | 200,85 | | |
| Manchuela | 623,35 | 276,64 | | |
| Molina de Aragón-Alto Tajo | 904,67 | 352,04 | | |
| Serranía de Cuenca | 642,20 | 276,64 | | |
| Sierra del Segura | 1.022,06 | 389,74 | | |
| Castilla y León | | | | |
| Ancares | 922,22 | 326,82 | | |
| Asocio de Avila | 970,97 | 276,64 | | |
| Merindades | 533,91 | 226,33 | | |
| Montaña palentina | 814,97 | 389,74 | | |
| Sierras de Francia y Béjar | 614,25 | 301,73 | | |
| Tierra de Campos-Camino de San- tiago | 1.167,57 | 502,84 | | |
| Urbión | 1.223,30 | 490,36 | | |
| Cataluña | | | | |
| Els Pallars | 846,35 | 292,50 | | |
| Terra Alta | 1.289,70 | 273,00 | | |
| Extremadura | | | | |
| Alcántara | 567,58 | 326,82 | | |
| La Serena | 641,81 | 251,42 | | |
| Sierra de Gata | 627,64 | 264,03 | | |
| Valle del Jerte | 522,60 | 314,34 | | |
| Galicia | | | | |
| Baixo Miño | 686,14 | 276,64 | | |
| Os Ancares | 774,15 | 364,52 | | |
| Portas Abertas | 206,83 | 138,32 | | |
| Portodemouros | 948,35 | 377,13 | | |
| Madrid | | | | |
| Sierra Norte | 525,85 | 188,50 | | |
| Murcia | | | | |
| Noroeste de Murcia | 960,83 | 301,73 | | |
| Navarra | | | | |
| Montaña de Navarra | 2.831,14 | 318,50 | | |
| La Rioja | | | | |
| Sierras riojanas | 457,08 | 149,50 | | |
| País Vasco | | | | |
| Montaña y Valles alaveses | 1.842,10 | 188,50 | | |
| Comunidad Valenciana | | | | |
| Alto Palancia-Alto Mijares | 933,53 | 364,52 | | |
| Els Ports | 712,40 | 301,73 | | |
| Montaña de Alicante | 1.153,23 | 465,14 | | |
| TOTAL INICIATIVA | 43.767,62 | 15.600,00 | | |

cado, alterando el sistema de subvenciones hasta ahora concedidas a los agricultores.

En este escenario, la agricultura va a encontrarse con un nuevo conjunto de explotaciones que difícilmente va a poder mantener márgenes apropiados de rentabilidad. Cualquier reducción adicional de la población ocupada en la agricultura se tendrá que producir sobre unos efectivos ya de por sí exiguos en muchas zonas. Si esta reducción se produjera a través de un nuevo trasvase de las zonas rurales a las urbanas, poco probable en la actualidad en el caso español, se producirían efectos poco deseables de desertización demográfica en bastantes áreas y, particularmente, en lo que se refiere a la presencia del hombre como agente imprescindible en la conservación del medio y del patrimonio paisajístico, cultural y monumental que exista en ellas. De no producirse tal trasvase, pueden plantearse problemas de empobrecimiento, marginación y deterioro adicional de las condiciones de vida de las zonas rurales.

La solución basada en las subvenciones y la transferencia de recursos, sobre todo las que se hagan sin exigir contraprestación alguna, no pueden ni deben constituir la única vía para paliar estos problemas. El mantenimiento de una cierta vitalidad social y económica, que frene el deterioro del potencial de atracción de estas áreas como lugares de residencia y de implantación de iniciativas económicas, requiere que se vuelva a retomar la noción del desarrollo rural y que se diseñen políticas que lo promuevan. El desarrollo rural tiene que basarse en nuevos modelos que no pueden descansar exclusivamente en las actividades agrarias tradicio-

nales y el enfoque local puede ayudar a ello.

El programa *Leader* es un instrumento de intervención para el enfoque local del desarrollo en zonas rurales. Vamos a analizar aquí este programa desde el punto de vista del diseño del modelo de intervención en sí mismo. Todavía no hay perspectiva suficiente para hacer una evaluación de sus efectos, pues la aplicación del primer programa acabará en 1994. No obstante, los autores de este trabajo hemos hecho una aproximación concreta a la evaluación de dos experiencias (Subbética en la provincia de Córdoba y Alpujarra en las de Granada y Almería), así como obtenido alguna información cualitativa sobre la marcha del programa en general. Con ello pueden extraerse algunas indicaciones, inevitablemente provisionales y no generalizables, de algunos de los efectos de su puesta en marcha, que pueden ser útiles para enriquecer dichos análisis y servir de indicación para posteriores evaluaciones.

La concepción del programa responde al esquema genérico del enfoque local. Primero, se dirige a espacios socio-territoriales de pequeña escala: zonas que tengan entre 5.000 y 100.000 habitantes. Segundo, se dirige a zonas en las que los problemas del desarrollo requieren movilizar con más urgencia que en otras sus propios recursos, como son las más desfavorecidas de la UE (zonas objetivo 1 y 5b). Tercero, se orienta hacia la movilización de recursos no agrarios, generalmente ociosos, tratando de forzar su aprovechamiento. Cuarto, se basa en un proceso de intervención con el que se quiere promover la participación de la población en todo lo anterior. En suma, como se dice en la comu-

nicación de la Comisión a los estados miembros:

«La recuperación del equilibrio de las actividades y de la conservación del entramado socio-económico suficientemente diversificado requieren un enfoque resueltamente endógeno y local que se apoye en la capacidad de acción». Por ello, continúa la comunicación, «para evaluar la calidad de los programas la Comisión tendrá en cuenta (entre otros criterios) el grado de participación de la población y los agentes económicos locales en la elaboración y gestión de las medidas».

El proceso de intervención citado puede desagregarse en varios niveles. El nivel europeo, de la UE, en el que se aprueban las propuestas de las zonas que desean acogerse al programa y se habilitan los recursos procedentes de los tres fondos estructurales (FEDER, FEOGA y FSE) que se destinan a él. En este mismo nivel, se prevé la creación de un centro de animación y coordinación, con sede en Bruselas, para facilitar el contacto e intercambio de experiencias entre los distintos grupos; en definitiva, para facilitar la creación de una red europea de trabajo. Esta instancia de coordinación no ha producido aún los resultados esperados, y puede preverse que no será fácil que lo consiga si previamente no se han puesto en marcha redes de ámbito más reducido. Pese a ello, la idea de crear esta instancia de coordinación es útil, aunque la utilidad se apreciará cuando el programa tenga más experiencia y se haya resuelto el problema anterior.

El nivel del estado miembro, que, a través del organismo intermediario (IRYDA en el caso español) hace la primera selec-

ción de los proyectos que se elevan al nivel anterior para su aprobación, habilita fondos nacionales para el programa, canaliza las relaciones económicas entre la UE y los programas concretos, controla la gestión de los fondos públicos por parte de cada programa y supervisa e informa sobre la marcha de los mismos. Puede crear una instancia de ámbito nacional para la coordinación e intercambio de experiencias similar a la anterior, que, en el caso español, tampoco ha podido cumplir aún su función, por las mismas razones.

El nivel de comunidad autónoma (CC.AA.), que contribuye también a la financiación de forma directa y a través de otras políticas a las que puede acogerse el programa. Igualmente, coordina la actividad entre los programas, facilitando el contacto y el intercambio de experiencias. Las comunidades autónomas, pese a que el inicio del programa les sorprendió relativamente desprevenidas y con total falta de experiencia, han acabado involucrándose en el mismo, aunque con diferencias apreciables entre unas y otras. En este nivel, parece que la coordinación comienza a tener la utilidad esperada. Por ejemplo, fruto de ella es la creación, en el caso andaluz, de la Asociación *Leader* de Andalucía (ALA), que ha institucionalizado esos intercambios de forma autónoma.

Finalmente, lo más interesante del programa es que la intervención en el ámbito local se delega en un grupo de acción local denominado CEDER (Centro de Desarrollo Rural), que puede tomar distintas formas jurídicas, y en el que participan habitualmente distintas instituciones públicas o privadas de ámbito local, provincial, regional, e incluso nacio-

nal (*). La composición de este grupo puede servir para analizar hasta qué punto representa a la comunidad o puede ser el vehículo del pacto social antes citado.

Este grupo es el responsable de la aplicación del programa, dentro de los límites marcados por la UE y el organismo intermediario nacional y cuenta con un amplio grado de libertad para organizar su actuación.

Entre todos estos niveles, pueden darse problemas de descoordinación que pueden ejemplificarse en los siguientes. El diseño de los criterios sobre las líneas de actuación y la proporción de fondos destinados a ellas se hace demasiado «arriba», a escala europea, y los programas concretos querrían más flexibilidad para decidir sobre ello. En el programa actualmente en marcha, el turismo rural ha tenido un peso a veces excesivo, mientras que los gastos de funcionamiento del grupo CEDER, fijado por las normas en un 10 por 100 del total, parece escaso para las actividades que éste debe desarrollar.

A nivel de comunidades autónomas, la aparición de este programa ha venido a sumarse a otros programas o líneas de actuación ya existentes sobre los mismos temas, planteándose así problemas de competencias sobre tal o cual materia (por ejemplo, la promoción del turismo rural o rutas turísticas en zonas protegidas, actividades típicas en programas *Leader*, pueden ser competencia de organismos regionales), siendo necesario extremar la cautela para asegurar la coordinación. El programa *Leader* significa una actuación diferencial, de discriminación positiva, para unas pocas comarcas,

que tienen que convivir con las políticas generales de promoción que se aplican en la comunidad autónoma a la que pertenezcan. Hacer converger ambas actuaciones de una manera eficaz supone un esfuerzo que la comunidad autónoma debe realizar para garantizar la flexibilidad de acción que tienen los grupos CEDER, y de la que depende el éxito del programa.

Volviendo a las características de los grupos CEDER, la libertad de acción de la que disponen es, a la vez, su mayor activo y la fuente mayor de posibles errores a la hora de decidir sobre su particular modelo de intervención. Esto último es debido a la falta de experiencia acumulada sobre cómo actuar. Las características positivas más importantes del modelo son: primero, el contacto directo con la sociedad local y con los agentes sociales que han de ser los protagonistas de las acciones de desarrollo; segundo, la flexibilidad y agilidad en la recepción, evaluación y financiación de los proyectos; tercero, la capacidad para adecuar la intervención a las posibilidades y características particulares de las zonas. El que estas ventajas se aprovechen mejor o peor dependerá de cómo se desarrollen algunas formas concretas de actuación a las que nos referimos a continuación.

Disponer de estudios previos al diseño de las líneas de actuación del programa parece que tiene, obviamente, una cierta importancia. Esta importancia es limitada porque se reconoce también que son las iniciativas concretas de proyectos las que acaban conformando finalmente la dirección que tome. La definición previa del marco de actuación es una ocasión extraordinaria para involucrar a la sociedad. Cuando

se hace así, se ha andado bastante camino en la sensibilización de la población y en su compromiso para actuar en determinada dirección. Parece que existen diferencias apreciables en la forma en que se decide ese marco referencial de actuación. Una fórmula apropiada, y parece que recomendable, es la de hacer converger en esta definición un proceso interno de participación de las organizaciones sociales presentes en la zona y un proceso externo de evaluación, planificación y ordenación de las líneas del marco de actuación.

La primera actuación de los grupos CEDER consiste en la difusión del programa y en la movilización de los agentes sociales para involucrarse en él. Las fórmulas que pueden emplearse son varias: desde la mera información, que luego deja a la espontaneidad de los agentes el tomar la iniciativa de acercarse a él con sus proyectos; hasta la actuación intensa, que busca el compromiso de agentes concretos y trata de estimular la aparición de nuevos empresarios para asumir determinadas iniciativas previstas en el plan de actuación.

La segunda vía parece más recomendable, aunque es objeto de discusión si debe orientarse a toda la comunidad o debe centrarse en la captación de agentes que ya operan en el territorio. La primera opción es costosa en tiempo y en recursos, y de efectos dudosos, dado el escaso margen de tiempo que tiene el programa, si bien es la que permite la aparición de nuevos agentes y nuevas iniciativas. En cuanto a la segunda, los resultados parecen depender de las características de la zona y de la forma en que se ha involucrado a la sociedad en la definición del marco de actuación. Si el programa se

destina a reforzar una línea de desarrollo ya existente, es fácil la participación de los que ya vienen trabajando en ella. El caso de la Alpujarra en el tema del turismo rural es un buen ejemplo de ello. El caso de la Subbética es el ejemplo casi opuesto. La participación ha sido más variada y dispersa, y los agentes que desarrollaban actividades ya consolidadas han participado menos. En cualquier caso, tan importante es la captación de nuevos agentes económicos como la labor de coordinación entre sí, facilitando la creación de redes y la integración de actividades económicas. Esta actividad parece ser la clave para el éxito y continuidad de muchas de las iniciativas particulares que se emprenden, constituyendo una de las principales preocupaciones de los grupos CEDER.

La segunda actuación en importancia es la recepción, asesoramiento, evaluación y decisión final sobre la subvención de los proyectos. También aquí caben varias alternativas para actuar. Parece que muchos proyectos llegan en estado un tanto seminal, sin la forma técnica y el tratamiento económico adecuados. El papel de la oficina del grupo CEDER está siendo el de orientar sobre la solución de estos problemas en términos de los requisitos mínimos que necesitan para poder ser tenidos en consideración. Generalmente, estas oficinas no disponen de recursos suficientes para asumir esas tareas (aunque en ocasiones las asuman), por lo que sólo les informan de hacia dónde deben orientarse para obtener esta ayuda, tanto de servicios públicos como privados. Esta forma de actuación es conveniente porque ayuda a los solicitantes a comprometerse con más intensidad en sus propios proyectos, y ge-

nera actividad y difusión adicional del programa entre los profesionales de la zona que pueden prestar esos servicios. Este tema constituye un ejemplo más de dónde se requiere una especial coordinación de los servicios públicos que pueden cumplir esta función con el programa, sobre todo en zonas en que no existan recursos privados a los que acudir.

La evaluación de los proyectos se puede someter a procedimientos distintos. Hemos podido ver un caso en que esto se realiza de forma que pretende objetivar, a través de indicadores contruidos para la zona, la mayor o menor convergencia de un proyecto con el marco de acción previsto, y, a través de módulos objetivos, el coste de las inversiones. En otro, la evaluación se hace más en función de las características de cada proyecto, sin tener demasiado rígidamente en cuenta elementos de comparación. En ambos casos existe una comisión técnica designada por el órgano rector del grupo que eleva a éste un informe sobre la viabilidad de los proyectos para su decisión final. Independientemente del procedimiento que se siga, lo fundamental es que la evaluación se realice con criterios que dejen el menor lugar posible a errores en la apreciación de la viabilidad. En cualquier caso, el procedimiento de evaluación debe aprovecharse como instrumento para la planificación del desarrollo de las zonas donde actúa el programa, ya que a través de ellas pueden discriminarse las decisiones de inversión de acuerdo con el marco de actuación y otros requisitos, como, por ejemplo, el impacto ambiental.

Con los datos disponibles hasta ahora, parece que los programas *Leader* están cumpliendo los

objetivos de inversión iniciales. En los casos que hemos podido estudiar, hay que resaltar que la inversión privada prevista ha aumentado antes de finalizar el programa, en algún caso de forma espectacular (se ha triplicado en la Subbética). Igualmente, es destacable el número de solicitudes de personas o grupos de las zonas que no tenían experiencia previa como empresarios. Pero también hay que tener en cuenta que no todos los municipios han participado con igual intensidad, y que las demandas, a veces excesivamente localistas, han podido ser un freno para la eficacia del programa. Igualmente, hemos podido comprobar algunas opiniones críticas en la zona, más que sobre el programa, sobre su forma de gestión y las prioridades de actuación. Esto evidencia, como era de esperar, que intervenciones de este tipo requieren el más amplio consenso posible de la comunidad para evitar los efectos perjudiciales que en ámbitos socialmente tan reducidos tiene el disenso. En ambas zonas, se prevé, finalmente, la creación de en torno a los 200 puestos de trabajo.

En suma, parece que el modelo de intervención del programa *Leader* puede ser un buen referente para extraer conclusiones que ayuden a comprender mejor el enfoque local del desarrollo. Con independencia de los resultados que aporte una evaluación más detallada de la marcha del programa, hay ya indicios que apuntan a que este modelo puede servir de base para un generalizable a las zonas rurales en las que, como en Andalucía, quieren ponerse en marcha programas regionales de desarrollo rural.

NOTA

(*) A modo de ejemplo, en el caso de la comarca Subbética de Córdoba el CEDER se llama Iniciativas Subbéticas, S. A. Esta sociedad tiene un capital social de 20 millones de pesetas desembolsados por CajaSur (2 millones), Caja Provincial de Ahorros de Córdoba (2 millones), Diputación Provincial de Córdoba (7 millones), Mancomunidad de Municipios de la Subbética (5 millones), Federación de Cooperativas Agrarias de Andalucía-FECOAGA (2 millones), Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo-IPADE (2 millones), Instituto de Fomento de Andalucía-IFA (2 millones) y Aguas de Zambra, S. A. (5 millones). En el caso de la Alpujarra, se denomina Iniciativas *Lider* Alpujarra, S. A., y participan en él las diputaciones provinciales de Almería y Granada, el IFA, FECOAGA, Unicaja, Caja General de Granada y Caja Rural.

De los 52 grupos que hay en España, 33 son sociedades de carácter civil, en las que participan entes públicos o privados como los anteriores; 15 están constituidos exclusivamente por entes públicos de carácter local, mancomunidades, consorcios u otros; 4 son fundaciones sin ánimo de lucro amparadas por Diputaciones o entidades financieras.

BIBLIOGRAFIA

Las reflexiones de este ensayo son deudoras de una serie de lecturas, entre las que destacamos las siguientes:

- ALEXANDER, J., y GIESEN, B. (eds.) (1987), *The micro-macro link*, University of California Press, Berkeley.
- AMIN, A., y ROBINS, K. (1991), «Distritos industriales y desarrollo regional: límites y posibilidades», en *Sociología del Trabajo*, extra 1991.
- AROCENA, J. (1986), *Le développement par l'initiative locale; le cas français*, L'Harmattan, Paris.
- BAGNASCO, A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo economico italiano*, Il Mulino, Bolonia.
- (1991), «El desarrollo de economía difusa: punto de vista económico y punto de vista de la sociedad», *Sociología del Trabajo*, extra 1991.
- BANFIELD, E. (1958), *The moral basis of a backward society*, New York Free Press, New York.
- BECATTINI, G. (1988), «Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano», *Sociología del Trabajo*, n.º 5.
- (coordinador) (1989), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bolonia.
- BERICAT ALASTUEY, E. (1989), «Cultura productiva y desarrollo endógeno. El caso andaluz», *Estudios Regionales*, n.º 24.
- BOUDON, R. (1986), *Theories of social change. A critical appraisal*, Polity Press, Cambridge.
- COSTA CAMPI, M. T. (1987), «Descentramiento productivo y difusión industrial. El modelo

- de especialización flexible», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 35.
- (1994), «Los distritos industriales en España y la nueva política industrial», ponencia presentada en la *Conferencia Internacional sobre Desarrollo Local y Empleo*, Madrid, 11-13 de abril, 1994.
- ETXEZARRETA, M. (1988), *Desarrollo rural integrado*, serie estudios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- FUA, G., y ZACCHIA, C. (1983), *Industrializzazione senza fratture*, Il Mulino, Bolonia.
- GAROFOLI, G. (ed.) (1992), *Endogenous development and southern europe*, Avebury, Aldershot.
- GERSCHENKRON, A. (1962), *Economic backwardness in historical perspective*, Bellknap Press, Cambridge, Mass.
- GREFFE, X. (1990), *Descentralizar en favor del empleo; las iniciativas locales de desarrollo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- HADJIMICHALLIS, C., y PAPAMICHOS, N. (1990), «Desarrollo local en el Sur de Europa: hacia una nueva mitología», *Estudios Regionales*, número 26.
- HAGEN, E. (1962), *On the theory of social change*, Dorsey Press, Homewood.
- HIRSCHMAN, A. (1977), *Salida, voz y lealtad. Respuesta al deterioro de empresas en organizaciones y estados*, Fondo de Cultura Económica, México.
- (1988), *The strategy of economic development*, Westview, Londres (primera edición, 1958).
- HOSELITZ, B. (1960), *Sociological factors in economic development*, The Free Press, Glencoe.
- KATZENSTEIN, P. (1987), *Los pequeños estados en los mercados mundiales*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- LÓPEZ CASERO, F. (1991), *La agrocuidad mediterránea*, serie Estudios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- McCLELLAND, D. (1964), «A psychological approach to economic development», *EDCC*, volumen 12, n.º 3, abril.
- MYRDAL, G. (1979), *Teoría Económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- OCDE (1993), *Quel avenir pour nos campagnes? Une politique de développement rurale*, París.
- PÉREZ YRUELA, M. (1990), «La sociedad rural», en GINER, S. (ed.), *La sociedad española*, Espasa Calpe, Madrid.
- PÉREZ YRUELA, M., y GUZMÁN GUERRERO, M. (1993), «Desarrollo rural y medio ambiente: el parque natural de las sierras subbéticas», *Revista de Estudios Agrosociales*, Madrid (aceptado en prensa).
- RAY, C., y MIDMORE, P. (1993), «Theoretical considerations of local development in the rural areas of Western Europe», *paper* presentado al Congreso de la Asociación Europea de Economistas Agrarios, Stressa, Italia, septiembre 1993.
- REQUENA SANTOS, F. (1991), *Redes sociales y mercado de trabajo*, CIS, Madrid.
- ROXBOROUGH, I. (1979), *Theories of underdevelopment*, MacMillan Press Ltd., Londres.
- STOHR, W. (1988), «Cambios estructurales en la industria y estrategias de desarrollo regional. Aproximaciones a un marco conceptual», *Estudios Territoriales*, n.º 20.
- (editor) (1990), *Global challenge and local response. Initiatives for economic regeneration in Contemporary Europe*, UNU, Mansell, Londres.
- y TAYLOR, F. (eds.) (1981), *Development from above or below?*, J. Wiley & Sons Ltd., Chichester.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1986), «El cambio de modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España», *Estudios Territoriales*, n.º 20.
- (1988), *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Ed. Pirámide, Madrid.
- (1991), «Desarrollo local y acumulación flexible. Enseñanzas teóricas de la Historia y la Política», *Estudios Territoriales*, n.º 35.
- (1993), *Política económica local*, Ed. Pirámide, Madrid.
- WEBER, M. (1991), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Ed. Península, Barcelona, (1.ª ed., 1969).