

# Las dimensiones del desarrollo rural en Andalucía

## SER LÍDERES ANTE LEADER

DAVID J. MOSCOSO SÁNCHEZ. Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA). CSIC. Córdoba<sup>1</sup>



La iniciativa europea de desarrollo rural LEADER está llegando al término de su camino, lo que exige detenerse por unos instantes y contemplar el trayecto recorrido tras más de diez años de singladura. Han sido años en los que la iniciativa ha cargado su mochila de experiencias que podrían ayudarnos a corregir las disfunciones del pasado y plantear nuevas estrategias para afrontar los retos del futuro.

La única fórmula capaz de lograr con éxito la aplicación de la iniciativa comunitaria LEADER+ es la que consigue que la población se convierta en protagonista del cambio.

Foto: Joaquín Guijarro

**D**urante los diez años de aplicación de la iniciativa comunitaria LEADER los pueblos y las zonas rurales de Andalucía han experimentado grandes cambios, concretados en una notable mejora de las condiciones de vida de la población, tal como manifiestan casi nueve de cada diez andaluces (87%) en la encuesta 'Opinión Pública y Sociedad Rural en Andalucía' (IESA-0304). Esta situación no puede atribuirse en exclusiva al impacto de estos programas ya que han existido otras actuaciones públicas en las zonas rurales de Andalucía.

En lo que concierne a la Iniciativa LEADER, la experiencia ha demostrado que en su aplicación intervienen muchos factores, no necesariamente de carácter económico, y desde luego con una naturaleza muy dinámica, que deter-

minan tanto las condiciones en las que se desarrolla la iniciativa, como las posibilidades de la población para acceder a los recursos que ofrece. El análisis de tales factores puede ayudarnos a comprender por qué la aplicación de las políticas en materia de desarrollo rural, tales como los programas LEADER y PRODER, es diferente de unas comarcas a otras y, además, podría ayudar a los gerentes y técnicos de los Grupos a mejorar los resultados de su aplicación.

### Dimensiones del desarrollo rural

El análisis de los procesos de desarrollo de las zonas rurales puede realizarse considerando cuatro dimensiones básicas: sociodemográfica, territorial, estratégica e institucional. A su vez, cada una de esas dimensiones está constituida

1. Este artículo constituye una reflexión del trabajo realizado durante la evaluación intermedia del programa LEADER+ en Andalucía, por parte del IESA, en el segundo semestre del 2003.

por diversos factores que, según el modo como intervengan, así serán también los resultados de las experiencias de desarrollo rural. El análisis tiene una doble utilidad. En primer lugar, una vez que se conocen cuáles son los elementos del desarrollo que influyen más directamente en los resultados de la aplicación de las políticas de desarrollo rural, y en concreto de la iniciativa LEADER, pueden ser tratados con una atención especial en la elaboración de las estrategias que se emprendan desde los Grupos de Acción Local, integrándolos de forma coherente según las realidades de cada territorio. En segundo lugar, lo anterior nos ayudará a su vez a dilucidar cuáles son los pasos que deberían darse para cumplir de manera eficaz los objetivos marcados por el programa LEADER+.

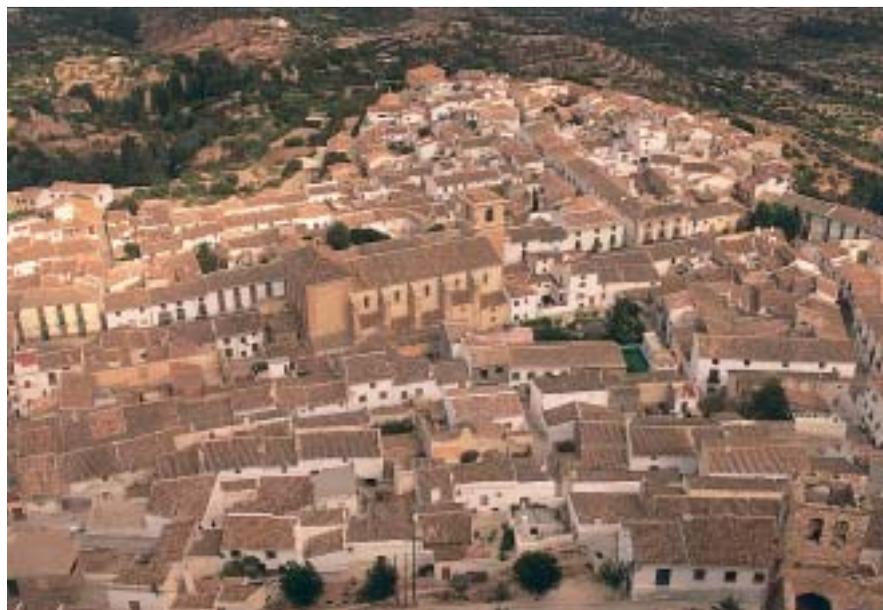
### ■ Dimensión sociodemográfica

La población puede ser entendida como el elemento axial del desarrollo rural. No obstante ello, se observa en muchas comarcas andaluzas que, en el marco del desarrollo rural, la población ocupa un lugar secundario, pues la mayor parte de las actividades que se llevan a cabo tienen como protagonistas a los empresarios, lo que se explica por el predominio de una concepción del desarrollo más económica que social en la aplicación del LEADER.

## Se observan mejores resultados en la aplicación del programa LEADER donde la población es más dinámica y emprendedora

Somos conscientes de que existen comarcas en las que es difícil movilizar a la población, pero incluso en éstas es donde parece que la acción del Programa debe incidir con mayor énfasis en su movilización, tanto porque de esta forma cumplirían con el principal reto que se plantea, cuanto porque además sólo de esta manera puede lograrse un desarrollo sostenible del mundo rural. Así, en las comarcas donde se observan mejores resultados en la aplicación del programa LEADER es precisamente donde la población es más dinámica y emprendedora, se descubre un mayor tejido asociativo y empresarial y existe una mayor implicación por parte de los ayuntamientos.

Por lo demás, observamos que la influencia de la identidad comarcal es un elemento importante para emprender proyectos de desarro-



llo, pero no decisivo, pues lo cierto es que, si hay voluntad de superar los intereses locales, la existencia previa de una identidad comarcal no es un elemento imprescindible. Al contrario, una identidad comarcal demasiado esencialista puede convertirse, por su rigidez, en un obstáculo para la acción transformadora de estrategias de desarrollo basadas en la cooperación y el trabajo en red con los territorios circundantes.

### ■ Dimensión territorial

Cuando hablamos de territorio nos referimos al conjunto de los recursos (naturales y culturales) disponibles en un espacio geográfico determinado, así como a la dotación de infraestructuras y equipamientos, y al modo como dichos recursos están distribuidos y son utilizados por la población. El territorio es el soporte físico sobre el que se aplica la iniciativa LEADER. Por ello, una buena estrategia de desarrollo es aquella que sabe conciliar las diferencias significativas que presenta éste, ofreciendo líneas de actuación diferentes de unas zonas a otras, de acuerdo con las necesidades que se observen en ellas. La evaluación intermedia del LEADER+ nos enseña que las comarcas donde el Grupo de Acción Local tiene en cuenta la heterogeneidad del territorio sobre el que actúa, así como también las características sociodemográficas de su población, presentan mejores resultados. Así, en estas comarcas se observa el desarrollo de numerosas acciones vinculadas a la movilización de la población y a la diversificación de actividades económicas, con objeto de aprovechar al máximo los escasos recursos disponibles. Se trata de acciones de carácter social y cultural, que tienen el propósito de fortalecer las identidades comarcales, y acciones

Durante los diez años de aplicación de la iniciativa comunitaria LEADER, los pueblos y las zonas rurales de Andalucía han experimentado grandes cambios.

Foto: Joaquín Guijarro

orientadas a construir órganos de interlocución y gestión inter-municipal (mancomunidades, consorcios, agrupaciones), cuyo propósito es darle una mayor cohesión al territorio.



Las acciones de desarrollo que se lleven a cabo hoy no deben incidir de manera negativa en las oportunidades de desarrollo del mañana.

Foto: Joaquín Guijarro

### ■ Dimensión estratégica

Por dimensión estratégica se hace referencia aquí a un conjunto amplio de factores que deben ser tenidos en cuenta en la puesta en marcha de acciones para el desarrollo de un determinado territorio, de acuerdo con las oportunidades que éste ofrezca y las necesidades expresadas por su población. A su vez, los factores estratégicos pueden concretarse en los mismos principios que guían la iniciativa LEADER: enfoque territorial, enfoque ascendente, innovación, enfoque integrado y multi-sectorial, trabajo en red y cooperación entre grupos de desarrollo rural. Una adecuada estrategia es la que tiene capacidad para integrar todos esos factores, no limitándose a concentrar las acciones en uno de ellos. Prueba de ello es el hecho de que, en las comarcas andaluzas donde mejores resultados ha dado la aplicación de la iniciativa LEADER, se observa un planteamiento estratégico que integra esta sinergia de elementos y factores y que, en definitiva, engarza todas las especificidades en las acciones de desarrollo. En estas comarcas la estrategia de desarrollo presenta, en suma, un marcado carácter local (que no significa localista), ascendente e integrado, y en sus acciones se observa un elevado grado de innovación, integrando la creación de pequeñas unidades de producción y la revalorización del patrimonio natural y cultural.

El enfoque estratégico significa, por tanto, introducir una cultura innovadora en el diseño

de las acciones de desarrollo, haciendo que tales acciones respondan a las nuevas demandas de la población rural tanto autóctona como externa. Asimismo, el enfoque estratégico ha de prestar una atención especial a los aspectos relacionados con la gestión de los programas de desarrollo. Una buena estrategia debe ir, en efecto, acompañada de una buena gestión por parte del Grupo de Acción Local, es decir, de una buena difusión de las oportunidades de los correspondientes programas y de una buena capacidad de gestión en la tramitación de los proyectos presentados y las subvenciones concedidas. Finalmente, el enfoque estratégico debe incorporar la idea de la cooperación intercomarcal y del trabajo en red.

### ■ Dimensión institucional

Toda estrategia de desarrollo tiene como objetivo más inmediato movilizar los recursos endógenos para aprovechar las oportunidades que surgen. El acceso a esas oportunidades no es igual en todos los grupos de la población, por lo que, si se quiere que el desarrollo sea socialmente equilibrado, es fundamental el papel de las instituciones públicas, que, a través de políticas activas de desarrollo, remueven los factores generadores de tales desigualdades.

---

**Si se quiere que el desarrollo sea socialmente equilibrado, es fundamental el papel de las instituciones públicas**

Para que esta red institucional sea un elemento relevante en el desarrollo de las zonas rurales, las instituciones que la forman deben actuar coordinadamente y en colaboración con los Grupos de Acción Local, de modo que se pueda garantizar la sostenibilidad futura de los proyectos puestos en marcha en el marco de la iniciativa LEADER. El futuro del desarrollo rural debe descansar en la capacidad de los actores locales para lograr la definitiva consolidación de sus proyectos. Pero los estudios realizados nos dicen que, en la mayor parte de las comarcas, la sociedad civil todavía no ha alcanzado el grado de madurez suficiente como para liderar por sí misma el futuro de los pueblos rurales. Por este motivo, parece que continuará siendo decisivo el papel de las instituciones públicas, cogiendo el relevo de la iniciativa europea e implicándose en los retos del desarrollo.

## Las enseñanzas de LEADER

El verdadero liderazgo del LEADER+ debe consistir en la materialización de estas enseñanzas, favoreciéndose fundamentalmente a través de los Grupos de Acción Local, lo que no significa que deba estar protagonizado por ellos, ya que una de las enseñanzas más importantes de este trayecto es que el éxito del LEADER radica en conseguir que la población se convierta en protagonista del cambio. Basándonos en el análisis desarrollado en estas páginas, podemos extraer, en última instancia, tres enseñanzas:

**a) Desarrollo Integrado.** La primera enseñanza de la aplicación del programa LEADER+ en esta etapa es que el carácter integrado de las estrategias de desarrollo rural constituye una de sus virtudes más importantes. Ello se debe al hecho de que el enfoque integrado del desarrollo rural vertebraba en sí mismo al resto de especificidades del programa. Además, el carácter integrado del desarrollo rural es tal porque, en la planificación de las estrategias empleadas en el desarrollo rural, también son considerados otros elementos sociodemográficos, territoriales e institucionales. Es decir, que el carácter integrado del desarrollo, en definitiva, representa la habilidad para conciliar las necesidades manifiestas de un determinado territorio, de acuerdo con las condiciones de la población que lo habita y los recursos existentes. Por tanto, en la medida en que las estrategias de desarrollo rural llevadas a cabo desde los Grupos presenten un carácter más o menos integrado, así serán también los resultados de su aplicación más o menos positivos.

**b) Desarrollo Social.** Una segunda enseñanza es que la única fórmula capaz de lograr con éxito la aplicación del programa LEADER+ es la que consigue que la población se convierta en protagonista del cambio, porque el objetivo último del LEADER es el desarrollo de la sociedad civil. Esta enseñanza exige planificar las estrategias de desarrollo pensando en la población, lo que a su vez significa que debe ser la propia población la que planifique estratégicamente cómo desea desarrollarse. La experiencia parece demostrar que es necesario pensar en la población como un elemento activo, y no pasivo, como ocurre en algunas comarcas. Debe entenderse que el papel preferente que se le suele dar en la aplicación del programa a los Ayuntamientos y los empresarios puede agotar sus capacidades, en perjuicio de otros sectores de la sociedad. Por tanto, "dejemos hablar a la población" debe ser el lema del LEADER+ en estos horizontes que se perfilan hacia el 2006.

**c) Desarrollo Sostenible.** La tercera enseñanza extraída del trayecto recorrido en esta úl-



tima fase de la aplicación de la iniciativa comunitaria LEADER es la que atañe a la sostenibilidad, entendida ésta en un doble sentido. En primer lugar, en el sentido de que las acciones de desarrollo que se lleven a cabo desde los Grupos deben garantizar su subsistencia. En segundo lugar, en el sentido de que las acciones de desarrollo que se lleven a cabo hoy no deben incidir de manera negativa en las oportunidades de desarrollo del mañana. Esto conlleva un planteamiento del desarrollo de carácter equilibrado, empleando respetuosamente los recursos existentes en el territorio y garantizando una mejora cualitativa de las condiciones de vida de las poblaciones que residen en los pueblos y las zonas rurales.

Con todo, las enseñanzas extraídas en el camino recorrido hasta ahora por la iniciativa comunitaria LEADER pueden sintetizarse en la idea de que, para ser líderes ante el LEADER, es necesario emplear unas coordenadas bien precisas que nos ayuden a guiarnos por los infinitos caminos que se perfilan en el mapa del desarrollo, con el fin de no perdernos hasta llegar al final del trayecto. En este camino que nos queda hasta el 2006, la odisea consiste en lograr que todos los pueblos y las zonas rurales beneficiarias de la iniciativa LEADER consigan recorrer el trayecto de manera autónoma y, además, que su logro constituya el inicio de una nueva etapa en la que no haya que hablar de las diferencias existentes entre el mundo rural y el mundo urbano, sino de las semejanzas y las esperanzas de un único mundo. 🍌

En la mayor parte de las comarcas, la sociedad civil todavía no ha alcanzado el grado de madurez suficiente como para liderar por sí misma el futuro de los pueblos rurales.

Foto: Joaquín Guijarro

Más información:  
dmoscoso@iesaa.csic.es