



# Desarrollo rural: el método

**Ana Castelló Puig**

*Profesora titular de la Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Humanas y de la Educación. Huesca*

Somos muchos, pero nunca demasiados ni suficientes para trabajar por el presente y el futuro de nuestros pueblos. Afortunadamente las cosas están cambiando y podemos hablar de una intencionalidad política, decidida y específica para actuar, con una metodología de trabajo diseñada y planificada pensando en el medio rural por sí mismo. Y, aunque todavía queda mucho por hacer, es importante el avance conseguido desde finales del siglo XX y principios del presente.

En las páginas siguientes voy a plantear precisamente una breve síntesis de los cambios acaecidos en los espacios rurales, en el seno de un mundo cada vez más complejo, con un predominio total de lo urbano y el punto de inflexión operado en Europa, con un cambio de estrategia, de consideración y sobre todo de metodología de trabajo, que nos alienta a estar esperanzados, pensando en un futuro mejor para el medio rural.

## **Los cambios en el medio rural**

En el ámbito del mundo desarrollado, el medio rural ha evolucionado de manera muy rápida durante el siglo pasado. Si en la primera mitad se puede constatar una dicotomía muy clara entre lo rural y lo urbano, entre el pueblo y la ciudad, con usos y funciones bien definidos y delimitados, en la segunda y más aún a finales de la centuria, ambos ámbitos están muy interconectados y no exentos de gran complejidad. Sin dejar de ser un medio preferentemente dedicado a las actividades primarias, el rural ha adquirido también otras facetas propias del urbano, en una especie de simbiosis y de intercambio desigual que, en muchos casos, está contribuyendo a la existencia de un equilibrio inestable, porque coexisten las funciones propias tradicionales y las nuevas adquiridas.

Esta situación es consecuencia de la influencia que ha tenido en el medio rural el proceso de industrialización con todas sus consecuencias, en especial la generalización del fenómeno urbano, que ha servido de modelo y ha propiciado un mimetismo en las formas de vida, favoreciendo los consiguientes procesos de aculturación urbana, con diferente ritmo e intensidad y también en momentos diferentes, según los casos. La población urbana, con todo lo que supone de cambio de formas de vida, ha pasado a ser un referente en el mundo. Lo rural y lo urbano se observan como realidades objetivas, identificadas con la crisis, la despoblación y el aislamiento en el primer caso y el progreso, el desarrollo y la centralidad en el segundo.

Los cambios han afectado también al comportamiento demográfico, a la estructura de la población, con el envejecimiento y la disminución de efectivos agrarios. Al mismo tiempo, se ha introducido la pluriactividad o agricultura a tiempo parcial, según se considere, en función del predominio horario o de renta en un sector o en otro. Y, actualmente, de manera premeditada, se intenta mantener un mínimo de población con el fin de evitar mayores costes ecológicos y económicos, con situaciones irreversibles para el territorio en su conjunto. Las actuaciones han sido distintas según el momento, el lugar y los protagonistas del cambio; es decir, si han sido los autóctonos o los neorrurales, los que han favorecido la introducción de nuevas formas

de vida. En definitiva, se trata de conseguir cierta revitalización, en algunos casos de acuerdo con posiciones más bien ideológicas que socioeconómicas.

## **Del crecimiento económico al desarrollo rural**

El sistema económico regido por las leyes macroeconómicas del mercado, es considerado como el idóneo para el avance y el progreso de la humanidad, porque identifica la idea de crecimiento con la de desarrollo. Pero esto no quiere decir que sea el mejor, el único ni el más adecuado para las nuevas situaciones del siglo actual. Los criterios productivistas, mercantilistas y centralizadores, con la vista puesta en el crecimiento económico, no pueden resolver los problemas de los espacios periféricos y marginales y los pueblos rurales lo son. El crecimiento económico no basta para generar desarrollo. Pero no quiere decir que consideremos el desarrollo económico como no rural y éste como no económico. No se trata de negar importancia a la economía; es, como señala Vachon (2001) cuestionar su "pretensión totalitaria" al protagonizar el funcionamiento de un modelo excluyente, que prima la polarización de la riqueza. El efecto benefactor que se pretendía que irradiara a todos los territorios, nunca fue tal y cada vez se ha producido una brecha más amplia entre el mundo urbano y el rural. Y en éste es muy difícil que se resuelvan los problemas con políticas macroeconómicas y planteamientos sectoriales desde arriba, carentes de criterios sociales y culturales, sin tener en cuenta a la persona individual y colectivamente considerada como motor de desarrollo. Esta situación ha predominado hasta finales de la pasada centuria, con todas las consecuencias antes apuntadas. La incapacidad para resolver los problemas de "todos" los habitantes, pone de manifiesto la debilidad como modelo de desarrollo, al ignorar a la mitad de la población europea e incluso marginarla, aunque no sea premeditadamente.

Ante estas evidencias, en la década de los ochenta, la política comunitaria adquiere un nuevo rumbo; se inicia el cambio hacia el desarrollo rural, porque añade a lo económico la dimensión social, cultural y medioambiental. En 1988 se publica el informe sobre "El futuro del mundo rural", considerado como el punto de partida del desarrollo rural en Europa, por el cambio de planteamientos que ha propiciado. Desde entonces, se aplica una política de cohesión económica y social denominada "integrada", que intenta utilizar los Fondos Estructurales de manera complementaria, con el objetivo de reducir progresivamente las disparidades regionales, sobre todo entre los espacios rurales y urbanos. Incluso con todos los defectos que se pueden achacar a esta política, sobre todo por el sesgo cuantitativo que emana de su aplicación concreta a los diferentes territorios, se considera un referente en la política de desarrollo rural en Europa. En los años noventa, se plantean otras actuaciones, de entre las que destaca la Iniciativa Comunitaria Leader (Relación entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural), puesta en práctica en 1991 y a la que nos referiremos más adelante con mayor detalle, como prototipo que es del método actual del desarrollo rural. De acuerdo con la

estrategia diseñada en el modelo Leader y cuando ya estaban implementados en distintos territorios el Leader I y el Leader II, se formula la llamada declaración de Cork, como conclusión de la conferencia sobre desarrollo rural, titulada "La Europa rural: Perspectivas de Futuro", celebrada en la citada localidad, en 1996. Se constata la caracterización del medio rural, con sus fines tradicionales y los de futuro para ofrecer un escenario de desarrollo de calidad, reconociendo, no obstante, los retos a los que todavía ha de enfrentarse, derivados de la nueva política agrícola, de la evolución del comercio internacional y de la ampliación de la Unión Europea. Con estas premisas como telón de fondo, se establece un programa de 10 puntos, que prioriza el desarrollo sostenible, con enfoque integrado, la diversificación de las actividades económicas y sociales, el mantenimiento de la calidad y la función de los recursos naturales y culturales, para propiciar la sostenibilidad. Se establece igualmente el principio de subsidiariedad, la simplificación de la gestión y la aplicación de proyectos coherentes, que favorezcan y estimulen el uso de los recursos financieros locales. Finalmente insiste en que se genere la cultura de la transparencia, la evaluación y el análisis crítico de los resultados. Paralelamente se han ido aplicando nuevos programas y reformas de los precedentes cuyas propuestas coexisten con las respectivas actuaciones emanadas de la aplicación del método Leader. Los resultados obtenidos influyen en diversos países y se implantan programas complementarios en todas las zonas rurales europeas, con distintas denominaciones, que en el caso de España se denomina Proder (Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales). Igualmente, la llamada ETE (Estrategia Territorial europea) aprobada en 1999, insiste en el desarrollo equilibrado y sostenible y en ella el territorio adquiere una dimensión importante, porque se trata de conseguir la unidad pero sin uniformizar, teniendo en cuenta la diversidad, que contribuye a enriquecer la calidad de vida de los ciudadanos.

Uno de los tres principios o directrices de la política europea es conseguir un desarrollo territorial policéntrico y una nueva relación entre campo y ciudad para superar la densidad o incluso el enfrentamiento. Y esto a todos los niveles territoriales, combinando perfectamente la interconexión de las actuaciones públicas y privadas con la consiguiente descentralización de recursos y responsabilidades.

Esta caracterización del medio rural se deriva del cambio de visión que de él se tiene y de la asimilación del desarrollo rural como territorial, integrado y participativo. Son distintas formas de actuar, que constituyen, en definitiva, un nuevo paradigma científico y político, aunque su utilización como referente es reciente en el tiempo (RADR, 2000).

El punto de inflexión más significativo se produce en la consideración que se tiene de los habitantes, individual y colectivamente. Ellos son los que participan en la toma de decisiones y en el proceso de desarrollo de su propio territorio, obviado antes por el modelo económico dominante. Lo fundamental radica en que el protagonista de este modelo es la persona; ésta es el motor del cambio y su inteligencia da forma a las sociedades (Vachon, 2001). Se debe recordar que la calidad de vida de los ciudadanos, individualmente considerada, sigue dependiendo de la situación de su entorno local más inmediato y si se procura el desarrollo de las personas se obtiene el respectivo de los pueblos y países, pero no al revés. La frase de Machado: "si quieres ser universal, ama a tu pueblo" es ilustrativa también para este caso (Mayor Zaragoza, 2000).

### El método Leader

Leader (Relación entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural) es el nombre de las sucesivas Iniciativas Comunitarias que, jun-

to con otras, nace con la reforma de los Fondos Estructurales (1989-1993) e intenta aportar un nuevo enfoque en los procesos de desarrollo rural. En líneas generales, las actuaciones planteadas pretenden contribuir al mantenimiento de la población en el medio rural diversificando las actividades económicas que en ellos se desarrollan y propiciando a la vez la revalorización, promoción y mantenimiento del medio y de sus recursos naturales y humanos (RADR, 2000). Estos objetivos se han ido perfilando y concretando en las sucesivas Iniciativas, desde sus inicios hasta la actualidad. Como todas las Iniciativas, se refiere a temas de interés comunitario (el desarrollo rural interesa a todos los Estados miembros); surge como una herramienta de experimentación, porque se aplica en territorios que requieren nuevas soluciones y que además puedan ser transferibles a otros ámbitos rurales, a través de la cooperación en redes a distintos niveles territoriales. Supone una nueva filosofía, una nueva metodología de trabajo, fruto del cambio en la consideración del desarrollo, derivado de un modo de pensar más adecuado a la realidad de este siglo. La primera fase del método se inicia en 1991 con Leader I basado en un enfoque territorial, integrado y participativo; se define mejor en el Leader II (1994) y se profundiza en el Leader Plus (2000-2006), a través de estrategias piloto y temas unificadores y de cooperación interna y externa. Actualmente, constituye ya un hito, un referente en las buenas prácticas de actuación en el medio rural. La fortaleza del Leader reside en que ha sabido conjugar el crecimiento económico sectorial, el desarrollo individual, la apuesta por el incremento de la producción y el consumo de bienes materiales y la generalización del avance tecnológico con otras acciones no cuantificables, con otras necesidades inmateriales, individuales y colectivas, con valores no económicos, pero que son de primer orden, porque suponen la consideración de la persona por encima de la producción de bienes y servicios y la realización personal y colectiva sobre su función como consumidores. Se tienen en cuenta otras exigencias que tienen que ver con la posibilidad de los individuos para aplicar su talento y desarrollar sus capacidades; ser autónomos en la satisfacción de sus necesidades; mantener relaciones de calidad con los demás; establecer un equilibrio entre las actividades humanas y el entorno físico y rentabilizar la riqueza de la expresión cultural (Vachon, 2001). Se trata de conjugar la macroeconomía y la mundialización de los mercados con la microeconomía y la acción local, en un intento por incorporar a este medio medidas innovadoras, que permitan desarrollar iniciativas locales, compatibles con la sociedad global.

De ahí que las especificidades del método Leader intenten resumir y sintetizar esta nueva manera de ver y actuar, más adecuada para los espacios frágiles y periféricos, pero compatible en el contexto de un mundo donde la interconexión entre lo global y lo local es muy estrecha.

Leader presenta un planteamiento que intenta tener en cuenta las oportunidades y dificultades internas del territorio y las respectivas que provengan del exterior. A diferencia de los modelos centralizados y descendentes, la aplicación de éste permite y favorece el acercamiento y la creación de vínculos entre las actividades, los territorios y los agentes locales. Los efectos son más rápidos y duraderos, porque la toma de decisiones y la gestión están en el mismo lugar donde se implementa el proyecto. Actualmente su valoración es muy positiva, entre otras razones, porque ha resuelto muchos problemas endémicos con un efecto inmediato y, además, con recursos limitados. Ha impregnado las políticas rurales de toda Europa, iniciando nuevas prácticas de desarrollo local o complementando las existentes, según los casos; pero siempre sirviendo de modelo para otros programas o iniciativas nacionales, como ya hemos comentado antes.

Además de los objetivos específicos de cada fase, la Iniciativa

Comunitaria propone un enfoque de desarrollo rural basado en unos principios de organización, planificación, multisectorialidad, cofinanciación pública y privada e integración en red, que son simples pero proporcionan soluciones múltiples.

La aplicación del método se realiza por etapas desde el diagnóstico de territorio hasta la evaluación cuantitativa y cualitativa del proyecto local. Estas etapas se articulan en el planteamiento Leader teniendo en cuenta sus especificidades, que hacen referencia a los siguientes aspectos esenciales:

Enfoque territorial: Íntimamente ligado y en coherencia con la perspectiva global. Hace alusión a la atención que hay que prestar al capital territorial en su conjunto, teniendo en cuenta las posibilidades y especificidades geográficas, sociales, económicas, técnicas, culturales, medioambientales, presentes y potenciales, que generan una representación mental colectiva, derivada de la asimilación de la población con una identidad territorial, fruto del sentimiento de pertenencia a un espacio geográfico concreto, con toda su carga histórica, su realidad presente y su perspectiva de futuro. La acción colectiva de los agentes locales en su territorio supone un alto valor añadido, porque lo usan, lo reproducen y lo revitalizan, construyendo una nueva territorialidad.

El planteamiento ascendente: porque las decisiones parten de abajo hacia arriba. Son las personas del entorno local las que plantean los problemas y soluciones y se implican en y para su territorio. Este aspecto es importante porque en la era de las organizaciones participativas, la comunicación ascendente entre personas con distinta preparación y cultura, genera la participación y la cooperación, favoreciendo mejor la configuración de los Grupos de Acción Local.

El partenariado: es la forma de participación más exigente que existe y sus repercusiones en la organización social son considerables (Vachon, 2001). Es una cooperación horizontal en torno a los Grupos de Acción local (GAL) y también vertical, de trabajo conjunto entre los diferentes niveles de decisión local, regional, nacional y de la Unión Europea, con sus funciones y responsabilidades claras y bien definidas. Toda la sociedad civil se implica en el desarrollo de su propio territorio y el poder político colabora sin dirigismos.

La innovación: hace referencia a la originalidad de los proyectos promovidos por los beneficiarios, en los centros de desarrollo (Ceder). Suponen nuevas soluciones a anteriores problemas conflictivos, con la posibilidad de ser transferibles a otras zonas. Tuvo su punto álgido en Leader II.

Enfoque integral, multisectorial y descentralizado: Supone considerar todas las potencialidades existentes en los distintos sectores de la economía, en el medio físico, en la población individual y colectivamente considerada y, en definitiva, teniendo en cuenta todos los recursos endógenos, en un contexto cada vez más internacionalizado. El GAL decide sobre los proyectos y sus protagonistas y también, de manera descentralizada, todo lo relacionado con la financiación y la gestión.

La Cooperación y la organización en red: Ha sido comentada anteriormente como una práctica imprescindible en las acciones de desarrollo rural. Comunicar, intercambiar experiencias y resultados, colaborar con nuevos proyectos, en diferentes ámbitos territoriales es uno de los objetivos a conseguir. Ha supuesto una gran novedad en Leader Plus, tanto en el ámbito interterritorial de cada Estado como en el transnacional, con una tutela importante por parte del Observatorio Europeo Leader, que ha trabajado con los GAL y ha permitido la creación del Observatorio Leader nacional y facilitado que en el Leader Plus se haya profundizado a través de estrategias piloto y se haya impulsado la creación de las redes de desarrollo rural, de las que la

de Aragón ha sido pionera en nuestro país. Estas redes ya se habían ensayado de manera extraoficial en Leader I y como cooperación transnacional en Leader II (García Rodríguez, J-L. y otros, 2005).

### Conclusiones

Se puede afirmar que Leader ha aportado un gran cúmulo de experiencias, que han permitido cierta simbiosis didáctica entre el ámbito local y el global y también en el contexto interlocal. En principio, ha propiciado la proyección y la comunicación interna y externa en el medio rural con todo lo que supone. Las singularidades e identidades se han puesto en valor y se ha superado el aislamiento y las dificultades tradicionales, inherentes al mismo, gracias a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Ha supuesto una toma de conciencia, una afirmación y refuerzo de la autoestima de los habitantes rurales, al comprobar que se les valora y se reconoce su trabajo bien hecho. Este reconocimiento supone considerar el nivel local apropiado para poner en marcha proyectos locales con repercusión global. Por eso refuerza el principio de subsidiariedad.

Las debilidades también existen y se han puesto de manifiesto en algunas publicaciones y en la autoevaluación crítica de los propios GAL. En su mayoría se reducen a señalar la complejidad administrativa, la precariedad de los medios disponible, la falta de independencia o lo que es lo mismo la intromisión por parte de las autoridades políticas a distintos niveles. También se ha cuestionado el carácter innovador de algunos proyectos, que no ha sido tal y la falta de estabilidad y consolidación de los empleos, ante la incertidumbre sobre la continuidad del método (García Rodríguez, J-L. y otros, 2005).

No obstante lo anterior, las luces prevalecen sobre las sombras y consideramos que ha aportado numerosas enseñanzas, que deben ser aprovechadas en el futuro. La pretensión totalitaria de resolver todos los problemas del medio rural no estaba entre sus objetivos. Por lo tanto, aprovechemos los logros y perfeccionemos las debilidades. Y aunque los resultados cuantitativos no sean duraderos en su totalidad, los cualitativos han sido determinantes. Leader ha sido y es un excelente incentivador de ilusiones y favorecedor de realidades que deben generalizarse a otros espacios. Es importante haber conseguido agitar el estado de atonía en el que se encontraban muchos territorios y reafirmar la autoestima de sus habitantes. No se debe desilusionar ni desorientar a la población rural y se debe seguir aplicando el enfoque Leader, pero transformado en una verdadera política rural.

Las declaraciones emanadas de la Conferencia de Salzburgo, o las anteriores del Consejo de Lisboa o del respectivo de Gotemburgo, animan a pensar que el camino iniciado por este método es adecuado. Y sobre todo, que el futuro de las zonas rurales importa a todos, a fin de conseguir su desarrollo integral, viable y sostenible. La tarea es posible y necesaria si queremos disfrutar de un campo vivo, competitivo, manteniendo la diversidad, cohesionado y con buenas prácticas de colaboración pública y privada. Se trata de neutralizar los defectos detectados en el método Leader y reforzar los puntos fuertes que se han manifestado, para conseguir un eficaz desarrollo rural.

### Bibliografía

- García Rodríguez, J-L. y otros. (2005): "La iniciativa Comunitaria LEADER en España". En *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, no 39: Desarrollo territorial sostenible en España: experiencias de cooperación. Madrid, pp. 361-398.
- Mayor Zaragoza, F. (2000): "Los países ricos no han cumplido sus promesas", en *Carta Local, FEMP*, Madrid.
- Red Aragonesa de Desarrollo Rural (2000): "Aragón Leader: El desarrollo rural en Aragón". RADR, Zaragoza.
- Vachon, B. (2001): "El Desarrollo Local. Teoría y práctica". Ed. Trea S. L. Gijón.