

TÍTULO DEL TRABAJO: La cohesión territorial en Europa ante la ampliación de los Países de Europa Central y Oriental: oportunidades para el desarrollo del medio rural.

ÁREA TEMÁTICA: Las políticas de desarrollo rural y los nuevos modelos de utilización del espacio.

AUTORES: Martínez Navarro, Encarnación; Guzmán Guerrero, Melchor.

DIRECCIÓN: C/ Bergantín, 39

TÉL:9550359000

EMAIL: mguzman@dap.es; emartinez@dap.es.

1.- Introducción

La incorporación de los Países de Europa Central y Oriental (PECO) a la UE va a incrementar las disparidades socioeconómicas entre regiones de la UE, acentuándose también las diferencias entre los niveles de desarrollo del medio rural y el medio urbano en cada uno de los países que la componen. Algunas cifras lo ponen de manifiesto: la ampliación a los 27 países supondrá la entrada de 53 regiones con un PIB inferior al 75% del comunitario, de las que 47 tienen más del 5% del empleo agrario y 29 más del 10%. En definitiva, el PIB se reducirá en un 18.5% lo que excluirá a 17 regiones que hoy se encuentran dentro del Objetivo 1, y que son zonas rurales con gran dependencia de la agricultura y un agudo problema de despoblamiento (Comisión Europea, 2003).

Los Países Candidatos se encuentran con una serie de problemas estructurales que dificultan su incorporación y que deberán ser abordados como prioridad. Superarlos será un desafío, no solo para su estructura institucional y socioeconómica, actualmente sometida a un fuerte reajuste por la transición a una economía de mercado, sino también para la propia UE, responsable de diseñar y poner en marcha programas de preadhesión y adhesión, de los que ya contamos con algunos resultados. Entre los problemas de los PECO se encuentran algunos de carácter general, como la necesidad de llevar a cabo un profundo cambio institucional y asumir la normativa comunitaria, y otros, de carácter particular, pero no de menos importancia, como una inadecuada estructura de la propiedad de la tierra, una sociedad escasamente articulada, una economía poco diversificada y deficientes canales de comercialización.

En el sector agrario, estos problemas se traducen en la dificultad de llevar a cabo una reforma agraria con éxito, conduciendo a situaciones de clara atomización de la propiedad de la tierra, lejos de conseguir el objetivo de crear una estructura de la propiedad competitiva y una gestión eficiente del agua. Más lejos aún están las iniciativas de diversificación de la actividad agraria y, sobre todo, aquellas que complementan la renta agraria a través de la diversificación de las actividades en la explotación agraria. Por este motivo, cabe esperar que en el medio rural se arbitren no sólo medidas de apoyo a la agricultura de subsistencia, sino también iniciativas que fortalezcan las capacidades de la población local para construir otra realidad en base a la articulación socioeconómica y la emergencia de grupos de población o colectivos que defiendan sus intereses.

A este objetivo pueden contribuir programas de desarrollo que primen la creación de capital social, entendiendo como tal las condiciones que hacen posible la acción colectiva, la búsqueda de objetivos comunes dentro de las comunidades rurales y la puesta en marcha de proyectos de tipo colectivo. Existe evidencia creciente de que la cohesión social que el capital social genera, en forma de confianza, normas y valores, contribuye de forma decisiva al avance económico y el desarrollo sostenible.

Andalucía cuenta con una experiencia extensa y consolidada sobre la puesta en marcha de programas de desarrollo rural con enfoque territorial, participativo e integrado. La Iniciativa Comunitaria LEADER y el Programa PRODER, éste último puesto en marcha a iniciativa nacional, han consolidado un modelo de desarrollo rural liderado por los Grupos de Desarrollo Rural, estructuras de participación pública privada desde donde se ha llevado a cabo la dinamización, articulación de la población local y la gestión de numerosos recursos en beneficio del desarrollo rural. Como resultado de estos programas, se ha valorado positivamente su capacidad de crear capital social, es decir, de potenciar la iniciativa de la población para poner en marcha iniciativas de carácter colectivo y acceder a nuevos recursos. Por este motivo, las acciones mediadas por el capital social han tenido mayor alcance que aquellas promovidas de forma individual, y por consiguiente, han contribuido a fortalecer la identidad territorial y la cohesión interna de la sociedad rural. Ambos aspectos mejoran la competitividad territorial en el contexto de la globalización.

Dado que la cohesión territorial es un objetivo prioritario de las actuales políticas comunitarias, en primer lugar, es interesante hacer un examen del modo cómo están contribuyendo las políticas que intervienen en el medio rural a éste objetivo bajo la perspectiva del capital social: Política Agraria Comunitaria (PAC) y la Política de Desarrollo Rural; la primera es una política articulada en torno a una red política poco abierta al cambio, la segunda es una política emergente con escaso margen de maniobra para consolidarse. También se va a profundizar en los instrumentos destinados al desarrollo del medio rural, el Reglamento Comunitario de Desarrollo Rural y el Programa para la modernización y el desarrollo rural en los Países Candidatos (SAPARD).

En segundo lugar, se van a analizar los elementos de este modelo de desarrollo andaluz que pueden contribuir al desarrollo de zonas rurales de los Países de Preadhesión. Se profundiza en las aportaciones que el método de la I. C. LEADER hace a la cohesión territorial mediante la creación de capital social en forma de confianza, el desarrollo de un ambiente institucional apropiado y el fortalecimiento de las redes sociales. Esta Iniciativa Comunitaria ha alimentado el discurso comunitario sobre lo que deberá ser la futura Política de Desarrollo Rural Comunitaria, y aporta algunas luces para la formulación de políticas nacionales y regionales en la Europa ampliada.

Por último, se recogen los instrumentos disponibles para avanzar en la transferencia de resultados entre territorios rurales mediante el trabajo en red. La convergencia de los Países Candidatos a los objetivos comunitarios debe contemplar la transferencia de buenas prácticas desde otros territorios que durante más de 13 años vienen experimentando el método LEADER y programas similares diseñados por los Estados miembro, como es el programa PRODER en España. Más aún, regiones como Andalucía, caracterizadas por la diversidad de paisajes y recursos, han diseñado sus propios programas regionales primando la cooperación entre territorios por su contribución a la cohesión de la región, compartiendo éste aprendizaje entre distintas áreas rurales (cooperación intraterritorial) y creando instrumentos para ponerlos a disposición de otros territorios comunitarios o de países terceros (cooperación internacional).

1.- Contribución de las políticas de la UE a la cohesión territorial bajo la perspectiva del capital social.

Se intenta en este apartado operacionalizar el concepto de capital social para situarlo entre los objetivos generales de las políticas de desarrollo. Bajo este enfoque se analizan la Política Agraria Común y la Política de Desarrollo Rural. Las novedades incorporadas por la Revisión Intermedia de la PAC dan mayor margen de maniobra a los Estados miembros para formular sus políticas nacionales y regionales, ámbito en el que pueden tener mayor protagonismo la perspectiva del capital social.

1.1.- Distintas formas de capital social en el desarrollo local/rural.

El concepto de capital social puede manifestarse de distintas formas, según lo situemos en una comunidad rural (micro) o en el ambiente institucional de las relaciones entre la sociedad y el Estado (macro). En ambos casos el capital social presenta dos matices, en función de que se trate de relaciones internas en forma de lazos sociales, asociacionismo, prácticas culturales, estructuras políticas, grado de interacción entre la sociedad y el Estado... o conexiones externas como la capacidad de relacionarse con otros grupos de individuos y credibilidad y eficiencia de las instituciones... Todos estos son enfoques complementarios para analizar tanto el escenario donde ocurre el cambio institucional y su contribución a la puesta en marcha de procesos de desarrollo sostenibles.

El modelo-síntesis que concilia los distintos enfoques y escalas de actuación para explicar la forma como el capital social (como recurso y/o resultado) contribuye al desarrollo ha sido elaborado por M. Woolcock (1998). Define cuatro dimensiones del capital social que pueden tomar valores altos o bajos, y de cuya combinación resultan dieciséis situaciones a lo largo de un continuum de posibilidades: integración, conexión, sinergia entre instituciones e integridad organizativa. En el nivel micro la *integración* es definida como las relaciones que unen a un individuo con otros de su comunidad y la *conexión* como la participación de los individuos en redes extracomunitarias y su implicación con las instituciones de su comunidad. En el nivel macro, la *sinergia entre instituciones* se refiere a las relaciones entre sociedad civil y Estado y la cooperación entre instituciones públicas y privadas; y la *eficiencia organizacional* a la capacidad,

competencia y credibilidad de las instituciones, y la eficiencia de la burocracia administrativa para abordar el cambio institucional.

Partiendo de este diseño, en el marco de la Evaluación Final de la Iniciativa Comunitaria LEADER II y el Programa PRODER en Andalucía, Garrido y Moyano (2003) han hecho operativo este concepto definiendo como indicadores de integración intracomunitaria la confianza entre vecinos y participación en proyectos colectivos y de conexión intracomunitaria la identidad comarcal y la confianza en instituciones. Del mismo modo, se ha valorado el ambiente institucional a partir de la sinergia institucional, entendida como la cooperación en asociaciones y la cooperación entre instituciones y la eficiencia organizativa como la competencia y eficiencia de las instituciones. De la consulta a través de cuestionario de 365 personas que formaban una muestra estratégica del territorio rural andaluz, se concluye con una percepción sobre el capital social de las comarcas LEADER y PRODER de Andalucía. Dichas comarcas cuentan actualmente con niveles medio-bajos de capital social, aunque es evidente que los programas han servido para poner en marcha nuevas fuentes de capital social.

Este modelo-síntesis pone de manifiesto que las políticas públicas diseñadas de arriba-abajo interactúan con los intereses y preferencias de la sociedad civil dando un significado distinto a dichas políticas del que carecían en el momento de su diseño. De la observación de esta interacción, se han realizado diferentes interpretaciones: para algunos autores el nivel de intervención del Estado en la economía es inversamente proporcional al esfuerzo de la sociedad por crear capital social; para otros, el Estado puede impulsar un ambiente estable, progresivo y predecible en el cual es posible que una sociedad civil emerja y florezca. Desde este punto de vista el Estado también es capaz de inducir capital social, lo que es especialmente relevante en iniciativas de desarrollo económico de sociedades pobres, en las que hay muchos obstáculos para avanzar en beneficio mutuo entre el Estado y la sociedad.

Por consiguiente, el desarrollo de un territorio, de una comunidad rural, dependerá en gran medida en la forma como se resuelvan los dilemas de ambos enfoques (Top-down y Botton-up), y por tanto, de la existencia de capital social la sociedad civil (Capital Social Cívico), entendido como las redes de interacción y participación de sus actores sociales; y el capital social de los poderes públicos (Capital social Gubernamental),

tanto por su capacidad de formar partenariado entre los distintos niveles del estado y las instituciones locales.

Para conseguir un desarrollo económico sostenible esta interacción debe de ser dinámica: en el caso del desarrollo ascendente los lazos intensivos intra-comunitarios debe empezar a coexistir con los más extensivos, redes extra comunitarias, y al mismo la cooperación entre instituciones debe venir acompañada por una labor eficiente y una burocracia que facilite el proceso.

La implicación más importante de este modelo es que ayuda a identificar el origen de algunos de los elementos políticos más importantes en la economía del desarrollo: cómo los Estados y las agencias externas pueden ser una fuerza positiva en las vidas de millones de gentes que viven en la pobreza o en situaciones de fuerte ajuste estructural, como es el caso de los PECO.

1. 2.- Análisis de la PAC y de la emergente Política de Desarrollo Rural bajo el enfoque del capital social: aportaciones al cambio institucional en el medio rural.

La reciente revisión intermedia de la Política Agrícola Común pone de manifiesto una situación difícil en los próximos años, tanto por tratarse de una política en cuestionamiento (supone cerca del 50% del presupuesto europeo) como por plantear un

escenario complejo de integración de los países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea a causa de las especificidades del sector agrícola en estos países. La ampliación a los PECO llevará consigo un aumento de la superficie de tierras agrícolas superior al 40%. En muchos de estos países, la agricultura sigue interpretando el papel principal tanto para amortizar la subida del paro como para mantener cierta estabilidad social.

Plantear un escenario en el que la PAC sea el elemento condicionante de una adecuada adhesión, podría conducir a una situación insostenible. Resulta evidente que esta política no puede por sí sola ser el único instrumento de desarrollo rural, pues si bien la multifuncionalidad agrícola contribuye eficazmente al desarrollo rural, no es una respuesta suficiente, hay otros sectores que deben ser movilizados para conseguir un desarrollo sostenible, diversificado y equilibrado de la sociedad rural.

Aunque las sucesivas reformas de la PAC han dejado ver el carácter continuista de esta política, se han dado pasos que son de carácter irreversible y que marcan una tendencia clara en el futuro. Con la revisión intermedia de la PAC, las ayudas dejan de ser compensatorias para poder ser moduladas en su cuantía. Además para recibir las ayudas, a los agricultores se les exigirá una serie de compromisos de carácter medioambiental, de calidad de las producciones, de sanidad en el consumo alimentario y de seguridad laboral. Por otro lado se introduce de forma gradual y dejando un amplio margen a los Estados miembros el desacoplamiento de las ayudas. Este escenario ofrece una buena oportunidad para hacer política agraria en cada país, y en su caso a las Comunidades Autónomas. (Moyano, 2003).

Al hacer una reflexión de las aportaciones de la CAP a la creación de capital social, se percibe que no está orientada a la creación de capital social. Se sustenta sobre una red con altos valores de integración, en la que prevalecen los intereses agrarios con escasas posibilidades de conexión con otros sectores sociales, y por consiguiente, con pocas probabilidades de que conduzca a una renovación institucional en la sociedad rural.

Sin embargo, los recientes cambios van a suponer, a medio plazo, un trasvase de recursos del primer al segundo pilar de la PAC, también llamado de desarrollo rural (que no hay que confundir con la Iniciativa Comunitaria LEADER). Estos recursos

están destinados también a los agricultores, aunque en sus modelos de producción deberán incorporar nuevos objetivos, aquellos que demanda la sociedad (calidad y seguridad de los alimentos, respeto medioambiental, bienestar animal, diversificación rural, etc.).

Cabe preguntarse qué margen de maniobra tiene la emergencia de una política de desarrollo rural basada en la filosofía LEADER después de la revisión intermedia de la PAC y a las puertas de la ampliación comunitaria. En primer lugar, somos conscientes de la existencia de cierto consenso comunitario en la necesidad de avanzar hacia una política más rural, aunque existen diferencias notables entre la receptividad para hacerlo entre países. Más que consensuar una nueva PAC a nivel comunitario, se avanza en la definición de lo que debería ser ésta, objetivo que queda en manos de las administraciones nacionales y regionales en función de su capacidad de articular programas regionales y comarcales de desarrollo rural.

Dadas las características del modelo de desarrollo rural andaluz (que se comenta más adelante), es importante detenerse en este momento para reflexionar qué aprendizaje se puede obtenerse de los casi 13 años de experiencia de aplicación de los Programas de Desarrollo Rural puestos en marcha a través de la Iniciativa Comunitaria LEADER y otros programas nacionales similares para diseñar las políticas regionales.

En primer lugar, existe la posibilidad de que los aspectos metodológicos probados con la Iniciativa puedan influir en la forma como se hace operativo el Reglamento de Desarrollo Rural, los programas de preadhesión y más concretamente, la formulación de las políticas de desarrollo rural de ámbito nacional y regional. Es decir, la Comisión y los Estados miembros deben facilitar y promover proyectos complejos que integren varias medidas de Reglamento de Desarrollo Rural (RDR) para generar valor añadido desde los territorios bajo un enfoque territorial, multisectorial, participativo e integrado. En segundo lugar, las posibilidades de los Países en proceso de adhesión se amplían al tener en cuenta además los programas de preadhesión. Según los Informes Anuales 2000 y 2001 del programa SAPARD, este programa ha ayudado a desarrollar la capacidad institucional en las administraciones centrales de los Países Candidatos. Sin embargo, no ha proporcionado experiencia suficiente de aplicación a nivel local y regional, ni de seguimiento para preparar a los funcionarios y a las comunidades rurales

en la puesta en marcha del RDR. Este enfoque permitiría también avanzar en este ámbito, dotando los programas de preadhesión de subprogramas territoriales desde los que se puedan elaborar planes estratégicos y se articulen los intereses del territorio.

Sin duda la aplicación de la Iniciativa Comunitaria LEADER Plus podría ser para los PECO un escenario adecuado para la adquisición de capacidades en el medio rural, la articulación de los intereses de la sociedad rural y la emergencia de una nueva institucionalidad que contribuya a los procesos de desarrollo.

2.- Elementos del modelo de desarrollo rural andaluz que pueden contribuir al desarrollo de los PECO. Aspectos metodológicos de la I.C. LEADER.

Andalucía ha puesto en marcha un modelo de desarrollo rural basado en la puesta en valor de los recursos endógenos y la participación activa de la población en las decisiones que afectan a su futuro. Esta experiencia, acumulada durante los diez últimos años, ha dado lugar a diferentes estrategias de diversificación económica en función de las características del territorio rural que se tratase. Es decir, el territorio ha sido uno de los principales factores de desarrollo, en él se han descubierto enormes potencialidades, tanto por sus recursos (naturales, patrimoniales, económico, culturales, etc.) como por el entramado de relaciones sociales que entrañaban: la emergencia de nuevos actores sociales (mujeres, jóvenes, discapacitados, neorrurales, empresarios turísticos) y la convivencia con actores sociales tradicionales (cooperativas del sector agrario, agricultores, empresarios del sector secundario y terciario, entidades públicas locales y supramunicipales...)

Actualmente, dicho modelo de desarrollo ha iniciado un proceso de apertura a través de la cooperación entre territorios rurales, tanto dentro de Andalucía (cooperación intraterritorial) como entre la Unión Europea, los Países en proceso de Adhesión y América Latina (cooperación internacional). Esta fase del modelo de desarrollo rural andaluz ha venido a llamarse “Tercera Generación de Desarrollo”, pues si bien ha sido impulsado desde Andalucía, ha utilizado como escenario y método experimentación la Iniciativa Comunitaria LEADER.

Durante el periodo 1992-1995 tuvo lugar la I.C. LEADER I, fue un “laboratorio” para la puesta en marcha de procesos de desarrollo rural con enfoque territorial, ascendente e integrado, y de ella se beneficiaron 9 territorios andaluces. A continuación, durante los años 1996 al 2000, se aplicaron la I.C. LEADER II y el Programa PRODER (a iniciativa del gobierno nacional), con el objetivo de “buscar la innovación” en cada uno de los territorios de aplicación; de estos programas se beneficiaron 50 comarcas rurales (toda la región andaluza excepto las capitales de provincia, zonas costeras con actividad turística y zonas agrarias de producción intensiva). El resultado ha sido la consolidación del modelo de desarrollo rural andaluz cuya imagen la conforman el TERRITORIO y el GRUPO DE DESARROLLO RURAL, y que además, ha integrado la perspectiva de género y la juventud en los procesos de desarrollo, con el fin de contribuir a la participación de las mujeres y el relevo generacional en el medio rural.

A partir del año 2001, paralelamente a la puesta en marcha de los programas LEADER Plus y PRODER de Andalucía, se definen una serie de instrumentos de cooperación que permiten que muchos de estos procesos de desarrollo trasciendan el ámbito comarcal en busca de masa crítica, es decir, otros territorios con problemáticas y objetivos similares, con los que poder definir metas más ambiciosas: definición de productos turísticos integrados, distintivos de calidad en zonas medioambientalmente protegidas, marcas territoriales de calidad, economías de escala para la expansión de las NTICs, comercialización conjunta, servicios integrados, desarrollo de metodologías de trabajo para el desarrollo de territorios rurales, etc. Dicho de otra forma, una vez alcanzado un nivel óptimo de diversificación económica y una articulación socioeconómica suficiente, se emprenden acciones colectivas que superan el ámbito comarcal de los procesos de desarrollo para entrar en dinámicas de cooperación de geometría variable. Entre los instrumentos de cooperación cabe destacar: red RURALE, los Grupos de Cooperación dentro de la Iniciativa Comunitaria LEADER II, red RURAL-MED, etc.

La sociedad y el medio rural de los PECO son bastante similares a los de Andalucía, tanto por sus características socioeconómicas, cuenta con un nivel de industrialización bajo comparable al de los países del sur de Europa y a diferencia de altos niveles de industrialización de los países del centro de Europa; como por el peso relativo del sector primario, ya sea en su aportación al PIB nacional como por el alto porcentaje de mano de obra que emplea. Cabría esperar que la puesta en marcha de programas similares a la

Iniciativa Comunitaria LEADER contribuirán de forma decisiva a la reestructuración socioeconómica y el cambio institucional.

MODELO DE DESARROLLO RURAL ANDALUZ

Fases

Resultados

Entre los elementos más novedosos aportados por la Iniciativa Comunitaria LEADER se encuentran los siguientes. Estas reflexiones surgen de la experiencia obtenida a partir de las Evaluaciones Finales de la Iniciativa Comunitaria LEADER II y del programa PRODER en Andalucía:

- **Utilizar como marco de aplicación del programa el territorio: lo local.**

El territorio sobre el que se ha aplicado el programa no ha sido definido por su tamaño ni por su estructura administrativa, sino por su *capacidad de autogestión y autogobierno*. Por consiguiente, se han utilizado elementos identitarios, geográficos e históricos para su definición, que refuerzan su estructura interna social, sobre la que se sustentará cualquier otra actividad económica. Estas zonas han tenido coherencia y masa crítica suficiente en lo que se refiere a recursos humanos, financieros, políticos y económicos, de modo que ha sido posible la emergencia de una estrategia de desarrollo viable a partir de la puesta en valor de los recursos endógenos.

El enfoque territorial, al entender el territorio como un factor estratégico de desarrollo, ha sido adecuado para promover procesos de desarrollo en el medio rural por diferentes motivos, que son situaciones comunes con los PECO. En primer lugar, en el medio rural sus habitantes poseen un fuerte sentido de pertenencia al territorio, relacionado con su identidad geográfica, histórica y cultural; además, en este entorno la interacción entre hombre-naturaleza-cultura ocurre con mayor intensidad, y la agricultura, fruto de esta interacción sigue siendo la principal actividad, la principal fuente de conocimiento local y de depósito de esa cultura. En segundo lugar, el medio rural posee una débil densidad de población lo que dificulta la reconstrucción del tejido económico local. En las últimas décadas ha experimentado una pérdida continua de recursos humanos, por envejecimiento, pérdida de población activa en el sector agrario y éxodo de la población joven y los actores sociales más dinámicos, que han emigrado a zonas urbanas en busca de nuevas posibilidades de empleo. El enfoque territorial permite actuar más directamente sobre el factor humano, una de las principales debilidades del medio rural. El entorno rural posee también una débil densidad institucional, erosionada por la pérdida de recursos humanos, y por tanto, por la pérdida de actividad y capacidad de negociación de sus formas de organización. Las instituciones del medio rural han mostrado una apatía creciente, fruto de la decadencia de su principal actividad, la agricultura, en la última década. Esta situación ha contribuido a la desarticulación socioeconómica y pérdida de confianza para creer en el desarrollo basado en sus propios recursos.

A modo de resumen, el enfoque territorial permite el fortalecimiento de la sociedad en sus aspectos sociales, económicos y políticos: a través de la reconstrucción del tejido socioeconómico en base a la identidad territorial en un proceso similar al movimiento social, que pone de manifiesto su capacidad de construir una nueva realidad; a través de la generación de nuevas actividades socioeconómicas y la integración del sector productivo en el ambiente social existente; y a través de un sistema político local, más democrático y cercano al ciudadano, al que se le atribuyen funciones como el bienestar y el empleo de la sociedad local.

- **Utilizar la adquisición de capacidades para la identificación de nuevos actores sociales y la reconstrucción de la red social local.**

Las primera fase de la Iniciativa ha consistido en la organización de los principales interesados en participar en el desarrollo del territorio, en un proceso de estructuración voluntaria y abierta previa a la aplicación del programa, lo que ha permitido en numerosas ocasiones, la reconstrucción de la red social local en base a los intereses plurales de la sociedad local y la identificación de recursos endógenos infrautilizados.

Esta primera fase ha tenido como objetivo la elaboración de un Plan de Desarrollo Endógeno para el territorio, que describa las necesidades reales de sus habitantes. El instrumento ha sido la *planificación estratégica*, a partir del análisis estratégico del territorio (matriz DAFO) y la identificación de los aspectos positivos (Fortalezas) y negativos (Debilidades) de un territorio, a la vez que considera la relación de éste con su entorno (Amenazas y Oportunidades). Esta metodología prioriza a participación de los agentes socioeconómicos en el diseño y ejecución de las distintas actuaciones; el ámbito de aplicación se define a escala comarcal y contempla los distintos sectores (económicos, sociales, políticos y culturales) presentes, potenciando la cooperación entre ellos. Por último, esta metodología, permite integrar la perspectiva de género en todas las esferas de la vida, en todos los niveles de intervención y en todas las fases de programación.

- **Priorizar el enfoque ascendente, persiguiendo la participación de los agentes locales en la definición, puesta en marcha, ejecución y evaluación de la Iniciativa.**

Asumir que los procesos de desarrollo con enfoque territorial tienen una importante componente social, nos conduce a profundizar en los mecanismos y las condiciones en la que tiene lugar la *participación activa* de la población y la mejora del margen de maniobra existente para articular sus intereses.

Bajo el enfoque ascendente, el desarrollo local es definido como una construcción social, que transcurre por fases consecutivas de emergencia, estructuración de fuerzas y organización de los actores sociales, asemejándose en gran medida a las características de los movimientos sociales. En la primera de estas fases tiene lugar la toma de conciencia por actores iniciadores de la necesidad de desencadenar una situación de

cambio y en la segunda son cruciales los procesos por los que los individuos se implican en la acción colectiva. Para ello, será necesario que dichos actores tengan algún factor en común que permita cierta continuidad en la construcción de una nueva realidad. Una vez demostrado el beneficio comunitario de la definición de objetivos comunes, la continuidad de las acciones emprendidas se consigue a través de la emergencia de estructuras organizativas con representatividad para los actores sociales y credibilidad ante instituciones públicas y privadas.

La emergencia de redes sociales por las que los actores sociales persiguen objetivos comunes, y las normas y valores propios que circulan por esa red, constituye un nuevo recurso para el desarrollo de la comunidad, y es entendido como una nueva forma de capital de las comunidades, el capital social. Con este objetivos se han puesto en marcha numerosas actuaciones de sensibilización, formación y participación (foros de debate, mesas sectoriales, comités consultivos, grupos informales de trabajo...) para asegurar que los resultados respondan a las necesidades de la población local y contribuir a la sostenibilidad de los procesos de desarrollo iniciados.

- **Los Grupos de Acción Local como resultado de la institucionalización de la participación en los programas de desarrollo rural.**

Los Grupos de Acción Local son entidades colectivas mixtas públicas-privadas, motivadas por el desarrollo de su territorio, capaces de organizar y planificar un proceso de desarrollo participado por la población local. Han sido los responsables de la gestión de la I. C. LEADER y de otras iniciativas comunitarias, nacionales y regionales, con objeto de contribuir a la diversificación de actividades en el medio rural y la puesta en marcha de procesos de desarrollo rural. Su presencia en los territorios rurales ha estado ligada al marco temporal de los programas de desarrollo y a una dotación presupuestaria fija cofinanciada por los gobiernos nacionales, regionales y locales, además de por la iniciativa privada.

La fórmula jurídica adoptada por estas nuevas instituciones ha sido la asociación, por lo que han estado abiertos a la participación de todos los ciudadanos en sus asambleas, y en sus órganos de decisión previa elección democrática de los asociados. Han contado, además, con un procedimiento de gestión y unos criterios de selección de proyectos

transparentes y conocidos por todos los ciudadanos, lo que ha contribuido a aumentar su credibilidad y la confianza que a éstos le ha merecido. En Andalucía, se han convertido en una estructura para el consenso y negociación de los territorios con otras instancias administrativas, siendo reconocidos por el gobierno regional como Entidades Colaboradoras de la Administración.

Entre los logros que se le atribuyen se encuentran haber mejorado el conocimiento y la confianza entre actores sociales, tanto entre el sector público y privado, como entre la sociedad y sus representantes políticos y sectoriales, y los ciudadanos entre sí. Así por ejemplo, ha sido la primera vez que el sector público y privado para codirigir el desarrollo del territorio.

La emergencia de esta nueva institucionalidad es el resultado de la cristalización de la acción colectiva como consecuencia de estar inmersos en una sociedad de mercado, en la que es necesario tener cierta capacidad de negociación y acceso a otro tipo de recursos (humanos, económicos, financieros...). A ello ha contribuido la existencia de prioridades en la agenda política para que el medio rural tenga presencia en el ámbito comunitario e internacional para negociar aquellas decisiones que afectan al medio rural. Los Grupos de Acción Local participan en redes de ámbito regional (en Andalucía los 50 Grupos de Desarrollo Rural pertenecen a la Red Andaluza de Desarrollo Rural, ARA), y así se conforman la red de redes en el ámbito nacional y comunitario.

El actual proceso de globalización, como emergencia de un sistema político y económico mundial, está suponiendo para la estructura social una mayor heterogeneidad de instituciones y mayor complejidad de interrelaciones. En cuanto al reparto del trabajo político, ha supuesto también, nuevos niveles supranacionales de toma de decisiones y una valoración creciente del gobierno local dada su proximidad al ciudadano y la necesidad de atender sus necesidades básicas. Los Grupos de Acción Local, a través de su participación en redes son la interfase entre lo local y lo global.

Lejos de pensar que la sociedad rural/local esta abocada al determinismo económico, este planteamiento deja cierto margen de maniobra para que los territorios rurales reaccionen a los procesos globales y puedan influir sobre ellos. Más aún, los patrones institucionales, normas y valores sociales propios del medio rural (capital social) actúan

como filtro de los procesos que tiene lugar fuera del ámbito local, y han demostrado su capacidad para establecer pautas de desarrollo económico y social de carácter relativamente autónomo. Esto evidencia que los procesos de reestructuración no tienen un carácter puramente económico y dependen en buena parte del conocimiento y capacidades de los habitantes locales, aspecto que es crucial para los países en proceso de reajuste económico como los PECO.

- **Estrategias de desarrollo integradas e innovadoras.**

El programa ha permitido definir itinerarios de actuación, de forma participada y ordenada, a través de un proceso de planificación estratégica. A través de la ejecución de diferentes acciones del programa han emergido estrategias de adaptación o de no adaptación al nuevo marco de oportunidades que ofrece la política comunitaria y la política regional. En las estrategias de adaptación, las consecuencias más inmediatas han sido la diversificación de actividades económicas, el establecimiento de vínculos sinérgicos entre sectores y la innovación en base a nuevos productos, servicios y formas de organización.

Existen motivos suficientes para pensar que la emergencia de estrategias de adaptación depende de la existencia de más o menos capital social, es decir de cierta capacidad de organización y actuación conjunta de los agentes sociales del territorio.

Para la mayor parte de estos territorios rurales, la estrategia de adaptación ha supuesto entender que la agricultura no podría ser el único sustento de la actividad económica rural, y por tanto, era necesario compaginar la agricultura con otras actividades. Esta decisión política, asumida y liderada inicialmente por los organismos internacionales ha desencadenado un esfuerzo continuo y sinérgico de las comunidades rurales por asumir nuevas funciones y actividades atribuidas al medio rural. El proceso ha sido entendido, en algunos territorios como Andalucía, como una revolución silenciosa, reconstruyéndose el tejido socioeconómico a partir de los recursos de su territorio.

3.- Instrumentos para la transferencia de resultados: la cooperación y el trabajo en red.

La cooperación territorial entre áreas rurales puede ser un elemento estratégico para la convergencia de los PECO, aprovechando el aprendizaje acumulado en los territorios rurales comunitarios durante la última década. La participación en los Grupos de Cooperación puestos en marcha a través de la Iniciativa Comunitaria LEADER + y en la red RURALE para la cooperación entre territorios rurales de Europa y América Latina son las dos alternativas que se presentan en este artículo. Ambas iniciativas profundizan en los beneficios del desarrollo territorial y las aportaciones que podrían hacerse en la primera etapa de adquisición de capacidades en los territorios rurales PECO.

3.1.- El modelo de cooperación territorial andaluz.

Andalucía ha elevado la cooperación a un objetivo general de su planificación estratégica. Con ello, se pretende que los territorios que se encuentren ejecutando alguno de los programas de desarrollo en vigor, es decir, LEADER Plus y PRODER, cooperen entre sí, según afinidades en las orientaciones temáticas de desarrollo de su territorio. En este sentido, la cooperación se articulará en torno a un tema común (aspecto aglutinante) que caracteriza la estrategia de desarrollo los Grupos de Cooperación.

A diferencia de lo ocurrido en la fase anterior, el modelo Andaluz se caracteriza por una fórmula específica de cooperar, a través de una “Asociación de Grupos”, que generará acciones comunes concretas que complementen sus Estrategias territoriales de Desarrollo. Se produce de esta forma la institucionalización de la cooperación entre territorios rurales a través de los Grupos de Cooperación.

Con este modelo tiene como objetivos específicos: extender el beneficio de la cooperación a toda Andalucía; coordinar e imbricar toda la estrategia de Cooperación de Andalucía; integrar la Cooperación dentro de la estrategia de cada Grupo de Desarrollo Rural; considerar la obligación de Cooperar como un valor añadido al programa propio y hacer que la Cooperación se convierta en una Plusvalía para los Grupos. Y de forma

operativa, pretende obtener masa crítica para que las iniciativas sean viables; buscar economías de escala para optimizar medios y recursos; complementar las estrategias territoriales y crear un clima apropiado para que surjan nuevos emprendedores rurales.

En el nuevo modelo de Cooperación se nutre de recursos procedentes del programa PRODER de Andalucía y, por otra, un Eje Prioritario “Cooperación” en el Programa Regional “LEADER Plus” de Andalucía.

El proceso de toma de decisiones dentro del Grupo de Cooperación se realiza con un procedimiento homologado, ágil y eficaz, pero la gestión le corresponde al Grupo Coordinador. El Grupo Coordinador asume las funciones de coordinar, convocar, dinamizar, difundir, interaccionar, representar, etc.

El funcionamiento de los Grupos de Cooperación queda regulado en el procedimiento de gestión aprobado por la Dirección General de Desarrollo Rural, en el que se establecen dos órganos administrativos para la gestión y toma de decisiones denominados Consejo General de Cooperación y Comisión Técnica. El Consejo General de Cooperación esta formado por un presidente, un vocal por cada GDR miembro del Grupo de Cooperación y un secretario. Algunas de las funciones de este órgano son dirigir el Grupo de Cooperación, definir las prioridades de actuación del grupo, establecer la baremación de los proyectos, proponer la incorporación de nuevos grupos o entidades, decidir sobre la concesión o denegación de subvenciones y realizar un seguimiento del Proyecto de Cooperación. La Comisión Técnica de Cooperación está formada por el gerente del Grupo Coordinador, un vocal por cada GDR miembro del Grupo de Cooperación y un secretario. La Comisión Técnica es el órgano que ejecuta el Proyecto de Cooperación, y sus funciones son informar de cuestiones al Consejo General de Cooperación, valorar las solicitudes de subvenciones, proponer criterios de valoración de los proyectos, informar de la incorporación de nuevos socios o de las bajas de miembros, etc.

En Andalucía existen siete Grupos de Cooperación, cada uno de ellos responde a un tema de interés común para los GDR (Aspecto Aglutinante). Las Estrategias de Desarrollo de los Grupos que forman parte del Grupo de Cooperación son coherentes

con el Proyecto de Cooperación que han definido. Parten, por lo tanto, de realidades diferentes aunque con metas / objetivos... fines comunes por los que trabajar.

Los Grupos Cooperación de Andalucía son los siguientes:

A2 Acercamiento de las nuevas tecnologías a la población rural para romper situaciones endémicas de aislamiento. ACERCA

- **Objetivo:** Fomentar el desarrollo de las zonas rurales a partir del uso de las nuevas tecnologías, y así "romper barreras".
- **Estrategia:** Conseguir masa crítica; conseguir metodologías para el buen uso de las TIC; generar herramientas de alfabetización, formación, dinamización; y equiparar al medio rural en servicios y posibilidades a los lugares urbanos gracias a nuevas tecnologías.
- **Resultado:** El proceso está en un momento de arranque y asimilación de ideas comunes entre los socios, paso previo para que surjan proyectos comunes. Se van a fomentar proyectos en los que participen todos los Grupos.

B. Mejora de la calidad de vida de las zonas rurales. HABITAT RURAL

- **Objetivo:** Mejorar la calidad de vida de territorios que pierden población, de baja densidad, con gran incidencia de colectivos desfavorecidos (inmigrantes, jóvenes desempleados) y grandes necesidades de servicios a la población.
- **Estrategia:** Crear masa crítica para abordar proyectos integrales.
- **Resultado:** Experiencias piloto en diseño.

C. Valorización de los productos locales, en particular, facilitando el acceso al mercado de las pequeñas estructuras de producción mediante actuaciones de tipo colectivo. COLUMELA.

- **Objetivo:** Puesta en valor de los territorios a través de sus productos y servicios de calidad.
- **Estrategia:** Búsqueda de calidad sectorial y calidad territorial.
- **Resultado:** Red de la Marca de Calidad Territorial (11 GDR)

C4 Integración de la actividad productiva del territorio aprovechando sus características diferenciales. ACEQUIA

- **Objetivo:** Valorizar la producción agropecuaria local a partir de los recursos potenciales, con características diferenciales, no suficientemente aprovechados mediante la reorientación y aumento de su valor añadido.
- **Estrategia:** Diseño de modelos de reorientación de los sistemas agrarios; agua como moldeadora del paisaje; ganadería y trazabilidad y comercialización de productos agrarios.
- **Resultados:** Mejora de la calidad de vida, la conservación de los recursos naturales, la orientación de los cambios tecnológicos e institucionales de tal forma que, aseguren un

sistema económicamente viable y socialmente aceptable para las presentes y futuras generaciones.

D. Valorización de los recursos naturales y culturales, incluida la de las áreas de interés comunitario en el marco NATURA 2000. EL PATRIMONIO DE TU TERRITORIO.

- **Objetivo:** Generar una dinámica de desarrollo económico integral que parta de la puesta en valor de los recursos naturales e histórico-culturales de las comarcas que forman el Grupo de Cooperación.
- **Estrategia:** Crear una metodología y una estructura común para crear una Marca Territorial de Calidad a partir del conocimiento de ese patrimonio natural y cultural, su posterior puesta en valor mediante proyectos y la calidad en la gestión de dichos proyectos de valorización.
- **Resultados:** Abordar el diseño, la formación de recursos humanos y el intercambio de experiencias y el surgimiento de proyectos concretos beneficiosos para todos los territorios con el respaldo de la política local.

D5 Aprovechamiento de las singularidades geográficas y ambientales determinantes del territorio como factor enriquecedor de sus potencialidades. NUEVOS TERRITORIOS

- **Objetivo:** Favorecer el desarrollo endógeno a partir de las singularidades geográficas de cada territorio mediante la recuperación y valorización de recursos naturales, patrimoniales y degradados, y la puesta en valor de los productos y servicios locales vinculados con dicha singularidad.
- **Estrategia:** A. En relación con la recuperación y valorización de los recursos naturales, patrimoniales y de los espacios degradados, así como sus usos alternativos, se pretende actuar sobre: turismo y actividades de ocio; nuevas tecnologías, puesta en valor del patrimonio histórico cultural y natural; nuevas industrias del agua; energías renovables; recuperación de espacios degradados por actividades antrópicas.
B. En relación con la valorización de los productos y servicios derivados y relacionados con la singularidad geográfica: apoyo a la transformación, comercialización y promoción de los productos y servicios derivados de la Singularidad Geográfica; fomento de líneas alternativas de productos específicos de calidad y/o ecológicos; marketing e imagen corporativa de los productos y servicios valorizados: oferta-demanda; e introducción de las nuevas tecnologías.
- **Resultados:** El proceso está en un momento de arranque y asimilación de ideas comunes entre los socios, paso previo para que surjan proyectos comunes. Una vez en marcha se van a fomentar proyectos de carácter productivo, fundamentalmente, que favorezcan la acción en común entre territorios.

D6 Reorientación de las economías comarcales utilizando sus recursos endógenos y potenciando actividades emergentes. NATURES

- **Objetivo:** Desarrollo e implementación de Sistemas de Análisis Territorial Sostenible con capacidad de previsión y anticipación de problemas que faciliten la puesta en marcha de

instrumentos de gestión, con un componente medioambiental, que favorezca un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos y actividades emergentes en el ámbito de influencia de espacios naturales protegidos.

Estrategia: La estrategia está basada en torno a la figura “espacios naturales protegidos” como elemento aglutinador de todos los territorios.

- **Resultado:** A corto plazo el resultado esperado es la implementación de las nuevas tecnologías como herramienta para asegurar el desarrollo de los territorios y de las acciones propuestas en el Grupo de Cooperación. A largo plazo la definición de Sierra Morena Cordobesa como producto turístico.

3.2.- El trabajo en red: RURALE.

América Latina se encuentra hoy con retos similares a los que ocupa a Europa, propiciar una renovación institucional en el medio rural con el objetivo de asegurar que las políticas públicas, y en concreto, aquellas que inciden en el medio rural, responden a las necesidades reales de sus habitantes. Bajo lo que se ha denominado el desarrollo humano y sostenible, confluyen diferentes enfoques que priman la participación de la población como protagonistas de los procesos de desarrollo que se pongan en marcha y enfoques territoriales que aprovechan los recursos existentes en el territorio.

Tanto Europa como América Latina cuentan con una experiencia amplia y enormes posibilidades de intercambio de experiencias concretas. Unir a este escenario los PECO, amplía el espectro territorial y la diversidad de situaciones existentes en el medio rural, aunque éstos guardan grandes semejanzas con los países del sur de Europa. En cualquier caso, incorporar nuevos territorios a esta red, aumenta las oportunidades de cooperación y ofrece la posibilidad de acelerar la adquisición de capacidades en aquellos territorios que carecen de experiencia previa.

En este contexto, RURALE surge con el objetivo de crear, a partir del aprendizaje mutuo y el trabajo en común, nuevos instrumentos de Desarrollo Rural Participativo, adecuados a las distintas realidades de cada continente y articuladores de un enfoque territorial ascendente, innovador, integrador y sostenible. En la reciente andadura de esta red, este objetivo general se ha concretado en objetivos específicos que subrayan la

importancia de articular mecanismos de comunicación entre las instituciones y personas que trabajan en red por el desarrollo rural en América Latina y Europa y promover actividades de intercambio en el ámbito de la investigación y la formación. Con ello se pretende profundizar en la coordinación pública y privada para identificar, promover y ejecutar proyectos participados por los miembros de la red.

4.- Conclusiones

1. A pesar de concluir esta comunicación con los instrumentos de transferencia de resultados con que cuenta el modelo de desarrollo rural andaluz, no se pretende hacer entender que la participación de los PECO sea suficiente para solventar sus propios problemas. No se trata de “empezar la casa por el tejado”; los PECO deberá tener la oportunidad de aplicar la Iniciativa Comunitaria LEADER, experimentar este método de trabajo y obtener sus propios resultados a corto y medio plazo. Las citadas herramientas de cooperación podrían facilitar, en todo caso, la adquisición de capacidades en la fase inicial del proceso.

Al mismo tiempo, somos conscientes de que queda muy poco espacio en el ámbito comunitario para definir políticas de desarrollo que generen capital social. La PAC es una política inmovilista, y pese al reciente cambio de rumbo, presenta escaso margen de maniobra para la consolidación de una Política de Desarrollo Rural. El panorama político se complica con las exigencias internacionales de liberalización y el esfuerzo presupuestario necesario para la incorporación de los PECO.

2. La sostenibilidad territorial de las áreas rurales va a depender del dinamismo y capacidad de organización de sus actores sociales. El capital social, en forma de identidad territorial, participación en redes, colaboración institucional y cooperación territorial, aumenta el alcance de los procesos de desarrollo.
3. LEADER II ha creado capital social. Ésta ha sido una Iniciativa innovadora por el método de trabajo y el tipo de actuaciones que pone en marcha. En este sentido sería conveniente que sus principios fueran tenidos en cuenta en el diseño de políticas

más tradicionales que intervienen en el medio rural y en los propios programas de adhesión.

4. Los PECO, por su historia, por sus características de organización socioeconómica y política, se encuentran en un importante proceso de ajuste estructural, lo que subraya la importancia de introducir elementos integradores que corrijan estos desequilibrios. En estos países, el desarrollo y la convergencia a la UE pasa inevitablemente por un proceso de reestructuración económica y cambio institucional que afecta a toda la sociedad, y en el que la sociedad rural puede hacer una importante aportación vía diversificación económica, articulación de los intereses locales y emergencia de nuevas instituciones.

5.- Bibliografía.

Comisión Europea (2001) Sapard Annual Report – Year 2000. Report from the Comisión to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and de Committee of the Regions. COM (2001)341 final.

Comisión Europea (2003) Instrumento agrícola de preadhesión SAPARD.
<http://www.europa.eu.int/scadplus>

Comisión Europea (2002) “Enlargement of European Union. Candidate countries in facts and figures. Eurostat.

Consejería de Agricultura y Pesca. (2002) Programa Regional de la Iniciativa Comunitaria LEADER Plus. Periodo 2000-2006.

Consejería de Agricultura y Pesca (2002) Programa Regional del PRODER de Andalucía. Periodo 2000-2006.

Garrido, Fernando E. y Moyano, Eduardo. (2002) “Capital Social y desarrollo en zonas rurales. Un análisis de los programas LEADER II y PRODER en Andalucía”. Revista Internacional de Sociología, n 33, Septiembre-Diciembre, 2002, pp. 67-96.

Guzmán Guerrero, M., Cobacho Vargas, A. y Martínez Navarro, E. (2001) Evaluación Final de la Iniciativa Comunitaria LEADER II. En proceso de publicación.

Guzmán Guerrero, M., Cobacho Vargas, A. y Martínez Navarro, E. (2001) Evaluación Final del Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica, PRODER.. En proceso de publicación.

Massot, Albert. (2003) “La PAC que necesitamos. (En algunos apuntes...)” Documento presentado en el marco del Libro Blanco de la Ley de Agricultura.

Moyano Estrada, Eduardo. (2001) “Sobre el concepto de capital social y su utilidad para el análisis de los procesos de desarrollo”. Reflexiones a partir del artículo de Michael

Woolkcock M. (1998): “Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework”, en *Theory and Society* nº 27, pp 151-208.