

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y COMUNICACIÓN

TESIS DOCTORAL



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

LA INNOVACIÓN COMO EJE ESTRATÉGICO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL
EN LA REGIÓN TRANSFRONTERIZA DE BRAGANÇA Y ZAMORA

Doctoranda:

Cláudia Maria Fileno Miranda Veloso

Director:

Doctor D. José Manuel del Barrio Aliste

SALAMANCA, JUNIO DE 2012



Universidad de Salamanca
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Sociología y Comunicación

TESIS DOCTORAL:

LA INNOVACIÓN COMO EJE ESTRATÉGICO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN
LA REGIÓN TRANSFRONTERIZA DE BRAGANÇA Y ZAMORA

Presentada por:

Cláudia Maria Fileno Miranda Veloso

Dirigida por:

Doctor D. José Manuel del Barrio Aliste

SALAMANCA, JUNIO DE 2012



TESIS DOCTORAL:

**LA INNOVACIÓN COMO EJE ESTRATÉGICO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL
EN LA REGIÓN TRANSFRONTERIZA DE BRAGANÇA Y ZAMORA**

Tesis a presentar en la Facultad de Ciencias Sociales por **Cláudia Maria Fileno Miranda Veloso** para optar al grado de Doctor por la **Universidad de Salamanca**.

DIRECTOR:

Profesor Doctor José Manuel del Barrio Aliste de la Universidad de Salamanca.

SALAMANCA, JUNIO DE 2012

A mis padres, por ser los mejores.

A Francisco y Pedro, mis queridos sobrinos.

A Bruno, por muchas y buenas razones.

AGRADECIMIENTOS

A pesar de la naturaleza individual de este trabajo, varios fueron aquellos que contribuyeron, de una forma o de otra, en su concretización y sin la ayuda de los cuales este esfuerzo y esta obra no se habrían concluido con éxito.

Quiero por eso agradecer, con la más sincera amistad, a todos cuantos me abrieron las puertas y que forman parte integrante de este trabajo.

Me gustaría que quedara patente un particular agradecimiento a todas las personas que me han ayudado en la realización de esta tesis doctoral y, en concreto, al desarrollo del trabajo de campo. Sirvan estas líneas para agradecer a CORANE, en particular a sus técnicos Francisco Pires y Sandra Sacramento y a ADATA, en particular a su gerente José María Polo, por la asistencia en la recogida de la muestra y selección de los datos necesarios para la investigación. Por otra parte agradecer a los promotores de los proyectos estudiados, por toda la disponibilidad en la recogida de los datos. Y muy especialmente, a mis buenos amigos: Luís Gonçaves por su preciosísima ayuda en la preparación del texto y por el cuidado y competencia en el tratamiento de las figuras; a Miguel Vaz Pinto, por el excelente y sabio apoyo en la elaboración de los mapas.

A todos los profesores del programa del doctorado, manifiesto mi gratitud por las enseñanzas que, sin duda, han enriquecido este trabajo y a todos los amigos y compañeros del curso, en especial a Mercedes, por el compañerismo y amistad demostrados a lo largo del curso.

También quiero agradecer al Instituto Politécnico de Bragança, en particular a su presidente, el Profesor Doctor Sobrinho Teixeira y a la Escola Superior de Tecnologia e de Gestão, a su director el Profesor Doctor Albano Alves, por todos los apoyos y facilidades concedidas durante el curso y por el patrocinio en la impresión de esta tesis. Agradecer asimismo, al Departamento de Economía y Gestão (DEG), a su coordinadora y gran amiga, la Profesora Doctora Ana Paula Monte por el ánimo y disponibilidades concedidas para compaginar la actividad de docencia con este trabajo. A la Profesora Doctora Paula Odete Fernandes, ex-coordinadora del DEG y mi especial amiga, por su valiosísima ayuda en el tratamiento de los gráficos, por las conversaciones sobre desarrollo regional y en el dominio de la estadística que me han beneficiado, con quien

aprendí y recibí desafíos, por toda su dedicación, orientación y todo el incentivo proporcionado a lo largo de este proyecto, mi gran agradecimiento. Un agradecimiento particular, al Profesor Doctor Francisco Cepeda por las sabias y enriquecedoras tertulias y oportunas orientaciones en materia de economía regional.

Una palabra de gratitud a Sandra Moura, especial amiga de todas horas, por su excepcional y siempre disponible ayuda, por sus enseñanzas y por el apoyo moral transmitido, en particular en los momentos más difíciles.

Por otra parte, quiero expresar un cálido agradecimiento a toda mi familia, por su apoyo y por haberme animado durante el tiempo que he trabajado en mi doctorado y en esta tesis doctoral. En especial, a mis padres por su apoyo incondicional, particularmente a mi madre, por la manera tan peculiar de mostrar su afecto y a su imprescindible ayuda. A mis hermanos por toda la fuerza, por el ánimo y por los éxitos que siempre me incentivaron a alcanzar. A Bruno, mi marido, le agradezco estar siempre a mi lado, su aliento, su comprensión, su abnegación y el cariño que me ha demostrado a lo largo de estos años. A los padres de mi marido por su apoyo y su preciosa ayuda siempre que solicitada. Pero también me gustaría recordar a mis sobrinos Francisco y Pedro, pues ellos se han incorporado a mi vida durante el tiempo en que yo estaba trabajando en mi tesis. Pensar en ellos en los momentos difíciles me ha permitido seguir adelante en mi empeño. Y, cómo no, un recuerdo muy especial a mis abuelas y mis abuelos (in memoriam) por el cariño recibido.

Asimismo, quiero dejar constancia de mi reconocimiento a mi Director de Tesis, el Doctor D. José Manuel del Barrio Aliste. Él no sólo ha dirigido este trabajo, sino que me ha ayudado a incorporarme a este tema y a este difícil, pero también apasionante mundo, que es la investigación. Por las horas dedicadas a mi formación, por todas sus enseñanzas, por su constante apoyo, por la celeridad en sus revisiones y correcciones, por tantas cosas, lo cual ha sido clave para la finalización exitosa de esta tesis doctoral.

Dirijo mi agradecimiento a todos aquellos que no han sido nombrados aquí pero que han contribuido, directa o indirectamente, con sus palabras de estímulo en la realización de este trabajo.

A todos, mi más sincero agradecimiento.

RESUMEN

Nos encontramos en un contexto donde en los últimos años gana fuerza el cada vez mayor consenso sobre la extrema importancia de la ordenación territorial para englobar políticas rurales de forma integral y no sectorial y donde la agricultura, a pesar de no ser ya el eje básico del mundo rural, sigue teniendo un peso indispensable para la identidad rural, como se puede observar en las políticas de desarrollo rural impulsadas desde Unión Europea para lograr una mejora de las condiciones de vida de las zonas rurales.

La presente investigación se ha centrado en una de estas políticas de desarrollo rural: la Iniciativa Comunitaria LEADER, cuyo carácter innovador, participativo y descentralizador y su enfoque “de abajo a arriba”, intenta diversificar las actividades, potenciando la multifuncionalidad en sus estructuras económicas, el aumento de las rentas rurales y la creación de empleo para hacer frente al éxodo rural.

A tal efecto, se ha seleccionado una región transfronteriza de Portugal, Terra Fría del distrito de Bragança y las comarcas españolas de Aliste, Tábara y Alba, de la provincia de Zamora. En la cual la incidencia de las políticas europeas que promueven el desarrollo rural puede resultar decisiva dadas sus características económicas y sociales y que comparten un contexto de agricultura de subsistencia y población envejecida. LEADER ha patrocinado numerosos proyectos, en esta región transfronteriza, proporcionando el acceso a fondos comunitarios que facilitan la competitividad territorial y la estabilidad de su población al promocionarse el desarrollo de sus territorios.

Como elemento integrante del análisis, se ha estudiado la dinámica de desarrollo de las comarcas rurales de la región transfronteriza, a partir del análisis de la innovación, complementada con el estudio cuantitativo, que se ha asentado sobre la elaboración del Índice de Desarrollo Económico y Social (IDES) y el análisis cuantitativo de los proyectos implementados bajo el amparo de LEADER II, con el propósito de diagnosticar la dinámica de desarrollo socioeconómico introducido por LEADER en dichos territorios. Esta investigación ha permitido evaluar el nivel de desarrollo de esta región transfronteriza y presentar las acciones y estrategias para la promoción de su desarrollo.

Palabras Clave: *Desarrollo; Innovación; Políticas de Desarrollo Local; LEADER; IDES; Competitividad Territorial y Cooperación.*

RESUMO

No contexto actual é cada vez maior o consenso acerca da importância do ordenamento territorial para englobar políticas integrais e não sectoriais e onde a agricultura, apesar de já não ser o eixo básico do mundo rural, continua a deter um peso indispensável para a identidade rural, como se pode observar nas políticas de desenvolvimento rural promovidas pela União Europeia para alcançar uma melhoria das condições de vida das zonas rurais.

A presente investigação centrou-se numa dessas políticas de desenvolvimento rural: a Iniciativa Comunitária LEADER, cujo carácter inovador, participado e descentralizador e o seu enfoque “*bottom-up*”, tenta diversificar as actividades, potenciando a multifuncionalidade nas suas estruturas económicas, o aumento dos rendimentos rurais e a criação de emprego para travar o êxodo rural.

Para tal, seleccionou-se uma região transfronteiriça de Portugal, Terra Fria, do distrito de Bragança e as comarcas espanholas de Aliste, Tábara e Alba, da província de Zamora. A incidência das políticas europeias que promovem o desenvolvimento rural pode ser decisiva para estes territórios, face às suas características económicas e sociais e ao binómio partilhado de agricultura de subsistência versus população envelhecida. LEADER patrocinou, nesta região transfronteiriça, inúmeros projectos, fomentando a estabilidade da população e a competitividade territorial através da aplicação de fundos comunitários catalisando assim, o processo de desenvolvimento.

Como elemento integrante da análise, estudou-se a dinâmica de desenvolvimento dos concelhos transfronteiriços, a partir da análise da inovação, complementada com o estudo quantitativo, que consistiu na elaboração do Índice de Desenvolvimento Económico e Social (IDES) e na análise quantitativa dos projectos implementados sob o amparo da IC LEADER II, com o propósito de diagnosticar a dinâmica de desenvolvimento socioeconómico introduzido por LEADER nestes territórios. Esta investigação permitiu avaliar o nível de desenvolvimento desta região transfronteiriça e apresentar as acções e estratégias para a promoção do seu desenvolvimento.

Palavras-chave: *Desenvolvimento; Inovação; Políticas de desenvolvimento Local; LEADER; IDES; Competitividade Territorial e Cooperação.*

ABSTRACT

European Rural Development Policies aim to improve the quality of life of countryside populations despite the fact that agriculture no longer plays a major role in rural areas. Nevertheless agriculture plays an important part in rural identity. Consequently, at the present global context an idea has developed with general consensus, the importance of land use planning, integrating rural policies with a broad perspective.

This investigation has analysed one of these Rural Development Policies: the LEADER Community Initiatives. The LEADER approach is characterized by innovation (especially at the second half, the one that we study), participation, decentralization and a bottom-up vision and has as major objectives: economic multifuncionality, increasing rural income and increasing countryside employment opportunities to reverse rural exodus.

For the analysis we selected a transnational Portuguese region, on the *Terra Fria* area, near Bragança municipality, and three Spanish provinces, Aliste, Tábara and Alba, near Zamora municipality. European policies that promote rural development may have a crucial role to play in these regions due to their economic and social characteristics of subsistence farming with an aging population.

In the regions studied, LEADER has sponsored numerous projects by facilitating access to funds that promote population stability and development. We have analysed the dynamics of transnational rural provinces development based on innovation. The quantitative analysis of the projects funded by LEADER Initiatives was complemented by the development of a Social and Economical Development Index (IDES). This investigation allowed us to assess the level of development of this border region and present the actions and strategies to promote their development.

Key-words: *Development; Innovation; Local Development Policies; LEADER; IDES; Territorial Competitiveness; Cooperation.*

ÍNDICE

Índice de Figuras	vi
Índice de Mapas	vi
Índice de Tablas	vi
Índice de Gráficos	vii

PRIMERA PARTE: EL MARCO DE LA INVESTIGACIÓN

1. PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	3
1.1. Orígenes y motivaciones personales y profesionales.....	7
1.2. Estructura y contenido	8
2. OBJETIVOS, ÁMBITO DE ESTUDIO, HIPÓTESIS DE PARTIDA, METODOLOGÍA Y ETAPAS DE LA INVESTIGACIÓN	13
2.1. Premisas de partida	13
2.2. Objetivos de la investigación	15
2.3. Ámbito de estudio	19
2.4. Hipótesis de partida de la investigación.....	20
2.5. Metodología aplicada	22
2.6. Etapas de la investigación: resumen	27

SEGUNDA PARTE: PRESUPUESTOS TEÓRICOS EN LOS QUE SE ENMARCA LA INVESTIGACIÓN

3. DESARROLLO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	33
3.1. Concepto de desarrollo y evolución	34

3.2.	Crecimiento y desarrollo económico.....	38
3.3.	La búsqueda de la compatibilidad entre crecimiento y desarrollo económico: desarrollo humano, desarrollo sostenible y desarrollo local	41
4.	EVOLUCIÓN DEL “MUNDO RURAL”: LA NUEVA RURALIDAD.....	57
4.1.	La nueva concepción del espacio rural.....	58
4.2.	La heterogeneidad cultural: espacios rurales en transformación.....	60
4.3.	La nueva configuración de la identidad rural	65
4.4.	La nueva concepción de la ruralidad	77
4.5.	La revalorización de lo rural	80
5.	EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL Y EL PAPEL DE LA MUJER	85
5.1.	Multiplicidad de conceptos de desarrollo para el mundo rural.....	86
5.2.	Políticas de desarrollo específicas para el medio rural: el éxito del desarrollo rural integral y su nueva política	94
5.3.	La cooperación institucional para el desarrollo rural.....	100
5.4.	La nueva política de desarrollo rural integral.....	104
5.5.	La mujer y el desarrollo rural.....	111
6.	LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN EL ÁMBITO COMUNITARIO.....	119
6.1.	Antecedentes.....	119
6.2.	La Política Agraria Común.....	125
6.2.1.	Los problemas de la alta productividad.....	127
6.2.2.	Las primeras reacciones.....	128
6.2.3.	El período de expansión y reformas: 1970 a 1990	128
6.2.4.	La reforma de 1992: las primeras reacciones.....	129
6.2.5.	El desgaste de la política agrícola a nivel europeo	133
6.2.6.	La tercera gran reforma de la PAC.....	134

6.2.7.	Las nuevas líneas de la futura PAC.....	136
6.3.	La política regional europea: la cohesión económica y social.....	137
6.3.1.	La Primera Gran Reforma de los FFEE: el futuro del mundo rural	138
6.3.2.	La Reforma de los Fondos Estructurales de 1993.....	144
6.3.3.	La Reforma de 1999: la Agenda 2000	148
6.3.4.	Los Fondos Estructurales en la actualidad: programación de las ayudas .	156
6.3.5.	Otros instrumentos de política regional	162
6.3.6.	El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).....	163
6.3.7.	Fondo Europeo de Pesca (FEP)	163
7.	LA INICIATIVA COMUNITARIA DE DESARROLLO RURAL “LEADER”	165
7.1.	Bases de la filosofía LEADER	166
7.2.	Etapas de LEADER	170
7.2.1.	LEADER I	170
7.2.2.	LEADER II	173
7.2.3.	LEADER +	179
7.2.4.	Eje 4 LEADER en FEADER.....	181
7.3.	LEADER II en Portugal	183
7.4.	LEADER II en España	186
8.	LA INNOVACIÓN COMO CONCEPTO CLAVE DE LEADER.....	189
8.1.	Concepto de innovación y su evolución	191
8.2.	La innovación como concepto clave del desarrollo rural y de LEADER.....	194
8.3.	La innovación en tres direcciones	203
8.4.	Las etapas del proceso de innovación	209
8.4.1.	El contexto: la dimensión social de la idea innovadora.....	210
8.4.2.	La idea innovadora se convierte en proyecto.....	211

8.4.3. Ejecución del proyecto.....	211
8.4.4. Viabilidad del proyecto	211
8.5. La innovación como resultado.....	214

TERCERA PARTE: DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO

9. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DE LA REGIÓN TRANSFRONTERIZA DE TERRA FRÍA Y DE ALISTE, TÁBARA Y ALBA	219
9.1. Ámbito de estudio y Grupos de acción local	220
9.1.1. Grupo de acción local CORANE.....	221
9.1.2. Grupo de acción local ADATA	223
9.2. Consideraciones Generales de la región transfronteriza	225
9.3. Caracterización Socioeconómica de Aliste, Tábara y Alba	227
9.3.1. Elementos Geográficos, Poblacionales y Sociales	228
9.3.2. Estructura Económica	230
9.4. Caracterización socioeconómica de Terra Fría.....	234
9.4.1. Elementos Geográficos, Poblacionales y Sociales	235
9.4.2. Estructura Económica	239
9.5. Síntesis del territorio de Terra Fría, Aliste, Tábara y Alba.....	240
10. ÍNDICE DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL – IDES DE LOS CONCELHOS DE TERRA FRÍA Y DE LAS COMARCAS DE ALISTE, TÁBARA Y ALBA.....	243
10.1. Construcción del IDES: Descripción y metodología	243
10.2. Aplicación del IDES y sus Resultados	248
10.3. Limitaciones del IDES.....	255
10.4. Conclusiones del IDES.....	255
11. PROYECTOS APOYADOS POR CORANE Y ADATA: ANÁLISIS DE LA INNOVACIÓN.....	257

11.1. Etapas del estudio de la innovación y selección de los proyectos	257
11.2. Proyectos apoyados por CORANE	260
11.3. Síntesis de los proyectos apoyados por CORANE	271
11.4. Proyectos apoyados por ADATA	272
11.5. Síntesis de los proyectos apoyados por ADATA	283
11.6. Proyecto de cooperación transnacional: Ruta de los palomares	284
11.7. Cooperación transnacional y desarrollo local.....	287
12. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LOS PROYECTOS LEADER II EN TERRA FRÍA Y ALISTE, TÁBARA Y ALBA	291
12.1. Análisis cuantitativo y sus resultados	291
12.2. Principales conclusiones de los datos cuantitativos de los proyectos	299
 CUARTA PARTE: PERSPECTIVAS DE DESARROLLO RURAL	
13. PERSPECTIVAS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO PARA TERRA FRÍA, ALISTE, TÁBARA Y ALBA	305
13.1. Debilidades, Fortalezas, Amenazas y Oportunidades	306
13.2. Capital Endógeno	309
13.3. Estrategia de Desarrollo	311
14. CONCLUSIONES, REFLEXIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	317
14.1. Principales conclusiones	317
14.2. Lecciones de la investigación.....	325
14.3. Reflexiones y recomendaciones para el futuro del mundo rural	336
14.4. Aportaciones metodológicas de la tesis y futuras líneas de investigación	339
BIBLIOGRAFÍA.....	343
INFORMACIÓN DE PÁGINAS WEB.....	364

Índice de Figuras

Figura 2.1: Objetivos de la investigación	18
Figura 2.2: Hipótesis de partida de la investigación	20
Figura 2.3: Proyecto de investigación	24
Figura 2.4: Flujograma de las principales etapas de la investigación	29
Figura 3.1: Desarrollo local	54
Figura 7.1: El enfoque LEADER.....	169
Figura 8.1: Etapas del proceso temporal de la innovación.....	210
Figura 8.2: Espiral Desarrollo Territorio Rural	215
Figura 13.1: Flujograma Capital Endógeno de la Terra Fría, Aliste, Tábara y Alba.....	310
Figura 13.2: Terra Fría, Aliste, Tábara y Alba: dimensiones y sectores estratégicos.....	313

Índice de Mapas

Mapa 9.1: Zona de estudio	221
Mapa 9.2 : Concelhos de la Terra Fría y Comarcas de Aliste, Tábara y Alba	225
Mapa 9.3: Localización general de la zona de estudio	226
Mapa 10.1: IDES de Terra Fría y de las comarcas de Aliste, Tábara y Alba	254

Índice de Tablas

Tabla 9.1: Densidades medias de población por zonas de España en 2011	228
Tabla 9.2: Comparación de la población de Alba, Tábara y Aliste de 2001 y 2011	229
Tabla 9.3: Caracterización socioeconómica del territorio Aliste-Tábara-Alba	230
Tabla 9.4: Regímenes de explotación agraria de Aliste, Tábara y Alba en 2001	231

Tabla 9.5: Trabajadores por Sector de Actividad de Aliste, Tábara y Alba (2001)	231
Tabla 9.6: Freguesías, Áreas, Población Residente y Densidad Poblacional	236
Tabla 9.7: Caracterización de los Concelhos de Terra Fría (1991 y 2011)	237
Tabla 9.8: Trabajadores por Sector de Actividad en Terra Fría (2001).....	239
Tabla 9.9: Debilidades y Oportunidades de Terra Fría y Aliste, Tábara y Alba.....	241
Tabla 10.1: Componentes del IDES	245
Tabla 10.2: Municipios que constituyen las comarcas de Aliste, Tábara y Alba	247
Tabla 10.3: IDES por concelho / comarca	250
Tabla 11.1: Proyectos innovadores seleccionados	258
Tabla 11.2: Seis cuestiones clave para el análisis de una acción innovadora	259
Tabla 11.3: Designación atribuida a las fichas innovadoras de los proyectos CORANE ..	260
Tabla 11.4: Síntesis de los proyectos apoyados por CORANE	271
Tabla 11.5: Designación atribuida a las fichas innovadoras de los proyectos ADATA	272
Tabla 11.6: Síntesis de los proyectos apoyados por ADATA.....	283
Tabla 12.1: Distribución de la inversión (€) por medida y GAL en LEADER II	293
Tabla 12.2: Montantes (€) certificados y aplicados por GAL en LEADER II.....	295
Tabla 12.3: Inversión total (€) por tipología de promotores y GAL en LEADER II.....	296
Tabla 13.1: DAFO de Terra Fría y Aliste, Tábara y Alba	308
Tabla 13.2: Estrategias y acciones de desarrollo para Terra Fría, Aliste, Tábara y Alba .	315

Índice de Gráficos

Gráfico 9.1: Evolución de la población de Aliste, Tábara y Alba de 2001 y 2011	229
Gráfico 9.2: Áreas de Terra Fría	236
Gráfico 9.3: Población urbana/rural de Terra Fría en 2001.....	238
Gráfico 10.1: Dispersión del IDES en la Región de Terra Fría / Alba-Tábara-Aliste.....	249

Gráfico 10.2: Posición relativa de los indicadores del IDES en las comarcas de España.	251
Gráfico 10.3: Posición relativa de los indicadores del IDES en Terra Fría	252
Gráfico 12.1: Proyectos aprobados e implementados por los GAL en LEADER II	292
Gráfico 12.2: Ejecución de Proyectos (%) en la zona de estudio en LEADER II	292
Gráfico 12.3: Distribución de la inversión total (€) por medida y GAL en LEADER II.....	294
Gráfico 12.4: Porcentaje de proyectos por grupo de promotores y GAL en LEADER II...	295
Gráfico 12.5: Inversión total (%) por grupo de promotores y GAL en LEADER II	296
Gráfico 12.6: Puestos de trabajo creados y consolidados por y GAL en LEADER II.....	297
Gráfico 12.7: Puestos de trabajo femeninos (%) en la zona de estudio en LEADER II	298
Gráfico 12.8: Porcentaje de empresas creadas en la zona de estudio en LEADER II	298

PRIMERA PARTE:

EL MARCO DE LA INVESTIGACIÓN

1. PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

2. OBJETIVOS, ÁMBITO DE ESTUDIO, HIPÓTESIS DE PARTIDA, METODOLOGÍA Y ETAPAS DE LA
INVESTIGACIÓN

1. PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Desde la segunda mitad del siglo XX, las zonas rurales europeas han venido sufriendo profundos cambios motivados en su mayoría por las enormes reestructuraciones que han tenido lugar en el sector agrario, lo que ha desembocado, en los últimos años, en el hecho de que la agricultura ha pasado de ser una agricultura de subsistencia a un agricultura cada vez más competitiva.

Hoy en día, plenamente integrados en la UE, es absurdo abordar cualquier tema que afecte al mundo rural sin enmarcarlo dentro del ámbito europeo. Ya en 1988, la Comisión Europea publica un documento sobre el futuro del mundo rural donde pone de manifiesto que desde hace algunos decenios el mundo rural europeo está sufriendo profundos cambios y cada vez es más frágil el equilibrio entre diferentes funciones. Se ha convertido en una necesidad de la sociedad europea el hacer frente a esta evolución mediante el fomento de un desarrollo rural que mantenga y en algunos casos restaure, el equilibrio indispensable¹. En dicho documento se planteaba la reestructuración profunda del sector agrario como una de las mayores mutaciones del mundo rural,

¹ El futuro del mundo rural, Comisión de las Comunidades Europeas, 1988.

donde la importancia relativa de la agricultura disminuía acentuadamente, tanto en términos de empleo como en términos de contribución al producto regional.

Progresivamente la superficie agraria utilizada disminuye, se reduce la mano de obra en el sector agrícola, se modernizan e intensifican los procesos de producción con una expansión general de la tecnología que mejora la productividad, y se configura la dualización-polarización estructural: por un lado, la proporción de explotaciones de más de 50 hectáreas aumenta y, por otro, un gran número de pequeñas explotaciones subsiste. A pesar de esta subsistencia de pequeñas explotaciones, en los últimos años se ha pasado de una agricultura de subsistencia a una agricultura cada vez más competitiva, entrando en una dinámica de inversión y modernización que sólo algunos pudieron abordar con éxito. En aquellas zonas que no pudieron efectivamente llevarlo a cabo es donde se abandonan las actividades agropecuarias tradicionales, la población empieza a emigrar y es donde aparece una estructura social en declive² fruto de una acentuada reducción de los activos agrarios, que emigraron intensivamente a las zonas industriales y que, a su vez, produce un deterioro económico y social, así como una fuerte regresión demográfica y un envejecimiento de la población. Todo ello ha ejercido una importante influencia en el medio rural, pues su eje básico era la agricultura y la misma ya no ocupa hoy en día el lugar predominante (aunque continúa siendo un elemento esencial del mundo rural): según datos de la OCDE sólo el 8% de la mano de obra corresponde a la agricultura y su valor añadido en relación al PIB es a menudo inferior al 5% (OCDE, 1988).

No obstante, las actividades de los pueblos ya no dependen de la agricultura, como en el pasado, sino que se está produciendo un proceso de diversificación ocupacional, con tendencia a la terciarización. Hemos pasado de una sociedad predominantemente agraria a una sociedad terciaria fundamentada en el sector servicios. Las poblaciones rurales desarrollan diversas actividades relacionadas con la agricultura, la ganadería, la artesanía, la pesca, el turismo, las pequeñas y medianas industrias, los servicios, entre otros. Lo rural trasciende lo agropecuario y mantiene fuertes conexiones de intercambio con lo urbano, no solamente en la provisión de alimentos, sino también en lo que se

² El desarrollo rural en la agenda 2000.

refiere a la oferta de bienes y servicios relacionados con los recursos naturales y los espacios para el recreo y el descanso. A su vez, la idea de diversificación de la economía rural viene, cada vez más, del reconocimiento de que el espacio rural no es solamente un suministrador de productos agrícolas. Es, sin duda, un espacio multifuncional. El espacio rural no es sólo un mero lugar de residencia y de actividad para la población que en él habita, sino que sus espacios abiertos, sus montañas, sus florestas, sus lagos y sus ríos ofrecen incalculables posibilidades de recreo y de ocupación del tiempo libre para millones de residentes urbanos.

Todas estas cuestiones se enmarcan en un contexto genéricamente adverso en las zonas rurales, donde se enfrentan con fuertes problemas a nivel socio-económico, como son el alto nivel de desempleo, un importante déficit presupuestario y el éxodo rural. Pero también en la óptica de la progresiva consecución del gran mercado único, que permitirá una mejor asignación de recursos y una mayor especialización del trabajo.

Así siendo, la diversidad de las zonas rurales fruto de un contexto histórico y social, es necesario que la política para el desarrollo rural responda a los problemas del momento y del lugar.

Estas políticas deben propiciar la diversificación de todas las actividades económicas y no solamente las agrícolas. Las nuevas formas de entender la población rural deberán encontrar expresión en los componentes socio-culturales más que en los socioeconómicos y en la percepción del mundo rural como un entorno singular con una gran capacidad de oferta medioambiental poco aprovechada y con tradiciones artesanas de calidad recuperables como buena opción de futuro. Es pues tras la crisis económica y urbana cuando se mira el medio rural con otros ojos y se empieza a hablar de renacimiento del mundo rural, considerando que este espacio puede y debe diversificar sus funciones, no circunscribiéndose ya únicamente a la agraria, sino que debe apostarse por otros sectores como el turismo, la producción industrial, los servicios, la construcción civil, el teletrabajo, etc., promoviendo una cohabitación armoniosa de estas actividades con las tradicionales actividades agrícolas. En este contexto, deben merecer una atención particular los productos específicos del territorio, sean productos del sector agro-alimentario o sean recursos naturales, de forma que los conocimientos y el saber hacer se entrelacen con el patrimonio cultural.

Estamos, por lo tanto, ante un escenario que exige la mezcla entre el incentivo a las actividades agrícolas y el apoyo a los territorios rurales, valorando sus especificidades y favoreciendo la mejoría de la calidad de vida de las poblaciones locales.

El gran objetivo de una política de desarrollo rural deberá ser auxiliar las zonas rurales en su triple función productiva, social y ambiental. Tal como afirma Hervieu (1997), si queremos paisajes armoniosos, tierras ricas, agua límpida, territorios vivos, ambientes viables, naturaleza variada, es necesario a partir de ahora producirlos, tornarlos el objetivo de una política. La actividad del agricultor será así la de un gestor y un técnico de producción, de un jardinero y de un animador. La pluriactividad es uno de los factores claves para el éxito del desarrollo rural integrado.

Así pues, una política de desarrollo rural para este milenio no puede limitarse a ser un conjunto de medidas paliativas para traer seguridad a las comunidades y a los territorios en dificultades de crecimiento. Siendo verdad que también son necesarias medidas correctivas para apoyar ciertas comunidades y propiciar que las mismas superen sus desventajas geográficas, sociales, culturales o de otro tipo, no deja de ser fundamental que esas políticas se inspiren en una visión global de sociedad y de ocupación del territorio, de forma que la política en materia de desarrollo rural necesaria en estos momentos ha de ser concebida como instrumento para aprovechar de manera equilibrada y sostenible todos los recursos, teniendo como meta la de fijar la población en su medio natural, evitando por lo tanto los procesos de despoblamiento tan comunes en estas regiones. Para ello será necesario utilizar al máximo todo el potencial endógeno de las mismas, así como buscar alternativas innovadoras que, apoyándose en la agricultura y el resto de los recursos naturales, permitan generar suficientes expectativas y mejoren la calidad de vida a su población.

En este contexto surgen las políticas impulsadas desde Europa para lograr una mejora de las condiciones de vida de las zonas rurales y la estabilización de la población en las mismas, denominadas Políticas de Desarrollo Rural, desde diferentes escalas: Europea, Nacional, Regional y Local, y con planteamientos diferenciados aunque complementarios (humanos, económicos, ecológicos, sociales...).

1.1. ORÍGENES Y MOTIVACIONES PERSONALES Y PROFESIONALES

El origen de este trabajo de investigación se funda en dos grupos de motivaciones: por un lado, motivaciones personales, por el hecho de ser “hija” del mundo rural, he nacido y vivido hasta el día de hoy en un pueblo del concelho de Bragança, de nombre Gimonde. Únicamente he residido varios años en Lisboa y Madrid mientras realizaba mis estudios de licenciatura en Administración y Dirección de Empresas, terminados los cuales he tenido la suerte de poder regresar a mi “porto seguro” al mundo rural, donde felizmente resido en la actualidad. Es por ello que siento la necesidad de comprender mejor el medio rural para poder contribuir al debate de su futuro y, sobre todo, poder contribuir de alguna forma en el éxito del desarrollo rural integral. El otro grupo de motivaciones son razones académicas y profesionales, que se explican por la finalidad de revalorizar mis competencias y habilidades para continuar en el mundo de la docencia y de la investigación, y además por toda mi trayectoria profesional, desde mi trabajo en el Instituto de Seguridad Social, en el Consejo de Administración del Centro Hospitalar del Nordeste hasta mi actividad de docente del Instituto Politécnico de Bragança.

A la hora de seleccionar el programa de mi doctorado, el tema del desarrollo sostenible y de las desigualdades socioeconómicas de la sociedad de la información ha influido decisivamente en la elección: *El Medio Ambiente Natural y Humano en las Ciencias Sociales*. La temática de investigación de la tesis doctoral tiene además su origen en la tesina presentada en el curso académico anterior, que afortunadamente ha sido galardonada con el Premio Extraordinario de la Universidad de Salamanca 2011. Asimismo, el área de investigación surge en el contexto de la parte lectiva del doctorado, en la esfera del análisis de las desigualdades socioeconómicas y de los ámbitos y actores de la intervención social, relacionadas con el desarrollo sostenible de la sociedad rural. Además, la investigación se ha planteado especialmente derivada del contenido de la asignatura: *El Desarrollo Rural en la Sociedad de la Información* y por la influencia del profesor Doctor José Manuel del Barrio, que me ha despertado el placer por investigar en este campo, tan actual e interesante como apasionante, que es el desarrollo rural.

Este trabajo de investigación, a *grosso modo*, nos ofrece un dibujo socioeconómico del territorio transfronterizo de Terra Fría y Aliste, Tábara y Alba y las perspectivas de desarrollo territorial sostenible y, para lograrlo, se ha utilizado una metodología

cuantitativa y cualitativa apoyada en técnicas de investigación complementarias, como veremos más adelante.

1.2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

La Tesis Doctoral se presenta estructurada en 14 capítulos, repartidos en 4 Partes, siendo la **Parte I** denominada de *El Marco de la investigación* y dedicada a la presentación de la tesis, desde sus orígenes y motivaciones en el **capítulo 1** hasta la demostración de las hipótesis de partida, los objetivos, la metodología aplicada y las etapas de la investigación, en el **capítulo 2**. La **Parte II**, llamada *Presupuestos teóricos en los que se enmarca la investigación*, trata del marco teórico de la investigación, abarcando del Capítulo 2 al Capítulo 7, los cuales presentan las siguientes temáticas:

Los **capítulos 3, 4 y 5** son dedicados a un concepto central para la consecución de los objetivos perseguidos como es el concepto de desarrollo y concretamente el de desarrollo rural. En primer lugar, se desarrollará una aproximación metodológica del concepto de desarrollo, para seguidamente estudiar el desarrollo rural y su evolución desde los inicios de la UE en los años 50. En torno a este concepto girará el resto de la exposición, pues se considera que el logro del desarrollo es una condición sine qua non para la mejora de las condiciones de vida en el mundo rural.

A lo largo del **capítulo 6** se procederá al estudio de las políticas europeas que inciden en el desarrollo rural, centrándonos en la Política Agraria Común y los Fondos Estructurales y poniendo de manifiesto como ambos inciden en aumentar la productividad y la mejoría de las condiciones de vida mediante ayudas económicas.

El **capítulo 7** se centrará en la Iniciativa Comunitaria LEADER y a lo largo del mismo se pondrá de manifiesto como esta nueva política de desarrollo rural no incidirá, como las anteriores, únicamente en un aumento de la productividad, sino que subvencionará acciones mediante las cuales se persiga la dinamización de las áreas rurales, sobre todo en los territorios más desfavorecidos, gestionándose las mismas a través de los denominados Grupos de Acción Local, constituidos en las distintas zonas destinatarias de los fondos con la finalidad de que los gestores se encuentren más cerca de las necesidades que cada una de esas zonas presenta de forma que se destinen a

actuaciones que realmente se considere que favorecen el objetivo de la referida Iniciativa Comunitaria.

En el **capítulo 8** se hará referencia a un concepto clave en la Iniciativa Comunitaria LEADER como es el de innovación, pues la misma ha de estar presente en las acciones subvencionables a través de esta Iniciativa para tener acceso a la misma, ya que se considera que es una condición necesaria para lograr efectivamente la dinamización rural pretendida.

Con el **capítulo 9** se da inicio a la **Parte III** titulada ***Diagnóstico Prospectivo*** dedicada a la investigación práctica, procediéndose en el mismo a concretar la zona objeto de estudio y exponiéndose las razones para ello, que no son otras que el hecho de que se trata de zonas rurales desfavorecidas, con un alto índice de emigración a las zonas urbanas, envejecidas y en las que prima una agricultura y ganadería de subsistencia, lo cual las hace territorios idóneos para la puesta en marcha de proyectos subvencionados por la Iniciativa Comunitaria LEADER (más concretamente LEADER II) ya que así puede observarse si en la práctica esta política es efectiva para lograr los resultados que la misma pretende. Asimismo, se hará una caracterización del territorio, con el propósito de ofrecer una descripción de las características socioeconómicas de este espacio rayano. Se presta atención sobre todo a las condiciones de accesibilidad, la evolución de la dinámica demográfica, las cualificaciones académicas y profesionales, las condiciones de vida, las infraestructuras existentes y las actividades económicas predominantes, etc. El capítulo se concluye con una breve síntesis del territorio y con el análisis DAFO de la región (sus principales debilidades, sus puntos fuertes, sus oportunidades y sus amenazas), detectadas a partir del análisis minucioso de los datos disponibles.

Esta información se complementa posteriormente con la presentación en el **capítulo 10** del Índice de Desarrollo Económico y Social (IDES), basado en la metodología del Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD) utilizado por Barrio Aliste y otros autores (2006), elaborado a partir de 13 variables-indicadores relacionados con el desarrollo (indicadores demográficos, económicos, sociales y ambientales). El resultado de la ponderación del conjunto de variables empleadas en el diseño del referido índice ha permitido construir y ofrecer dibujos del nivel de desarrollo de cada una de las comarcas / concelhos de España y Portugal.

Seleccionadas y caracterizadas las zonas (Terra Fría en el distrito de Bragança y las comarcas españolas de Aliste, Tábara y Alba en la provincia de Zamora), se seleccionan diez proyectos apoyados por los Grupos de Acción Local de cada una de ellas, o sea: cinco proyectos de CORANE y cinco proyectos de ADATA, que se destacan por su carácter innovador, razón por la cual consiguieron las subvenciones gestionadas a través de la Iniciativa Comunitaria LEADER y con el propósito de analizar la innovación como clave del desarrollo de dichos territorios. Se dedica el **capítulo 11** a los proyectos apoyados por CORANE, a los apoyados por ADATA y al proyecto de Cooperación Transnacional “Ruta de los Palomares” desarrollado por ambas comarcas, portuguesa y española, con el objetivo de analizar la importancia de la cooperación transnacional para el desarrollo de sus territorios.

En el **capítulo 12** se realiza el análisis de los datos cuantitativos de los proyectos implementados bajo el amparo de la IC LEADER II en las comarcas del territorio de estudio, con el objetivo de complementar el análisis realizado en los capítulos anteriores y cuantificar la dinámica de desarrollo socioeconómico introducido por LEADER en dichas comarcas transfronterizas.

La **Parte IV** denominada *Perspectivas de Desarrollo Rural* contempla los dos últimos capítulos de la Tesis. Así, el **capítulo 13** pone fin a la parte práctica de la investigación desarrollada, personalizando el epílogo del análisis plasmado en los capítulos anteriores. Se presenta la síntesis del diagnóstico prospectivo del territorio realizado a partir de las informaciones y percepciones obtenidas de los promotores de los proyectos, de las conclusiones de la caracterización de la zona de estudio y del IDES, de la información disponible en varios de los estudios publicados y de los datos cuantitativos de los proyectos. El ejercicio de examen y diagnóstico elaborado a lo largo de la investigación permite conocer la “radiografía” del territorio y concebir las estrategias y acciones de desarrollo, que se creen necesarias para Terra Fría, Aliste, Tábara y Alba.

Finalmente en el **capítulo 14**, último de este trabajo, se llevará a cabo un análisis comparativo entre los proyectos apoyados por uno y otro Grupo de Acción Local, se establecerán las principales conclusiones, las lecciones y las reflexiones del estudio. Se plantearán los retos al futuro y algunas propuestas y recomendaciones prácticas muy genéricas procedentes tanto de la propia experiencia como de la información obtenida

en las entrevistas a los gerentes de los Grupos de Acción Local y a los promotores. Así como se presentará la importancia y las aportaciones metodológicas de la investigación llevada a cabo en la presente Tesis Doctoral, sin olvidar el planteamiento de las futuras líneas de investigación.

De forma breve se puede anticipar que la investigación ha demostrado que en la región transfronteriza de Bragança y Zamora (Terra Fría y Aliste, Tábara y Alba), la implementación de IC LEADER II ha contribuido para lograr una nueva dinámica de desarrollo económico y social. Los proyectos innovadores implementados basados en los recursos locales han ocasionado competitividad territorial, movilización de la población, cohesión social y sobre todo una cierta dinamización social, territorial y económica en dichas comarcas. La inversión aplicada ha permitido crear puestos de trabajo, sinergia entre actividades, oferta de nuevas actividades y creación de nuevas empresas. Además, hay que destacar que la innovación contribuye al Desarrollo Rural del territorio en función del contexto del que parten dichas ideas. Y esa contribución será mayor o menor en función de las posibilidades que ofrezca también dicho contexto.

En su conjunto, los beneficios tienden a ser localizados, dispersos en el territorio, una vez que proceden de una trama de iniciativas de pequeña dimensión. Por lo que este estudio también ha confirmado problemas estructurales en materia de despoblamiento, de envejecimiento de la población, de incremento de los índices de dependencia, de fragilidad del tejido económico, de déficit de redes de comunicación, aspectos que, de manera entrelazada, comportan dificultades añadidas para fomentar o apoyar un desarrollo sostenible. También se ha detectado que existe, no obstante, una cierta similitud en los resultados económicos y sociales logrados en las 2 zonas, los cuales dibujan una dinámica de desarrollo análoga. Pero se ha confirmado que existe una gran heterogeneidad y diferenciación económica y social cuando se comparan las comarcas de Terra Fría y Aliste, Tábara y Alba. Se ha probado, además, que la mayoría de las comarcas fronterizas tienen unos índices de desarrollo inferiores a la media de la región, demostrándose, una vez más, la vigencia del “efecto frontera”³.

³ Entendiendo como “efecto frontera” el elemento diferencial en el comportamiento económico introducido por la existencia de una frontera administrativa que en su versión más práctica se concreta, por ejemplo, en diferencias en la legislación, de moneda o idiomáticas, pero que sin duda incorpora otros

Asimismo, el estudio revela grandes disparidades de desarrollo tanto en los concelhos de Terra Fría como en las comarcas de Zamora. No obstante, aunque dichas disparidades sean más acentuadas en la zona portuguesa, las comarcas zamoranas presentan también una situación frágil y difícil. Del mismo modo, se ha podido confirmar que el tejido económico y empresarial es débil y fragmentado, presentando fragilidades en las esferas estructurales y un bajo nivel de cooperación. La combinación de estas condiciones no beneficia, por tanto, el desarrollo de la región.

Efectivamente, son varias las lecciones que se pueden obtener de esta investigación. Desde luego, es imprescindible tener muy en cuenta la diversidad territorial de la zona, la presencia del “efecto frontera” y, particularmente, las debilidades del capital endógeno (humano y social) a la hora de diseñar estrategias de desarrollo de carácter transversal por parte de las distintas instituciones (locales, nacionales y europeas) responsables de las políticas públicas de desarrollo de los territorios transfronterizos estudiados. Se recomienda, no obstante, aprovechar las oportunidades y puntos fuertes de dichos territorios, como son sus recursos endógenos y su patrimonio natural, paisajístico, histórico, cultural y humano. Estos han de estar en el centro de las políticas públicas de desarrollo, que a su vez deben ser específicas para Terra Fría y para la zona de Aliste, Tábara y Alba, pero con un contenido transversal y transfronterizo. En definitiva, la cooperación transfronteriza entre los dos territorios es, posiblemente, el instrumento central a implementar para facilitar su desarrollo.

muchos elementos de carácter cultural o psicológicos. *Estudio sobre a região transfronteriza de Tras-os-Montes / Zamora*, José Simões, José Portela y Francisco Cepeda. Fundación Rei Afonso Henriques. Zamora, pag. 371).

2. OBJETIVOS, ÁMBITO DE ESTUDIO, HIPÓTESIS DE PARTIDA, METODOLOGÍA Y ETAPAS DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. PREMISAS DE PARTIDA

Dentro de todas las actuaciones impulsadas desde Europa para lograr una mejora de las condiciones de vida de las zonas más desfavorecidas y rurales (Política Agraria Comunitaria, Programas Operativos Regionales,...), la presente investigación se ha centrado en las Iniciativas Comunitarias (IC) de Desarrollo Rural, que con carácter Innovador, Participativo y Descentralizador, focalizados “de abajo a arriba”⁴, intentan diversificar las actividades, potenciando la plurifuncionalidad en sus estructuras económicas, el aumento de las rentas rurales y la creación de empleo para hacer frente a la caída de la actividad agraria y al éxodo rural, persiguiendo la fijación de la población. Desde esta perspectiva, en este trabajo se planteará el estudio de la Iniciativa Comunitaria LEADER (corresponde a las siglas, en francés, "Liaisons entre activités de Developement de L'Economie Rural"), cuyo carácter integrado, participativo e innovador (sobre todo en su segunda etapa, objeto especial de este estudio) aspira al desarrollo de las regiones desfavorecidas y rurales, y además porque las IC LEADER y los programas operativos PRODER, son experiencias piloto convertidas en paradigma de Desarrollo Rural con enfoque local, y es la aplicación en el territorio de la Reforma de la PAC, sobre territorios homogéneos (municipios que se unen formando una comarca funcional) con un planteamiento integrador y endógeno (Pillet Capdepón, F., 2001).

Se analizarán estas Iniciativas Comunitarias por el hecho de que también han producido numerosas ventajas en estos territorios, al potenciar la plurifuncionalidad en sus estructuras económicas. Su finalidad es conseguir la diversificación de actividades en el mundo rural: el turismo, el medio ambiente, el patrimonio cultural y natural, las pequeñas y medianas empresas, como actividades complementarias a la agraria, ya que el desarrollo del mundo rural surge íntimamente ligado a la diversificación de su economía. Y de esta manera, se pretende lograr el aumento de las rentas rurales y la

⁴ LEADER “significó la puesta en marcha de un nuevo enfoque de desarrollo rural que incorpora los conceptos de endógeno, innovador, demostrativo y participativo (Actualidad LEADER, 1998.pp 16).

creación de empleo para conseguir la estabilización de la población rural. Es, en suma, un modelo de Desarrollo Global y a su vez Local, gestionado por la población de estos territorios.

Fruto de estas iniciativas, y sobre todo de la Iniciativa Comunitaria LEADER, podemos decir que el mundo rural ha adquirido nuevos rumbos a partir de los años 90 pues la referida Iniciativa propugna un modelo de desarrollo homogéneo y generalizado para todas las comarcas, de abajo a arriba, modelo donde la mejora del espacio rural pasa por la modernización de la actividad agraria, planteándose un acercamiento de las formas de vida rurales a las urbanas, lo que da como resultado un medio rural “urbanizado” en formas de vida, hábitos y mentalidad que es percibido por los habitantes de este entorno como una evolución.

En este sentido ha sido la Iniciativa Comunitaria LEADER la que más ha contribuido a la puesta en marcha de la política de desarrollo rural en toda la Europa y sobre todo en Portugal y España.

Siempre bajo la perspectiva de la sostenibilidad en la gestión de los recursos, se intenta diseñar un modelo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras (Soroa y Plana, 1998). En todos los trabajos de la política comunitaria relacionados con el desarrollo rural, el requisito de preservación y mejora de la calidad del medio ambiente rural debe integrarse en sus actuaciones, según los planteamientos de la Declaración de Cork, para recibir apoyo de la UE⁵.

Es un abandono de los anteriores planteamientos europeos, que surgieron con la Política Agraria Común (PAC), basados simplemente en potenciar y ayudar económicamente a mejorar la productividad del sector agrario. Surge una nueva conciencia, cuyo objetivo es frenar esta tendencia al éxodo rural, combatir la pobreza, fomentar el empleo y la igualdad de oportunidades, integrando y mejorando otros sectores económicos como complemento de las rentas agrarias. Así, surgirán nuevas ideas de desarrollo de actividades, (turismo rural, agroturismo, industrias agroganaderas, etc.), como forma de diversificación de las rentas agrarias.

⁵ Los diez principios de sostenibilidad de la Declaración de Cork (1996) aparecen de LEADER Magazine, Nº13. Especial Conferencia de Cork “Un medio rural vivo”.

Estas Iniciativas Comunitarias se caracterizarán por la financiación, ya que todos estos programas de desarrollo llegarán a recibir más del 50% de su presupuesto de los Fondos Estructurales Europeos y de las Administraciones Nacionales.

2.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación tiene como eje central el impacto de la Iniciativa Comunitaria LEADER en el desarrollo local de las poblaciones rurales y, de manera especial, el efecto de las acciones innovadoras que se han puesto en marcha a través de la citada iniciativa y cuál ha sido su contribución en términos de fortalecimiento de la sociedad rural, la competitividad de los territorios en áreas tan diversas como el turismo rural, la valorización de productos locales, la promoción del medio ambiente, la creación de pequeñas empresas y los servicios de proximidad.

En definitiva, la finalidad del presente estudio es llevar a cabo una investigación acerca de las iniciativas de desarrollo rural promovidas desde el ámbito europeo, concretamente la Iniciativa Comunitaria LEADER en su segunda fase, en la región transfronteriza de Bragança (Portugal) y Zamora (España), con el propósito de conocer el impacto que dicha iniciativa ha producido en su desarrollo socioeconómico y contribuir a través de este caso de estudio en el debate sobre el desarrollo territorial. Del mismo modo, se analizará si dichas políticas conducen a los territorios y sus respectivas economías a situaciones de mayor o menor equidad y/o cohesión territorial. Se pretendió además, más allá del puro diagnóstico territorial, dar un paso al frente y, a partir de los resultados obtenidos en la investigación, ofrecer algunas propuestas de acciones y estrategias que contribuyan en el desarrollo de dichos territorios.

Efectivamente, en el desarrollo y elaboración de esta investigación se plantean cuatro **objetivos principales**:

1. Analizar los proyectos innovadores que se han llevado a cabo con la implantación de la Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural LEADER II en el distrito de Bragança, en los concelhos de Terra Fría y en la provincia de Zamora, en las comarcas de Aliste, Tábara y Alba, a partir del estudio de la innovación planteada por el Observatorio Europeo LEADER, que permite conocer los elementos clave

que intervienen en las acciones innovadoras como son la acción, el contexto, los agentes, las etapas y los medios, los efectos de la misma y las transferencias, con el objetivo de poder valorar la dinámica de desarrollo lograda.

2. Diagnosticar el nivel de desarrollo económico y social de los territorios que constituyen a la zona de estudio a partir del resultado de la ponderación de un conjunto de variables empleadas en el diseño del Índice de Desarrollo Económico y Social (IDES), basado en la metodología del Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD) que ha sido propuesta por Del Barrio y otros autores (2006), la cual comporta la combinación de diferentes dimensiones (demográfica, económica, social y ambiental), y del análisis de los datos cuantitativos de los proyectos innovadores, los cuales conjuntamente han permitido construir el diagnóstico socioeconómico territorial y ofrecer dibujos del nivel de desarrollo de cada una de las comarcas/concelhos de España y Portugal.
3. Estudiar el impacto de la Iniciativa Comunitaria LEADER II en el nuevo modelo de desarrollo rural integral, en tanto en cuanto dicha iniciativa contribuye al establecimiento de un plan de desarrollo endógeno, es decir, propugna un desarrollo basado en los recursos locales.
4. Diseñar la estrategia de desarrollo para los territorios estudiados, más allá del puro diagnóstico descriptivo del territorio. Se pretende ofrecer, a partir de los materiales recabados y de los resultados obtenidos en la concretización de los objetivos mencionados, algunas ideas clave y propuestas de acciones estratégicas para el desarrollo futuro y sostenible de dicha región transfronteriza.

Como **objetivos secundarios** tenemos la selección de todos los proyectos llevados a cabo bajo la IC LEADER II por los Grupos de Acción Local CORANE y ADATA en los dos territorios donde ejercen su actividad, respectivamente en Terra Fría y en Aliste, Tábara y Alba, sobre todo aquellos considerados más innovadores con la intención de analizar el concepto de innovación como resultado en términos de Dinámica Territorial. Este objetivo se plasma en:

- a) La realización de un análisis de los elementos clave que intervienen en las acciones innovadoras como la acción, el contexto, los agentes, las etapas y los medios, los efectos de la misma y las transferencias.

- b) El estudio de la dimensión temporal en cada uno de los proyectos innovadores seleccionados que se concreta en la nueva percepción del territorio, nacimiento y formalización de la idea del proyecto su realización, consolidación y viabilidad; su dimensión social, mecanismos de aprendizaje, negociación entre agentes e instituciones, referencias comunes, cambio en las reglas del juego y su dimensión colectiva.
- c) El análisis de los datos cuantitativos de los proyectos con la finalidad de conocer las dimensiones socioeconómicas aportadas por los proyectos sobre los territorios dónde se han implementado. Así, para lograrlo se analizarán los datos proporcionados por los dos Grupos de Acción Local, es decir, el listado de los proyectos LEADER II, que ofrecen informaciones relativas a los proyectos en términos de inversión, de financiación, de tipología de promotores, de la creación de puestos de trabajo, de la tipología de proyectos puestos en marcha y del número de nuevas empresas creadas.

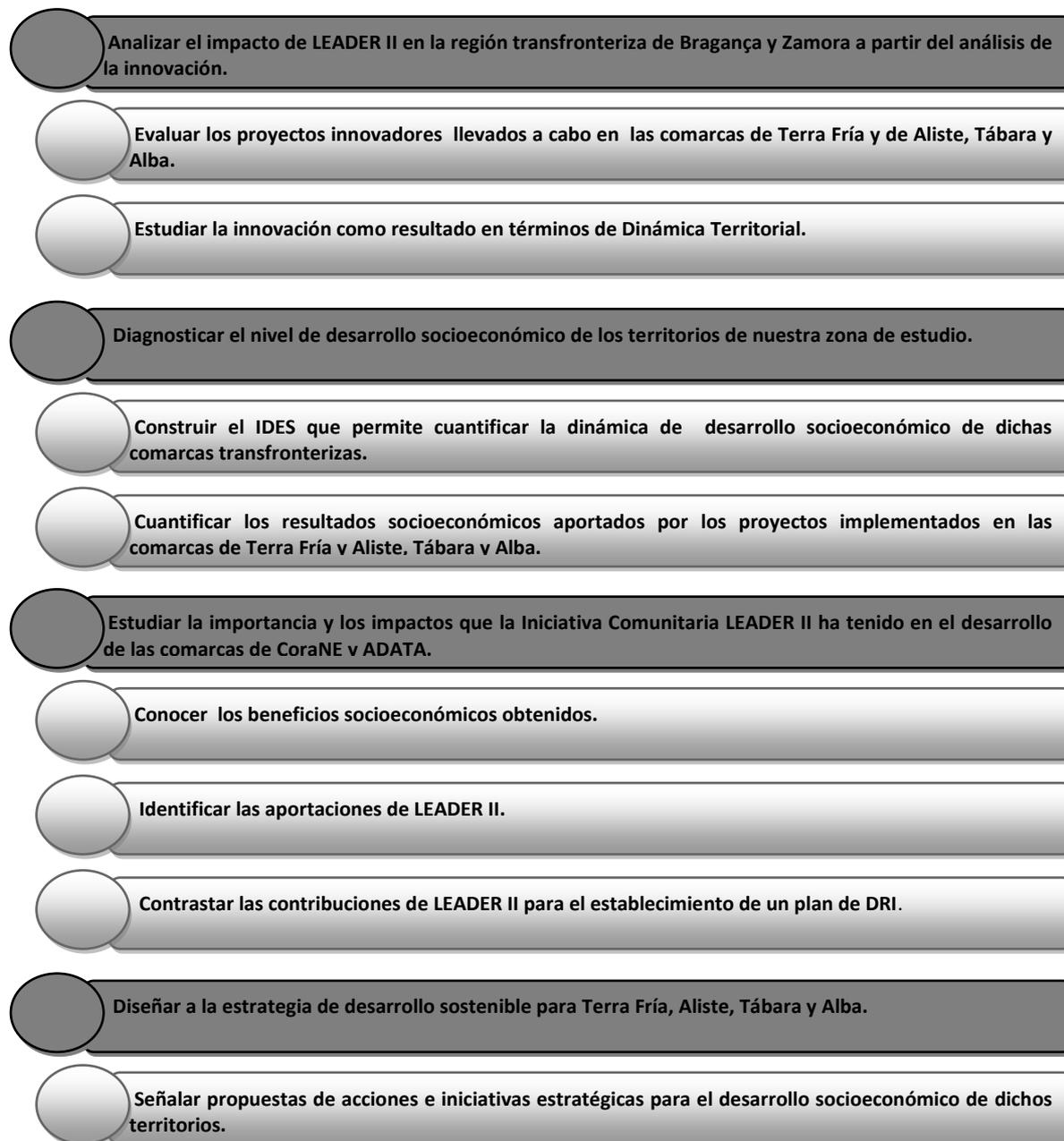
En suma, la finalidad última de la investigación es ofrecer una diagnóstico prospectivo, regional e integrador de los territorios transfronterizos de Bragança (Portugal) y Zamora (España), a partir del estudio del impacto de la Iniciativa Comunitaria LEADER en el desarrollo local de las poblaciones rurales y, de manera especial, el efecto de las acciones innovadoras que se han puesto en marcha a través de dicha iniciativa y cuál ha sido su contribución en términos de fortalecimiento de la sociedad rural y de la competitividad de los territorios.

Además del propósito de conocer el diagnóstico territorial y el impacto de los resultados que LEADER ha tenido en el desarrollo socioeconómico de dicha región transfronteriza, se trata de contribuir, a través de este caso de estudio, en el debate sobre el futuro del mundo rural, presentando propuestas de acciones y estrategias que puedan enriquecen el diseño y la implementación de las políticas locales, regionales y europeas en materia de desarrollo local, buscando promover el desarrollo territorial y conducir las respectivas economías rurales a situaciones de mayor equidad y/o cohesión territorial.

Los objetivos principales y los objetivos secundarios de la investigación están íntimamente interrelacionados entre sí y a su vez dicha interdependencia favorece su relación de complementariedad en la búsqueda de la finalidad última de la

investigación. En la Figura 2.1 se presentan dichos objetivos de manera esquematizada, la cual permite conocer rápidamente los propósitos de la investigación.

Figura 2.1: Objetivos de la investigación



Fuente: Elaboración Propia

2.3. ÁMBITO DE ESTUDIO

Para la realización de este estudio se ha seleccionado una región transfronteriza de Portugal y España, en la cual la incidencia de las políticas europeas que promueven el desarrollo rural puede resultar decisiva, dadas sus características económicas y sociales y que comparten un contexto de agricultura de subsistencia, población envejecida y gran incidencia de emigración a las zonas urbanas: las comarcas portuguesas de Terra Fría, en Bragança y las comarcas españolas de Aliste, Tábara y Alba, en la provincia de Zamora. En ellas, la Iniciativa Comunitaria LEADER ha patrocinado numerosos proyectos, lo que ha supuesto un rayo de esperanza para estos territorios ya que la misma ha facilitado la posibilidad de acceder a fondos que permitiesen la permanencia de la población en la zona al promocionarse su desarrollo.

En Terra Fría, donde más de la mitad de su territorio son zonas rurales (municipios con una población inferior a 10.000 habitantes) y desfavorecidas (regiones de Objetivo 1), se introducen estas Iniciativas desde sus comienzos, sus concelhos han sido beneficiarios de algunos de estos programas europeos y son muchos los proyectos y acciones que se han puesto en marcha con dichas iniciativas. De ahí, el interés y preocupación por el conocimiento de este tipo de iniciativas y la oportunidad de analizar su grado de eficacia en el pasado y en el presente, estudiando, sin olvidar el contexto que afecta actualmente al mundo rural, en el caso concreto de los concelhos de Terra Fría, se ha planteado un estudio acerca de la Iniciativa Comunitaria llevada a cabo en esta región, sobre todo la importancia del carácter innovador, introducido por la IC LEADER II, para el desarrollo de las zonas rurales en las comarcas de Bragança, Miranda do Douro, Vimioso y Vinhais.

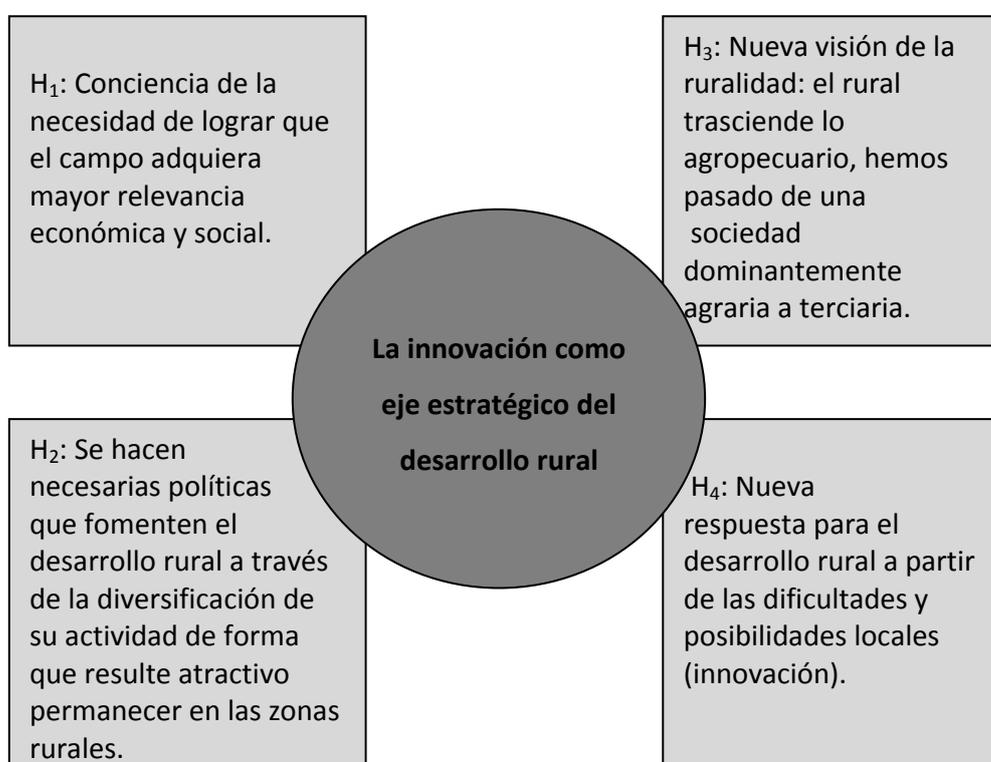
Lo mismo sucede con la otra zona cuyos proyectos serán objeto de análisis, zona delimitada por las comarcas zamoranas de Aliste, Tábara y Alba y que hace frontera con las portuguesas de Terra Fría, con las cuales comparte un contexto de agricultura de subsistencia, población envejecida y gran incidencia de emigración a las zonas urbanas. Es decir, los territorios denominados Terra Fría y Aliste, Tábara y Alba son espacios que comparten problemas y dificultades comunes, así como oportunidades y fortalezas también comunes. Razón por la cual la aparición de la Iniciativa Comunitaria (IC) LEADER presumió una oportunidad única para estos territorios, al proporcionar la posibilidad de

acceder a fondos que promoviesen el desarrollo de la misma. De ello se deriva el interés y la preocupación por conocer en profundidad la Iniciativa Comunitaria LEADER, para, en definitiva, poder analizar su grado de eficacia, estudiando sobre todo la importancia del carácter innovador introducido por LEADER para lograr el desarrollo de las poblaciones rurales.

2.4. HIPÓTESIS DE PARTIDA DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación se presentan las hipótesis de partida de la investigación, un total de 4 hipótesis que a su vez están sutilmente interrelacionadas entre sí, y plenamente cimentadas en la necesidad de obtener el desarrollo del mundo rural a partir de la implementación de una respuesta innovadora a las dificultades y posibilidades locales, asumiéndose la innovación como eje estratégico del desarrollo rural (Figura 2.2).

Figura 2.2: Hipótesis de partida de la investigación



Fuente: Elaboración Propia

Así, la existencia de una conciencia cada vez mayor de la necesidad de lograr que el campo adquiriera una relevancia económica y social mayor que la que tiene en los tiempos actuales (**H₁**), sirve como primero punto de partida a esta investigación, a lo largo de la cual se tratará de poner de manifiesto como esa conciencia está presente no sólo en el propio ámbito rural, que ve como progresivamente sus gentes lo van abandonando, sino también en el ámbito político, y no sólo en el contexto europeo: se hacen necesarias políticas que fomenten el desarrollo rural para diversificar su actividad de forma que resulte atractivo permanecer en las zonas rurales (**H₂**), dotando a las mismas de los servicios necesarios para ellos y fomentando una nueva percepción de las zonas rurales, denostadas y poco atractivas como lugar en el que desarrollar una actividad como la agraria que se ha visto progresivamente desplazada por otras que ofrecen un mayor rendimiento, una mayor calidad de vida, menos esfuerzo, menos riesgo, etc. (**H₃**). Se presenta la necesidad de revalorizar los recursos endógenos, así como ciertas tareas y oficios tradicionales e incentivar a las personas para que lleven a cabo iniciativas innovadoras, buscando una nueva respuesta a partir de las dificultades y posibilidades locales tanto a través de ayudas económicas como administrativas que faciliten su desarrollo (**H₄**). Existe una concepción del mundo rural que es necesario hacer cambiar para que el mismo no se vea abocado al abandono.

Sirven las 4 hipótesis planteadas, como ya se ha señalado, como punto de partida a este trabajo, junto con las medidas que en el ámbito europeo se han puesto en marcha ya desde el nacimiento de la Unión Europea (Comunidad Económica Europea en sus inicios) que ponen de manifiesto cómo la idea de revalorizar el mundo rural ha estado siempre presente en la mente de los dirigentes, que han orientado grandes esfuerzos a la consecución de este objetivo a través de distintas políticas e iniciativas, sobre todo las Iniciativas Comunitarias de Desarrollo Rural, que con carácter Innovador, Participativo y Descentralizador, focalizados “de abajo a arriba”, intentan diversificar las actividades, potenciando la plurifuncionalidad en sus estructuras económicas y la creación de empleo para hacer frente al éxodo rural. Como es un claro ejemplo la IC LEADER, cuyo carácter integrado, participativo e innovador (sobre todo en su segunda etapa, objeto especial de este estudio) aspira al desarrollo de las regiones desfavorecidas y rurales.

Además, en todo este proceso es evidente el papel positivo, impulsado por dichas políticas de desarrollo rural, que, no obstante, parecen presentar importantes diferencias por su gestión y unos efectos dispares por la limitación de los recursos económicos de que han dispuesto. Con todo ello, se pretende conocer la situación actual de los ámbitos rurales en la región transfronteriza de Terra Fría y de Aliste Tábara y Alba y su desarrollo socioeconómico, así como el papel que haya podido tener en ello la IC LEADER.

En definitiva, queda claro por todo lo que se ha planteado que la innovación en las políticas de desarrollo rural es un interesante campo de estudio, con el objetivo de conocer el impacto en el desarrollo del medio rural y determinar si realmente con ello se consiguen las finalidades perseguidas.

2.5. METODOLOGÍA APLICADA

La adquisición de conocimientos es el objetivo de cualquier ciencia y para ello resulta fundamental la elección del método que permita conocer la realidad estudiada. Por lo tanto, es de vital importancia hacer referencia a las distintas técnicas metodológicas de investigación existentes, haciendo especial hincapié en aquellas más utilizadas por las ciencias sociales dado que estas van a ser las que deberán tenerse en cuenta a lo largo de este trabajo.

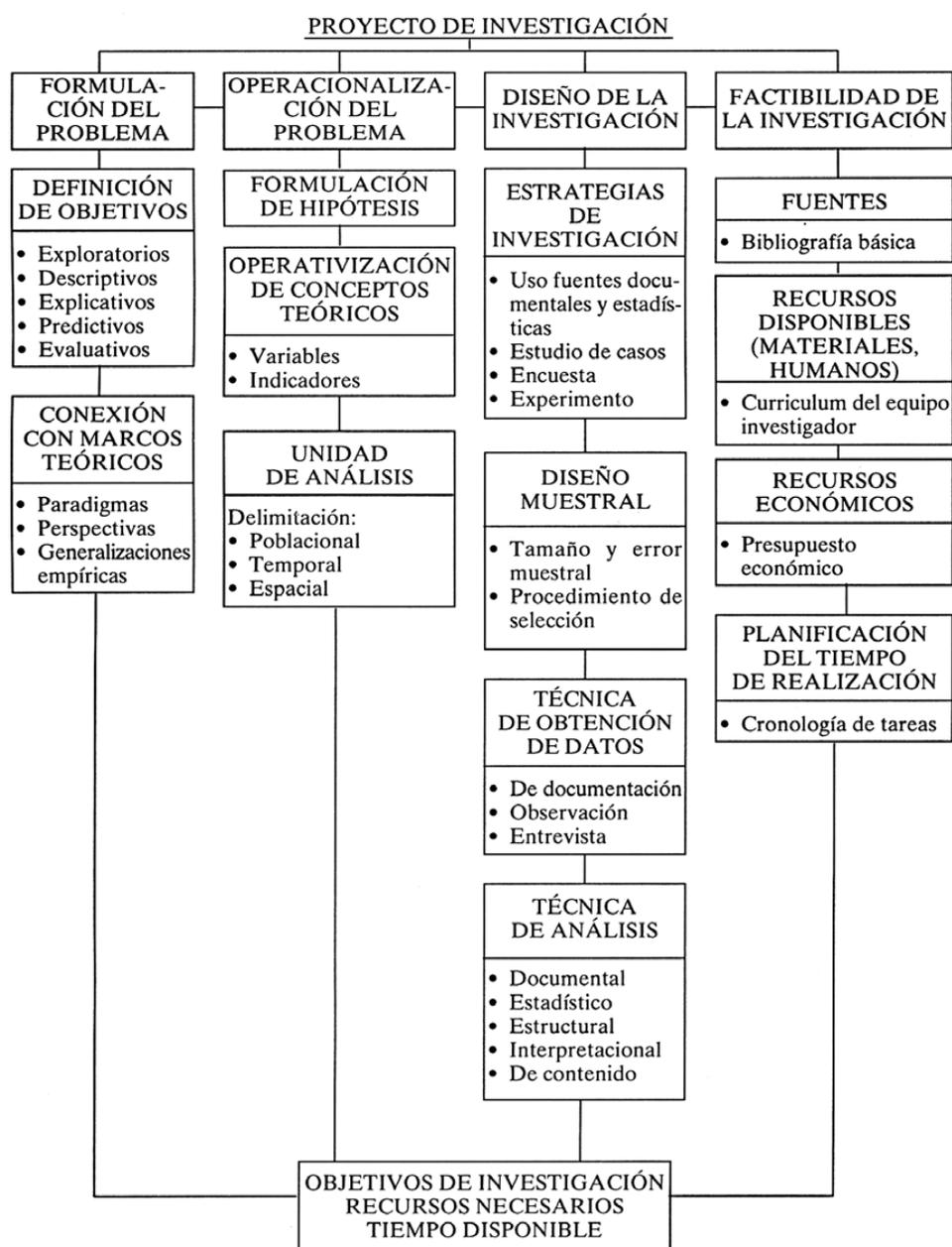
Destacar, en primer lugar, que entre las referidas técnicas puede distinguirse entre aquellas de carácter cuantitativo y otras de carácter cualitativo. Según Fraile y Maya (2006), las primeras recogen y analizan datos cuantitativos sobre variables mientras que las segundas utilizan métodos como la observación participativa o las entrevistas, pretendiendo así alcanzar un conocimiento más profundo del fenómeno estudiado. Atendiendo a estas características, puede determinarse que las técnicas cuantitativas se centran en la relación de variables numéricas, mientras que las cualitativas se centran en mayor medida en el contexto o situación, de lo cual se infiere que las técnicas cuantitativas se basan en métodos inductivos realizando mediciones controladas y objetivas de datos, orientándose al resultado y mostrando una realidad estática. Las cualitativas, por el contrario, se centran en la comprensión de los fenómenos

observados lo que hace que adolezcan de cierta subjetividad, pero se orientan al proceso y no al resultado mediante la obtención de datos que van más allá de variables numéricas, lo cual permite que muestren una realidad dinámica.

Así pues, las investigaciones, como la que se aborda en el presente trabajo, pretenden encontrar respuestas a las cuestiones que se plantean en relación con un tema concreto, y para lograrlo se ha planteado una metodología cualitativa y cuantitativa apoyada en las técnicas de investigación complementarias que luego se detallan.

Teniendo en cuenta todo lo anterior y tal como D'Ancona (2001) pone de manifiesto, el primer paso de la investigación debe ser la revisión de la literatura existente del tema elegido, la formulación de una hipótesis de partida, la elección de un método de estudio, la realización de la investigación propiamente dicha procediendo a la recogida de datos e información pertinente para finalizar con la interpretación de los resultados que se plasmarán en un informe en el cual figurarán factores como su significado, su relación con los anteriores hallazgos, etc. (Figura 2.3).

Figura 2.3: Proyecto de investigación



Fuente: Adaptado de Cea D’Ancona, M. A. (2001), *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid, Síntesis, p.92.

Para desarrollar la investigación que planteamos, se ha recurrido tanto a la metodología de carácter cualitativo (entrevista, observación directa, visitas de campo e investigación documental) como a la metodología cuantitativa (construcción del Índice de Desarrollo Económico y Social y análisis cuantitativo de los proyectos).

Así, se han utilizado las técnicas cualitativas, especialmente las *fuentes documentales*, cuya investigación documental nos ha permitido obtener un conocimiento directo de la aplicación en la práctica de aquello que previamente fue objeto de nuestra investigación: el desarrollo rural, las iniciativas comunitarias que inciden en el mismo, centrándonos en la segunda etapa del LEADER, el carácter innovador de los proyectos llevados a cabo y la sinergia provocada por los mismos. Dentro de las técnicas cualitativas, se ha recurrido a la técnica de la *Entrevista*. Estas entrevistas han sido realizadas a los gerentes de los Grupos de Acción Local – CORANE y ADATA - y a los diversos promotores de los proyectos seleccionados primeramente como innovadores; en total se han realizado 12 entrevistas.

Las entrevistas han sido diseñadas a partir de la *Guía Metodológica para el análisis de una Acción Innovadora* proporcionada por el Observatorio Europeo LEADER⁶. Esta guía pretende que, a través de las entrevistas, puedan conocerse determinados aspectos del proyecto, a saber:

- La acción,
- El marco en el cual se lleva a cabo,
- Los agentes que intervienen en la misma,
- Las etapas de la acción y los medios para llevarla a cabo,
- Los efectos de la acción,
- Y por último, las transferencias.

Efectivamente, nuestra metodología tanto cualitativa como cuantitativa, ha consistido en la recogida y tratamiento de la información estadística y documental obtenida tras la recopilación de documentos elaborados por el Observatorio Europeo LEADER y por los dos grupos de acción local (ADATA y CORANE) sobre los proyectos de desarrollo rural implementados al amparo de la Iniciativa Comunitaria LEADER II en la zona de estudio, así como otra información relevante sobre los proyectos innovadores seleccionados. Estos datos han sido complementados y articulados con la información obtenida por los promotores de los proyectos y gerentes de ADATA y CORANE a través de las entrevistas realizadas. En relación con el estudio cuantitativo, se ha accedido a la base de datos del

⁶ <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-es/action/index.htm>.

Instituto Nacional de Estadística de Portugal y España para la obtención de los datos necesarios en la elaboración del Índice de Desarrollo Económico y Social y para el análisis de los indicadores socioeconómicos de los proyectos, complementados con datos ofrecidos por ADATA y CORANE.

En suma, para llevar a cabo esta investigación, se ha utilizado una **metodología cuantitativa y cualitativa** apoyada en las siguientes técnicas de investigación complementarias:

- 1. Fuentes documentales.** Se ha realizado la revisión bibliográfica de la temática del desarrollo y de las políticas de desarrollo local impulsadas desde Europa, así como un análisis de contenido de los estudios, investigaciones e informes técnicos relacionados, directa o indirectamente, con ambos territorios y con las políticas de desarrollo local y rural impulsadas por la UE, especialmente acerca de la IC LEADER.
- 2. Entrevistas y visitas de campo.** Han sido realizadas en su conjunto 12 entrevistas a saber, a los gerentes de los Grupos de Acción Local (ADATA y CORANE) y a los promotores de los proyectos, diseñadas a partir de la *Guía Metodológica para el análisis de una Acción Innovadora* proporcionada por el Observatorio Europeo LEADER y en la mayoría de los casos, en los proyectos *in situ*. A través de las entrevistas, pueden conocerse determinados aspectos del proyecto que permiten, a su vez, conocer la dinámica de desarrollo aportada.
- 3. Fuentes estadísticas.** Se ha efectuado una explotación estadística de las principales fuentes demográficas, sociales, económicas, ambientales, etc., que proporcionan variables e indicadores comunes o similares de ambos territorios. Esta tarea no ha sido fácil, debido, entre otras razones, a los inconvenientes y problemas que aún existen por no disponer de bases de datos semejantes en ambas zonas fronterizas. Paralelamente se han analizado los datos cuantitativos de los proyectos de modo que pudiéramos obtener la dimensión socioeconómica introducida por los proyectos en los territorios transfronterizos de Terra Fría y Aliste, Tábara y Alba.

2.6. ETAPAS DE LA INVESTIGACIÓN: RESUMEN

La primera etapa de la investigación ha consistido en la revisión del marco teórico, después de haber definido las hipótesis de partida de la investigación y de haber delimitado la problemática de estudio. De seguida, se ha seleccionado la zona de estudio y se ha procedido a la caracterización del territorio, realizando una descripción de las características socioeconómicas de este espacio rayano. Se ha prestado atención sobre todo, a las condiciones de accesibilidad, la evolución de la dinámica demográfica, las cualificaciones académicas y profesionales, las condiciones de vida y las actividades económicas predominantes.

Sin embargo, la investigación práctica se inicia en la segunda etapa, con la puesta en contacto con los gerentes de los Grupos de Acción Local, tanto de CORANE como de ADATA, con el objetivo de conocer cuáles habían sido los proyectos implementados con la IC LEADER II, en los concejos de Terra Fría y en las comarcas de Aliste, Tábara y Alba. Una vez facilitados los listados de proyectos aprobados por los respectivos Grupos de Acción Local, así como sus beneficiarios, se han seleccionado los proyectos considerados más innovadores, con el objetivo de realizar el análisis de la innovación.

Una vez llevada a cabo la selección de los proyectos, que se destacan por su carácter innovador, la siguiente etapa de la investigación ha consistido en realizar una entrevista a los beneficiarios de los distintos proyectos en orden a determinar la importancia e incidencia que la puesta en marcha de los mismos tuvo en la dinámica de desarrollo de sus territorios.

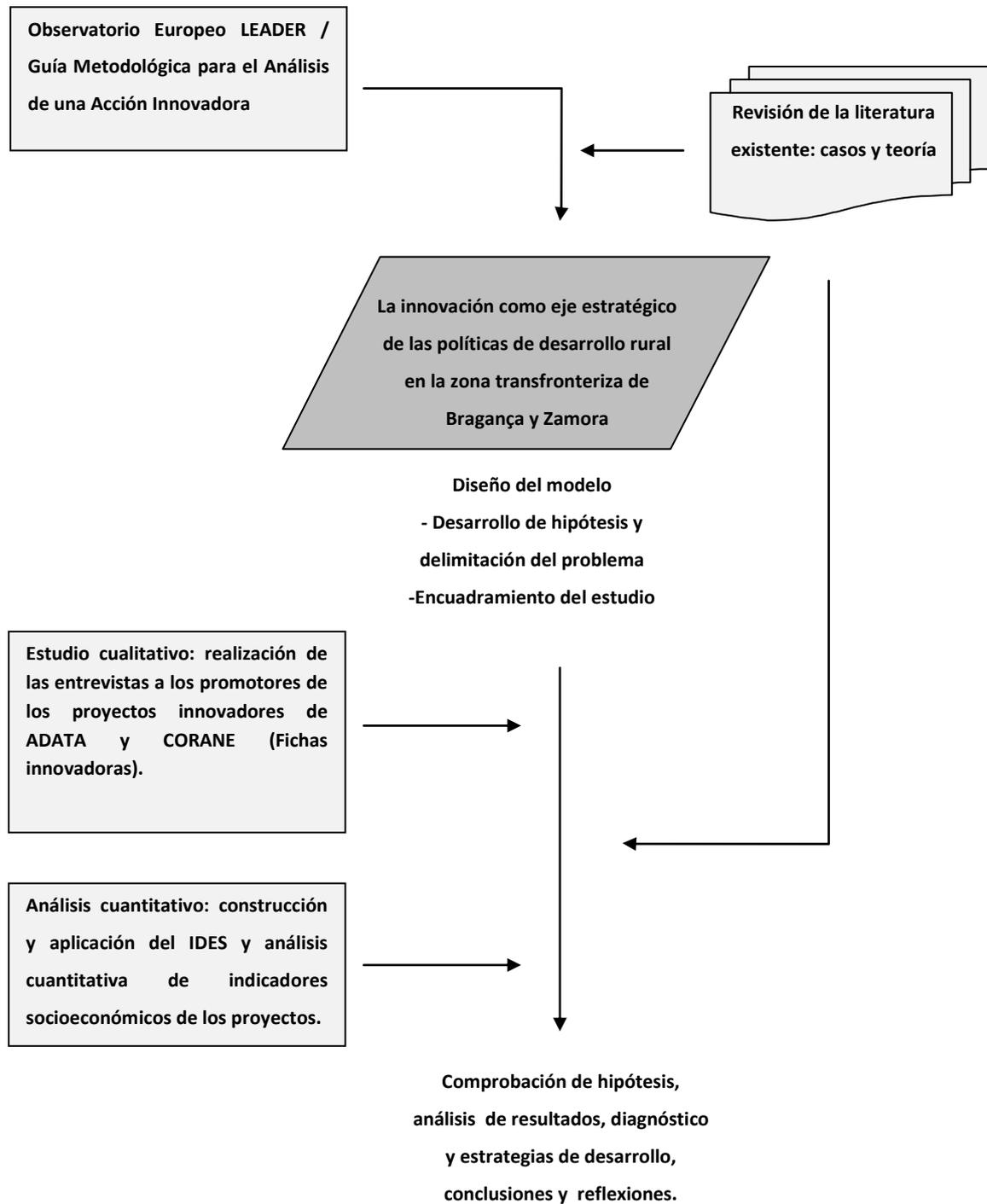
La tercera etapa, ha consistido en la complementación de la caracterización socioeconómica de la zona transfronteriza y el análisis de la innovación como eje fundamental en el desarrollo rural, a través de la elaboración del Índice de Desarrollo Económico y Social (IDES) para las comarcas/concelhos que integran la región de estudio, basado en la metodología del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), utilizado por Del Barrio y otros autores (2006). Este índice se ha elaborado a partir de 13 variables-indicadores relacionados con el desarrollo (indicadores demográficos, económicos, sociales y ambientales). El resultado de la ponderación del conjunto de variables empleadas en el diseño del referido índice ha

permitido construir y ofrecer gráficos del nivel de desarrollo de cada una de las comarcas/concelhos de España y Portugal. Dicha etapa, finaliza con la realización del análisis de los datos cuantitativos de los proyectos implementados en nuestra región, bajo el amparo de LEADER II, con el objetivo de complementar el análisis llevado a cabo en los capítulos anteriores y de cuantificar la dinámica de desarrollo socioeconómico introducido por LEADER en dichas comarcas transfronterizas.

La investigación termina con la etapa de presentación del diagnóstico prospectivo del territorio, realizado a partir de las informaciones y percepciones obtenidas de los promotores de los proyectos, de las conclusiones de la caracterización de la zona de estudio y del IDES, de la información disponible en varios estudios publicados y de los datos cuantitativos de los proyectos. El ejercicio de diagnóstico elaborado a lo largo de la investigación permite conocer la “radiografía” del territorio y concebir las propuestas de estrategias y de acciones de desarrollo necesarias en Terra Fría, Aliste, Tábara y Alba.

A continuación se presenta un flujograma (Figura 2.4) con las principales etapas de desarrollo de este trabajo, donde es posible contrastar las fases esenciales de la investigación, así como observar las técnicas de investigación empleadas.

Figura 2.4: Flujograma de las principales etapas de la investigación



Fuente: Elaboración Propia

SEGUNDA PARTE:

PRESUPUESTOS TEÓRICOS EN LOS QUE SE ENMARCA LA INVESTIGACIÓN

3. DESARROLLO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

4. EVOLUCIÓN DEL “MUNDO RURAL”: LA NUEVA RURALIDAD

5. EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL Y EL PAPEL DE LA MUJER

6. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN EL ÁMBITO COMUNITARIO

7. LA INICIATIVA COMUNITARIA DE DESARROLLO RURAL “LEADER”

8. LA INNOVACIÓN COMO CONCEPTO CLAVE DE LEADER

3. DESARROLLO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Este capítulo se dedica a un concepto central para la consecución de los objetivos perseguidos en la presente investigación, como es el concepto de desarrollo, concretamente refiriéndonos al desarrollo local. En torno a este concepto girará el resto de la exposición, pues se considera que el logro del desarrollo es una condición sine qua non para la mejora de las condiciones de vida en el mundo rural.

Tras realizar la revisión del concepto de desarrollo y su evolución, se hará referencia a la estrecha interrelación entre desarrollo y crecimiento económico, para después analizar las diferentes vertientes que engloba el mismo, desde el desarrollo humano, pasando por el desarrollo sostenible, hasta el desarrollo local. Cabe señalar que los programas de desarrollo rural que se van a estudiar, concretamente la Iniciativa Comunitaria LEADER, están basados en las teorías de desarrollo local. Diversos autores enfatizan que estos programas marcan un nuevo hito en las relaciones internacionales, con la confirmación de la población local como protagonista de la respuesta y de la solución a sus problemas, siendo esta el eje estratégico en el desarrollo y mejora de su calidad de vida.

3.1. CONCEPTO DE DESARROLLO Y EVOLUCIÓN

A largo de la historia de la humanidad, y de modos diferentes, las sociedades buscan incesantemente el desarrollo. Lo que era una cuestión de supervivencia para los primeros agrupamientos humanos, considerados salvajes o primitivos, pasó a ser tratado como una cuestión filosófica, política, social y ambiental por los agrupamientos humanos considerados civilizados, o por lo menos considerados con alto grado de organización. El concepto y las formas de buscar el desarrollo evolucionaron junto con la idea de organización y progreso y continúan siendo cuestionados, transformándose en la meta principal de las sociedades que buscan una mejor calidad de vida presente y futura para sus habitantes.

La búsqueda desenfrenada de la industrialización y el desarrollo económico llevó a la mayoría de los países del mundo a centrar sus energías en la promoción del crecimiento económico, dejando la calidad de vida en segundo plano. El crecimiento económico, el crecimiento del PIB, era mirado como el medio y el fin del desarrollo. Esta visión está cambiando lentamente. De esta forma, este capítulo adopta como base teórico-empírica una revisión de la literatura en esta materia enfocando los aspectos referentes al desarrollo y a la evolución de sus ideas, conceptos y formas de evaluación siendo nuestro objetivo esclarecer el significado del concepto de desarrollo, enfatizando la controversia existente entre éste y el concepto de crecimiento económico, y abordándolo desde sus principales vertientes y tratando su evolución realizando un análisis de los distintos enfoques, estableciendo cuándo surge, las principales corrientes, discutiendo la relación entre desarrollo y industrialización, desarrollo y medio ambiente, el concepto de desarrollo humano, para finalizar con el concepto de desarrollo local, que será el que principalmente vamos a considerar, por ser el que se está aplicando en zonas menos desarrolladas dentro de los países industrializados, desde numerosos ámbitos, como la U.E. a través de sus Fondos Estructurales, siendo además el concepto de desarrollo que tiene que ver directamente con el tema objeto de este trabajo.

El debate acerca del concepto de desarrollo es bastante rico en la esfera académica: sin duda, si hay un concepto ampliamente analizado y debatido a lo largo de la historia de la humanidad, ese es el de “Desarrollo”. Las llamadas ciencias sociales lo han considerado clave, generándose a partir del mismo numerosas teorías que explicaban e

interpretaban el tipo de desarrollo generado y aportaban líneas y medidas de actuación para conseguir cuanto los paradigmas teóricos propugnaban.

Haciendo una rápida búsqueda y revisión del concepto sobresale una ciencia que ha hecho del “Desarrollo” casi un concepto exclusivo y definitorio de la misma: la economía. Dentro de esta área de conocimiento, sus numerosas y diversas especializaciones han abarcado con distinto grado y muy diferentes líneas y conclusiones el tema. Pero el debate principal se centra en la distinción entre desarrollo y crecimiento económico, como veremos más adelante.

Otro grupo de ciencias sociales, consideradas también como ciencias humanas, como la antropología, la sociología, la psicología, la pedagogía o la filosofía, entre otras, también han tratado constante y ampliamente este tema, analizando el concepto de “desarrollo” poniendo el énfasis no tanto en criterios economicistas como humanistas, intentando recuperar la visión del hombre en un ámbito de análisis en el que desde otras ópticas se le había preterido y casi ignorado.

Por último, un tercer grupo de ciencias como la geografía y la ecología, vuelve cada vez más su objeto de análisis al “Desarrollo”. Son ciencias cuyo ámbito de conocimiento se centra en el territorio como eje básico y en las interrelaciones que se dan entre todos los elementos que en él se encuentran. Tienden, como el resto de ciencias a finales del siglo pasado, a la integración de conocimientos y de elementos de la realidad para una más adecuada interpretación de la misma.

Las innumerables definiciones de “Desarrollo” recorren pues, a una amplia gama, cuyos extremos no parecen tener a priori demasiados puntos en común. No obstante debe señalarse que “no obstante las divergencias existentes entre las concepciones del desarrollo, ellas no son excluyentes. En la verdad, en algunos puntos, ellas se completan” (Scatolin, 1989). El desarrollo, en cualquier concepción, debe resultar del crecimiento económico acompañado de mejora en la calidad de vida, o sea: debe incluir las alteraciones de la composición del producto y la distribución de recursos por los diferentes sectores de la economía, de forma que mejore los indicadores de bienestar económico y social (pobreza, desempleo, desigualdad, condiciones de la salud, alimentación, educación y vivienda) (Vasconcellos y García, 1998).

Hay diversas opciones a tener en cuenta cuando la propuesta es escribir sobre un tema tan amplio como el desarrollo. Por ello considero que revisar algunas ideas y conceptos sobre el término es el punto de partida para analizar el desarrollo y sus concepciones, es decir, lo que llevó a la humanidad a pasar de la forma primitiva a una forma civilizada de vida, a vivir en comunidades, formando sociedades con aspiraciones filosóficas, políticas, económicas, sociales y culturales; así como lo que llevó a la humanidad a replantearse esas realizaciones, incluyendo preocupaciones de orden ambiental hasta épocas recientes relegadas a planes inferiores.

Autores especializados en esta área son unánimes a la hora de afirmar que para desarrollar es necesario pasar por un proceso de crecimiento, diferenciación o evolución por alteraciones sucesivas, de un estadio menos perfecto a un estadio más perfecto o más altamente organizado, esto es, es necesario mejorar gradualmente las condiciones económicas y culturales de la humanidad, de una nación o comunidad, lo que se puede resumir como un paso gradual de un estadio inferior a un estadio más perfecto.

A partir de esas consideraciones, el desarrollo de la humanidad puede ser analizado toda vez que la historia evoluciona por alteraciones sucesivas, graduales e incesantes de las condiciones sociales, económicas, culturales e ambientales. El estadio inicial de la evolución de la humanidad, denominado Desarrollo Natural, aportaba la satisfacción de las necesidades como meta principal, esa “satisfacción de las necesidades” fue uno de los grandes motivos que estimuló a la sociedad en esa fase.

Con el transcurso del tiempo, esas necesidades, ligadas a la búsqueda del poder y la riqueza, cambiarán el perfil de la humanidad, y esa nueva fase pasó a ser caracterizada como el inicio del Desarrollo Capitalista, en la que la búsqueda del Crecimiento Económico pasó a ser el primer objetivo de la mayoría de los países, lo cual provocó un gran número de problemas en la sociedad, razón por la cual necesitó ser revisado y ampliado apareciendo el llamado Desarrollo Económico, concepto que ya incorporaba preocupaciones de orden social y cultural. Los debates en torno al Desarrollo Económico se iniciaron en el período posterior a la II Guerra Mundial. Según Sunkell y Paz (1988), terminado el conflicto bélico, que fue resultado de factores económicos, políticos e históricos muy profundos, el tema fue encarado por todos los países, principalmente los aliados, que deseaban librar al mundo, y obviamente a sus propios territorios, de los

problemas que los perseguían: guerra, desempleo, miseria, discriminación racial, desigualdades políticas, económicas y sociales. Esa preocupación reveló los deseos de progreso y de mejoría de las condiciones de vida de las naciones y regiones, que pueden ser vislumbrados tanto en la primera Declaración Interaliada de 1941, como en la carta del Atlántico, del mismo año, que expresaban el deseo de crear condiciones para que todos los hombres pudieran disfrutar de seguridad económica y social. El documento de mayor importancia de esa época en relación con el desarrollo es la Carta de las Naciones Unidas. Desde su creación, la ONU está empeñada en promover el crecimiento y mejorar la calidad de vida dentro de una libertad mayor, utilizando las instituciones internacionales para promoción del avance económico y social, conseguir la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales de orden económico, social, cultural o de carácter humanitario y estimular el respeto a los derechos humanos de toda la población mundial. Con la aparición de la ONU se intensificarán los debates sobre el concepto y los medios para conquistar el desarrollo, creándose programas y organismos especiales para ayudar a los países a tratar sus problemas económicos y sociales de modo que se mantuviese el equilibrio mundial.

Fruto de los debates y sobre todo de los costes del crecimiento, surgieron otras teorías como la Economía del Bienestar que se preocupaba de cuestiones relacionadas con el Desarrollo Social. No obstante esos progresos, nuevas críticas continuaran surgiendo, esta vez, relacionadas con la irresponsabilidad con que la humanidad enfrentaba el desarrollo en relación al medio ambiente. Con las nuevas discusiones, surgieron nuevos conceptos, tales como Economía del Medio Ambiente y Eco desarrollo, los cuales conducirán al llamado Desarrollo Sostenible.

En torno a todo esto, el siglo XXI, el siglo de la globalización de la economía y de todo tipo de actividades y procesos, también deberá confirmar el desarrollo local como el motor del desarrollo de la humanidad, una vez que las Comarcas no son más que los receptores y contenedores y muchas veces solucionadores de los problemas del País.

Finalmente resaltar que las fases, períodos o etapas del progreso o desarrollo de la humanidad y los conceptos e ideas a los que se ha aludido no constituyen períodos históricos claramente delimitados, pero sí sirven para describir genéricamente las etapas fundamentales de la evolución de la sociedad y consecuentemente, de las ideas sobre el

desarrollo y sus problemas, las cuales funcionaron y funcionan como motor del propio desarrollo de la humanidad en busca de mejoras y perfeccionamientos continuos.

3.2. CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO

Las grandes teorías económicas se han ocupado directa e indirectamente del desarrollo, de hecho éste ha sido su gran preocupación, identificándolo erróneamente, pero muy a menudo, con crecimiento económico, en una reducción simplista que cercenaba las enormes posibilidades del concepto y del hecho social siempre perseguido.

La cuestión del crecimiento económico ha sido un foco de interés en los últimos doscientos años. Pasada la fase de la producción para la propia subsistencia y, principalmente, con la eclosión de la revolución industrial y con el advenimiento del capitalismo, la humanidad pasó a creer que era necesario que hubiera crecimiento para que el patrón de vida de la población lograra subir. Sobre esto, Troster y Mochón (2002) comentan que el crecimiento económico es un proceso sostenible a lo largo del tiempo, en el cual los niveles de actividad económica aumentan constantemente, pero sin implicar mudanzas estructurales y distribución de rendimiento, como señala Souza (2003). Vasconcellos y García (1998) corroboran esta idea cuando describen el crecimiento económico como el crecimiento continuo del PIB per cápita a lo largo del tiempo, es decir, es un proceso por lo cual la cantidad de bienes y servicios producidos por una colectividad tiende a crecer más rápidamente que ella. Este concepto se mantiene prácticamente inalterado hasta el final de los años 60 y 70, cuando la obsesión por el crecimiento empieza a ser revisada teniendo en cuenta los altos costes sociales que del mismo derivan, llegando a contraponerse desarrollo económico a crecimiento económico. Entre otros autores de la época, Baldwin (1972) alerta sobre la necesidad de diferenciación de estos conceptos, una vez que el factor económico es uno dentro de todo un complejo de factores sociales, políticos y culturales que, conjugados, definen la ocurrencia o no de un proceso de desarrollo.

Segundo Rossetti (1985), para definir un amplio proceso de desarrollo, entre otros factores, cabe destacar:

- Crecimiento del PIB per cápita asociado a una gradual mejoría del reparto del rendimiento y de la riqueza.
- Reducción de la pobreza absoluta, localizada en las regiones más alejadas de los centros dinámicos o dentro de ellos
- Elevación de las condiciones de salud, nutrición, educación, habitación y ocio, extensivas a todas las clases sociales.
- Mejora de los patrones de comportamiento en el plano político, especialmente en cuanto a los procesos de formación de liderazgos y elección de dirigentes en incluso en cuanto a la ética de las relaciones entre grupos dirigentes o de influencia y la colectividad.
- Mejora de los patrones según los cuales se combinan los factores de producción no sólo en el plano tecnológico, sino también en el de las relaciones que se establecen entre la fuerza del trabajo y los que detentan la propiedad o el control de la capacidad instalada.
- Mejora de las condiciones ambientales, que resulten de cambios en los patrones de exploración de las reservas naturales básicas así como de la eliminación de las externalidades asociadas a la reducción de la calidad de vida.
- Progresiva remoción de sistemas de mudanza conducentes al desarrollo.

Así, el desarrollo se presenta como un proceso dinámico de crecimiento armonioso, estructural, divergiendo del sencillo crecimiento. Por eso es erróneo el concepto de desarrollo evaluado únicamente con base en la expansión de la riqueza material, en el crecimiento económico. El desarrollo implica cambios sociales sucesivos y profundos, acompañados inevitablemente de transformaciones tecnológicas del entorno natural. Vasconcellos y García (1998) señalan que el desarrollo económico es un fenómeno más global y tiene un concepto más cualitativo que el crecimiento que incide en las alteraciones de la composición del producto y a la afectación de los recursos por los distintos sectores de la economía, de forma que conduce a una mejora de los indicadores de bienestar económico y social. Corroborando eso, Souza (2003) argumenta que el desarrollo económico, al revés del crecimiento, significa cambio de estructura, con el crecimiento de la participación del producto industrial en el producto total, y la mejora de los indicadores sociales y de la distribución del rendimiento.

De esta forma, el crecimiento es una de las condiciones para el desarrollo, pero no la única. Los distintos autores destacan que en economías desarrolladas con crecimiento demográfico inexpresivo, puede ser admitido, en un caso extremo, un desarrollo con crecimiento económico cero, si se han producido incrementos cualitativos en los demás factores que componen el cuadro social, político y cultural. Ya, en las economías del Tercer Mundo, consideradas subdesarrolladas, en desarrollo o emergentes, esa idea no es compatible con la promoción del desarrollo, una vez que para las alteraciones cualitativas requeridas, el crecimiento de la producción es fundamental, o sea la expansión del PIB per cápita es una exigencia para la elevación de las condiciones materiales de vida y para la reducción de la pobreza. Los objetivos de repartición se presentan, junto con los de crecimiento, como condiciones necesarias para el desarrollo (Rossetti, 1985). Así pues, en definitiva aun cuando el crecimiento económico no es condición suficiente para el desarrollo, si es un requisito para la superación de la pobreza y para la construcción de un patrón digno de vida.

Así, se puede resumir que el desarrollo económico es parte de la teoría económica que se preocupa con la mejora del patrón de vida de la sociedad a lo largo del tiempo y debe provocar cambios fundamentales en la organización de la sociedad y en sus instituciones.

Con todo ello, lo cierto es que comúnmente los términos crecimiento, desarrollo y progreso a menudo se usan como si fuesen sinónimos. Sin embargo, debemos establecer una distinción entre ellos, aun cuando tal distinción se establezca con una cierta arbitrariedad. Rondo Cameron (1998), en su obra *Historia Económica Mundial* define crecimiento económico como el incremento sostenido del producto total ("output") de bienes y servicios que se producen en una sociedad dada. En este sentido el crecimiento en el producto total puede darse bien por un aumento en los factores de producción ("input") – tierra, trabajo y capital-, bien porque se produzca un aumento en la productividad de los factores utilizados. Si aumenta la población, puede haber crecimiento del producto total, pero no necesariamente del producto per cápita; más aun, si la tasa de crecimiento de la población crece a mayor ritmo que el producto, la resultante será una disminución del producto per cápita, tal como ha ocurrido en años recientes en algunos países subdesarrollados.

Según este mismo autor el término desarrollo económico significa crecimiento económico acompañado por una variación sustancial en las estructuras o en la organización de la economía, por ejemplo, pasar de una economía local de subsistencia a mercados y comercio, o el crecimiento relativo de la producción de bienes industriales y servicios respecto de la agricultura. El cambio estructural o de organización puede ser la “causa” del crecimiento, pero no tiene por qué serlo de modo ineludible; a veces la sucesión causal se mueve en dirección contraria, o bien puede que ambos cambios sean el fruto conjunto de otros cambios en el interior o en el exterior de la economía.

Tanto el desarrollo como el crecimiento son percibidos normalmente como “cosas buenas”, pero no ha de olvidarse que en principio ambos términos están desprovistos de valor, ya que los dos pueden describirse y computarse sin referencia a normas éticas. Por el contrario, el progreso económico no goza de esta misma consideración pues para su definición se acude necesariamente a consideraciones éticas en virtud de las cuales se producirá tal progreso cuando crecimiento y desarrollo se valoren como “buenos” de forma que, por ejemplo, no se considere un síntoma de progreso la producción de armas nucleares, químicas o biológicas o el uso de sistemas productivos gravemente perjudiciales para el medio ambiente, aun cuando los mismos supongan un crecimiento económico.

3.3. LA BÚSQUEDA DE LA COMPATIBILIDAD ENTRE CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO: DESARROLLO HUMANO, DESARROLLO SOSTENIBLE Y DESARROLLO LOCAL

Tras varias décadas buscando cómo promover el crecimiento económico se está descubriendo que éste por sí solo no es suficiente. Hoy en día se piensa cada vez más cómo el proceso de crecimiento afecta a las personas, es decir, si los incrementos positivos en el PIB están siendo utilizados o dirigidos a promover el desarrollo humano, siendo este concepto más amplio que el de desarrollo económico, estrictamente asociado a la idea de crecimiento, aunque esto no significa contraponerlos.

La sociedad va teniendo una preocupación cada vez mayor por comprender cómo el crecimiento económico afecta a la calidad de vida de la población. Hasta no hace mucho tiempo, la clasificación de los países entre ricos y pobres era hecha atendiendo

solamente al factor PIB, sin tener en cuenta otros indicadores capaces de medir la calidad de vida de los habitantes de forma que el nivel de vida de las poblaciones y el bienestar de las personas se está convirtiendo en el centro y el objetivo final del desarrollo ya que es más importantes saber qué oportunidades tienen los niños de tener acceso a la educación, a la salud, a la habitación ..., es decir, de poder disfrutar de una larga vida productiva que les permita mantener una familia, más allá de conocerse únicamente cuál fue la variación del PIB (PNUD, 1996).

Desde principios de los años noventa el desarrollo humano está siendo el centro del debate sobre el desarrollo, siendo la mayor evidencia de este cambio la importancia que logró el Informe Mundial de Desarrollo Humano, publicado a partir del año noventa por el PNUD⁷, informe cuya cuestión central es precisamente cómo el crecimiento está afectando a la calidad de vida de la población, idea que la ONU trata de difundir promoviendo varias conferencias y debates acerca de la eficiencia de las políticas de crecimiento para estimular el desarrollo humano.

El desarrollo es definido por Sen (2000) como el proceso de aumento de la capacidad de la población de poder elegir entre distintas opciones. Relativizando los factores materiales y los factores económicos, Sen reclama la extensión del horizonte social y cultural de la vida de las personas. Según este autor la base material (crecimiento económico) del proceso de desarrollo es fundamental, pero debe ser considerada como un medio y no como un fin en sí mismo, no puede ser asociado automáticamente al desarrollo humano. Para lograr el desarrollo humano, el reto de la sociedad es formular políticas que permitan, además del crecimiento económico, la distribución equitativa de la riqueza y un pleno funcionamiento de la democracia. Estos principios que deben orientar las políticas de desarrollo, resumen las bases donde se asienta la moderna economía del bienestar y también los principios del Desarrollo Humano, que busca igualdad de oportunidades y sobre todo combatir la exclusión social, la desigualdad y la pobreza.

El Desarrollo Humano y Social es definido por el PNUD como aquello que es capaz de aumentar las potencialidades de las personas por medio de mejores condiciones de

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

educación, formación, salud, habitación, medio ambiente y alimentación, asegurando que los frutos del desarrollo económico sean traducidos en mejoras de las condiciones de vida y permitiendo que las personas participen en las decisiones que influyan en sus vidas (PNUD, 1998).

El Desarrollo Humano puede ser considerado un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país, ya que incluye también la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones y por esta razón el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore, lo que implica que el desarrollo ha de ir más allá del mero crecimiento económico, que constituye sólo un medio para que cada persona tenga más oportunidades, para lo cual resulta fundamental desarrollar las capacidades humanas entre las cuales las más esenciales son disfrutar de una vida larga y saludable, contar con educación, poder acceder a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno y poder participar en la vida de la comunidad. La falta de estas capacidades constituye una limitación en relación con la variedad de opciones y ello deriva en que multitud de oportunidades resulten inaccesibles.

Esta forma de concebir el desarrollo se olvida frecuentemente dado el preeminente deseo de acumular bienes y riquezas. No obstante, existen filósofos, economistas y líderes políticos que destacan desde hace tiempo que el objetivo del desarrollo ha de ser el bienestar humano. Paraphrasing Aristotle in Ancient Greece, at the beginning of the *Ética a Nicomaquea*, wealth is not, of course, the good we seek, for it is not more than an instrument to achieve some other end. That "other end" to which Aristotle refers is found in the point of equilibrium between human development and human rights that reinforce each other and help to guarantee well-being and the dignity of persons based on respect for oneself and for others.

Tal y como se ha señalado anteriormente, el enfoque de desarrollo humano nació en parte como resultado de las crecientes críticas al enfoque de desarrollo predominante en la década de los años 80, el cual vinculaba el crecimiento económico nacional y la

ampliación de las opciones individuales del ser humano. Muchas personas reconocieron la necesidad de un modelo de desarrollo alternativo por varias razones:

- El cada vez más evidente poder del efecto goteo de las fuerzas del mercado para propagar los beneficios económicos y erradicar la pobreza.
- Los costes humanos de los programas de ajuste estructural existentes se hacían cada vez más evidentes.
- Determinadas “enfermedades” de carácter social (delincuencia, debilitamiento del tejido social, contaminación, SIDA, etc.) continuaban propagándose incluso en presencia de un crecimiento económico sólido y sistemático.
- La ola de democratización en determinados países en desarrollo a principios de la década de los 90 hizo aumentar la esperanza de crear modelos de crecimiento y desarrollo centrados en las personas.

Por todo ello, a partir de 1990 el concepto de desarrollo humano se aplicó al estudio sistemático de temas mundiales, según se publicó en los Informes Anuales sobre Desarrollo Humano patrocinados por el PNUD. El trabajo de Amartya Sen, entre otros, puso las bases conceptuales de un enfoque alternativo y más amplio del desarrollo humano, definido como el proceso de ampliación de las opciones de las personas y mejora de las capacidades humanas y las libertades para que las personas puedan vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno, y participar en la vida de su comunidad y en las decisiones que afecten a sus vidas.

El desarrollo humano siempre ha sido flexible y ha tenido un “final abierto” con respecto a definiciones más específicas. Pueden existir tantas dimensiones del desarrollo humano como modos de ampliar las opciones de las personas. Los parámetros que son claves o prioritarios para el desarrollo humano pueden evolucionar con el tiempo y variar entre los diferentes países y dentro de cada uno de ellos.

Algunos de los temas y asuntos que se consideran de mayor importancia para el desarrollo humano en la actualidad son:

- El progreso social, plasmado en un mayor acceso a la educación, en la mejora de los servicios de salud, etc.;

- La economía, en la que se otorga una mayor importancia al crecimiento económico como medio para reducir las desigualdades sociales y mejorar los niveles de desarrollo humano;
- La eficiencia en términos de uso y disponibilidad de los recursos, propiciando el desarrollo humano, el crecimiento y la productividad siempre que aquel beneficie de manera directa a las personas más necesitadas (pobres, mujeres y grupos marginados);
- La aplicación del criterio de igualdad tanto al crecimiento económico como a otros parámetros del desarrollo humano;
- La mayor importancia de la participación y la libertad, reflejadas en la democracia, la igualdad de géneros, el reconocimiento de los derechos civiles y políticos y la libertad cultural, particularmente en los grupos marginales definidos por parámetros tales como urbanos/rurales, sexo, edad, religión, origen étnico, parámetros físicos y mentales, etc.;
- La consideración de la sostenibilidad para las generaciones futuras, en términos ecológicos, económicos y sociales;
- La seguridad ante amenazas crónicas de la vida cotidiana como el hambre y las no cotidianas pero sí repetidas como el paro, el hambre, los conflictos bélicos, etc.

Las críticas a la obsesión por el crecimiento económico y sus consecuencias no se limitan solamente a los costes sociales sino también a costes ambientales. Según Cordeiro (1997: 20-21), *“la actividad económica era vista como un sistema cerrado, sin límites de input (energía y materia prima) o de output (polución)”*. La preocupación por preservar el medio ambiente surgió por la necesidad de asegurar a la generación futura las mismas condiciones y recursos naturales de que disponemos. Esta problemática se inició a finales de los años 60 y 70 del siglo pasado, lo que dio lugar a numerosos debates y publicaciones. Entre ellas puede mencionarse *“Los Límites del Crecimiento”*, presentado por el Club de Roma⁸ y cuyos autores recogen una preocupación que ganaba fuerza en la década de los 70, debido a la posibilidad de extinción de los recursos naturales del

⁸ “El Club de Roma fue una especie de instituto académico informal, el cual consistía en encuentros periódicos para intercambio de ideas sobre perspectivas de la humanidad llevadas a efecto por una elite de pensadores universitarios, dirigentes de grandes empresas transnacionales, funcionarios de alto escalón de entidades internacionales e especialistas convidados” (NUSDEO, 2001).

planeta motivada por el consumo desordenado que la sociedad estaba haciendo de ellos. Por ello el Club elaboró un modelo que se centra en cinco grandes temas de inquietud global: 1) aceleración de la industrialización; 2) aumento de los indicadores de desnutrición; 3) explosión del crecimiento poblacional; 4) dilapidación de los recursos naturales no renovables y 5) deterioro del medio ambiente. Obviamente, pensando siempre en el futuro, para asegurar la supervivencia de las poblaciones venideras los debates deben referirse al carácter sostenible del desarrollo, alertando sobre problemas como la como la polución y la degradación del ambiente, que tienen su reflejo en la calidad de vida de todo el mundo. (Meadows et al., 1972).

Es en la década de los 80 del siglo pasado cuando se utiliza por primera vez el término de Desarrollo Sostenible en el documento “Estrategia Mundial de Conservación”, elaborado por la Unión Internacional para Conservación de la Naturaleza – IUCN. La idea que este documento transmite de desarrollo sostenible es que para que sea considerado como tal es necesario que el mismo atienda a cuestiones sociales y ecológicas, así como a cuestiones económicas a largo plazo. El eje del concepto es la integridad ambiental (IUCN/UNEP/WWF, 1980). La idea de desarrollo sostenible está, pues, centrada en la necesidad de promover el desarrollo económico satisfaciendo las necesidades de la población actual sin comprometer las de la generación futura.

El desarrollo sostenible es un tema importante en el debate de la actualidad. Varias organizaciones no gubernamentales (ONG’s), la ONU y casi todos los gobiernos del mundo luchan por la preservación de la naturaleza, por la disminución de la polución con el objetivo de asegurar la calidad de vida del globo.

La forma más simple de definir sociedad sostenible es como aquella que puede persistir a través de generaciones, que es capaz de mirar hacia el futuro con la suficiente flexibilidad y sabiduría como para no minar su sistema físico o social de apoyo. La Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo la definió como aquella sociedad que “atiende las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para hacerse cargo de sus propias necesidades”.

La incipiente teoría del Desarrollo Sostenible da por sentado (Libro Blanco 1993; Ceneam, 1993) que las grandes preocupaciones mundiales – el hambre, la guerra, la degradación ambiental, la ausencia y la violación de los derechos humanos, la injusticia,

la ignorancia- son incompatibles con un desarrollo sostenible. Caminar hacia él requiere que los gobiernos y las grandes instituciones, además de los ciudadanos, se enfrenten, con responsabilidad, honestidad y decisión, a nuevos retos, entre los que destacan reformar la educación y potenciar la cooperación regional e internacional. La educación es clave para renovar el pensamiento, los valores, los sentimientos y para desarrollar una conciencia y compromiso ético que hagan posible el cambio social y cultural que es necesario.

Buarque (1999) hace una síntesis del concepto al decir que el desarrollo sostenible es un proceso de cambio social y elevación de las oportunidades de la sociedad, compatibilizando, en el tiempo y en el espacio, el crecimiento y la eficiencia económicos, la conservación ambiental, la calidad de vida y la equidad social, partiendo del compromiso con el futuro y de la solidaridad entre las generaciones.

La expresión desarrollo sostenible se popularizó a raíz de la publicación en 1987 del llamado informe Brundtland, aunque como vimos, podemos encontrar referencias muy anteriores. De hecho, en el informe de la Comisión Brundlandt⁹ se califica el desarrollo sostenible como aquél que es capaz de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones. Intuitivamente una actividad sostenible es aquélla que se puede mantener. Hoy sabemos que una buena parte de las actividades humanas no son sostenibles a medio y largo plazo tal y como hoy están planteadas.

Por otra parte, las definiciones económicas de desarrollo sostenible más ortodoxas han venido centrándose en el mantenimiento del bienestar per capita a lo largo del tiempo. Así, hay otras definiciones también interesantes como la que proponen D. Pearce, A. Markandya y E.B. Barbier (1990), en la cual se establece que en una sociedad sostenible no debe haber:

- Un declive razonable de cualquier recurso;
- Un daño significativo a los sistemas naturales;
- Y un declive significativo de la estabilidad social.

⁹ Brundlandt, Primera Ministra Noruega, recibió en 1990 el encargo por parte de la ONU de redactar un primer informe para preparar la Cumbre de la Tierra que tendría lugar en Río de Janeiro dos años más tarde.

Otra definición se debe a H. Daly (1997) quien propone que una sociedad sostenible es aquella en la que:

- Los recursos no son utilizados a un ritmo superior al de su ritmo de regeneración,
- No se emiten contaminantes a un ritmo superior al que el sistema natural es capaz de absorberlos o neutralizarlos,
- Los recursos no renovables se utilizan a un ritmo más bajo que el que el capital humano creado pueda reemplazar al capital natural perdido.

Hay que tener en cuenta que se trata de una definición estratégica de carácter conceptual y globalizadora, y se produce una notable dificultad al traducirla al día a día. Sin embargo, hay que hacer un esfuerzo para superar las dificultades de orden práctico que supone el principio ecologista de “pensar globalmente y actuar localmente”.

La incapacidad de la especie humana para vivir en armonía con el planeta y la gran interacción entre el hombre y el sistema natural son los dos grandes problemas medioambientales de hoy. Hasta nuestros días, ninguna especie, excepto el hombre, ha conseguido modificar tan substancialmente, en tan poco tiempo, las características propias del planeta. Esto ha dado lugar a la aparición de grandes problemas como:

- La superpoblación y las desigualdades.
- El incremento del efecto invernadero.
- La destrucción de la capa de ozono.
- La humanización y por lo tanto desnaturalización del paisaje.
- La necesidad de preservar la biodiversidad.
- La erosión, la desertización y la destrucción de la selva.

Esto a nivel global, pero aparecen también otro tipo de problemas de carácter más localizado:

- El agotamiento de los sistemas productivos.
- La crisis en el uso del agua.
- El aumento de los residuos domésticos.
- La cada vez mayor necesidad de suministro energético.

Finalmente ha de tenerse en cuenta que la humanidad ha vivido hasta hoy tres eras: empezó con la era agrícola, a la cual sucedió la era de la revolución industrial y hoy

vivimos en la sociedad del conocimiento, de la información. En esta nueva era el conocimiento es el motor de la evolución y el desarrollo.

La sociedad de la información transformó el mundo de las relaciones económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales, introduciendo un fenómeno denominado globalización, fenómeno que implicó que rápidamente los mercados nacionales se volviesen globalmente interdependientes, originando una nueva forma de relacionamiento entre economía, Estado y sociedad.

En la sociedad de la información y con la globalización brotó el aumento exponencial de las informaciones, de la conectividad, del acceso al conocimiento. Para Smith (1994; 1998) la dispersión de las fronteras previamente aceptadas, diferenciando claramente Estado-Nación, etnias, culturas, sociedad civil, está dando origen a nuevos espacios de vida diaria, nuevas formas de significado cultural y nuevos modos de conceptos políticos y sociales. Según Lopes (1998), lo que está ocurriendo es la estratificación de la sociedad en múltiples escalas espaciales que fortalecen la importancia del local como eje formador y condicionante de la sociedad en red. Para este autor los flujos interligan locales, que son sus nódulos formadores, o sea el local es el centro de gestión del global. Así se presenta como desafío a la globalización, el alcance mundial, abarcando regiones, países, comarcas e individuos, en una búsqueda constante de interligación económica, social, física y cultural, esto es, tal como dice John Lennon: pensar en lo global y actuar localmente. Es decir, adaptar las políticas macros a los casos concretos (micro) de cada entorno local, fomentando la participación de las poblaciones locales en sus planes de desarrollo, convirtiéndolas en los principales impulsores del desarrollo como fórmula para ajustarse al máximo a las necesidades y particularidades del entorno local.

En este contexto surge fundamentalmente en Europa la teoría del desarrollo local o endógeno como respuesta a las crisis macroeconómicas de la década de los 70 así como de la puesta en marcha del PNUD. Es la expresión de una lógica horizontal. Emerge de la dialéctica global-local propia de la globalización. Esta nueva teoría presupone que son los actores locales los que se encargan del desarrollo de su localidad, comarca o región, atendiendo a las necesidades y recursos locales. Son los propios habitantes de una región los que consiguen potenciar una serie de recursos y capacidades propias que llevan a la dinamización de su local. Según Franco (2000) el desarrollo local es entendido

como una propuesta de desarrollo promovido a partir de las bases, con participación activa de la población en la identificación de las necesidades y definición de acciones con el objetivo de asegurar resultados que presenten una mejora en la calidad de vida de esa población. Es decir, es un proceso de aprovechamiento de los recursos existentes en un local o región, dónde la valoración de los mismos surge con la participación activa de la población.

Ya en el año 1975 el Banco Mundial expone una definición de desarrollo aplicada al ámbito espacial en la que el Desarrollo Local es entendido como una estrategia diseñada para mejorar el nivel de vida, económico y social de grupos específicos de población.

Las principales corrientes que se originan son: Desarrollo Local Endógeno, Desarrollo Local Integrado y Desarrollo con un Enfoque Local que pueden, a su vez, reunirse en un solo concepto o modelo con las tres características:

- a) El Desarrollo Local Endógeno se define como un proceso tendente a incrementar el bienestar de la comunidad mediante el establecimiento de actividades económicas y socioculturales utilizando básicamente o fundamentalmente sus propios recursos humanos y materiales. En este modelo, la iniciativa privada adquiere un papel preponderante por lo que se requieren nuevas fórmulas de colaboración empresarial y de participación social.
- b) El Desarrollo Local Integrado hace especial hincapié en la integración de todas las potencialidades de aprovechamiento de los recursos existentes en la zona. En este modelo, se intenta minimizar la utilización de tecnologías externas, poniendo especial énfasis en la movilización y el desarrollo de los recursos humanos y en la consecución de un acceso más equitativo a los medios de producción y a una más justa distribución de la renta.
- c) El Desarrollo Local abarca una política global que incluya aspectos de descentralización administrativa, organización de la población, ordenación del territorio y dotación de infraestructuras y servicios, etc.

Aunque desde el año 1975 el Banco Mundial había expuesto esa definición de desarrollo aplicada al ámbito espacial de Desarrollo Local, no es hasta finales de los ochenta que se inicia a nivel internacional un importante giro en las políticas de desarrollo, que hasta entonces se imponían "de arriba a abajo" mediante políticas macroeconómicas globales

alejadas de las realidades locales y que desde entonces pasan a ser tratadas "de abajo a arriba" mediante políticas mixtas macro y microeconómicas centradas en promover el protagonismo del desarrollo local. La puesta en marcha del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), marca la inflexión definitiva de esta tendencia a nivel mundial estableciendo dos principios esenciales:

- Pensar en lo global y actuar localmente. Es decir, adaptar las políticas genéricas (macro) a los casos concretos (micro) de cada entorno local.
- Fomentar la participación de las Comunidades Locales en sus Planes de Desarrollo. Es decir, convertir a las administraciones locales en los principales impulsores del desarrollo como fórmula para ajustarse al máximo a las necesidades y peculiaridades del entorno local.

Este nuevo modelo de desarrollo no se centraba solo en el progreso económico, sino también en el progreso humano y ecológico, siendo una de sus políticas principales el fomento de la cooperación entre los distintos agentes de una localidad (individuos, administración pública, organizaciones no gubernamentales, empresas, familias, entidades supralocales y los demás).

Actualmente, en cierta forma, todo el desarrollo es local, tanto sea en un distrito, en una región, en una microrregión, en un país o en una región del mundo.

La palabra local no es sinónimo de pequeño ni alude necesariamente a diminuto o reducido. El concepto de local adquiere, pues, una connotación de algo socio-territorial que pasa a definirse como un ámbito comprendido por un proceso de desarrollo en curso, en general cuando este proceso está pensado, planeado, promovido o inducido. Normalmente, cuando se habla de desarrollo local se hace referencia a procesos de desarrollo que ocurren en espacios subnacionales, y en la mayoría de los casos tales espacios son municipales o micro regionales.

Algunas definiciones de desarrollo local expuestas por diferentes autores pueden ayudar a comprender el significado de este.

Se puede definir además el desarrollo local como un proceso por el que se organiza el futuro de un territorio, como resultado de la planificación llevada a cabo por los diferentes agentes locales que intervienen en el proceso, con el fin de aprovechar los

recursos humanos y materiales de un determinado territorio, manteniendo una negociación o diálogo con los agentes económicos, sociales y políticos del mismo. El desarrollo implica la búsqueda del bienestar social y la mejora de la calidad de vida de la Comunidad Local y concierne a múltiples factores, tanto públicos como privados que deben movilizar los numerosos factores, para responder a la estrategia de desarrollo previamente consensuada.

El desarrollo local es un modo de promover el desarrollo que toma en cuenta el papel de todos los factores necesarios para convertir en dinámicas las potencialidades que pueden identificarse al examinar una unidad socio-territorial delimitada.

Lo local es, en este sentido, producto de analizar. El análisis reconoce una potencialidad cuando está focalizado en un subconjunto y este reconocimiento es siempre racional, es decir, cobra sentido cuando lo comparamos con otros subconjuntos.

Las potencialidades identificadas y reconocidas hacen referencia a la diversidad y a la ventaja comparativa. Si todas las localidades fuesen iguales no tendría sentido el concepto de desarrollo local y, en rigor, tampoco el de local.

Es difícil precisar si el desarrollo local es un proceso voluntario o involuntario, lo que si está claro es que tiene una serie de elementos asociables al concepto:

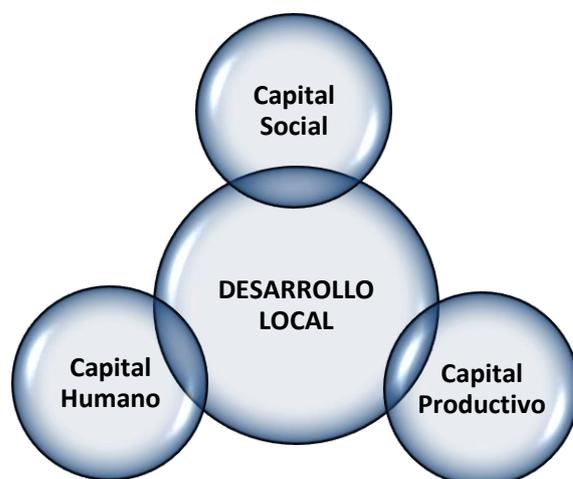
- Inversión en sí misma y por sí sola, no es desarrollo local, pero generalmente es un componente esencial del mismo.
- No existe un único modelo de desarrollo local, hay tantos modelos como experiencias, las cuales constituyen modelos autónomos cuyo control debe ejercerse desde el ámbito local, si bien se precisa la necesidad de una coordinación y cooperación a escalas y ámbitos mayores y más amplios que el local.
- Es un proceso que nace y se compatibiliza con las peculiaridades locales de cada zona y del entorno inmediato a la localidad que parte con ventaja cuando se trata de territorios homogéneos, con una población mínima, es decir, con una determinada extensión, que resulte suficiente para constituir la llamada "masa crítica" necesaria.

Estos modelos persiguen normalmente una serie de ventajas para el territorio, como la mejora de la calidad y el nivel de vida de los ciudadanos, el incremento del grado de

bienestar social; la reducción de la dependencia del exterior; el reforzamiento del espíritu colectivo; el crecimiento y la generación de empleo; la conservación del medio natural y el desarrollo cultural de la comunidad.

El desarrollo local se basa en factores materiales e inmateriales, siendo estos últimos casi más decisivos que los primeros (Figura 3.1). Entre el grupo decisivo de factores podemos citar como principales: la importancia de las empresas difusas, pequeñas y de núcleos poblacionales de tamaño reducido; la existencia de una sociedad cohesionada, basada en factores como la familia como elemento aglutinador y participativo a la hora de aportar mano de obra, asumir riesgos y canalizar ahorros y capital; en los valores, en la colaboración y la solidaridad, etc; una historia conjunta; la actitud y el carácter de la población en general y de los trabajadores, microempresarios, mujeres, jóvenes u otros colectivos; el consenso y la coordinación existente entre el grupo social; la supervivencia o no de tradiciones artesanas y oficios; la familiaridad o no con los mercados internacionales; los recursos y capacidades financieras existentes en el propio territorio, su aprovechamiento y por último el nivel de infraestructuras e inversiones realizadas por parte de las administraciones.

Este nuevo modelo de desarrollo no se centraba solo en el progreso económico, sino también en el progreso humano y ecológico, siendo una de sus políticas principales el fomento de la cooperación entre los distintos agentes de una localidad (individuos, administración pública, ONG'S, empresas, familias y los demás). El panorama actual de sostenibilidad del desarrollo defiende que son las localidades las fuerzas motrices del desarrollo, una vez que son ellas las que mejor conocen la realidad local. Para que el desarrollo surja es cada vez más necesario que exista una gran articulación entre aspectos globales y locales, deben buscarse nuevas perspectivas para ese proceso de desarrollo, no olvidando que es el local el eje estratégico para alcanzarlo. Varios autores enfatizan que las estrategias innovadoras no son nacionales, pero sin duda, tienen su origen en variables definidas en el local, o sea nacen en los locales, aunque hayan sido estimuladas por variables oriundas de otras escalas.

Figura 3.1: Desarrollo local

Fuente: Elaboración Propia

Como consecuencia de estas nuevas concepciones todos los Estados Miembros de Naciones Unidas se han comprometido a alcanzar lo que se ha denominado “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM) para 2015, objetivos que no son otros que:

- La erradicación de la pobreza extrema y el hambre, reduciendo a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar al día y de las personas que padezcan hambre;
- El logro de la enseñanza primaria universal, velando porque los niños y niñas de todo el mundo puedan finalizar un ciclo completo de enseñanza primaria;
- La promoción de la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer, eliminando las desigualdades de sexos en la enseñanza primaria y secundaria;
- La reducción de la mortalidad infantil, haciendo que descienda en dos terceras partes la mortalidad de los niños y niñas menores de cinco años;
- La mejora de la salud materna, procurando la reducción del índice de mortalidad materna en tres cuartas partes.
- Combatir enfermedades como el VIH (SIDA) o el paludismo y otras igualmente graves, deteniendo o al menos comenzado a reducir su propagación;

- La garantía de la sostenibilidad del medio ambiente, incorporando principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales, reduciendo a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso a agua potable y mejorando la vida de los habitantes de los barrios marginales;
- El fomento de una asociación mundial para el desarrollo, encarando la reducción de la pobreza, promoviendo la buena gestión de los asuntos públicos y un sistema comercial abierto, atendiendo a las necesidades especiales de los países menos adelantados, encarando los problemas de la deuda, del trabajo de los jóvenes y del acceso a medicamentos esenciales y a nuevas tecnologías.

Puede observarse claramente como estos objetivos de desarrollo se encuentran impregnados de pretensiones que van más allá del concepto clásico de desarrollo, incluyendo concesiones importantes y trascendentales al desarrollo humano, al desarrollo local y al desarrollo sostenible.

La Iniciativa Comunitaria LEADER es un claro ejemplo de un programa de actuación basado en las teorías de desarrollo local, con un peso considerable de los factores de innovación. Tanto LEADER I (1991-1994), como LEADER II (1994-1999) o LEADER+ son una Iniciativa Comunitaria de desarrollo rural, buscando “experimentar enfoques de desarrollo rural autóctonos, locales e innovadores. La experiencia adquirida en LEADER I indica la adecuación de este enfoque, que permite a los agentes y a los territorios rurales revalorizar su potencial propio en el contexto de una política global de dinamización del desarrollo rural”. Los objetivos de la Iniciativa Comunitaria LEADER II se concentran en tres:

- Fomentar las actividades innovadoras realizadas por los agentes locales, públicos o privados, en todos los sectores de actividad del medio rural.
- Dar a conocer experiencias concretas en toda la comunidad
- Ayudar a los agentes rurales a inspirarse en los resultados obtenidos por otros territorios y a realizar en común determinados proyectos.

La evaluación de la Iniciativa Comunitaria LEADER permite analizar las teorías del desarrollo local en el ámbito rural y su aplicación, como veremos más adelante.

Diversos autores enfatizan que estos programas marcan un nuevo hito en las relaciones internacionales, con la afirmación de los locales como personajes principales, fortaleciendo su voz en los debates internacionales como respuesta a los impactos que estos sufren con la globalización, teniendo acceso a inversiones externas para la solución de sus problemas. Estas Iniciativas tienen como misión crear un futuro viable para la sociedad haciendo que los nuevos desafíos sean oportunidades de crecimiento y de obtención de riqueza, así como nuevas formas de integración y comunicación, de nuevas identidades culturales, ambientales y sociales. Todo esto debe conducir los locales a la toma de consciencia de que se deben mirar como ejes estratégicos en el desarrollo, empezando por coordinar esfuerzos para asegurar la calidad de vida de todos.

4. EVOLUCIÓN DEL “MUNDO RURAL”: LA NUEVA RURALIDAD

Las sociedades rurales han presentado cambios estructurales, debidos en buena parte al modelo de desarrollo global. Estos cambios hacen que tengamos que ver y analizar lo rural de distinta forma para determinar en qué medida las definiciones y estrategias del desarrollo rural se adaptan a dichas modificaciones.

Indudablemente, los espacios rurales han sufrido cambios drásticos que se inscriben en las transformaciones sociales y económicas más amplias; simultáneamente tales cambios y dicha evolución del mundo rural representan la nueva ruralidad. Las diferencias, las especificidades del mundo rural, permanecen y poseen tanto un carácter objetivo como una naturaleza subjetiva y simbólica. Efectivamente, fue la pérdida del monopolio de la agricultura como eje central del mundo rural, lo que ha conducido a los espacios rurales a la nueva ruralidad. El renacimiento de lo rural o la nueva visión de lo rural están, de esta manera, íntimamente ligados a la pérdida o a la transformación de su función de suministrador de alimentos agrícolas. Lo rural que así se reconfigura va más allá de la agricultura, ya que esta nueva concepción de lo rural surge asociada al espacio multifuncional. Es decir, la monofuncionalidad agrícola e identidad patente en ella que, durante siglos, han marcado al mundo rural parece en la actualidad querer sustituirse por una diversidad funcional.

La sociedad rural debe contemplarse desde un nuevo punto de vista, ya no valen las antiguas percepciones, debemos adaptarnos a las nuevas circunstancias económicas, sociales, culturales, etc. De este modo, lo rural trasciende lo agropecuario, y mantiene fuertes conexiones de intercambio con lo urbano, no solamente en la provisión de alimentos sino también en lo referente a la oferta de bienes y servicios relacionados con los recursos naturales y los espacios para el recreo y el descanso. Entre las nuevas funciones atribuidas al mundo rural, y reclamadas por este ámbito, encontramos aquellas que lo transforman progresivamente en lugar de consumo asociado a la preservación del medio ambiente; el desarrollo de actividades de turismo, recreo y ocio para las poblaciones urbanas y a la producción de alimentos típicos y tradicionales. Dichas funciones contribuyen tanto a la reconfiguración y reinención de los territorios rurales como en la revalorización de lo rural.

4.1. LA NUEVA CONCEPCIÓN DEL ESPACIO RURAL

A lo largo del siglo pasado se han producido grandes cambios a nivel global que tienen su efecto en el medio rural aportando nuevas perspectivas de desarrollo. De esta manera, el desarrollo rural se entiende hoy, en sentido amplio, como *“un proceso de mejora del nivel del bienestar de la población rural y de la contribución que el medio rural hace de forma más general al bienestar de la población en su conjunto, ya sea urbana o rural, con su base de recursos naturales...”* (Ceña, 1992: 15). A su vez el medio rural es entendido como un conjunto de regiones cuya población desarrolla diversas actividades relacionadas con la agricultura, la ganadería, la artesanía, la pesca, el turismo, las industrias pequeñas y medianas, los servicios, entre otros. En dichas regiones hay asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior, y en los cuales interactúan una serie de instituciones. Lo rural trasciende lo agropecuario, y mantiene fuertes conexiones de intercambio con lo urbano, no solamente en la provisión de alimentos sino también en lo referente a la oferta de bienes y servicios relacionados con los recursos naturales y los espacios para el recreo y el descanso (López Pastor, 1999).

La sociedad rural debe contemplarse desde un nuevo punto de vista, ya no valen las antiguas percepciones, debemos adaptarnos a las nuevas circunstancias económicas, sociales, culturales, financieras, etc. De este modo el espacio rural no es sólo un mero local de residencia y de actividad para la población que en él habita sino que sus espacios abiertos, sus montañas, sus florestas, sus lagos y sus ríos ofrecen incalculables posibilidades de recreo y de ocupación del tiempo libre para millones de residentes urbanos.

Las actividades de los pueblos ya no dependen únicamente de la agricultura, como en el pasado, sino que se está produciendo un proceso de diversificación ocupacional, con tendencia a la terciarización. La agricultura y la ganadería se encuentran inmersas en un proceso de cambio, reafirmandose la cultura tradicional como una forma diferente de organización social, frente a la invasión de la cultura urbana. Por otro lado, asistimos en la sociedad rural al inicio de un proceso de recuperación, patente en la disminución de la emigración de las zonas rurales, sobre todo en los pueblos más cercanos a las ciudades.

Así mismo, nos encontramos con un incremento de las segundas residencias, que supone una rehabilitación y recuperación de viviendas rurales.

Podríamos preguntarnos si la sociedad rural se encuentra en crisis, o por el contrario, se está adaptando a los nuevos tiempos. Considero que se ha entrado en una fase que bien podríamos llamar de “metamorfosis” ya que el hábitat rural se está transformando y ello implica que ha de observarse el mundo rural desde un objetivo distinto a como hemos venido haciéndolo. Debemos cambiar la “mentalidad” y no ver el mundo rural como se hacía hace treinta o cuarenta años, sino como he dicho en líneas anteriores hay que evolucionar de acuerdo a la época actual, y aportar nuestro granito de arena para poder contribuir a un mejor desarrollo del mundo rural y de sus habitantes. Así, la diversidad de las zonas rurales fruto de un contexto histórico y social hace que la política para el desarrollo rural deba responder a los problemas del momento y del lugar. Estas políticas deben propiciar la diversificación de todas las actividades económicas y no solamente las agrícolas.

Por lo tanto, iniciado el siglo XXI, nos encontramos con la necesidad de analizar de un modo distinto el espacio rural, no podemos dejar de tratar los diversos cambios que en el mismo han tenido lugar, debiendo tener en cuenta la heterogeneidad de estos espacios, que es cada vez mayor, tanto en lo relativo a su contexto (medioambiental, económico, social, cultural, político, institucional) como a sus potencialidades de evolución y centrándonos posteriormente en el enfoque último desde el que se están concibiendo diversas políticas para estos espacios: la representación político-administrativa del espacio rural (López Pastor, 1999).

Es en este contexto donde en los últimos años gana fuerza el cada vez mayor consenso sobre la extrema importancia de la ordenación territorial para englobar políticas rurales de forma integral y no sectorial y donde la agricultura, a pesar de no ser ya el eje básico del mundo rural, sigue teniendo un peso imprescindible para la nueva configuración de la identidad rural, como se puede observar en las Políticas Europeas.

La concepción sistemática del desarrollo rural, y por lo tanto de las realidades rurales (Ramos y Romero, 1995), muestra que al afectar los problemas del espacio rural a la sociedad en su conjunto, los conflictos sólo podrán superarse encontrando la forma de conectar las actividades del mundo rural con los flujos dominantes de las economías

modernas. Es necesario que las políticas conduzcan a un equilibrio entre estos dos mundos, que están estrechamente ligados. La “crisis” rural compromete las decisiones globales de asignación de recursos y se acentúa aún más cuando la ignorancia de la propia situación aumenta el desconcierto de los agentes y dificulta la regeneración de los tejidos social y económico.

Las carencias sistemáticas del mundo rural (Ramos y Romero, 1995) se sitúan en la progresiva pérdida de importancia relativa del medio rural tradicional como un hecho irreversible en el conjunto de las sociedades modernas, y donde la plurifuncionalidad de los espacios rurales explica la multiplicidad de conflictos en los que se hallan inmersos. Tres serían los ámbitos de estas carencias: la pérdida de argumento, el progresivo distanciamiento de los centros de decisión y su configuración como un sistema progresivamente más cerrado.

El mundo rural ha perdido su argumento histórico, su razón de ser, su modo de producir y sus mecanismos de inserción en el sistema, de modo que lo rural se debate por encontrar su camino, su dirección hacia el futuro, pero los conflictos de intereses, los prejuicios culturales y otras razones, ralentizan este proceso fundamental (López Pastor, 1999). De este modo, para que las iniciativas y estrategias de desarrollo del medio rural provoquen dinámicas positivas, deben tener un carácter estructurante del medio (Ramos y Romero, 1995), orientándose a la creación de formas múltiples de conexión e interrelación, tanto internamente como con el resto de sistemas sobre los que se asienta la actividad económica a nivel global.

4.2. LA HETEROGENEIDAD CULTURAL: ESPACIOS RURALES EN TRANSFORMACIÓN

Las zonas rurales europeas se caracterizan por su gran heterogeneidad, tanto en lo relativo a su contexto (medioambiental, económico, social, cultural, político, institucional) como a sus potencialidades de evolución. Franz Fischer¹⁰ las denominó “territorios rurales europeos”, entendiendo por estos no sólo una multiplicidad de espacios naturales, sino también lugares de actividades y funciones diversas,

¹⁰ Franz Fischer, Comisario europeo de agricultura y desarrollo rural, revista Leader nº25

refiriéndose a ellos como espacios económicos y sociales en los que la agricultura, el bosque, la artesanía y las empresas de todos los tamaños producen y venden, y en los que se prestan servicios a escala local e internacional. Tradicionalmente dedicados a la agricultura, los territorios rurales europeos comenzaron hace varias décadas una evolución que dista mucho de ser uniforme en Europa. En algunos territorios se observa un fenómeno de envejecimiento de la población y una fuga de profesionales, mientras que otros territorios figuran entre las regiones más dinámicas de Europa en lo que se refiere al crecimiento económico y a la creación de empleo.

Las transformaciones histórico-culturales que han tenido lugar en los últimos años en nuestros espacios rurales, hacen que la diversidad sea la clave de la supervivencia. Una buena parte de los discursos académicos sobre el medio rural giran en torno al debate de la crisis o renacimiento (adaptación a los nuevos tiempos) del mundo rural.

Tal como López Pastor (1999) ha puesto de manifiesto, a grandes rasgos nos encontramos entre dos grupos con diferentes visiones de la diversidad rural: para unos el mundo rural es algo obviamente distinto del mundo urbano y está entrando en un período de renacimiento tras la crisis; para otros, aunque persisten algunas diferencias, no se puede hablar claramente de dos mundos contrapuestos y el mundo rural aparecería como una realidad virtual, una construcción en gran medida social.

Para unos la sociedad rural se encuentra en trance de superar una crisis secular que tenía su razón de ser en la emigración y la fuerte relación entre agricultura y medio rural. Hoy, superada esa dependencia (García Sanz, 1996; García Bartolomé, 1991; 1994) definen la sociedad rural en seis rasgos:

- Aún hay sociedad rural a pesar de la ruptura entre vida rural y el trabajo en la agricultura, siendo la agricultura un sector que varía su importancia;
- Asistimos a un retorno masivo al medio rural con las segundas residencias, población flotante que demanda nuevos servicios
- Los urbanos ven en los pueblos ciertos valores perdidos;
- Los pueblos se han hecho más habitables y los jóvenes son menos reticentes a quedarse;
- El interés por revitalizar y actualizar signos de identificación colectiva, y
- La mayor tolerancia en las relaciones sociales.

Otra visión del mundo rural no ve la sociedad rural como otra sociedad, sino dentro de una sociedad que definen como itinerante (Vicente Mazariegos, Camarero y Sampedro, 1991). Sólo se podría entender el ecosistema rural dentro de un sistema mundial en el marco de la internacionalización, la globalización y la interdependencia. La crisis rural, de existir, sólo se podría entender en el contexto de la crisis global, entendiéndola en todos sus aspectos: crisis ecológica, económica, social y cultural.

No se podría hablar de la pretendida homogeneidad, a pesar de su gran avance, especialmente en ciertos valores ejes de un sistema económico-cultural capitalista y consiguientemente de unos estilos de vida. Partiríamos pues, además, de unos espacios rurales integrados y de integración (Hervieu, 1997), de una fragmentación de la ruralidad, pues coexistirán espacios rurales en una crisis cada vez más profunda junto a espacios rurales en auge; tendríamos así un renacimiento rural selectivo.

Esta fragmentación de lo rural queda claramente demostrada por el análisis que la Unión Europea hace en 1988 sobre el futuro del mundo rural (Documento 7957/88 de Agosto de 1988, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre el futuro del mundo rural) y que sigue siendo un eje básico para entender la política europea de desarrollo rural en el final del siglo XX y en el inicio del III milenio. Para comprender mejor el análisis llevado a cabo por la Comisión en este documento han de tenerse en cuenta los antecedentes que dan lugar al mismo: a finales de la década de los años 70 y principios de los 80 la generalización de los excedentes agrarios disparó el gasto agrícola, provocando la quiebra del presupuesto comunitario, lo cual llevó a una modificación del sistema presupuestario de la entonces Comunidad Europea aumentando las aportaciones de los Estados miembros e introduciendo importantes cambios en la PAC que supusieron una reducción del proteccionismo agrario (se hicieron más restrictivos los mecanismos de intervención y de compras de garantía, se congelaron los precios institucionales y se implantaron una serie de mecanismos con el objetivo de limitar el gasto agrícola de cada sector¹¹).

En este contexto la Comisión revelaba en su informe los tres principales problemas del mundo rural:

¹¹ Se pusieron en marcha la cuota de la leche, las tasas de corresponsabilidad en los cereales, las cantidades máximas garantizadas en tabaco y algodón, etc.

El primero de ellos hace referencia a la presión del mundo moderno, que se encuentra fundamentalmente en las regiones rurales cercanas a grandes aglomeraciones y que deriva sobre todo de un problema de utilización de suelo en un contexto de intereses contrapuestos, en la transformación del paisaje, en el debilitamiento del equilibrio ecológico y en la parcelación del espacio rural debido a la construcción indiscriminada.

El segundo problema hace referencia a la decadencia rural, que se centra sobre todo en problemas de desarrollo y de diversificación económica.

Y el tercero de los problemas hace referencia a la marginalidad, que se presenta sobre todo en zonas aisladas de difícil acceso en las que dicha decadencia, la despoblación y el abandono de la tierra son más acentuadas, siendo además las posibilidades de diversificación económica a menudo muy limitadas.

Para estos tres problemas la Comisión plantea tres estrategias: la primera una estrategia de protección, la segunda una estrategia de desarrollo y diversificación y la tercera una estrategia de preservación.

Esta profunda transformación de lo rural se produce entre otras en tres dimensiones (Camarero, 1991):

- La desagrarización de la sociedad y los espacios rurales,
- Las nuevas conflictividades sociales en la producción, en la planificación, en la identidad social (los vecinos de siempre frente a los nuevos), y por último
- Una transformación en las conexiones con la sociedad global.

Nos encontramos pues con una sociedad rural en cambio al igual que la sociedad global, donde cada vez más tenemos que hablar de diferentes ruralidades, lo contrario del estereotipo que se ha creado de “lo rural” como algo singular y homogéneo¹². Junto a la permanencia y acentuación del envejecimiento, despoblación y masculinización mayoritaria de nuestros pueblos, algunos quieren ver síntomas de revitalización más allá de situaciones coyunturales, y capaces de dar la vuelta al fenómeno, lo que hasta el momento no se constata sino en el problema tipo uno que define la Unión europea (1988) como la presión de la evolución moderna.

¹² Estereotipo de simplificación que se proyecta al buscar un desarrollo rural uniforme para distintos espacios, creyendo que en todos vale el turismo rural, o el turismo ambiental o los mismos proyectos puestos en marcha con buen resultado en otros municipios.

En general se apunta desde los ámbitos académicos a la progresiva reducción de la diferenciación rural-urbano y de la dominación ciudad-campo, defendiéndose (Camarero, 1993) un profundo cambio en la secular distancia entre sociedad urbana y sociedad rural, pasando de un proceso unidireccional de aspiradora urbana de mano de obra y recursos a una relación de interdependencia. Sin embargo, esta relación de interdependencia todavía está inclinada a favor de las zonas urbanas donde sigue inmigrado la población joven y donde se sigue disponiendo de mayores infraestructuras y equipamientos (López Pastor, 1999). De hecho esa búsqueda de calidad de vida, complementando las posibilidades que ofrece la ciudad con las del medio rural es lo que está generando el crecimiento de los núcleos próximos a las ciudades y que es denominado como el primer problema por la Unión Europea cuando analizada en 1988 el futuro del mundo rural.

Hay pues nuevas formas de sociabilidad y conflicto en el medio rural que deben tenerse en cuenta a la hora de definir las políticas de desarrollo rural. Las Redes, según López Pastor (1999), están teniendo cada vez más importancia, ya que los marcos teóricos para el desarrollo rural como la Iniciativa Comunitaria LEADER hacen de ellas un eje fundamental e imprescindible para la revitalización de estos espacios y su población.

En definitiva, para articular el desarrollo rural es necesario entender los territorios rurales como escenarios de vida que necesitan de una sostenibilidad y por lo tanto de la construcción y fortalecimiento de las redes de sociabilidad que posibiliten formas de vida de calidad. A este respecto el despoblamiento masivo y selectivo (pues afecta fundamentalmente a jóvenes y mujeres, que abandonan el territorio rural al no contemplar el mismo como un adecuado lugar de vida, por carecer de oportunidades de trabajo, desarrollo personal, etc.) y el envejecimiento de la población rural dan lugar a un anquilosamiento de las estructuras y dinámicas sociales que es imprescindible revitalizar implantando un sistema de redes y de posibilidades de sociabilidad que ofrecen las nuevas tecnologías de forma que se ponga de manifiesto que la vida en el ámbito rural ya no es sinónimo de vida aislada y con unas posibilidades limitadas, tanto social como económicamente ya que las iniciativas económicas imprescindibles para la pervivencia del mundo rural dependen de la percepción de que las mismas son llevadas a cabo por personas que desean vivir y viven en un entorno satisfactorio, cuya

dimensión social es determinante. Por ello se hace necesario promover una sostenibilidad social que incida en la creación y el fortalecimiento de las condiciones tanto materiales como subjetivas que permitan una calidad de vida aceptable en los territorios rurales, haciéndolos de esta forma atractivos y socialmente bien valorados. Las redes suponen además un elemento importante por cuando refuerzan la cohesión social y en cierta forma pueden ayudar a compensar el despoblamiento del medio rural por cuanto mediante las mismas pueden poner de manifiesto la posibilidad de llevar a cabo actividades económicas emprendedoras en el territorio rural en base a la existencia en el mismo de una dinámica social fortalecida ante una valorización de la imagen rural.

4.3. LA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA IDENTIDAD RURAL

Una gran parte de la población identifica mundo rural con mundo agrario. La nueva ruralidad emergente muestra un mundo desagrarizado pero sin dejar por ello de seguir siendo éste un eje básico de su existencia. Sin embargo sólo se puede entender esta nueva relación de la agricultura con el mundo rural dentro de las transformaciones de una sociedad global cuya característica básica al inicio del siglo XXI es la interdependencia mundial en cuyo seno diversos organismos internacionales dibujan y ejecutan políticas para varios sectores y ámbitos cuyos efectos directa e indirectamente llegan ya a cualquier zona del mundo.

Si camina hace una desagrarización del mundo rural, es observable que el más importante cambio que se ha producido en los mundos rurales europeos es la desaparición de esa identificación entre mundo rural y mundo agrario: la espina dorsal de la economía rural ya no es sinónimo de la estructura del sector agrícola.

Ya en 1988 la Unión Europea planteaba la reestructuración profunda del sector agrario como una de las mayores mutaciones del mundo rural, donde la importancia relativa de la agricultura disminuía acentuadamente, tanto en términos de empleo como en términos de contribución al producto regional.

La superficie agraria utilizada disminuye, se reduce la mano de obra en la agricultura, se modernizan e intensifican los procesos de producción con una expansión general de la tecnología que mejora la productividad y se configura la dualización-polarización

estructural: por un lado la proporción de explotaciones de más de 50 Hectáreas aumenta y por el otro un gran número de pequeñas explotaciones subsiste, ya sea como explotaciones a tiempo parcial, o con “bloqueo estructural” o con subempleo importante. Estas mutaciones económicas implican por su vez mutaciones en las poblaciones como la tendencia al despoblamiento de las regiones rurales con sus respectivas consecuencias y los movimientos emigratorios intrarregionales hacia los pequeños centros urbanos (López Pastor, 1999).

Los cambios estructurales en la economía rural son principalmente resultado de cuatro tendencias (OCDE, 1988):

- Surgimiento de pequeñas y medianas empresas industriales y de servicios pertenecientes a empresarios rurales, dirigidas por ellos y orientadas al mercado local, regional, nacional y algunas veces internacional;
- Crecimiento de actividades de ocio y jubilación en las áreas rurales que proporcionan un amplio nivel de servicios para el turismo y el nuevo asentamiento rural de las familias jubiladas;
- Crecimiento del “commuting” con miras a disfrutar de un mejor medio ambiente y la nueva demanda resultante de bienes y servicios;
- Reconocimiento de que las áreas rurales tienen un valor en sí mismas como proveedoras de recursos naturales de importancia medio ambiental a largo plazo;

Estas tendencias dan como resultado que la agricultura, que ha sido el eje básico del medio rural, ocupe en 1988 sólo a un 8% de la mano de obra total de la OCDE y su valor en relación al PIB sea a menudo inferior al 5% (OCDE, 1988).

Los cambios económicos que hacen que nos situemos en un proceso de redefinición del papel de la agricultura en el mundo rural y así mismo al formar éste parte del sistema mundial, de este mismo, implican obligatoriamente cambios sociales, políticos y culturales.

En la mayoría de los países de Europa en los últimos cincuenta años más de mitad de la población rural se tornó urbana en dos aspectos básicos, tanto en lugar de residencia como en lugar donde se ejerce la actividad productiva. Así nos enfrentamos con los siguientes fenómenos del mapa de evolución demográfica europea: afluencia al mundo

rural de personas jubiladas; retorno a la ciudad de jóvenes con formación superior que por razones profesionales y de estrategia escolar vuelven aproximadamente diez años después; una permanencia en el ámbito rural de población que se instaló con treinta y cuarenta años, no cualificada, y que ante la crisis económica o problemas de separaciones se quedan en la marginalidad; afluencia masiva de jóvenes al inicio de la edad adulta que ante una vivienda más barata, unos servicios sociales en aumento y una satisfacción mínima de los servicios que se ofrecen van a instalarse en el espacio rural. De todos, los jubilados son la categoría social que más efectos positivos aporta para las regiones rurales, toda vez que este sector es considerado uno de los nuevos yacimientos de empleo más importantes (López Pastor, 1999).

En este escenario los agricultores constituyen una categoría social cada vez menos numerosa y en acelerado proceso de envejecimiento. Los espacios rurales no son espacios destinados únicamente a la producción sino espacios de vida para una población cada vez más heterogénea. El medio rural tiene que hacer frente a los mismos problemas que el mundo urbano, sobre todo envejecimiento, precariedad y ruptura.

No obstante la modernización y las transformaciones, la agricultura europea, al igual que la portuguesa y la española, sigue siendo una agricultura familiar en la que también se han dado cambios en esa unión tradicional entre las estructuras agrarias y las estructuras familiares. Persiste el continuado proceso de concentración de explotaciones familiares donde aumentan las situaciones de soltería entre los agricultores, entre los que se casan son cada vez menos lo que los hacen con mujeres del mundo rural, de modo que está creciendo el número de esposas que ejercen una profesión no agrícola y cuya garantía de unos ingresos fijos fuera de la explotación ayuda por ejemplo, en la concesión de créditos.

Por motivos fiscales y sucesorios aumenta la agricultura de grupo en detrimento de las explotaciones con asalariados y familiares, descubriendo así el mundo agrícola la autonomía de los individuos que lo componen, los agricultores (Hervieu, 1997). Las rentas de las familias agrarias proceden cada vez menos de la actividad desarrollada en la explotación concluyéndose así la ruptura de la unidad socioeconómica constituida por la familia y la explotación.

Según López Pastor (1999), frente a esta realidad provocada por todos los cambios que acabamos de plantear ya no podemos hablar de la explotación familiar como modelo de referencia, pero sí de un capital cada vez más despersonalizado y difuso, una instalación cada vez más individualizada pero dependiente. Hoy tenemos como actor el joven agricultor, cuya identidad profesional se perfila por un individualismo profesional y despersonalización del capital que comparte con muchos otros jóvenes pertenecientes a otras categorías sociales y profesionales la pérdida de seguridad sobre el mantenimiento de su estatus social.

Otro de los cambios más importantes de la agricultura es la pérdida de raíces territoriales provocadas doblemente por la inserción de la agricultura en la economía mundial y los cambios tecnológicos. El progresivo desarrollo de las comunicaciones va a influir cada vez más en la localización agraria y agroindustrial, por encima incluso de las consideraciones que puedan hacerse de la riqueza agronómica de los suelos. Se asiste al doble fenómeno de concentración y especialización (Hervieu, 1997), el lazo con el territorio está roto.

Mediante esta realidad se plantean mecanismos para “restaurar” la territorialización de la producción, en la búsqueda de esa “calidad total y global” como las denominaciones de origen; es otra ruptura, entre el lugar de producción y hábitat, la que afecta al mundo agrario, pero este fenómeno de diferenciación entre el lugar donde se ejerce una profesión y el lugar donde se vive y desarrollan las relaciones de convivencia se da tanto en el campo como en la ciudad. Esta ruptura entre producción y territorios impide hoy considerar a la agricultura como el antídoto exclusivo a la desterritorialización (López Pastor, 1999).

Otro de los cambios es que cada vez más el presupuesto familiar destinado a alimentación disminuye, y los agricultores van sustituyendo la producción de alimentos por producciones de uso industrial, evolución que supone una nueva ruptura en su identidad profesional. Por último, la agricultura ya no es sólo mantenedora del medio ambiente sino que ya no puede seguir eludiendo las cargas de responsabilidad ante los estragos del progreso.

Por todo eso que venimos hasta aquí planteando podemos decir que el espacio rural de hoy ha dejado de ser un sinónimo de medio agrario, donde la agricultura ya no es el eje

básico de su existencia pero sigue siendo una actividad que se que comparte cada vez más con otras. Al mismo tiempo esa profunda transformación de la agricultura obliga a la sociedad campesina tradicional a convertirse en una moderna sociedad agraria.

Efectivamente, es demostrable que ya no se puede identificar lo rural con lo agrario, desplazándose el problema a la definición del nuevo papel de lo agrario. La mayoría de los autores parecen coincidir en las características demográficas y socioeconómicas, pero no ocurre lo mismo con la visión global sobre el medio rural, donde encontramos claras diferencias es en el planteamiento de visiones opuestas en la percepción y consideración de lo rural. Mientras para algunos (García Sanz, 1996) hay elementos que permiten mantener la dicotomía de una cultura rural de carácter tradicional y que todavía reclama para si un reconocimiento explícito, y otra urbana con menos ataduras al pasado, y más dispuesta a incorporar todo aquello que suponga innovación y cambio, estando, no obstante, ambas a influencias comunes que crean espacios en los que resulta imposible diferenciarlas, para otros (Camarero, 1996) lo rural no es otra sociedad sino que es parte fundamental de nuestra alocada sociedad ya definitivamente multicultural, multilingüe, multinacional, multimedia y quizás multiuso.

Para aquellos que defienden la especificidad de la sociedad rural (García Sanz, 1996) se verifica una ligera recuperación de dicha sociedad sin que suponga sin embargo un detenimiento de la agricultura. La desruralización, que se define por el proceso en virtud del cual el mundo rural pierde importancia cuantitativa en relación al urbano no significa para el autor, al contrario de lo que mantenían la gran mayoría de estudiosos del medio rural, que conlleve una alteración social del campesinado, al contrario, ciertos cambios “no sólo no han erosionado la cultura tradicional, sino que incluso, la han acentuado y revitalizado, haciéndola convergente con ciertos estereotipos de la cultura moderna”.

Se sigue considerando el carácter prioritario y dominante que aún tiene la actividad agraria en el entorno de la sociedad rural y la influencia que ejercen las propias formas de organización agraria en la reestructuración de la actividad en muchos medios rurales.

La defensa de la diferenciación rural - entendiéndose por rurales los municipios con menos de 2.000 habitantes - se centraría en los aspectos demográficos, en las características de actividad económica de la población, en rentas y equipamientos y en la cultura que se concibe como el marco general de valores, normas, actitudes y

comportamientos que orientan y definen lo que hacen los individuos que forman parte de una colectividad.

Tal como López Pastor (1999) ha concluido, en términos demográficos los núcleos más dependientes de la agricultura y los más alejados de los medios urbanos o con difíciles accesos son lo que han perdido más población. Las entradas superan las salidas en el grupo de cuarenta a sesenta y cinco años pero en los grupos jóvenes aún no se ha invertido. Los contrastes rural/urbano se circunscriben a diferentes mundos: masculinizado versus feminizado; envejecido versus rejuvenecido; familias unipersonales y extensas versus familias nucleares; menos móviles versus más móviles; endogamia versus exogamia local y menor porcentaje de población cursando estudios en el medio rural y mayor prevaecía del analfabetismo.

Respecto al nivel de actividad, a mayor hábitat mayor actividad y mayor tasa de paro, cuanto más grande es el municipio, decrece el porcentaje de jubilados y aumenta el colectivo de estudiantes y amas de casa. En sectores de actividad la construcción es un sector en aumento en el mundo rural y el sector terciario el que más se ha desarrollado produciéndose una relativa feminización de este sector y una masculinización de la actividad agraria, habiendo también más autónomos en el campo y más asalariados en la ciudad. Las rentas se ven como una fuente de ahorro rural que se invierte en el medio urbano, lo que se inscribe en un contexto más general de marginación la sociedad rural. No existe relación directa entre productividad agraria e ingresos – las ayudas de la PAC son la causa explicativa – y la pérdida progresiva de competitividad del sector no ha afectado de forma negativa a las ventas agrarias (López Pastor, 1999).

Ha de tenerse en cuenta que durante las últimas décadas el tipo de ocupación en el medio rural tradicional, basado en la agricultura, ha sufrido un profundo cambio, predominando en la actualidad una gama variada de actividades que tienen en el sector terciario su principal fuente de trabajo, con una cada vez menor importancia de la agricultura, un cierto estancamiento de la industria y un crecimiento de la construcción (hasta la crisis económica). Dentro de estos sectores se aprecian importantes diferencia según el género, la edad o la variable territorial. Así, los hombres ocupan la mayor parte del trabajo de la agricultura y de la construcción, mientras que las mujeres se ocupan principalmente en los servicios y la industria. Los trabajadores mayores se ocupan en

tareas más tradicionales, como la agricultura y la industria, mientras que los más jóvenes se ocupan en sectores de implantación más reciente, como la construcción o los servicios, sector en el que se concentra el nivel más alto de formación, mientras que el más bajo se concentra en las actividades agrícolas. También hay un detalle que debe destacarse en el mundo rural: la generalización de la empresa familiar, debido básicamente a su predominio en la agricultura, pero también por el carácter familiar de muchas empresas en otros sectores, lo que determina que exista un mayor porcentaje de trabajadores autónomos en el medio rural que el urbano.

También ha de referirse que la agricultura es un sector que en la actualidad está sufriendo un profundo proceso de remodelación ocupacional pues los activos agrarios eran del 11% en 1990, el 9% en 1995, el 7% en 2001 y menos del 5% en la actualidad. Se está dando, pues una caída del orden de medio punto porcentual por año. Se trata de un proceso que desde el punto de vista estrictamente económico resulta necesario por dos motivos: en primer lugar, porque algunos estiman que la actividad agraria está todavía sobredimensionada en relación con los demás sectores de actividad; en segundo término, por la tendencia de la agricultura a concentrarse en explotaciones mejor dimensionadas, con la consiguiente reducción de mano de obra familiar y aumento de la mano de obra eventual, que de forma creciente están cubriendo los trabajadores extranjeros. Pero no todo ni en todo momento puede reducirse a criterios de pura racionalidad económica, pues desde el punto de vista social y territorial es fundamental que el campo siga vivo, con un suficiente nivel demográfico y de empleo que justifique las inversiones en infraestructuras y equipos y en servicios educativos y sanitarios. Además, se olvida que la disminución del número de explotaciones familiares y la consiguiente concentración empresarial en unidades de producción más grandes no constituye un fenómeno espontáneo y natural, sino que es el resultado de políticas concretas que, pese a los discursos oficiales, marginan a las explotaciones familiares y benefician a las empresas agrarias de mayores dimensiones, más productivas y capitalizadas. Se olvida con demasiada frecuencia que la agricultura familiar es la vertebradora de los espacios rurales, la garantía de la conservación del ambiente y la base de nuestra civilización.

En cuanto al consumo, es donde aparece de forma más explícita la discriminación entre la sociedad rural y la urbana para García Sanz (1996), especialmente el distanciamiento existente en productos superfluos o no básicos, como cultura y ocio. Es obvio que no se considera la inexistencia de dichos gastos por la existencia de menos posibilidades de gasto en estas áreas. Hay también en el hábitat rural menor disponibilidad de televisores, lavadoras, radios, ordenadores...etc.

En este sentido si los ingresos rurales presentan diferencias con los urbanos, son las pautas de consumo las que pueden indicar con mayor claridad si los modos de vida rural evolucionan hacia los urbanos o, por el contrario, mantienen sus especificidades tradicionales.

En el medio rural se dedica a la alimentación una mayor proporción de los ingresos (20%) que en las ciudades y en los pueblos grandes (17%), hecho que puede deberse a la distinta cultura alimentaria o a que, aun suponiendo el mismo gasto en ambos casos, la proporción es mayor en los hogares rurales por tener, en general, menores ingresos medios. Por el contrario, la situación se invierte en el caso del gasto en vivienda, que consume algo más de un 30% de los ingresos urbanos frente a un 27% en los rurales.

En los demás capítulos de gasto, salvo quizás en la enseñanza, las diferencias en la relación gastos-ingresos no son tan significativas como para deducir que existen patrones de consumo muy diferenciados.

En los valores absolutos es donde se observan mayores diferencias entre el medio urbano y el medio rural. En todos los capítulos, el gasto es mayor en los municipios con más de 10.000 habitantes que en los municipios rurales.

Las diferencias son mínimas en alimentación, transporte y vestido (inferiores al 10%) y muy elevadas en enseñanza, ocio, cultura y vivienda, cuyos niveles de gasto urbano son, respectivamente, 2,8, 1,6 y 1,4 veces mayor que el rural. En conjunto, el gasto medio de los hogares urbanos es una cuarta parte mayor que el de los rurales.

En una panorámica global, que es la que aquí interesa, puede concluirse que entre el medio rural y el medio urbano, y con los matices indicados, las pautas de consumo tienden a aproximarse, si bien persisten diferencias derivadas, sobre todo, del menor nivel relativo de ingresos medios que todavía tienen los hogares rurales.

También se hace referencia a las diferencias culturales que definen el mundo rural (García Sanz, 1996) como un mundo donde se es vecino, incluyendo esta categoría a otras como la amistad, mientras que la familia en el medio urbano se está transformando en un elemento de referencia y no de pertenencia, y los vecinos ya no cumplen la función sustitutiva de la familia que cumplen en los pueblos.

Sin embargo ha de tenerse en cuenta que esta “cultura específica” del mundo rural, que sin duda existe y que se diferencia en mayor o menor medida de la “cultura urbana”, no debería ser considerada como un aspecto del medio sino como un efecto del mismo (Zárraga Moreno, 2000) y que no habría de insistirse en la existencia de esta cultura específica del mundo rural tratando de definirla como “cultura tradicional” puesto que ello implicaría un discurso “ruralista” que iría en detrimento del propio mundo rural y su desarrollo.

Al conocer esta visión del medio rural hay que recordar las palabras de Hervieu (1997), cuando dice que son los habitantes de la ciudad los más proclives a evocar, desde la nostalgia, el equilibrio de la vida rural, erigida en una especie de edad de oro al tiempo que esa misma vida rural va desapareciendo. Es la doble significación-representación que evoca en el ámbito urbano el mundo rural: el de un espacio idílico a la vez que marginal, tal vez por lo segundo, todavía conservado como lo primero. Si hace años lo rural para una visión modernizadora se consideraba un espacio en extinción, un residuo de la modernidad, hoy lo rural pasa de residuo a ser una valiosa reliquia. Lo rural sigue existiendo no obstante, con pocos agricultores (López Pastor, 1999).

Queda cada vez más difícil definir qué es lo rural y son inmensos los criterios que se usan cuando se lo intenta definir. Por un lado el criterio ocupacional que consideraría como rural aquellas poblaciones en que la mayor parte de la población está empleada en el sector agrario y que éste sea el mayor contribuidor a su producto interior bruto. Como se comprueba cada vez más, este criterio es insostenible pues el sector agrario sigue perdiendo peso en las economías rurales. Por otro lado se le ha definido como aquello que no es urbano o sea lo rural como algo simple y homogéneo frente a la complejidad y heterogeneidad de lo urbano.

El último criterio más utilizado ha sido el demográfico que establece como rurales los núcleos con menos de 2.000 habitantes. Al excluir los municipios de entre 2.000 y

10.000 habitantes se dejan de considerar muchos núcleos que son obviamente rurales, algunos de los cuales son imprescindibles para comprender las emergentes ruralidades.

Junto a la cada vez mayor dificultad par definir lo rural en el ámbito de una sociedad globalizada y cambiante, los diversos enfoques teóricos predominantes hasta el momento no ayudan demasiado a la interpretación de esta nueva realidad. Se torna cada vez más clara la ruptura de diversas dicotomías como rural-urbano, campo-ciudad, agrario-industrial: las cada vez más semejantes urbanizaciones de los territorios, la industrialización difusa y los espacios sociales y económicos híbridos hacen más patente esta realidad (García Bartolomé, 1991).

Según López Pastor (1999), las dos visiones o enfoques mayoritarios hasta ahora, el dicotómico y el continuo rural-urbano, más que aclarar y ayudar a entender, distorsionan las realidades rurales y contribuyen a reproducir los estereotipos falsos sobre lo rural. Ya no podemos admitir como constantes históricas las diferencias entre ambas y tampoco las regiones rurales son el tipo ideal de sociedad pequeña, tranquila, aislada, homogénea (algo que nunca fue, podrá tener sido menos heterogénea que hoy, pero nunca totalmente homogénea), y con fuerte sentido de solidaridad de grupo. En nuestros días, en ambas las sociedades rural y urbanas, los valores individualistas, consumistas, productivistas, hedonistas, van se instalando rompiendo en lo mundo rural con las redes de solidaridad para configurar otras nuevas redes ya no sólo familiares, sino individuales, en lógico paralelismo a los valores de la modernización imperantes.

El mundo urbano sigue demandando del campo alimentos y mano de obra, y ahora también demanda un mundo rural como espacio de consumo. En esta sociedad postindustrial, postfordista y postmaterialistas (Camarero, 1996) la relación de oposición entre el medio rural y el urbano cambia. La intensificación de la movilidad de personas, bienes y mensajes ha erosionado la autonomía de las comunidades locales, la población que vive en un área rural debe incluir la diversidad de visitantes temporales tanto como residentes, las regiones rurales ya no se refieren a funciones, sino que son generados por el paisaje, por los usuarios no rurales y caracterizados por el hecho de que ellos existen independientemente de la acción de la población rural (López Pastor, 1999).

Atendiendo a las relaciones sociales existentes en estos dos espacios como criterio de distinción, se defiende la predominancia de unas relaciones sociales más directas en el

campo y con mayor individualismo en la ciudad, pero sin embargo es el ámbito urbano el que permite mayores situaciones de sociabilidad y de amistad, aunque sí es evidente que dificultan las de vecindad, que no dejan de ser impuestas y al forzar las negociaciones y el mínimo consenso en hábitats más reducidos fortalecen la idea de comunidad.

El consenso se cierra cada vez más en lo que se ha dado llamar (García Bartolomé, 1991) enfoque político-administrativo donde los conceptos de lo rural de organizaciones como la OCDE y la UE utilizan definiciones pragmáticas, con criterios objetivos, eje y base de políticas reales para el mundo rural y ya implementadas. No es un enfoque teórico ni un enfoque conceptual, es simplemente la constatación de hechos consumados que van desdibujando unos paisajes culturales rurales para configurar otros con los procesos e cambio económico, político, social y cultural que estos conllevan.

En 1988 la OCDE publica “Nuevas tendencias en política rural” con base en reuniones de expertos internacionales sobre la Cooperación Institucional para la Implementación de Políticas Rurales. En ese mismo año, la UE publica “El futuro del mundo rural” que en paralelo a la reforma de los Fondos Estructurales del mismo año va configurando un enfoque del mundo rural y acoplado a el de la agricultura que se completa con la reforma de la PAC de 1992 y con la Agenda 2000 y nueva Reforma de los Fondos Estructurales para este nuevo siglo.

Las dos instituciones parten de hecho claro: las mutaciones profundas a que el mundo rural europeo y el de los restantes países miembros de la OCDE está sometido. Las estructuras sociales cambian y se altera su composición demográfica, el éxodo rural masivo comienza a ceder y otras regiones rurales parecen crecer más que ciertas zonas urbanas. El mundo rural ya no implica sólo una delimitación geográfica, sino que se refiere a un tejido económico y social que envuelve un conjunto de actividades muy diversas (UE, 1988). A finales de la década de ochenta se explicitan las nuevas funciones vitales que el mundo rural desempeña para toda la sociedad e indispensable para el equilibrio ecológico. Además de ser marco de vida y de actividad económica, se consideraba un espacio de regeneración y lugar privilegiado para el descanso y el recreo.

La OCDE (1988) utiliza el término rural “en sentido geográfico estricto, refiriéndose a territorios más que a comunidades o pueblos, con una baja densidad de población y una

actividad económica diversa y dispersa, relativamente independiente de la influencia directa de las áreas metropolitanas”. Excluyen las zonas metropolitanas situadas en la órbita económica y administrativa de una metrópolis, lo que el informe de la UE sí incluirá como primer problema tipo. Se estima con este criterio que en los países de la OCDE las regiones de dominante rural representen un 85% del territorio y un poco más de la mitad de la población total.

Según López Pastor (1999), los cambios estructurales que presentan las regiones rurales, serían tres: cambios demográficos y socioculturales, cambios institucionales y cambios económicos. Los cambios económicos brotan sobre la desagrarización del medio rural y su interrelación con los otros cambios, demográficos, institucionales y socioculturales. Hasta la década de setenta se produce una constante pérdida de población en todos los países miembros de la OCDE, siendo la emigración a las ciudades en busca de empleo la principal responsable. Estas pérdidas merman su viabilidad como centros económicos, se reduce la demanda de bienes y servicios tanto del sector público como privado, se reducen los servicios y se acelera el éxodo de las poblaciones rurales hacia zonas económicamente más viables.

La inversión de los movimientos migratorios (OCDE, 1988) que se da en diversas regiones rurales de los países de la OCDE desde los setenta se explica por la mejora de las infraestructuras rurales, la consolidación de empresas de empresas y empleos, y la evolución del modo de vida que atrae a jubilados a zonas rurales con un medio ambiente más agradable, con una fiscalidad más favorable y un costo de vida en general elevado. No obstante del incipiente fenómeno neo rural que lleva al campo cambios en la composición sociológica, del aumento de la educación y la difusión a través de los MCM con un tremendo esfuerzo en los valores y cambios en el modo de vida, produciendo cambios culturales importantes hay que seguir afrontando problemas derivados del envejecimiento y de la falta de oportunidades de empleo inmediato para la juventud cualificada.

Las transformaciones institucionales se circunscriben a la descentralización de las instituciones públicas, lo que permite una mayor autonomía a las autoridades locales. En el LEADER se pasa en este sentido de una gestión nacional en el LEADER I a una gestión regional en el LEADER II, y en este último se ve claramente el papel de las

administraciones locales tanto en la presentación y diseño de proyectos como en la gestión y ejecución de los mismos. El aumento y refuerzo de las instituciones del sector privado y del sector con fines no lucrativos se han reforzado, enriqueciendo el tejido social y económico, lo que también se comprueba en los programas de desarrollo rural europeos de últimos años. Esta búsqueda de mayor descentralización ya desde los años setenta convive hoy, en este nuevo siglo con la ineludible globalización en la que incluso los pueblos perdidos están inevitablemente integrados. Los intentos de conferir mayor grado de autonomía a nivel local, principalmente en lo que respecta al desarrollo económico se revela en las políticas rurales que tienen sus efectos en las estrategias familiares y fundamentalmente en nuestros paisajes rurales (López Pastor, 1999).

Como conclusión, parece claro que las transformaciones que al inicio del siglo XXI tienen lugar en nuestros paisajes rurales asisten a un proceso de redefinición de la identidad de los mismos, y están estrechamente ligadas a dos fenómenos: la globalización con todos los cambios que ha motivado y las políticas de desarrollo rural que se asientan en un enfoque político-administrativo ascendente del mundo rural y en las que profundizaremos en los capítulos siguientes.

4.4. LA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA RURALIDAD

El mundo rural, según José Portela (2003: 9), *“ya no es rural, ni mundo”*. Dicha constatación, asentada en las múltiples transformaciones que los espacios rurales vienen experimentando a lo largo de más de medio siglo, no tiene aplicación exclusiva al contexto portugués o español, pero puede ser considerada global y, sobretodo verdadera, en las regiones más periféricas del mundo occidental. Fruto de dichas transformaciones, una buena parte de los territorios rurales atraviesa en la actualidad procesos intensos de redefinición, de reestructuración, de reconfiguración e, incluso, de reinención y recreación. Una de las principales formas de reinención de lo rural son los procesos de turistificación o de patrimonialización (Pérez, 2003), es esencialmente gracias al turismo que lo rural ha adquirido una nueva vida, al menos en términos de las representaciones sociales y de las imágenes que sobre este mundo se construyen. Asimismo, dichas consideraciones permiten enfatizar la evidencia de que lo rural es

plural, en definitiva, de que no hay rural, pero si rurales. Y es en ellos donde se cruzan miradas, estrategias, discursos, prácticas e imágenes, formando una trama, tan rica como compleja, de relaciones, deseos, necesidades, saberes y usos que no resulta sencillo despejar (Figueiredo, 2011).

Llegar aquí, a estos mundos rurales en curso o en proceso, fue resultado de muchas décadas de cambios, como ya se ha referido. Así, la nueva visión de lo rural no va de lo atrasado a lo moderno, de lo rural a lo urbano, de lo agrícola a lo industrial. La economía clásica en el siglo XVIII surge con la idea de progreso asociada a que la humanidad avanza del pasado al futuro mejorando, es decir, pasando de lo atrasado a lo moderno, de lo rural a lo urbano, de lo agrícola a lo industrial. Según este planteamiento, lo rural se concibe como lo local, cerrado, con pautas socioeconómicas y valores propios, cuya estructura está asiente en la propiedad de la tierra entendida como la territorialización de lo agrícola, y tendría como implicación que el progreso es la absorción de lo rural, ajustándose pasivamente y en función de factores exógenos. En el plan productivo el comportamiento agrícola es residual, y depende de las demandas industriales y urbanas. Lo endógeno en el sistema es la urbanización y la industrialización cuyo resultado es la modernización tanto en términos técnicos como el sistema de ideas y valores (López Pastor, 1999).

Pero esta vieja visión de lo rural ya no puede sostenerse más. No se trata de atenuar la supuesta línea divisoria entre lo rural y lo urbano, ni su equivalencia a lo atrasado y lo moderno. Es necesario visualizar un esquema de desarrollo y de cambio de la sociedad en un sentido diferente (Bejarano, 1998: 10).

Es claro que lo rural ya no es equivalente a lo agrícola, y al mismo tiempo que la llamada tercera revolución agrícola implica que lo agrícola no sea exclusivamente la producción primaria. Todo conduce a la desagrarización de la actividad productiva, en especial desde el punto de vista de los requerimientos de la población empleada. La agricultura comprenderá una amplia serie de usos de la tierra, que va desde producciones agrícolas de uso no alimentario hasta el mantenimiento del medio ambiente. Por otro lado se acentúa la especialización territorial en función de la existencia de ventajas competitivas, y se acrecienta la dependencia de la actividad agrícola de las empresas industriales y de distribución.

Este conjunto de hechos implica la necesidad de reformar una visión que permita por fin esclarecer que lo rural no es exclusivamente lo agrícola, lo bucólico, ni lo atrasado, ni la sola expresión de la producción primaria. Acogeríamos entonces la siguiente definición del medio rural, es entendido como “...el conjunto de regiones o zonas con actividades diversas (agricultura, industrias PYMES, comercio, servicios) y en las que se asientan los pueblos, aldeas e pequeñas ciudades, espacios naturales y cultivados...” (Ceña, 1992: 12). Además de las actividades citadas, están también la ganadería, la pesca, la minería, la extracción de recursos naturales y el turismo. El medio rural es así una entidad socioeconómica en un espacio geográfico.

En la actualidad, los problemas que afectan a los habitantes urbanos, los problemas del territorio y las zonas rurales, son objeto de atención general y llevan a buscar unas nuevas funciones a los espacios rurales que se constituyen en una vía posible a su reequilibrio y desarrollo. Destacamos las siguientes:

- Equilibrio territorial, para contrarrestar los efectos del despoblamiento, que han sido inducidos por las políticas orientadas a la concentración urbana y por fenómenos como la violencia en varios países.
- Equilibrio ecológico, en cuanto conservador de ecosistemas y la producción de paisaje de calidad, abierto y natural.
- Producción de agua limpia y conservación de sus fuentes.
- Espacio para actividades de esparcimiento y recreo al aire libre que, cada vez más, están ampliamente demandadas por los habitantes urbanos.
- Usos agrícolas no alimentarios como, por ejemplo, la producción de fibras textiles, la obtención de productos energéticos y de recursos minerales en general.
- Sumidero de contaminantes del aire, del agua y del suelo.

Según López Pastor (1999), las nuevas demandas sociales ponen en manos de las poblaciones rurales la posibilidad de conducir su futuro por una senda inédita pero posible. Mientras estas funciones constituyen la oportunidad para superar la crisis y encontrar una nueva posición en la distribución de roles en la sociedad, el reto estriba en superar el rechazo de una gran parte de la población rural a abandonar o modificar sus actividades históricas. Paralelamente los habitantes del medio urbano deban entender que ha de modificar sus pautas de consumo aceptando pagar adecuadamente

ciertos servicios que le presta el mundo rural, y que hasta ahora se habían considerado “bienes libres”.

No se puede negar que los territorios rurales han sufrido cambios dramáticos que se inscriben en las transformaciones sociales y económicas más amplias, pero simultáneamente no es posible afirmar que tales cambios representen el fin de “lo rural”. Las diferencias, las especificidades del mundo rural, permanecen y poseen tanto un carácter objetivo como una naturaleza subjetiva y simbólica. Aunque, como ya se ha referido, las causas y las consecuencias de los cambios ocurridos en lo rural sean variables, de región en región, una de sus características más visibles fue la pérdida del monopolio de la agricultura como eje central del mundo rural. El renacimiento de lo rural o la nueva visión de lo rural está, de esta manera, íntimamente ligado a la pérdida o a la transformación de su función de productor de alimentos agrícolas. Lo rural que así se reconfigura, va más allá de la agricultura y la nueva concepción de lo rural surge asociada al espacio multifuncional.

Para plantear el nuevo modelo de relaciones entre el mundo rural y el mundo urbano, es necesario redefinir los roles de cada uno de estos ámbitos llegando a formular un nuevo “contrato social” entre ellos. Mediante este contrato, la sociedad moderna debe reconocer y asumir la necesaria interdependencia de las áreas rurales y urbanas; definir explícitamente el decisivo papel del mundo rural y dotarlo de instrumentos adecuados de desarrollo (Ramos y Romero, 1993).

4.5. LA REVALORIZACIÓN DE LO RURAL

La revalorización de lo rural parte del supuesto de que no sólo existe, sino de que es de suma importancia para la sociedad y la economía en su conjunto. Dicha revalorización surge indudablemente ligada al concepto de multifuncionalidad del mundo rural, a la revalorización de su patrimonio ambiental y cultural. Es decir, la monofuncionalidad agrícola e identidad asentada en ella que, durante siglos, marcaron el mundo rural se ha pasado en la actualidad a una diversidad funcional. Entre las nuevas funciones atribuidas al mundo rural, y reclamadas por el encontramos aquellas que lo transforman progresivamente en lugar de consumo asociado a la preservación del medio ambiente;

el desarrollo de actividades de turismo, recreo y ocio para las poblaciones urbanas y a la producción de alimentos típicos y tradicionales. Dichas funciones han contribuido tanto en la reconfiguración y reinención de los territorios rurales como en su revalorización.

Según López Pastor (1999), la revalorización más sería de lo rural es la cultural: la visión de lo rural como una nueva, aceptable y mejor alternativa de vida. En muchos países de diversas culturas se está mirando lo rural como una nueva alternativa de vida. Entre las justificaciones económicas vale la pena destacar la contribución no sólo de las actividades agrícolas, sino de las rurales en su conjunto, al crecimiento global, en especial de la producción de servicios ambientales.

La misma autora pone de manifiesto, que es también muy importante la contribución de lo rural al desarrollo sostenible, al empleo, a la reducción de la pobreza, y por lo tanto al crecimiento económico. No puede seguirse sosteniendo que lo rural y lo agrícola son una carga para el desarrollo económico. Más bien, es necesaria su consideración como factores dinámicos del crecimiento global. Pero hace falta también una revalorización sociopolítica de lo rural. Hay que partir de la transformación de las viejas estructuras de poder local y formas de dominación como efecto parcial de las reformas constitucionales y de los procesos de descentralización desarrollados como parte del modelo global. Otro aspecto es el cambio de la dicotomía rural-urbana por la dicotomía local-global. Parece ser que éste es el enfoque predominante, aunque persisten dificultades de articulación entre lo local, lo regional y lo global.

De una manera especial se busca, articular respuestas locales a los fenómenos de inseguridad e incertidumbre generados por el derrumbe del estado bienestar y buscar el fortalecimiento de comunidades locales y redes de estructura rural que permitan asumir el riesgo. La revalorización de lo rural desde el punto de vista cultural lleva a pensar la ruralización en funciones de las condiciones ambientales, la ruralización de las comunidades urbanas, y la búsqueda de formas de vida alternativa (Bejarano, 1998: 13).

En este sentido ha de ponerse de manifiesto que el espacio rural se beneficia del modelo urbano frente al que ofrece una mayor calidad ambiental, sosiego y unas relaciones sociales más humanas y por ello se han ido implantando nuevos usos del espacio rural entre los que destacan:

- Usos residenciales: residencias secundarias para fines de semana o primeras viviendas en las zonas próximas a las grandes ciudades.
- Usos industriales: en plantas que buscan suelo y mano de obra más barata, menos conflictiva o que aprovechan las materias primas rurales.
- Usos terciarios: grandes superficies comerciales en áreas próximas a las ciudades o zonas recreativas para disfrutar de la naturaleza, mercados, zonas deportivas, áreas de transporte, etc.
- Usos relacionados con el patrimonio cultural en espacios protegidos o áreas de valor natural, histórico o paisajístico.

Atendiendo a lo referido hasta ahora podemos concluir lo siguiente:

1. Es necesaria la correcta delimitación de los espacios rurales para poder llevar a cabo políticas de desarrollo, que tengan en cuenta las necesidades de la población rural y que hagan compatible la explotación racional de los recursos con la preservación de los espacios naturales y la biodiversidad.
2. La interdependencia del espacio rural y urbano es cada vez más estrecha. De alguna manera comparten ambos el mismo destino. Los problemas de desarrollo del medio rural no deben considerarse como el resultado de la oposición entre zonas rurales y zonas urbanas, sino como consecuencia de una problemática común de ordenación del territorio, que comprende núcleos rurales, pero también urbanos.
3. Toda política de ordenación del territorio deberá tener en cuenta las necesidades de las poblaciones rurales, permitiendo el desarrollo estable de las actividades propias del medio rural, tales como la agricultura, la silvicultura, la pesca, la artesanía, la industria y el turismo, salvaguardando los espacios naturales y el medio ambiente.
4. La creación o el mantenimiento de productos y servicios competitivos y duraderos en las zonas rurales europeas sólo podrá conseguirse mediante la valorización de sus recursos específicos, a través de una actuación integrada en una estrategia territorial oportuna y adecuada al contexto local.
5. Los poderes públicos deberán dotar al espacio rural de las infraestructuras necesarias y, en particular, de redes de comunicaciones modernas, a fin de que el

espacio rural pueda cumplir con las funciones económicas, ecológicas y sociales, rompiendo su aislamiento y permitiendo a las regiones desfavorecidas participar de las nuevas tecnologías y fomentar el empleo.

6. Se deben llevar a cabo políticas de empleo en el medio rural que potencien la diversificación de las actividades productivas, como medio para fijar la población.
7. Siendo la agricultura la espina dorsal del medio rural, la política agraria debe potenciar la obtención de un sector agrario bien organizado, viable y multifuncional, donde a la producción de alimentos se unan otras misiones como la preservación del patrimonio natural y el mantenimiento de las bases fundamentales de la vida: suelo, aire y agua.
8. El turismo rural y el agroturismo deben considerarse como actividades compatibles o complementarias con el desarrollo de la actividad principal, proporcionando a los habitantes del medio rural una fuente importante de ingresos.
9. Una adecuada política de desarrollo rural deberá contener medidas de promoción de pequeñas y medianas empresas industriales y artesanales, así como favorecer los procesos de producción, transformación y comercialización de los productos regionales.
10. Dentro del desarrollo rural, se deberán poner en marcha medidas culturales de protección y desarrollo de las tradiciones y de las formas de expresión autóctonas, de la identidad cultural regional y del patrimonio gastronómico local.
11. Al margen de su función principal de productor de materias primas, el agricultor está llamado a desempeñar un papel más importante en la estructura y ocupación del territorio, así como en la conservación y promoción de los bienes culturales y medioambientales, en un contexto de integración cada vez mayor entre la política de mercados agrarios y la de desarrollo rural.
12. Como conclusión final, decir que un medio rural dinámico supone la existencia de una población que haga de él un lugar de vida y de trabajo y no un campo de inversiones o una reserva de valores.

5. EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL Y EL PAPEL DE LA MUJER

El nuevo dinamismo de las zonas rurales no podrá sostenerse únicamente por las actividades agrícolas y forestales; el desafío del desarrollo rural está en conseguir promover una cohabitación armoniosa de estas actividades con otras como el turismo, la producción industrial, los servicios y los productos específicos del territorio, ya sean los productos del sector agroalimentario, los recursos naturales, los conocimientos o el saber-hacer, todos ellos interrelacionados con el patrimonio cultural.

El desarrollo rural integral defiende que las zonas rurales pasen a ser territorios de integración, sustituyendo la noción de campo como espacio de producción por “marco de vida” (Hervieu, 1994) de la totalidad de los ciudadanos, lo que implica una responsabilidad colectiva. Así, la nueva concepción de la producción agrícola exige definir una política de ordenación rural como política de marco de vida, política de integración de los espacios rurales dentro del conjunto nacional e internacional, lo cual no significa que la cuestión agraria haya perdido su pertinencia.

Si se acepta que el desarrollo rural es un objetivo social específico por el que hay que optar y cuya consecución hay que estimular, hay que enfrentarse seriamente a programas de actuación y dotarlos de la financiación que requieran. El desarrollo rural no se alcanza solo manteniendo a la población en el campo, sino que implica comunidades activas, dinámicas, vivas, cuyos integrantes formen parte integrante de la comunidad social más amplia, con condiciones de vida y participación económica, social y política similares a las del resto de la población.

La diversidad de las zonas rurales fruto de un contexto histórico y social hace que la política para el desarrollo rural deba responder a los problemas del momento y del lugar. El gran objetivo de una política de desarrollo rural debe ser auxiliar a las zonas rurales en su triple función productiva, social y ambiental. Se trata de propiciar la diversificación de todas las actividades económicas y no solamente de las agrícolas, transformando la agricultura en un sector competitivo complementado por el resto de actividades.

En este contexto, se hará mención a la influencia e impacto que las políticas de desarrollo rural han tenido en la mujer, una vez que la mujer rural es uno de los activos más importantes del ámbito rural y todas las medidas que se adopten en beneficio de la misma redundarán claramente en el desarrollo de las zonas rurales, además del beneficio personal y social que ello supone.

5.1. MULTIPLICIDAD DE CONCEPTOS DE DESARROLLO PARA EL MUNDO RURAL

En los últimos años innumerables conceptos surgirán para definir, explicar y defender modelos de desarrollo alternativos: desarrollo regional, local, endógeno, integral o integrado, rural, comunitario, entre otros. Aquí nos centramos en el llamado desarrollo local y desarrollo rural y en los calificativos de endógeno, integral y comunitario, por ser los que más se encuadran en la temática de estudio y en la Iniciativa Comunitaria LEADER.

Los conceptos de desarrollo local y de desarrollo endógeno son dos términos para conceptos similares y surgen en un contexto en que “las áreas urbanas que experimentaron un fuerte desarrollo en épocas de crecimiento tienen ahora, ante la recesión económica y la crisis del Estado del Bienestar una situación muy comprometida, correspondiendo la respuesta institucional ante este crecimiento a las administraciones locales en la potenciación de recursos propios endógenos, diluyendo así la distancia entre lo público y lo privado” (Allende, 1987: 85).

Ya es incuestionable que la política regional debe ser un instrumento generador de desarrollo económico autosostenido, surgiendo así el “desarrollo local” como un modelo condicionado por la crisis económica de los 70 y el paro estructural. La naturaleza estructural del paro y las disparidades regionales han conducido a los poderes públicos a interesarse crecientemente por el desarrollo local, identificándolo con desarrollo endógeno y perfilándose una tendencia a favor de las estrategias de desarrollo que aprovechan ventajosamente las capacidades, la cultura y los recursos locales. Se llega a conceptualizar el desarrollo local (Valcárcel, 1990) como aquel que persigue el desarrollo colectivo difiriendo de los programas tradicionales de desarrollo regional y de apoyo a las pequeñas empresas pues se trata de atender a la colectividad en su conjunto o a

ciertos colectivos más necesitados, suponiendo la prestación de apoyos técnicos y especializados más que a facilitar capitales.

Tal como López Pastor (1999), ha concluido el objetivo final sería el desarrollo sostenido y la mejora de la calidad de vida en el correspondiente ámbito territorial.

Ante la crisis de los 70 y 80 algunos países buscaron otra solución diferente a la inversión exterior, vista hasta entonces como la mejor apuesta para alcanzar desarrollo económico, constatándose (OCDE, 1986) que las regiones rurales poseen incalculables recursos infrautilizados, como la mano de obra, que es en ocasiones más abundante y a un precio que puede ser competitivo en los mercados internos y externos¹³; la belleza natural, que enmascara un potencial económico fundado en actividades de recreo y ocio; la cohesión y la estabilidad de las estructuras sociales en el medio ambiente.

Según López Pastor (1999), esta estrategia de desarrollo que evidenciaba esa capacidad interna donde el desarrollo de las colectividades era posible sin la aportación de capitales, ni de modos de organización o de ideas procedentes del exterior se denominó desarrollo endógeno. Se planteaba claramente que este desarrollo (OCDE, 1996) no era la única oportunidad de crecimiento económico de las zonas rurales pero sí se veía en esta estrategia la oportunidad y quizás la ocasión principal de las regiones rurales para dirigir su propio desarrollo.

La teoría del desarrollo endógeno se elabora fundamentalmente a posteriori sobre determinados procesos de desarrollo ya en curso, lo que para sus analistas y críticos (Español, 1996) va a limitar sus contenidos.

Se identifican sistemas productivos típicamente rurales con características propias en su localización, gestión, plano social y productivo, y contrariamente a los postulados desarrollistas los procesos de industrialización rural parecen beneficiarse de estructuras productivas fragmentadas en pequeñas unidades y por ello muy flexibles, de sistemas de gestión familiar o informal y de localizaciones periféricas o al menos fuera de los grandes ejes de desarrollo. Lo más sorprendente fue la comprobación de ciertas capacidades autónomas en la sociedad rural para organizar su producción y dar salida a sus

¹³ Esto es lo que han definido algunos como explotación o subempleo encubierto en el medio rural en los últimos años; de hecho la economía sumergida ha tenido y tiene en estos ámbitos sus zonas de operación.

productos de una manera competitiva, por lo que se califica como endógena al ser generada desde dentro (López Pastor, 1999).

El concepto de endógeno es una de las grandes aportaciones del desarrollo rural, aunque la tan ensalzada autonomía no está clara, pues en todos los casos constatados se ha evidenciado la colaboración de elementos socioeconómicos exteriores.

Esta misma autora (López Pastor, 1999) refiere que el capital en este modelo de desarrollo tiene principalmente origen local y es utilizado intensivamente en mejoras de la producción pero también en el despegue del ahorro familiar y la vuelta de emigrantes, que financiaban el lanzamiento que se retroalimentaba con los beneficios conseguidos, no optándose por otro tipo de inversión que tradicionalmente ha exportado el capital fuera de las zonas rurales vaciándolas de su capacidad de desarrollo.

No obstante uno de los pilares fundamentales de este tipo de desarrollo tiene carácter exógeno, pues el destino de la producción dependía de factores externos; lo más frecuente era la presencia de agentes exteriores comercializadores que canalizaban la competitividad del producto local hacia mercados exteriores, dándose también pequeñas iniciativas locales que llegaban a competir con autonomía en los mercados. Las características de estos mercados y sustancialmente las de su demanda eran cruciales, al igual que lo son hoy, para explicar el éxito del desarrollo local y endógeno (López Pastor, 1999).

Por lo que respecta al desarrollo local, hay autores (Vásquez Barquero, 1988) que lo definen como un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar al menos tres dimensiones: económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con núcleos de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local.

Este mismo autor (Vázquez, 1987) define el desarrollo endógeno como aquel que se produce en zonas situadas fuera de la influencia de los centros de concentración industrial, que responde a iniciativas locales y que se basa en la explotación y utilización de recursos propios.

Ambos conceptos, desarrollo endógeno y desarrollo local, se utilizan de modo similar pues ambos defienden un desarrollo desde abajo y desde dentro de la propia comunidad. Si el desarrollo local se centró fundamentalmente en el crecimiento y en lo económico, y para ello en el sector industrial, el concepto de desarrollo endógeno ya en los 90 abarca todos los sectores.

Hay otros conceptos de desarrollo rural integral y desarrollo comunitario, que surgen también paralelamente y en los que nos vamos a detener para ver sus similitudes y diferencias, y por ser, más el primero que el segundo, el que se circunscribe claramente a zonas rurales.

Algunos autores (Valcárcel, 1992; López Pastor, 1999) defienden la equivalencia entre desarrollo rural integral y desarrollo local pues consideran que ambos tienen el mismo enfoque integrador de todos los sectores y movilizador del potencial endógeno que se denomina rural integrado cuando se actúa en un territorio donde predomina lo agrario mientras que se denomina local cuando pesa más lo urbano.

De hecho, a finales de siglo, este planteamiento tan ampliamente aceptado lleva a la OCDE y a la UE a generar medidas de cooperación institucional para su desarrollo, llegando un momento en que ya no se puede hablar clara y tajantemente de desarrollo endógeno o desarrollo exógeno sino que se interrelacionan ambos, emergiendo paralelamente la importancia de las diversas tipologías de nexos entre ellos y surgiendo nuevos planteamientos teóricos como la teoría de redes para poder comprender, explicar y fomentar el éxito de estos modelos de desarrollo.

De este modo, la idea de desarrollo rural en un proceso paralelo a la génesis del desarrollo local y desarrollo endógeno no surge ni desde la agricultura ni desde la UE (Etxezarreta, 1995) sino desde la crisis industrial y de empleo, de la preocupación por las desigualdades territoriales y el cuestionamiento de los grandes modelos de desarrollo ante la crisis de la agricultura, potenciando nuevas formas de vida.

El concepto de desarrollo rural integral ya lo había utilizado el Banco Mundial en Latinoamérica en los años 60 y 70, y es en los 80 con los desajustes que provoca la crisis, cuando la OCDE y la UE comienzan a aceptar la necesidad de cambio para estas áreas.

El desarrollo rural se ha convertido en una opción social y ello hace necesario un amplio debate social para precisar cuánto desarrollo rural se está dispuesto a sostener y el modelo territorial que se pretende, diseminado o concentrado (Etxezarreta, 1995; Hervieu, 1996).

La génesis del desarrollo rural vendría provocada por elementos que surgen en el ámbito rural y por otros que se originan en el ámbito urbano. En el primer grupo se encuentran la crisis de la pequeña agricultura familiar, la despoblación, la desertificación, la crisis de una parte importante de la agricultura modernizada, el crecimiento de la agricultura a tiempo parcial en los años 60 y 70 junto con la crisis económica que no hace posible emigrar como sí lo fue en la década anterior; la formación del mercado interior europeo, la aplicación de los acuerdos del ex-GATT, actual Organización Mundial del Comercio (OMC)....

A pesar de que se plantea la inexistencia de una definición precisa y generalmente aceptada de desarrollo rural (Etxezarreta, 1988), algo que en los 90 ya sí podríamos encontrar, en la década de los 80 se defendían prácticamente los mismos elementos que diez años después: el carácter interno del proceso, el refuerzo de la intersectorial y rural del esquema y una visión de equilibrio y conjunto.

Por otra parte el desarrollo rural integral potencia esquemas de desarrollo en el ámbito rural que tienen como objetivo la mejora del nivel de vida de la población del área implicada. Entre sus objetivos se encuentran el interés por la promoción de los pequeños agricultores, el mantenimiento de las comunidades rurales, la consideración conjunta de todos los elementos de desarrollo rural, el aprovechamiento de recursos internos y la auto-organización, la estimulación de la actividad económica de base territorial, descentralizada y con fuerte componente de decisión local que movilice a la población en la persecución de su bienestar mediante la máxima utilización de los recursos propios, humanos y materiales, la integración de todas las facetas materiales, sociales y personales de la comunidad local y la articulación de las comunidades con la sociedad en general (López Pastor, 1999).

Se plantea el desarrollo rural integral (Etxezarreta, 1988) como otro tipo de desarrollo, cualitativo, no sólo cuantitativo, buscando mejorar la situación globalmente; descentralizado y autocentrado, con base local de desarrollo, estimulando iniciativas a esa escala manejable. Busca este modelo de desarrollo la autorrealización, apoyándose en mayor grado en sus características endógenas culturales y étnicas, en sus recursos endógenos e institucionales, en procesos de decisión endógenos guiados por principios de cooperación más que por los de jerarquía. Los esquemas de desarrollo no son sectoriales sino integrados, y no se potencian unas actividades a expensas de otras, sino que se busca la combinación de actividad agraria y no agraria, potenciando su propia capacidad y buscando eliminar la separación entre el ámbito rural y urbano.

Según López pastor (1999) estos planteamientos son factibles dentro del sistema social actual pues no cuestionan el sistema de relaciones existentes, como sí hace el desarrollo sostenible, sino que plantean mejorar la situación de ciertos grupos sociales y espacios sin que se altere substancialmente el entramado social. Nunca van a desbancar al modelo de desarrollo dominante; son precisamente modelos de desarrollo y experiencias que tratan de suavizar y disminuir los efectos negativos de dicho sistema en ciertas colectividades y espacios.

La misma autora (1999) defiende que no dejan de ser marginales por su ubicación en espacios a medio camino del margen del sistema en algunos casos y en última instancia, parches que a base de arreglar desperfectos mantienen viva la continuidad del sistema evitando el estallido final del mismo. Sólo el desarrollo sostenible cuestiona el sistema económico dominante e incluso esa defensa de los criterios medioambientales comienza ya a ser introducida y a buscar fórmulas de compatibilidad con dicho sistema en las últimas políticas, tanto agrarias como de desarrollo rural de la UE.

Los riesgos del desarrollo rural integral radican en la indefinición de objetivos claros, siendo a menudo confuso cuáles son las principales capas sociales a que se pretende afectar y las formas que se proponen para llevarlo a cabo.

Las insuficiencias que se manifestaron en las políticas de desarrollo rural a lo largo del tiempo en numerosos países - sectorialismo, descoordinación, subordinación y empobrecimiento territorial - siguen dándose, fundamentalmente las dos primeras, a

pesar de los diversos programas, aunque se están buscando soluciones a las mismas por ejemplo, en la IC LEADER.

Antes de definir los factores de éxito para el desarrollo rural parece imprescindible hacer referencia a los enfoques que están surgiendo para cuestionar la realidad y eficiencia de la distinción entre endógeno y exógeno que consideran artificial (Lowe et al, 1997).

El modelo exógeno, modernizador, productivista equiparó rural a residual y a agrario, caracterizando al medio rural por su retraso como un espacio marginal económico, social, cultural y políticamente. Las medidas puestas en marcha combinaron subvenciones para mejorar estos ámbitos junto con la movilidad de la mano de obra y el capital, haciéndose hincapié en el desarrollo rural en una segunda fase al ver que las medidas no conseguían estabilizar las economías y poblaciones rurales. A finales de los años 70 los modelos de desarrollo exógeno para las zonas rurales habían quedado desacreditados apareciendo claramente la vulnerabilidad de dichas regiones a las fluctuaciones de la economía mundial.

Estas dificultades hacen que se fomente el análisis de enfoques endógenos, volviéndose la vista a recursos naturales, humanos y culturales específicos de una región, constituyendo la clave de su desarrollo sostenible. Comienza la atención a enfoques de abajo arriba, a la diversificación rural, el apoyo a empresas autóctonas, al fomento de la empresa y las iniciativas locales.

La realidad va por delante, y la teoría no ha elaborado modelos útiles que expliquen el desarrollo endógeno. Para diversos autores (Lowe et al, 1997) el desarrollo endógeno se basa en la constatación de la realidad más que en la teoría y no es tanto un concepto con raíces teóricas claramente definidas como un punto de vista sobre el desarrollo rural que se fundamenta principalmente en juicios de valor relativos a las formas deseables de desarrollo.

El debate fundamental no será tanto endógeno frente a exógeno como el concepto de integralidad que es el que realmente considera todos los factores para alcanzar el verdadero desarrollo, en este caso en el ámbito rural.

La cuestión fundamental es el equilibrio entre “internos” y “externos” pues es inevitable que los procesos de desarrollo estén determinados por factores locales, siendo la

cuestión fundamental el equilibrio entre ambos elementos debiéndose establecer la distinción crucial entre el control local y externo de los procesos de desarrollo, en cuanto a los recursos locales y su valoración y determinar en qué grado los grupos y las personas son objetos y sujetos de desarrollo.

Lo importante es el modo en que los circuitos locales de producción y consumo se articulan con los externos, su articulación y los lugares y condiciones en que tienen lugar, lo importante para el valor de intercambio de sus productos, y para ello es básico considerar los intereses endógenos y exógenos en el análisis de las relaciones económicas como relaciones de poder, lo que se podrá apreciar claramente en LEADER.

Son las redes quienes toman protagonismo en esta articulación entre las economías locales y la economía mundial y entre los elementos internos y externos, endógenos y exógenos. De este modo (Lowe et al, 1997) el desarrollo rural pasa a considerarse una compleja combinación de redes en la que se movilizan recursos, se determinan identidades y se consolidan relaciones de poder, cambiando de un marco de referencia espacial a otro social, lo que supondría una ruptura importante pasando de lo económico a lo territorial en una primera fase de teorización del desarrollo y ahora una nueva etapa en el paso de lo económico a lo social, donde en última instancia acabarían desapareciendo las separaciones entre rural y urbano.

El desarrollo comunitario es uno de los términos, al igual que los anteriores, más usados para definir y poner en marcha proyectos que en algunos casos no tenían ningún parecido.

Diversos autores han estudiado, analizado y defendido el desarrollo comunitario, siguiendo la selección de Nogueiras Mascareñas (1996: 44), quien tras todas ellas define este desarrollo como “una técnica de acción social y un proceso (fundamentalmente de tipo educativo) que se realiza sobre las comunidades que se hallan en situación de subdesarrollo o marginación sociocultural o económica, con el fin de que puedan acceder a niveles óptimos de bienestar social y de calidad de vida. En este proceso es fundamental la consecución de la participación voluntaria, consciente y responsable de la población en su propio desarrollo (económico, cultural, educativo, sanitario, productivo...)”.

Esta definición de desarrollo comunitario se define a través de cinco rasgos:

- Es un proceso educativo destinado a lograr cambios cualitativos en las actitudes y comportamientos de la población.
- Es una técnica de acción social. Por lo tanto, necesita de la intervención o colaboración de agentes con cierto grado de especialización.
- Se dirige a aquellas comunidades que se encuentran en situación de subdesarrollo (sociocultural o económico) o de insuficiente utilización de los recursos disponibles.
- Su objetivo primordial consiste en la consecución del bienestar social; y consecuentemente, la mejora de la calidad de vida de la población o comunidad objeto de la intervención.
- Requiere la participación voluntaria, consciente y responsable de los individuos en la resolución de sus propios problemas.

El discurso del desarrollo comunitario es genérico e ideal y hasta que no se identifiquen, a partir de las realidades concretas, los objetivos e intereses implícitos y latentes, no podemos descubrir realmente que pueden llegar a abarcar realidades que se encuentran en los dos extremos opuestos.

5.2. POLÍTICAS DE DESARROLLO ESPECÍFICAS PARA EL MEDIO RURAL: EL ÉXITO DEL DESARROLLO RURAL INTEGRAL Y SU NUEVA POLÍTICA

El crecimiento económico asociado al proceso de industrialización ha producido transformaciones en las sociedades contemporáneas que no fueran espacialmente homogéneas: ha habido, por lo tanto, zonas claramente ganadoras y zonas perdedoras. Entre otros resultados significativos puede afirmarse que las ciudades ganaron mientras el campo perdió dinamismo. El éxito del modelo “productivista” en la agricultura incitó a la concentración de las producciones agrícolas y permitió el crecimiento rápido de los rendimientos en algunas formas industriales de agricultura, dejando fuera muchos territorios incapaces de insertarse en él por razones naturales de organización o de mentalidad.

El nuevo dinamismo de las zonas rurales no podrá ser asegurado por las actividades agrícolas y forestales y el desafío del desarrollo rural está en conseguir promover una cohabitación armoniosa de estas actividades con otras funciones como el turismo, la producción industrial, los servicios, la construcción civil, el teletrabajo, etc. En este contexto, deben merecer una atención particular los productos específicos del territorio, ya sean los productos del sector agroalimentario, ya sean los recursos naturales, los conocimientos y el saber-hacer que se interrelacionan con el patrimonio cultural.

El gran objetivo de una política de desarrollo rural debe ser auxiliar a las zonas rurales en su triple función productiva, social y ambiental. Se trata de apoyar la producción agrícola, transformando la agricultura en un sector competitivo que responda no sólo a las preocupaciones de los consumidores en materia de calidad alimentaria como a las aspiraciones de naturaleza ambiental de los ciudadanos.

En relación con este segundo aspecto ha de destacarse que la agricultura desempeña un papel decisivo a través de su capacidad para producir, además de los bienes alimentarios, bienes inmateriales. Tal como afirma Hervieu (1997), si queremos paisajes armoniosos, tierras ricas, agua límpida, territorios vivos, ambientes viables, naturaleza variada, es necesario a partir de ahora producirlos, tornarlos el objetivo de una política.

Una política de desarrollo rural para este nuevo milenio no se puede limitar a ser un conjunto de medidas paliativas para traer seguridad a las comunidades y a los territorios en dificultades de crecimiento sino que también son necesarias medidas correctivas para apoyar a ciertas comunidades y superen sus desventajas geográficas, sociales y culturales.

Al tratar de delimitar qué tipo de desarrollo puede tener más éxito en el ámbito rural no ha de olvidarse que las poblaciones rurales de Europa son mucho menos homogéneas actualmente y que sigue existiendo en muchas comunidades rurales un fuerte sentimiento de impotencia para controlar su propio futuro al considerar lejanas las instituciones de gobierno dado el fracaso de anteriores esfuerzos de acciones comunitarias.

Una acción comunitaria necesita resultados rápidos al principio, como pequeñas iniciativas que puedan cumplirse fácil y rápidamente y que comprometan a tanta gente

como sea posible antes de proceder con proyectos mayores y a más largo plazo. La descentralización en la toma de decisiones se considera un importante incentivo para la acción comunitaria local aunque puede verse limitada (Etxezarreta, 1988) por la no descentralización de las fuentes de financiación.

Otro de los riesgos de la Iniciativa Comunitaria LEADER y el programa operativo PRODER son las incapacidades de las instituciones locales para ponerlos adecuadamente en acción, e incluso para ser conscientes de su necesidad; esto último ha sido una de los efectos más positivos del LEADER II que ha sido un verdadero revulsivo en el medio rural y dadas las solicitudes que hubo, su primer éxito se puede considerar la movilización de fuerzas sociales que ocasionó la solicitud de los programas.

En este contexto, la realización del desarrollo rural integral tiene dos posturas: aquella que defiende la descentralización y potenciación del ámbito local requiriendo un propósito explícito del Estado y aquella que ve nociva la acción del Estado para el desarrollo rural.

El debate sobre el nuevo papel del agricultor y de lo agrario en el mundo rural y en su desarrollo es algo que los programas de desarrollo rural y la política agraria europea no cierra sino que abre a través de la nueva reforma que se planteó de los Fondos Estructurales al amparo de la Agenda 2000.

Al buscar y al analizar el desarrollo rural no podemos dejarnos engañar por la apariencia de los datos pues no siempre el aumento del turismo rural, natural, cultural, etc., las residencias secundarias o el retorno a la tierra significa una revitalización de esos núcleos de población como marcos de sociabilidad, produciéndose generalmente una fragmentación de las antiguas funciones de sociabilidad, debilitándose así la sociabilidad construida a base de relaciones de mutuo conocimiento y reconocimiento unidas a los patrimonios y las relaciones de parentesco, al mismo tiempo que desaparece la propiedad familiar.

El desarrollo rural integral propugna que las zonas rurales pasen a ser territorios de integración, sustituyendo la noción de campo como espacio de producción por “marco de vida” (Hervieu, 1994) de la totalidad de los ciudadanos, lo que implica una responsabilidad colectiva, siendo necesario que los agricultores, que aún siendo

minoritarios siguen considerando que la gestión de los espacios rurales es asunto suyo, cambien de mentalidad, siendo imprescindible que el medio rural consiga integrar a las nuevas poblaciones residentes. Así, la nueva localización de la producción agrícola exige definir una política de ordenación rural como política de marco de vida, política de integración de los espacios rurales dentro del conjunto nacional e internacional no significa que la cuestión agraria haya perdido su pertinencia. Pero igualmente ha de tenerse en cuenta que no todas las actividades enfocadas al desarrollo van a ser rentables, lo que no deja de ser un hándicap pues depende de la continua presencia pública – problema que veremos al analizar LEADER – para dicho desarrollo rural y que es lo que lleva a defender el desarrollo rural como una opción social (Etxezarreta, 1990; Hervieu, 1994, 1997) sabiendo que es un error esperar que el desarrollo rural se produzca como consecuencia del desarrollo agrario.

Si se acepta que el desarrollo rural es un objetivo social específico por el que hay que optar y cuya consecución hay que estimular, hay que enfrentarse seriamente a programas de actuación y dotarlos de la financiación que requieran. El desarrollo rural no se alcanza solo manteniendo a la población en el campo, sino que implica comunidades activas, dinámicas, vivas, cuya población forme parte integrante de la comunidad social más amplia, con condiciones de vida y participación económica, social y política similares a las del resto de la población.

El mantenimiento del espacio rural presupone reconocer y explicitar que los habitantes del mundo rural cumplen una función social que va más allá de la producción de alimentos, como es el mantenimiento del equilibrio poblacional y espacial. En este caso es también la utilización del medio rural por el mundo urbano el que legitima su existencia.

La nueva política de desarrollo rural integral se concibió en la Conferencia que se celebró en Cork (Irlanda) en 1996 en la cual se esbozaron las principales orientaciones de la futura política europea de desarrollo rural. De esta Conferencia surgió la conocida “Declaración de Cork” que hace hincapié en la estrategia que ya se experimentó en el marco LEADER: el desarrollo integrado y duradero de un medio rural vivo, basado en la participación de todos y todas.

Esta Conferencia, que fue considerada como la más importante sobre el Desarrollo Rural en el ámbito europeo, tenía como objetivo trazar las grandes orientaciones de la política rural europea en el horizonte 2000, siendo su objetivo último definir como enfrentar los desafíos que el mundo rural europeo va a vivir y más concretamente la globalización de la economía, la instauración de la moneda única y la ampliación de la Unión Europea. De entre los grandes objetivos definidos en esta Conferencia resultan destacables (Cavaco, 2005):

- El fomento del desarrollo rural y sobre todo de una nueva cultura respecto al mismo.
- La necesidad de que el desarrollo no sea difuso, pues de esta forma no se podría sustentar.
- El ordenamiento del territorio será un hecho que a medio o largo plazo será la base del desarrollo rural.
- El concepto de desarrollo rural debe incluir la diversidad de la agricultura, la multifuncionalidad de las prestaciones de las explotaciones agrícolas y de los propios agricultores y la diversificación de actividades.
- No puede “normalizarse” el desarrollo rural porque ello supondría sofocar los procesos que promueven el mismo.

En este sentido, el Comisario Franz Fischer (Observatorio europeo LEADER, 1997) refirió que, en primer lugar, se debe tener en cuenta la diversidad, dinamismos y potencialidad de los territorios rurales. Asimismo subrayó el lugar predominante que ocupan y ocuparán siempre la agricultura y la silvicultura, señalando, que la importancia que tienen estas dos actividades supera su aspecto puramente sectorial: son actividades multifuncionales. Configuran el espacio rural contribuyendo a conservar un espacio de vida económico y social intacto, a proteger un entorno paisajístico atractivo y a diversificar las actividades de las zonas rurales.

Es indiscutible que la agricultura es un componente esencial del desarrollo local en el medio rural. Además de su función tradicional de producción de alimentos y otros productos de la tierra, tiene un papel determinante en la manutención y evolución de los paisajes rurales y en la preservación del medio rural y de la biodiversidad porque origina la materia prima de los productos locales, que constituyen también un

componente esencial del patrimonio de los territorios rurales y por ello la agricultura continúa siendo la base de la economía en la mayoría de las zonas rurales.

Se reafirma el convencimiento de que las zonas rurales y sus habitantes representan un activo real para la Unión Europea y tienen a su alcance la posibilidad de ser competitivos, ya que los ciudadanos europeos dan cada vez más importancia a la calidad de vida, en general, y a los problemas de calidad, salud, seguridad, desarrollo personal y ocio, en particular, y que las regiones rurales ocupan una posición privilegiada para responder a estos intereses y ofrecen un escenario para un modelo de auténtico desarrollo moderno de calidad.

De este modo la política de desarrollo rural integral para las zonas rurales se basa en:

- Un enfoque integrado, multisectorial, adaptado a las características específicas de cada territorio rural;
- Una mejor coherencia entre los instrumentos políticos y una mayor eficacia de las intervenciones que permita una utilización óptima de los recursos públicos;
- Una simplificación y una mayor transparencia de los procedimientos administrativos;
- La mejora de la cooperación entre las Instituciones de la Unión Europea y las instancias nacionales y regionales.

La Comisión también recordó que la integración de los agentes locales en el desarrollo de la política rural es una condición básica para lograr la eficacia de las acciones de desarrollo rural: las ventajas que conlleva un enfoque que tenga en cuenta los agentes de la zona son evidentes y conformes a la construcción de una Europa basada en la subsidiariedad.

No obstante, una de las principales novedades de esta “política integral de desarrollo rural duradero” propuesta por el Comisario es que ésta debería afectar a todas las zonas rurales.

Ocho años después de la publicación del “Futuro del mundo rural”, la conferencia de Cork marca una nueva etapa decisiva para la política rural europea, etapa que algunos periodistas y observadores que estaban presentes no dudaron en calificar como “revolución cultural”.

Toda esta nueva política asienta en el ideal, tal como dijo Fischer, de que el espacio rural es un modelo socioeconómico en el sentido más amplio de la palabra, que hay que conservar en beneficio de la toda la sociedad europea.

5.3. LA COOPERACIÓN INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL

Hay cada vez un mayor consenso en que el verdadero desarrollo rural necesita una acción pública en profundidad con dirección, estímulo, apoyo y financiación, no sirviendo un discurso ideológico si no se proporcionan medios materiales y humanos para ello.

El Estado debe tutelar el proceso de desarrollo rural, entre otros fines para que no se generen mayores efectos negativos de los que se pretenden corregir, corriéndose el peligro (Mosca y Ramos, 1994) de que cuando las iniciativas se integren en el modelo de acumulación vigente y sea comparativamente ventajoso invertir en el espacio rural se producirá una nueva capitalización de estas actividades pudiendo llegarse a sofocar las pequeñas iniciativas locales y el esfuerzo de autoempleo y reduciendo la posibilidad de creación de más puestos de trabajo.¹⁴

Se plantea el debate de hasta qué punto podrá cualquier Administración elaborar una estrategia eficaz de fomento, de dinamización económica y social en un mundo crecientemente privatizado donde los mercados serán el escenario básico de reasignación de recursos. Aquí comenzamos ya a discernir el papel de las Administraciones Públicas y el de los sectores privados.

El consenso empieza a llegar al diferenciar dos tipos de zonas rurales: aquellas en las que el grado de vaciamiento de población o de envejecimiento de la que queda es tan fuerte que sin el protagonismo de las Administraciones Públicas nada sería posible de abordar y aquellas que mantienen sociedad civil y su tejido social, aunque esté deteriorado,

¹⁴ Ya se puede constatar, no sólo con los programas de desarrollo Leader y Proder, sino con las ayudas de la PAC e incluso las ayudas al turismo rural, que la mayor parte de las primeras caen en manos de grandes capitales cuyos titulares obviamente no son profesionales de la agricultura pero sí propietarios de grandes fincas y en el caso del turismo rural aprovechan la inversión para rehabilitar alguno de los edificios de sus fincas, comenzándose a ver también profesionales liberales que rehabilitan casonas rurales, estableciendo en ellas su domicilio fiscal por las ventajas que en varios aspectos aportan.

donde los sectores serán quienes asuman el protagonismo de la revitalización de sus comarcas rurales.

La función de las Administraciones, además de financiera, de información, de fomento... se centra en dos puntos realmente importantes (Tió, 1993): contribuir a eliminar rigideces en los mercados de recursos productivos y crear las condiciones para las estructuras organizativas intermedias y privadas puedan desarrollarse.

Para cumplir el primer objetivo ha de existir oferta de tierra y de trabajo mientras que para el cumplimiento del segundo se plantea como medida la readaptación de las Cámaras agrarias a la nueva situación.

Para aquellos que piensan que la clave de un eventual desarrollo en las regiones rurales está en la existencia de iniciativa interna de carácter privado (Tió, 1993) las funciones básicas de las Administraciones Públicas se resumen en:

- Desarrollar y mejorar infraestructuras,
- Asegurar servicios sociales básicos e iguales a los del resto de la sociedad en materia de educación, sanidad, transporte, telecomunicaciones...
- Desarrollar una estrategia medioambiental adecuada a cada comarca,
- Sentar las bases de una forestación extensa,
- Ayudar y colaborar con el sector privado.

La posibilidad o no del desarrollo rural, tras la finalización de los programas y agencias creados para potenciar éste en cada zona, es la incertidumbre latente que existe en los diversos grupos que han gestionado la iniciativa LEADER y el programa PRODER.

Las Administraciones no pueden suplantar una función social que no les corresponde y las actividades no agrarias viables en el mundo rural deberán apoyarse sobre demandas reales actualmente insatisfechas, no inventar nuevas actividades allí donde no hay demanda de la sociedad, de los mercados pues no siempre es fácil crearla, exigiéndose para el futuro que nos aguarda organizaciones fuertes que sean viables económicamente.

En este contexto, la ayuda de los Gobiernos es necesaria en tres líneas interrelacionadas (OCDE, 1988):

- Se necesita un marco político multisectorial que permita la expansión de la actividad empresarial rural en todos los sectores de la economía rural, la reducción de desequilibrios estructurales dentro de la economía rural y el diseño de reformas políticas necesarias basadas en un mayor número de participantes y que consideren los factores del medio ambiente, recursos y otros similares y una base de datos global;
- Una armonización de políticas entre los objetivos y necesidades macroeconómicos, superando las limitaciones sectoriales y con vistas a facilitar los ajustes estructurales donde sea necesario;
- Las relaciones intergubernamentales que necesitan adaptarse cada vez más a la necesidad de soluciones pragmáticas a los problemas y oportunidades resultantes de los cambios de la economía rural.

A su vez la acción de los poderes públicos puede llevar a cabo una cooperación institucional que puede (OCDE, 1990):

- Servir para movilizar los objetivos, las experiencias y los recursos de los numerosos actores institucionales e individuales que intervienen necesariamente en un enfoque territorial integrado de la política rural;
- Ofrecer la flexibilidad necesaria para distinguir los diversos elementos que caracterizan localmente la situación de las regiones rurales, sobre los planos socio-económico y político;
- Contribuir a organizar los programas de desarrollo rural y a asegurar su complementariedad, verticalmente, entre los diferentes niveles de la Administración y horizontalmente, entre las distintas Administraciones del mismo nivel; y
- Proporcionar el medio de estructurar y explotar las ventajas que ofrece la cooperación práctica de los sectores público y privado.

La eficacia de las políticas y programas gubernamentales depende de los mecanismos institucionales que aseguran su ejecución y si vemos que las autoridades públicas son las que ponen en marcha el entorno macro-económico y el marco legal y administrativo en el que se insertan las medidas relativas a la economía, los servicios públicos, el medio

ambiente, etc., entenderemos que los distintos actores del sector privado están bajo su dependencia.

La OCDE (1990) establece el concepto de asociación institucional para definir “cualquier sistema de cooperación institucionalizado que se apoye en acuerdos jurídicamente vinculantes o acuerdos informales en relaciones de colaboración y en la adopción de proyectos en común por parte de un cierto número de instituciones. Implica un acuerdo sobre los objetivos de las políticas y de los programas y el reparto de las competencias, de los recursos, de los riesgos y de las ventajas durante un tiempo determinado”. El concepto engloba nítidamente lo que en LEADER y en PRODER se denominan Grupos de Acción Local (GAL) y su estructura de gestión, los CEDER (Centros de desarrollo local).

Las asociaciones institucionales se articulan en dos fases: una de reflexión y otra de acción. La primera fase es el marco de plantear y de definición de los objetivos, las funciones y las misiones de los participantes y proporciona la base de un apoyo político duradero a las actividades emprendidas en colaboración. Cuanto más amplios y ambiciosos sean los objetivos de la asociación y las relaciones laborales diversificadas y complejas, más sólida debe ser la base sobre la que reposa el acuerdo político de asociación.

La fase de acción recoge la gestión, los procedimientos y criterios de financiación y de asignación de los recursos y las tareas de ejecución.

Puede haber dos formas de asociación institucional, la que se da en el seno del sector público y la que reúne al sector público y al sector privado. Entre las perspectivas y ventajas prácticas de los acuerdos de cooperación para los gobiernos permite el acceso periódicamente a las informaciones actualizadas y detalladas sobre la situación evolutiva y contrastada de las comunidades rurales; la posibilidad de asociar, para la ejecución de la política rural a los actores del sector público y privado y el ser un medio de organizar y movilizar un conjunto de recursos, de experiencias y de capacidades con múltiples actores, lo que permite enriquecer el conjunto de los recursos, además de tener la capacidad de ser plataformas de participación democrática.

El sector público tiene ventajas que van desde la prolongación de las posibilidades económicas de los actores, la facilitación del acceso a la información hasta la ampliación de posibilidades de reagrupar y repartir riesgos.

El éxito de estas asociaciones depende de gran número de factores que se pueden sintetizar en cinco puntos clave:

- La viabilidad política ayuda a que no se inviertan a fondo perdido recursos extraordinarios en estrategias de cooperación institucional.
- La organización, el marco constitucional y jurídico debe ser el adecuado y estar claramente definido como también deben estarlo los fines y objetivos.
- La capacidad de gestión que implica que la organización de una asociación depende de su capacidad de anticipar el cambio y de actuar sobre él, de tomar decisiones juiciosas, de elaborar los programas para concretar las orientaciones, de atraer y absorber los recursos, de dirigirlos y de evaluar las actividades en curso para guiar la acción futura.
- La comunicación, pues una buena comunicación sobre los fines que se persiguen y los procedimientos de realización de los programas son necesarios para que la acción sea eficaz.
- Por último la Coordinación, que constituye uno de los factores claves del éxito o del fracaso.

5.4. LA NUEVA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

La nueva política de Desarrollo Rural Integral se concibió en la Conferencia que se celebró en Cork (Irlanda), del 7 al 9 de noviembre de 1996, donde se esbozaron las principales orientaciones de la futura política europea de desarrollo rural. De esta Conferencia surgió la conocida “Declaración de Cork” que, en muchos aspectos, hace hincapié, dentro de una nueva dimensión, en la estrategia que ya se experimentó previamente en el marco de LEADER: el desarrollo integrado y duradero de un medio rural vivo, basado en la participación de todos y todas.

En esta conferencia que fue considerada como la más importante conferencia sobre el Desarrollo Rural ya más organizada en la Europa, venía como grande objetivo trazar las

grandes orientaciones de la política rural europea en el horizonte 2000 y para después de él. Su objetivo último era definir la forma de afrontar los desafíos que presenta el mundo rural europeo y más concretamente la globalización de la economía, la instauración de la moneda única y la ampliación de la Unión Europea.

No obstante y tal como refirió el Comisario Franz Fischer (1996), en primer lugar se debe tener en cuenta la diversidad, dinamisos y potencialidad de los territorios rurales. Asimismo subrayó el lugar preponderante que ocupan y ocuparán siempre la agricultura y la silvicultura, señalando a su vez que la importancia que tienen estas dos actividades supera su aspecto puramente sectorial: son actividades multifuncionales. Configuran el espacio rural contribuyendo a conservar un espacio de vida económico y social intacto, a proteger un entorno paisajístico atractivo y a diversificar las actividades de las zonas rurales.

Es indiscutible que la agricultura es, claramente, un componente esencial del desarrollo local en el medio rural. Además de su función tradicional de producción de alimentos y otros productos de la tierra, tiene un papel determinante en la manutención y evolución de los paisajes rurales y en la preservación del medio rural y de la biodiversidad, teniendo igualmente un papel determinante en la manutención de las poblaciones en el medio rural. Sin la agricultura, muchas regiones rurales quedarían totalmente vacías como podemos constatar en las zonas dominadas por producciones que necesitan de poca mano de obra como es el caso, por ejemplo, de las grandes extensiones de eucaliptos. Por todas estas razones la agricultura sigue siendo la base de la economía en la mayoría de las zonas rurales.

En relación con este tema Fischer (1996) afirmó que no podemos quedarnos parados. Tenemos que proteger y conservar todas las oportunidades que nos brinda la agricultura europea, pero también tenemos que ampliar nuestro campo de acción y abarcar otros sectores de actividad que no sean los relacionados con la agricultura únicamente. La creación de puestos de trabajo distintos a los agrícolas, la mejora de las infraestructuras y servicios, el aumento de esfuerzos para la mejora del medio ambiente, son factores que, lógicamente, tienen que formar parte de cualquier política de desarrollo rural.

Se reafirma el convencimiento de que las zonas rurales y sus habitantes representan un activo real para la Unión Europea y tienen a su alcance la posibilidad de ser

competitivos, ya que los ciudadanos europeos dan cada vez más importancia a la calidad de vida, en general, y a los problemas de calidad, salud, seguridad, desarrollo personal y ocio, en particular, y que las regiones rurales ocupan una posición privilegiada para responder a estos intereses y ofrecen un escenario para un modelo de auténtico desarrollo moderno de calidad.

Parten de que la agricultura es y debe seguir siendo un punto de encuentro privilegiado entre lo que el hombre y el medio ambiente y los agricultores tienen un deber que cumplir como administradores de muchos de los recursos naturales del medio rural, pero que, dado que su peso relativo sigue descendiendo, el desarrollo rural debe movilizar todos los sectores socioeconómicos del medio rural.

De este modo la Política de Desarrollo Rural Integral para las zonas rurales se basa en:

- Un enfoque integrado, multisectorial, adaptado a las características específicas de cada territorio rural;
- Una mayor coherencia entre los instrumentos políticos y una mayor eficacia de las intervenciones que “permita una utilización óptima de los recursos públicos”;
- Una simplificación y una mayor transparencia de los procedimientos administrativos;
- La mejora de la cooperación entre las instituciones de la Unión Europea y las instancias nacionales y regionales.

La Comisión también recordó que la integración de los agentes locales en el desarrollo de la política rural es una condición básica para lograr la eficacia de las acciones de desarrollo rural - las ventajas que conlleva un enfoque que tenga en cuenta los agentes de la zona son evidentes y conformes a la construcción de una Europa basada en la subsidiariedad.

No obstante, una de las principales novedades de esta política integral de desarrollo rural duradero propuesta por el Comisario es que ésta debería afectar a todas las zonas rurales.

El discurso del Sr. Fischer vino seguido de toda una serie de intervenciones de expertos y responsables europeos, nacionales, regionales y locales.

Destacó la intervención del Sr. Guy Legras, Director general de la DG VI, sobre el balance y las perspectivas de la Política Agraria Común (PAC). Planteó dos orientaciones estratégicas que llamaron especialmente la atención:

- La futura política agrícola debería hacer más hincapié en la protección del medio ambiente y el desarrollo rural;
- Es conveniente definir una verdadera política rural que integre la política de mercado y el desarrollo rural, que agrupe todos los medios que están diseminados y que conduzca a una gestión descentralizada.

Ocho años después de la publicación de “El Futuro del mundo rural”, la conferencia de Cork marca una nueva etapa decisiva para la política rural europea, etapa que algunos periodistas y observadores que estaban presentes no dudaron en calificar como “revolución cultural”.

Toda esta nueva política se basa en el ideal, tal como dijo Fischer (1996), de que el espacio rural es un modelo socioeconómico en el sentido más amplio de la palabra, que hay que conservar en beneficio de la toda la sociedad europea.

De esta forma, la integración de la agricultura como un componente esencial del desarrollo integrado es, sin duda uno de los mayores desafíos de las ADL para el período 2000-2006. Este desafío resulta particularmente importante dado que va al encuentro de la propia evolución de la Política Agraria Común (PAC), que después de un primer periodo de apoyo a los mercados, ha sido sustituida por una política de limitación de la producción y de las ayudas directas, dando una importancia cada vez mayor al enfoque territorial a través de lo que se designó como “territorialización de las ayudas”. Iniciada con la introducción de las regiones de objetivo 1, 5b y 6 en 1988, esta orientación se reafirma con el RDR (Reglamento del Desarrollo Rural a nivel europeo) que permite a cada país o región definir su propia política de desarrollo rural. Cabe subrayar que muchas ayudas a la agricultura pueden ser integradas ahora en planos territoriales de desarrollo, y las experiencias se multiplican en este sentido en diversos países europeos, tanto a nivel regional como a nivel local.

Tal y como ya se ha señalado, se ha producido una evolución en la concepción de los “espacios rurales” que conlleva, entre otros, la valorización del territorio, lo cual requiere una nueva consideración y lectura del mismo para que en base a un análisis

integrado puedan formularse las nuevas iniciativas de desarrollo rural (Maya e Hidalgo, 2009) caracterizadas por el dinamismo. Este dinamismo respecto al desarrollo rural y particularmente respecto del desarrollo rural integral ha dado lugar a numerosos documentos en el ámbito europeo en los cuales se definen los planteamientos y los objetivos básicos que deben desarrollarse en atención a las necesidades y posibilidades de cada territorio. Cabe destacar, en este sentido la celebración del 12 al 14 de noviembre de 2003 en Salzburgo de la segunda Conferencia sobre el desarrollo rural tras la celebrada en Cork. En esta Conferencia se dio un nuevo impulso al desarrollo rural integral pues determinadas voces se alzaron manifestando que los objetivos señalados en la Conferencia de Cork no se habían alcanzado. Así lo hizo constar Robert Savy¹⁵ en la sesión de apertura de esta Conferencia sosteniendo que la concepción del desarrollo rural era en aquel momento demasiado restrictiva.

Según Robert Savy (2003), si bien se han registrado algunos progresos en materia de medio ambiente, bienestar y calidad de la vida en las zonas rurales, el desarrollo rural, en el espíritu de Cork, nunca ha constituido una prioridad de la Unión, haciendo hincapié además en el hecho de que los objetivos deberían ser más ambiciosos ante la perspectiva de una Unión Europea ampliada, señalando que “no es posible limitarse a acompañar el declive rural con políticas que lo hagan aceptable o indoloro. El desarrollo rural está al servicio de la cohesión territorial, que es ya en estos momentos un objetivo constitucional. No se trata, sin embargo, de ayudar a los territorios frágiles o a los que se hallen en dificultades, sino de darles los medios para hacerse competitivos en un contexto de competencia entre los territorios y defendiendo que es necesario que el desarrollo rural se abra al conjunto de actividades que el mundo rural puede acoger.

Para el Comité de las Regiones, la concepción en ese momento del desarrollo rural, considerado como la simple prolongación de las actividades agrícolas, era demasiado restrictiva ante lo cual Savy señalaba que es preciso integrar en este enfoque la pluriactividad de los agricultores, tal como se establecía en la Declaración de Cork. Además, esta visión debe convertirse en una fuerte voluntad política a escala europea, lo cual exigía contar con una financiación suficiente administrada de forma eficaz ya que

¹⁵ Presidente del Consejo Regional de Limousin y ex presidente de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Comité de las Regiones.

el Comité de las Regiones había destacado en varias ocasiones que los créditos consagrados al segundo pilar de la PAC eran demasiado modestos para responder a las expectativas de la sociedad frente a la agricultura y a la necesidad de financiación de las actividades no agrícolas, dejando constancia Savy del temor de que en el futuro, teniendo en cuenta el establecimiento de un umbral del primer pilar al nivel alcanzado en 2006 y de la prioridad otorgada a las regiones del Objetivo 1 en la política regional, "los medios dedicados al Objetivo 2 y al segundo pilar no constituyan una variable de ajuste". "Sin embargo, la financiación del desarrollo rural depende de estos fondos". Finalmente Savy afirmó que la ejecución de la política de desarrollo rural pretende aplicarse a todas las zonas rurales de la Unión, de manera variable en función de la situación de cada región lo que hacía necesario que la política de desarrollo rural debe estar basada en un enfoque integrado, en un mismo marco jurídico e instrumental, lo que corresponde a los términos mismos de la Declaración de Cork.

Dando un paso más hacia el desarrollo rural integrado, la Conferencia de Salzburgo establece en sus Conclusiones¹⁶ que el futuro de la política de desarrollo rural debe guiarse por una serie de principios entre los que en este punto cabe mencionar tres de los que en dichas Conclusiones se refieren:

- Contar con un campo vivo no sólo beneficia a la sociedad rural sino a la sociedad en su conjunto de forma que la inversión en la economía rural y en las comunidades rurales es fundamental para aumentar el atractivo de las zonas rurales, promover el crecimiento sostenible y generar nuevas oportunidades, especialmente entre las mujeres y los jóvenes, debiendo todo ello tener su base en las necesidades específicas de las distintas zonas y aprovechar su potencial.
- Preservar la diversidad del campo europeo y estimular los servicios que pueda prestar una agricultura multifuncional, gestionando el entorno agrario y los bosques con la finalidad de preservar y mejorar el paisaje natural y el variado patrimonio cultural de Europa, especialmente en las zonas rurales más alejadas, dotadas de parajes de gran valor natural.

¹⁶ "Plantar la simiente para el futuro rural: por una política a la altura de nuestras ambiciones". Bruselas, 21 de noviembre de 2003.

- Hacer competitivo el sector agrario ha de ser considerado un objetivo esencial y en la búsqueda y consecución del mismo deberá tenerse en cuenta la diversidad del potencial agrario de las distintas zonas rurales.

Estas nuevas orientaciones sobre la política de desarrollo rural se incorporan en el Reglamento del FEADER, articulándose el apoyo al desarrollo rural integrado en torno a tres objetivos fundamentales:

El aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal mediante ayudas a la reestructuración, al desarrollo y a la innovación. Para el logro de este objetivo es necesario poner en marcha medidas dirigidas tanto al aumento de la competitividad de estos sectores que procuren la reestructuración y desarrollo del capital físico (búsqueda de la eficiencia y de la modernización de las explotaciones agrarias, fomento del conocimiento y la mejora del capital humano a través de la formación y de la cualificación profesionales, etc.) como a la mejora de la calidad de los productos agrícolas.

Establecimiento de ayudas a la gestión del territorio para procurar la mejora del medio ambiente y del paisaje, ayudas destinadas por lo tanto a la reordenación del territorio que deben contribuir al desarrollo sostenible promoviendo que tanto los agricultores como los silvicultores gestionen los espacios aplicando métodos compatibles orientados a la conservación de los paisajes y el entorno natural y a la protección y preservación de los recursos naturales.

El fomento de la diversificación de la economía rural y la mejora de la calidad de vida en las áreas rurales. Dentro de este objetivo habrán de incluirse medidas encaminadas a promover actividades no agrícolas, a fomentar la creación y el desarrollo de microempresas para favorecer el espíritu empresarial y fomentar las actividades turísticas, etc. así como otras acciones orientadas a la prestación de servicios básicos y equipamientos para la población rural, a la renovación y desarrollo de los pueblos y a la conservación y mejora del patrimonio rural, etc. La adopción de todas estas medidas constituye un reconocimiento a la labor desempeñada por los grupos de acción local en la Iniciativa Comunitaria LEADER, cuya filosofía se incorpora en las nuevas políticas por considerar que ello es necesario para lograr una adecuada diversificación económica de los territorios rurales, lo cual contribuye obviamente al afianzamiento del desarrollo

rural integrado con la finalidad de mejorar su propia situación económica (Maya, Hidalgo, Sánchez y Cortizo, 2006).

5.5. LA MUJER Y EL DESARROLLO RURAL

Merece la pena hacer mención a la influencia e impacto que las políticas de desarrollo rural han tenido en la mujer, para lo cual es necesario conocer y estudiar la importancia de la perspectiva de género en la legislación europea.

Desde la adopción por parte de la Comisión Europea en 1996 de la comunicación *Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias* se ha creado toda una nueva estructura en esta materia, existiendo un grupo de Comisarios por la igualdad cuya responsabilidad radica en supervisar la incorporación sistemática de la dimensión de igualdad de oportunidades en todas las políticas y actividades comunitarias. Cada Dirección General es responsable de la integración de la igualdad de oportunidades en su sector de competencia y todo el proceso recae en una estructura cooperativa interdepartamental de funcionarios destacados.

Este compromiso adquirido por la Comunidad Europea se ha trasladado a los Estados miembros y actualmente cualquier país que pretenda beneficiarse de las ayudas destinadas al desarrollo rural deberán contemplar de forma preceptiva el llamado principio de “integración de la perspectiva de género”, principio que implica que han de tenerse en cuenta sistemáticamente la diferencia entre las condiciones, situaciones y necesidades de las mujeres y de los hombres en las políticas e intervenciones a realizar.

Así pues cualquier programa cofinanciado por la Comisión Europea exige, de forma explícita que entre sus objetivos se encuentre el establecimiento de una mayor igualdad entre hombres y mujeres, haciendo especial incidencia en los sectores del empleo, la empresa, la educación y la formación, y que permitan compaginar la vida profesional y familiar (Comisión Europea, 2000).

Estas circunstancias han dado lugar a que los programas de la Unión Europea desarrollados hasta nuestros días hayan contemplado muchas de las mejoras de las que

se han beneficiado las mujeres de las zonas rurales. Concretamente la Iniciativa Comunitaria LEADER ha ayudado a muchas mujeres a emprender actividades remuneradas en los sectores del turismo, la artesanía y los productos regionales. También la iniciativa comunitaria de empleo NOW (New Opportunities for Women), se ha utilizado extensivamente para fomentar la formación, la creación de empleo y los proyectos de ayuda a las empresas destinados a las mujeres rurales. Por su parte tanto el Fondo Social Europeo como el Fondo de Desarrollo Regional han financiado iniciativas de formación y de desarrollo económico, muchas de las cuales han contribuido sustancialmente a la creación de oportunidades laborales para las mujeres y a la mejora de las infraestructuras y el acceso a los servicios en las zonas rurales.

García Bartolomé (2002) evaluó la participación de las mujeres en el LEADER I y en su informe resalta la participación femenina en la medida 3 (apoyo al turismo rural) que captó más del 50% de los recursos financieros, y en la medida 5 (valorización y comercialización de productos agrarios locales). En las zonas Objetivo I, el 59,8% de las inversiones en turismo fueron realizadas por personas jurídicas; del resto, el 32,3% fueron realizadas por mujeres. En cuanto a la medida 5 de valorización y comercialización de productos agrarios, en el Leader I hubo un total de 895 proyectos, de los cuales 386 tuvieron como promotores a personas jurídicas, 371 a hombres y 138 a mujeres. Del total de promotores que fueron personas físicas, las mujeres supusieron el 27,1%.

La participación de las mujeres en la formación ocupacional vinculada a los programas LEADER y NOW ha sido analizada por Vicente-Mazariegos (1996) y de su estudio se puede concluir que las mujeres valoran la formación en espera de que les facilite un trabajo, sin embargo tienen enormes limitaciones derivadas de la vinculación familiar y, a su vez necesitan el apoyo familiar en cualquier iniciativa ya que, según Langreo y Benito (2005), el consenso y apoyo abierto familiar se convierte en el primer objetivo y si no se solventa es casi imposible que la empresa logre arrancar.

Ante esta problemática los programas de la Unión Europea llevados a cabo hasta hoy han contemplado medidas que generalmente han repercutido de forma positiva en las mujeres del ámbito rural, las cuales quieren verdaderamente permanecer en sus comunidades y contribuir a su desarrollo (González, 2005). Pero a pesar de ello no se

puede olvidar que las características propias de este colectivo conllevan una serie de necesidades, entre las que se pueden destacar las siguientes:

- a) La existencia de posibilidades locales de empleo que incluyan puestos de trabajo a media jornada,
- b) La existencia centros locales de educación y formación,
- c) La posibilidad de adquirir experiencia de trabajo y cualificaciones profesionales,
- d) La existencia de servicios empresariales de ayuda a los proyectos y empresas de mujeres,
- e) La integración en el proceso de toma de decisiones,
- f) La existencia de servicios públicos de transporte, compatibles con los horarios laborales y las necesidades sociales,
- g) La puesta en marcha de centros locales de asistencia infantil y servicios para personas mayores y enfermos,
- h) La ayuda de los organismos públicos y profesionales.

Estas necesidades condicionan a la mujer rural y han sido contempladas tanto por la Iniciativa Comunitaria LEADER II como por el programa PRODER, al amparo de los cuales se han emprendido numerosos proyectos que incluyen la apertura de guarderías, talleres para discapacitados, bibliotecas, pisos de acogida o muy diversas actividades formativas. Además, dentro de la iniciativa Empleo y valorización de los recursos humanos, el programa Empleo-NOW, en sus dos vertientes de asistencia técnica, promoción y apoyo a las iniciativas empresariales de las mujeres del ámbito rural y fomento de la comercialización de nuevos servicios por un lado, y de la formación de personas expertas por otro, ha fomentado la igualdad de oportunidades para las mujeres rurales en el empleo y en la formación profesional.

No obstante ha de señalarse que sigue observándose en las acciones llevadas a cabo por los grupos de acción local en algunas comarcas que la población de la zona ocupa un lugar secundario, siendo los principales protagonistas de las mismas los empresarios, que constituyen un grupo restringido y que pone de manifiesto una concepción del desarrollo de carácter más económico que social, de forma que amplios sectores de la población, entre los que se encuentran las mujeres, pueden quedar excluidos de las distintas políticas y programas (Garrido, 2005).

Por lo tanto sería necesario que reorientar en cierto modo las políticas de desarrollo rural para de esta forma poder dar respuesta a las necesidades que se plantean en el ámbito rural en lo que se refiere a la población femenina:

- a) En lo que se refiere a las posibilidades de empleo en el ámbito rural, que se incluyan puestos de trabajo a media jornada, lo que generaría no sólo un desarrollo rural eficaz con un empleo de alta calidad, sino que además estas nuevas perspectivas de empleo para las mujeres (sobre todo para las más jóvenes) implicarían que las mismas optasen por la permanencia en la comunidad, la cual se verían obligadas a abandonar en otro caso. Todo ello puede lograrse aprovechando las ventajas que ofrecen sectores como las telecomunicaciones, los servicios locales, el turismo, el ocio o la mejora del medio ambiente.
- b) En lo que se refiere a los centros locales de educación y formación puede observarse un alto grado de temporalidad entre el profesorado que presta sus servicios en el medio rural, que lo consideran como un destino transitorio, lo que hace que los mejores profesionales lo abandonen pronto. Igualmente en esta materia ha de tenerse en cuenta que es necesario dotar a los centros educativos del entorno rural de los mismos recursos con los que cuentan los situados en las ciudades de manera que no se produzca una fractura de los ciclos de formación. En este punto, y por lo que respecta a la mujer rural, se hace necesario proporcionar a la misma una formación adecuada y asequible que la permita adaptarse a las necesidades que se presentan en este ámbito y así puedan disfrutar de las mismas oportunidades que las mujeres que residen en la ciudad. Este hecho es puesto de manifiesto por Maya Frades (2005). La autora señala como un dato a tener en cuenta el hecho de la escasa participación de la mujer rural en la formación profesional y en la educación permanente, influyendo en ello, entre otros factores, su escasa movilidad, la falta de implicación del hombre en el cuidado de los hijos y de los mayores así como la falta de servicios complementarios. Señala Maya Frades (2006: 11) que es necesario que las políticas de desarrollo rural, teniendo en cuenta que la mujer rural es un activo importantísimo, fomenten su acceso a una educación “acorde con el modelo de sociedad rural que se desea promover, lo que involucra que la educación debe estar ligada a la vida rural, a las necesidades sociales y productivas que se quieren

mejorar y transformar. Esta educación debe buscar y establecer metodologías que contribuyan a desarrollar la autoestima de las y los jóvenes rurales y que les permita reflexionar y cuestionar la realidad y las posibilidades de transformarlas". Así pues, ha de hacerse uso de la educación como vehículo y como medio que fomente la permanencia de la población en el ámbito rural, frenando la emigración a las ciudades en busca de nuevas y mejores oportunidades. En este sentido, Maya Frades (2006) indica que "la educación, reconocida como derecho individual, se considera la vía para lograr una mejor inserción en el mercado de trabajo y para aumentar la productividad social, al mismo tiempo que se incrementan los ingresos individuales y familiares, por lo que incide directamente en las oportunidades y logros laborales y en la desigualdad de los ingresos. El mercado de trabajo exige niveles crecientes de escolaridad ante la competencia, por lo que la mujer rural requiere impulsos orientados a facilitarle una mayor capacitación" (2006:13).

- c) En lo que se refiere a la posibilidad de adquirir experiencia de trabajo y cualificaciones profesionales, ha de tenerse en cuenta que en ambas incide de forma importante la educación y la formación, que permiten y facilitan el acceso al mundo laboral y por lo tanto a la adquisición de habilidades prácticas que difícilmente pueden aprenderse en las aulas. En lo que hace referencia a la mujer rural, aunque cuente con amplia experiencia por prestar su colaboración en las empresas y explotaciones familiares, sigue careciendo de una cualificación profesional, remuneración independiente o seguridad social propia, razón por la cual es necesario que se reconozca el estatus profesional de estas mujeres.
- d) En lo que se refiere a los servicios empresariales de ayuda a los proyectos y empresas de mujeres, resulta imprescindible que los mismos existan y sean de calidad con el objeto de que las mujeres puedan acceder a una actividad autónoma.
- e) En lo que se refiere al proceso de toma de decisiones, puede observarse que, a pesar de que la mujer rural participa activamente en el desarrollo de su zona y de que su contribución es significativa, su participación es sin embargo minoritaria en el proceso de toma de decisiones. Este hecho se debe en gran medida a la falta de tiempo que resulta de las múltiples tareas de las que ha de ocuparse la mujer

rural, de su carga de trabajo, de la escasa responsabilidad asumida por los hombres en el ámbito doméstico así como de la ausencia de servicios que pudieran paliar alguna de estas circunstancias. Y no ha de olvidarse tampoco la persistencia de puntos de vista tradicionales acerca del papel a desarrollar por las mujeres y los hombres, más acusados que en el ámbito urbano, lo cual desemboca en que el talante más cooperativista de la mujer no tenga cabida en el modelo formalmente jerárquico predominante en muchas organizaciones (Berenguer et al, 2004). Es necesario por ello promover una participación equitativa de hombres y mujeres en la toma de decisiones de forma que así se propicie la democracia local y la mayor calidad de las decisiones adoptadas en cuestiones que afectan a la vida y al futuro de las comunidades y economías del ámbito rural, introduciendo el criterio de diversidad de género como estrategia para incentivar la participación de la mujer rural en puestos de responsabilidad y haciendo así uso de todo el potencial que ofrecen grupos heterogéneos que ofrecen una mayor garantía de la participación de personas valiosas (Barberá, 2004).

- f) En lo que se refiere a los servicios públicos de transporte, ha de procurarse que sus horarios sean compatibles con los horarios laborales y las necesidades sociales. Para que el desarrollo rural resulte eficaz es necesario que el entramado social que constituye su parte esencial pueda cubrir las expectativas de las personas que viven en las zonas rurales. Una buena red de transportes constituye un aspecto fundamental para ello ya que su existencia permitirá a los habitantes de las zonas rurales acceder a servicios como comercios, centros sanitarios o escuelas. Al facilitarse el acceso a estos servicios se valorará de forma positiva residir en el ámbito rural. Y la posibilidad de desarrollar una actividad profesional fuera del ámbito rural residiendo en el mismo también se verá favorecida si se cuenta con los medios de transporte necesarios que permitan su conciliación con la vida familiar.
- g) En lo que se refiere a centros locales de asistencia infantil y servicios para personas mayores y enfermos, su escasez o inexistencia supone una de las mayores limitaciones que impiden a las mujeres rurales acceder al mundo laboral, a la formación o a la participación en la vida pública, resultando imprescindible dotar

al ámbito rural de las infraestructuras necesarias para paliar este problema, lo cual puede además conllevar la creación de empleo local.

- h) En lo que se refiere a la implicación de los organismos públicos y profesionales, su ayuda resulta fundamental para el desarrollo rural. Y si bien es cierto que los primeros están favoreciendo cada vez más, mediante sus políticas, el establecimiento de medidas de igualdad de oportunidades, no sucede lo mismo con los segundos, razón por la cual las políticas de desarrollo rural habrán de orientarse a una mayor presencia del criterio de la igualdad en el ámbito profesional.

En definitiva, la mujer rural es uno de los activos más importantes del ámbito rural y todas las medidas que se adopten en beneficio de la misma redundarán claramente en el desarrollo de las zonas rurales, además del beneficio personal y social que ello supone.

Con este objetivo en España el Congreso de los Diputados aprobó el 23 de septiembre de 2011 la Ley que garantiza la igualdad entre hombres y mujeres en las explotaciones agrarias, ley que parte de la base de que en la actualidad más de un tercio de las personas que trabajan en las explotaciones agrarias familiares son mujeres, pero en el 71,19 % de los casos los titulares de las explotaciones son hombres, figurando las mujeres en la categoría de "ayuda familiar". El desarrollo de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias supone dejar de lado el concepto de "ayuda familiar" y reconocer plenamente el trabajo y responsabilidades de gestión de cónyuges y parejas de hecho de la persona titular, ofreciéndoles la posibilidad de ser copartícipes no sólo del trabajo, sino de la gestión de cara a la Administración, así como de extender los beneficios en la cotización a la Seguridad Social a las personas que ostenten dicha cotitularidad. Esta norma presenta entre otros beneficios la posibilidad de que la administración, representación y responsabilidad de la explotación pueda ser ejercida por ambas personas titulares. De la misma forma todas las subvenciones, ayudas directas y ayudas de Desarrollo Rural corresponderán por mitades iguales a ambos titulares y ambos serán beneficiarios directos de las ayudas correspondientes al pago único de la Política Agraria Común (PAC), teniendo las personas cotitulares derecho

preferente sobre las actividades de formación y asesoramiento en materia de agricultura.

También se otorga a las explotaciones de titularidad compartida la condición de prioritarias, siempre que al menos uno de los dos titulares cumpla con todos los requisitos que establece la Ley 19/1995 para ser titular de una explotación prioritaria y que la renta unitaria de trabajo que se obtenga de la explotación no supere en un 50% el máximo de lo establecido en la legislación correspondiente para las explotaciones prioritarias.

6. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN EL ÁMBITO COMUNITARIO

Las políticas aplicadas a nivel europeo están interrelacionadas con las políticas que se aplican a nivel mundial, especialmente las políticas comerciales desarrolladas a través de la actual Organización Mundial del Comercio (OMC), que son determinantes para el futuro del mundo rural de los países miembros de la Unión Europea. En el desarrollo de este capítulo se debaten las principales características, los antecedentes y las etapas de dos políticas europeas fundamentales: la Política Agraria Común (PAC) y la Política Regional. Ambas políticas pueden ser consideradas como un antecedente de la Iniciativa Comunitaria LEADER, que surge en la década de los 90 y continúa en la actualidad, siendo el objetivo final de todas ellas el desarrollo rural. No obstante, ha de señalarse que estas dos políticas difieren de la Iniciativa Comunitaria LEADER en el enfoque (territorial, ascendente, integral, innovador, participativo), ya que ésta pretende la consecución del objetivo a través de la concesión de subvenciones a proyectos que, cumpliendo una serie de características, favorezca la misma. Sin embargo, la Política Agraria Común y la Política Regional se centran en la concesión de subvenciones basadas en la producción, sobre todo agrícola. Así pues, la Iniciativa Comunitaria LEADER defiende e implementa un desarrollo endógeno e integrado, por lo que puede decirse que se orienta más hacia el futuro, que la misma promociona el desarrollo rural más a largo plazo, favoreciéndolo y apoyando actuaciones con una pretensión de mayor permanencia.

6.1. ANTECEDENTES

En el período que siguió a la II Guerra Mundial se dieron las condiciones necesarias para la implementación de los proyectos de integración europea.

El primer paso para la creación de la Comunidad Europea fue dado por Robert Schuman que en su declaración del nueve de Mayo de 1950 presentó el plan desarrollado por él y por Jean Monnet, de “subyugar la totalidad de la producción franco-alemana del carbón y del acero a una alta autoridad común en el ámbito de una organización abierta a la

cooperación de otros Estados de Europa”. Así se propone la creación de una asociación para la producción y consumo del carbón y del acero. Este proyecto de creación de un mercado común en dos importantes ramas de producción industrial buscaba, además del desarrollo económico, consolidar la paz recientemente conquistada, pues se trataría de integrar económica y políticamente Alemania.

Nace así la CECA creada en 1951 y que agrupó a los siguientes países: Francia, Alemania Federal, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia.

La cooperación de los Estados-miembros en el seno de la CECA y el buen funcionamiento del mercado común del carbón y del acero vendrán a demostrar la utilidad del proceso de integración y el interés en llevarlo más lejos, creando un mercado común para todos los productos.

En este contexto los seis países integrantes de la CECA firmarán en Roma, en 1957, los Tratados que constituirán la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA o EURATOM).

Desde el punto de vista jurídico estas tres comunidades son distintas, aunque correspondan a una realidad política única, es decir, a la realización de un mercado único entre los países miembros y a la respectiva integración de sus economías. Estas tres comunidades vienen actuando en estrecha coordinación, constituyendo lo que es designado por Comunidad Europea y a partir de 1 de Noviembre de 1993, por Unión Europea.

La primera etapa, desde el Tratado de Roma hasta la entrada en vigor del Acta Única, se puede definir por un claro apoyo a la mejora de las condiciones de la competitividad, siendo un eje básico la Política Agraria Común (PAC), en torno a la cual giraba el 75% del presupuesto comunitario. La gran acumulación de excedentes agrícolas y las serias dificultades financieras van a determinar las reformas sucesivas de la política agraria y la inevitable relación de ésta con las políticas regionales y medioambientales.

La segunda etapa (1987-1993) se construye sobre el Acta Única Europea, firmada por los Estados Miembros el 27 de Enero de 1986 y que entró en vigor en julio de 1987. Entre sus objetivos se encuentra el reto de promover un mercado único, para lo que hay que establecer tres libertades: de circulación de personas, de servicios y de capitales.

Este instrumento jurídico contiene disposiciones relativas a la cooperación europea en materia de política exterior, con la finalidad de una actuación común por parte de los Estados miembros tanto dentro de la Comunidad como en relación con terceros países; disposiciones que afectan al proceso de decisión del Consejo con el objeto de conseguir una mayor eficacia en la toma de decisiones e incluye disposiciones relativas a la realización del mercado interno, sobre todo en relación con la supresión de los obstáculos técnicos favoreciendo la libre circulación de mercancías, capitales y trabajadores, fijando el año 1992 como fecha límite para la creación de un verdadero mercado sin fronteras internas.

Las modificaciones introducidas por el Acta Única Europea en los tratados que instituirán la Comunidad trazan el camino a seguir por los Estados-miembros en el proceso de integración económica, centrándose en:

- La realización de un mercado único a partir de 1992.
- El refuerzo de la cohesión económica y social entre los Estados-miembro a través de la armonización de las condiciones de trabajo y de las medidas de protección de la salud y de la seguridad de los trabajadores.
- La creación de una comunidad de investigación y de tecnología.
- La fijación del objetivo de la unión económica y monetaria.
- El establecimiento de una política comunitaria para el medioambiente.
- La realización de una efectiva cooperación europea en materia de política exterior y de seguridad.
- La aceptación del voto por mayoría cualificada en las decisiones del Consejo relativa a la realización del mercado interno.
- La consagración del papel del Consejo Europeo en la construcción europea.

Las novedades más importantes para nuestro tema introducidas por esta etapa son la cohesión económica y social. Para ello se reestructuran como instrumentos financieros los llamados Fondos con finalidad Estructural – FFEE -, y se busca una mayor y mejor aplicación de estos principios con su reforma de 1988. A partir de entonces, los fondos Estructurales van a ser fundamentales, tanto en su filosofía como en su instrumentalización, para la nueva política regional y agraria.

La otra novedad importante para nuestro tema es el mayor peso dado al medio ambiente. El Acta Única incorpora un título entero dedicado a definir la Política Ambiental Comunitaria. El Cuarto Programa de Medio Ambiente (1987-1992) muestra por primera vez el marco de una política comunitaria consolidada, con capacidades teóricas de influencia sobre el resto de las políticas sectoriales.

El sector agrario se enfrenta a partir de 1992 con una profunda reforma de la Política Agraria Común. Las modificaciones significativas pasan por la incorporación a sus fines de un objetivo de calidad alimentaria y especialmente la eliminación del objetivo de incremento de la producción. Para amortiguar los efectos que esta reforma se preveía que tendría sobre los agricultores comunitarios se aprueban unos mecanismos no vinculados al mercado que se recogen en tres nuevos reglamentos, definidos como “Medidas de Acompañamiento”:

- Medidas sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural.
- Medidas de reforestación de tierras agrícolas.
- Incentivación de la jubilación anticipada.

Con la entrada en vigor en 1993 del Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht, comienza la tercera etapa. Los dos nuevos y grandes objetivos a lograr en esta etapa son: el establecimiento de la Unión económica y monetaria y la unión política de los estados miembros. La política de cohesión económica y social se refuerza con la creación de un nuevo instrumento de financiación: el Fondo de Cohesión. Los Fondos Estructurales vuelven a sufrir modificaciones sin abandonar el modelo surgido de la gran reforma del 88. Estos nuevos Fondos Estructurales van a recoger nuevas filosofías y objetivos de la Política Regional, asimilando claramente las políticas agraria y medioambiental recientes de la UE.

El Tratado de la Unión Europea introduce por primera vez el principio de protección ambiental en un plano de igualdad con el desarrollo económico y con la cohesión regional. De hecho el V Programa de Acción de Medio Ambiente (1993-2000) tiene como eje básico la idea de Desarrollo Sostenible. Se puede comprobar claramente este nuevo giro otorgando fuerza al factor medioambiental al ver la integración de políticas

sectoriales en la reforma de los Fondos del 93 y en las Iniciativas Comunitarias, lo que constatamos en la IC LEADER aquí analizada.

La cuarta y última etapa, que coincidió con el final del siglo XX y la entrada en el XXI, ha sido una nueva y crucial fase de la historia europea. Ha tenido lugar la modificación del Tratado, reforzando la Europa de los ciudadanos, mejorando la capacidad exterior de la Unión y reformando el marco institucional, en lo que el Tratado de Ámsterdam supone avances considerables, constituyendo un nuevo paso hacia la unificación de Europa y abriendo el camino para iniciar el proceso de ampliación. En este contexto ha sido necesario poner en marcha el euro en el 1 de enero de 2002 y desarrollar y profundizar el conjunto de las políticas de la Unión para construir una Europa que sea a la vez mayor y más fuerte.

Con la ayuda de un nuevo Tratado, teniendo a su servicio un euro fuerte y un gran mercado único, y empujada por la dinámica de la ampliación, la Unión Europea debería abordar este nuevo siglo en mejores condiciones. La continua reflexión que exigen los diversos procesos convergentes debe abordar el modelo europeo de sociedad en el siglo XXI y cuál es la mejor forma de responder a las principales preocupaciones de los ciudadanos. En este contexto la Comisión presentó su comunicación “Agenda 2000”, que pretende responder de una manera global a los retos futuros de la Unión.

La Agenda 2000 se puede decir que está compuesta por tres partes. La primera aborda la evolución de las políticas de la Unión basándose en el nuevo Tratado de Ámsterdam, la segunda parte se ocupa del desafío que supone la ampliación y la tercera establece el nuevo marco financiero para el período 2000-2006.

El escenario global en que se plantea la Agenda 2000 y que es imprescindible conocer para constatar la relación entre las macropolíticas y las microestrategías se centra en tres aspectos: los comerciales a partir de las políticas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ex-GATT, la ampliación de la Unión a los países del Este (PECOS), y las consecuencias de la Unión Económica y Monetaria (UEM).

El acuerdo agrícola del GATT de la Ronda de Uruguay, firmado en 1994, establecía compromisos para la liberalización mundial de los productos agrarios, acordando continuar las conversaciones para avanzar en ese proceso en 1999. Desde este

momento las Conferencias Ministeriales de la OMC de 1996 y 1998 supusieron enfrentamientos entre la postura de la Unión Europea y del grupo compuesto por los grupos exportadores agrícolas, el cual espera conseguir con la ronda de negociaciones agrícolas iniciadas en 1999 la liberalización de la agricultura como una prioridad ya que buscan la ampliación de la ocupación de los mercados agrícolas emergentes, especialmente el sudeste asiático.

Por lo tanto, la Unión Europea se ve obligada a elegir entre dos posibilidades incompatibles: competir en los mercados internacionales de productos brutos y mantener un alto nivel de apoyo interno a los agricultores europeos.

Con el objetivo de preparar la negociación que se preveía para 1999 Estados Unidos promulgó una nueva Ley Agraria en 1996 con tres objetivos fundamentales: rebajar los presupuestos de Estados Unidos, fomentar la competitividad de los agricultores y dominar los mercados mundiales de productos agrarios.

Dentro de esta política con un objetivo claramente comercial hay que mencionar también los Acuerdos Comerciales con los países de la ribera mediterránea (Marruecos, Israel, Turquía, Argelia, Túnez, Egipto, etc.) en los que se otorgan condiciones especiales a las exportaciones de productos agrícolas que estos países realizan hacia la Unión Europea. También se firmaron acuerdos con terceros países (ACP, Iberoamérica, etc.) en los que se otorgan concesiones para las exportaciones de productos agrícolas.

Los productos que exportan estos países hacia la Unión Europea son principalmente propios de la agricultura mediterránea, lo cual aumentará la marginación de ésta dentro de la propia Unión Europea y sobre todo la de países como Portugal y España. Por lo tanto se sacrifican los intereses de los sectores mediterráneos sin apoyarlos por servir como moneda de cambio.

La adhesión de los nuevos países del Este (Hungría, Polonia, Estonia, Eslovenia, República Checa, Chipre) cuyo inicio de negociaciones recomienda la Agenda 2000, supondrán un vuelco para España y sobre todo para Portugal que deberán cederles el puesto de primeros países beneficiarios netos de las políticas de la Comunidad. El hecho de que la Unión no esté dispuesta a hacer un esfuerzo presupuestario con los agricultores europeos ante la ampliación y que las políticas estructurales se aplicaran

intensamente desde el primer momento en estos países, con la llamada “ayuda preadhesión”, no deja espacio a la esperanza a nuestros agricultores.

Por último, la introducción de la moneda única y el proceso de la Unión Económica y Monetaria (UEM), con las políticas económicas que conlleva (el control de los déficits públicos que exige este proceso incrementará los problemas presupuestarios que ya existen para la financiación de la agricultura y del desarrollo rural) y los condicionantes presupuestarios de la Unión Europea son otro de los factores que delimita el contexto en que se está diseñando y viviendo la cuarta fase de la Unión Europea con sus repercusiones en la política estructural y agrícola.

6.2. LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN

La realización del mercado común exige la creación de determinadas condiciones económicas como la armonización de las políticas económicas seguidas por los Estados-miembros, de forma que las medidas tomadas por un Estado no sean contrariadas por otras. La interdependencia de las economías hace que la realización de los objetivos económicos de un Estado-miembro dependa de las condiciones económicas existentes en los restantes.

A las instituciones comunitarias corresponde la tarea de definir y concretar las políticas comunes de la Comunidad Europea, pudiéndose así afirmar que se está ante una situación de transferencia de soberanía de los Estados-miembros a favor de la Comunidad.

La agricultura tiene un papel relevante en la política comunitaria y constituye el sector de actividad económica donde el proceso de integración más ha avanzado. La Política Agrícola Común representa la primera política integrada a nivel europeo, nacida del Tratado de Roma (1957), siempre fue la política europea más importante, correspondiendo a la misma el 42% del presupuesto europeo, es decir, cerca de 41 mil millones de Euros.

Así, en 1957, cuando es firmado el Tratado de Roma, que formaliza la CEE, dada la importancia de la agricultura para el bienestar de la población, se dio prioridad a la

agricultura en la construcción de lo que sería el futuro Mercado Común. Este Tratado presentó los objetivos específicos de la Política Agraria Común.

El Tratado de Roma incluye en sus objetivos la creación de un mercado común de productos agrícolas, lo que implica el establecimiento de una Política Agraria Común (PAC) que se orienta por los siguientes objetivos:

- Aumentar la producción agrícola,
- Asegurar el abastecimiento en productos agrícolas;
- Estabilizar los mercados agrícolas;
- Aumentar el nivel de vida de los agricultores.

Estos objetivos se adaptan a una Europa que había sufrido dos guerras recientes, en que la estrategia de producción agro-alimentaria asumió gran importancia y en la cual la agricultura constituía el 10% del Producto Interior Bruto, ocupando 25% del empleo total. Estos objetivos se apoyaban en tres principios, denominados los tres pilares de la PAC: unicidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.

Cuando fue aprobada en 1962 la Política Agrícola Común su objetivo principal fue hacer frente a una agricultura europea que apenas producía el 80% de lo que era entonces consumido. Para ello se apoyó la producción agrícola con la finalidad de que su desarrollo redujese la dependencia externa y permitiese compensar la importación de otros productos.

Pretendía lograr el autoabastecimiento en materia de producción alimentaría y la seguridad de los suministros a precios razonables para los consumidores. Esta política agraria, aprobada por los seis países fundadores, alcanzó sus objetivos: se logró el autoabastecimiento y unas rentas para los agricultores comparables a las de los demás sectores productivos, lo que dio lugar a un campo capaz de impulsar la industria y los servicios a cotas no alcanzadas anteriormente.

Este apoyo fue formalizado por la política de ayudas específicas concedidas por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), estimulándose el desarrollo de la agricultura europea que pasó a producir tres veces más, en una superficie agrícola útil inferior y con un número cada vez menor de personas ligadas a la actividad.

El éxito de esta política basada en ayudas, garantías y precios ha hecho que la oferta agrícola supere a la demanda, dando lugar a la aparición de excedentes de productos agrícolas. Esta situación, que debió ser corregida en sus inicios, se ha ido posponiendo en el tiempo y hoy supone una carga presupuestaria de difícil asimilación para la Comunidad. Esta política no podía mantenerse ni presupuestariamente ni el montante de excedentes que aumentan sin cesar en cada ejercicio, sin contar con la inestabilidad que ha creado en los mercados internacionales y la agricultura intensiva a que ha dado lugar con una utilización masiva de abonos y pesticidas.

No podemos olvidar que en el momento de su fundación la CEE comprendía 65 millones de hectáreas de tierras arables con condiciones de producción muy diferentes. La armonización de las diferentes políticas agrarias que desarrollaban los Estados miembros era muy difícil, por lo que se optó por la organización de un mercado integrado. Se sabía que tal medida provocaría el éxodo y el despoblamiento rural, pero en aquella época resultaba beneficioso para el contexto de necesidad de mano de obra industrial.

6.2.1. Los problemas de la alta productividad

Los progresos que tuvieron lugar en la década de los años 60 conllevaron la aparición de problemas. El crecimiento continuo de la oferta, resultante de la política de apoyo a los precios y la limitación de la producción provocaron la aparición de excedentes agrícolas que dieron lugar a costes insostenibles, sobre todo a nivel de almacenamiento, y que hubieron de ser soportados por cada Estado, es decir, por los propios contribuyentes y consumidores.

La promoción de las exportaciones europeas a través de una política de subvenciones fue una de las soluciones a este problema. Pero dado que esta política se basaba en medidas proteccionistas en términos de fronteras y preferencias comunitarias (TAC – tasas aduaneras comunes) la misma dio lugar a una guerra comercial que llevó a una bajada “artificial” de los precios en los mercados mundiales, lo cual provocó no pocas tensiones entre los principales países exportadores.

Por su parte la intensificación de las producciones dio lugar a graves problemas ambientales (de degradación de la calidad del agua y de los suelos, de protección de la fauna y de la flora) y de ocupación desordenada del espacio rural así como una degradación de la imagen de los productos agrícolas debido al cuestionamiento del bienestar animal.

6.2.2. Las primeras reacciones

Ante esta situación en 1968 se propusieron un conjunto de cambios estructurales y financieros conocidos como Plan Mansholt, alteraciones que afectaban no solo a las políticas financieras y estructurales, sino también a las sociales y cuyo objetivo era poner freno a la tendencia de la intensificación y evitar desvíos de fondos.

En términos financieros se propuso una reducción de los precios de los productos agrícolas que evitase la creación de excedentes así como una reducción del recurso a la intervención pública.

En términos estructurales se incentivó el abandono de la actividad por parte de los agricultores cuyas explotaciones no resultasen viables y la sustitución de la tierra arable por áreas forestales o parques naturales, lo que permitiría la reducción de la superficie agrícola útil (SAU).

En el plano social se apoyó el cese de la actividad por parte de los agricultores más ancianos así como la formación y cualificación de los más jóvenes con el objetivo de que se creasen explotaciones más modernas, viable y competitivas.

6.2.3. El período de expansión y reformas: 1970 a 1990

Las décadas de los años 70 y 80 supusieron un periodo de expansión de la Comunidad Económica Europea que desembocó en una mejora de los recursos de la misma. En 1973 se adhieren Irlanda, Inglaterra y Dinamarca y en 1981 Grecia. En 1986, en la Cumbre de Fontainebleau se acepta la adhesión de Portugal y de España, que hasta entonces contaba con la oposición de Grecia, Italia y de los lobbies agrícolas franceses, por

supuestos desequilibrios que el potencial agrícola y bajos costes de producción que estos nuevos miembros podrían ocasionar.

En 1988 fueron propuestas nuevas reformas. En la Cumbre de Bruselas son aprobadas medidas de carácter estructural relacionadas con la producción y medidas estrictamente financieras. Entre las medidas estructurales destacan la reducción efectiva de los precios de intervención y la fijación de las cantidades máximas garantizadas (CMG) a nivel comunitario con una bajada automática de los precios en función del grado de adelantamiento de estas.

Las medidas financieras surgirán para hacer frente a la escalada de pagos del FEOGA-Garantía, creando un límite máximo de crecimiento anual correspondiente al 74% de la tasa de crecimiento del PIB de la Comunidad. De la conjugación de estas medidas resultó una disminución del crecimiento medio de los pagos de la PAC (el FEOGA-Garantía crece a una tasa media anual de 2%) y una bajada del 15% en los precios de los productos agrícolas (entre 1985/86 y 1991/1992).

6.2.4. La reforma de 1992: las primeras reacciones

En Edimburgo, en la Cumbre de 1992, es definido el cuadro financiero para los siguientes siete años. En el año anterior, la Comisión Europea preparó un documento que describía la situación de desequilibrio a la que el sector agrícola había llegado y, a través de la presentación de números y comentarios alarmantes sobre el sector, pretendió preparar a la opinión pública para la reforma del año siguiente.

Aunque en esta reforma sean mantenidos los principios generales de la PAC son por primera vez enunciados principios y objetivos que abren las puertas del sector agrícola al concepto de desarrollo rural. Como novedad básica se incorporaba a sus fines un objetivo de calidad alimentaria y la eliminación del objetivo de incremento de la producción, aprobándose también unos mecanismos no vinculados al mercado que se denominan “medidas de acompañamiento” siendo estas de tres tipos:

- Sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural. Se proponía reducir la utilización de sustancias contaminantes, la utilización de prácticas

agrarias destinadas a mantener o restaurar la diversidad y calidad del medio rural, el cuidado de las tierras abandonadas y la retirada de tierras productivas para su utilización con fines ambientales.

- De reforestación de tierras agrícolas. Las acciones prioritarias hacían referencia a la adecuada reforestación, mejorando las superficies arboladas e incentivando dicha función a través de ayudas a la plantación, reposición, mantenimiento, obras de infraestructura forestal sostenible y creación de viveros de plantas autóctonas.
- Incentivación de la jubilación anticipada. En el año 1992 había en Europa más de dos millones de agricultores mayores de sesenta y cinco años y 2,6 millones tenían una edad comprendida entre los 55 y los 65 años, la mitad de los cuales no tenía sucesores en su actividad. La financiación de su jubilación anticipada pretendía que sus tierras fuesen destinadas a los usos señalados en las dos medidas anteriores ya por las propias Administraciones o por cooperativas de trabajo constituidas por jóvenes agricultores y ganaderos.

El objetivo sería que el agricultor pudiese abandonar la actividad agrícola optando por una actividad más diversificada que pasase por medidas de reforestación y preservación de los sistemas agroecológicos y por la protección contra la polución de los suelos y aguas.

En estos principios destaca la introducción del concepto de multifuncionalidad, aplicado al papel desempeñado por el agricultor en la explotación de otras funciones asociadas a su actividad, atribuyéndose a la agricultura un papel fundamental asociado a la protección del ambiente y del paisaje rural, contribuyendo de una forma general al desarrollo rural y ordenación del territorio. Este concepto de multifuncionalidad es producto de los cambios acontecidos en el sector agrícola desde la Segunda Guerra Mundial y se encuentra presente en la construcción de la PAC, expresando tanto los éxitos como los excesos de la misma: incide en la modernización marcada por el aumento de la productividad, lo que permitió pasar de una situación de escasez a una situación de exportación, pero cuyas consecuencias son los costosos excedentes y la provocación de externalidades negativas (contaminación, problemas de seguridad alimentaria, abandono rural, etc.). Así pues la noción de multifuncionalidad en el ámbito agrícola hace referencia a la totalidad de productos, servicios y externalidades creados

por la actividad agrícola y que tienen un impacto directo o indirecto sobre la economía y la sociedad en su conjunto, aspectos que tienen la característica de ser poco o mal regulados por el mercado, particularmente aquellos que tienen una incidencia social o ambiental.

La noción de multifuncionalidad fue introducida en el marco de la conferencia de Río a principios de los años 90 y ha sido utilizada por la Unión Europea para armonizar las legislaciones relativas a la agricultura sostenible (CEDR, 1999). Fue asimismo objeto de examen en el marco de las discusiones de la Agenda 2000 sobre la reforma y la reorientación de la PAC, tal y como ya se ha señalado, pero hasta hoy en día únicamente ha dado lugar a declaraciones generales, aun cuando es posible percibir una coherencia con las orientaciones de la política de desarrollo rural de la Unión (denominada también “el segundo pilar de la PAC”). No obstante ha de ponerse de manifiesto como en las última décadas en el ámbito de la Unión Europea se alzan voces que defienden una concepción del desarrollo rural donde el sector agrario realizaría una menor aportación al mismo de forma que con argumentos como la necesidad de una mayor multifuncionalidad se sugiere que los actores del medio rural, y ya no la agricultura, deben diversificar sus fuentes de renta, disminuyendo el peso relativo de las actividades agropecuarias en beneficio de otras como el turismo rural, que permitan elevar los ingresos de los habitantes del campo. En esta concepción, el mantenimiento de la agricultura se contempla como un obstáculo estructural en sí mismo, como un sinónimo de atraso, de pobreza y de mayor riesgo en la percepción de ingresos, mientras que el desarrollo de actividades alternativas en el ámbito industrial y de los servicios se identifica con el proceso de modernización y de progreso en la vida rural.

Por lo tanto la multifuncionalidad pone de manifiesto la necesidad de que se pongan en marcha iniciativas capaces de fomentar la diversificación de la producción, de impulsar medidas que protejan el medio ambiente y supongan el aprovechamiento de los recursos endógenos y de lograr una dinamización social que la afiance en los territorios rurales: se trata en definitiva de conseguir territorios rurales dotados de vitalidad social y económica capaces de cumplir adecuadamente las funciones que demanda la sociedad (Reig, 2002; Maya, 2008). Por ello el refuerzo de la multifuncionalidad supone un hecho importante para el desarrollo rural de forma que los territorios rurales resulten más

atractivos y así recuperen población con la afluencia de gentes de fuera para lo cual es necesario fomentar la actividad económica aprovechando los recursos endógenos, los cuales permiten en muchas de estas zonas llevar a cabo actividades turísticas o actividades desterritorializadas que exigen pocos recursos (Cavaco, 2004).

Se anuncian y aplican otras políticas que permitirán un reequilibrio del mercado y una estabilización de los rendimientos de los agricultores. Estas pasarán por una reducción de los precios y una compensación del impacto de esa rebaja en el rendimiento de los productos a través de pagos directos.

Las medidas de acompañamiento no tuvieron el éxito esperado debido fundamentalmente a la rentabilidad económica que suponían frente a otros pagos de la PAC y a la ineficiencia en su gestión por parte de las diversas Administraciones Públicas competentes. Pero a pesar de que la aplicación de estas medidas y en general toda la política para el desarrollo rural quedó en cierto modo aparcada, la importancia de los nuevos conceptos introducidos por las mismas han sido claves para las futuras reformas, como más adelante se pondrá de manifiesto.

En resumen, la política agraria desde sus comienzos ha generado éxodo rural y desaparición masiva de explotaciones, aumento de la productividad con la generación de excedentes, agudización del desequilibrio Norte-Sur, preeminencia de la industria agroalimentaria sobre todo multinacional, pérdida de la calidad de los alimentos, repercusiones directas y graves en el medio ambiente, pérdida creciente de identidad y vida en el medio rural y un impacto negativo en el desarrollo de la agricultura.

La reforma de la PAC de 1992, que actuaba sobre herbáceos, vacuno, carne y leche, vino y tabaco, además de plantear medidas de acompañamiento, refuerza los mecanismos de ayudas directas que estaban en vigor y consolida un nuevo modelo. Esta reforma es considerada por la Unión como un éxito, fundamentalmente en cuanto a la disminución de excedentes, aunque no tanto en la disminución de gasto derivado a la política agraria por parte de la Unión. De hecho la reforma que se planteó con la Agenda 2000 ahonda en los mecanismos de ésta y sí parece que va a ser definitiva a la hora de reestructurar el sector, haciendo que las explotaciones no rentables, que daban lugar a una agricultura portuguesa y europea duales, tengan que redefinir su función de productoras de

alimentos a mantenedoras del espacio rural con fines medio ambientales y de ocio básicamente.

Esta reforma de la PAC no fue bien acogida por los países con una agricultura más intensiva, excedentaria y exportadora, con buenas estructuras agrarias y capacidad competitiva, pues la PAC había sido creada a su medida.

Del lado opuesto, para los países del grupo mediterráneo, Portugal incluido, cuya agricultura es más extensiva, deficitaria e importadora, pero con un elevado peso económico y social, cualquier cambio que redujese las asimetrías existentes sería bienvenida. Pero, de un modo general, las organizaciones agrícolas de toda Europa rehusaban la idea de reducción del sistema de precios y garantías de mercado. La verdadera preocupación general sería que los futuros apoyos a los agricultores pasaran a ser conocidos en los presupuestos de cada Estado Miembro.

Se así fuese sería esperada la contestación por parte de la opinión pública que hasta ahora se mantenía al lado de los agricultores. Este miedo va a prevalecer y será, en las futuras propuestas de reforma de la PAC, el principal obstáculo al alargamiento de esta política, verificándose el paso del apoyo indirecto a los agricultores a través de los precios al apoyo más directo a través de las ayudas directas y otras medidas contractuales.

En términos globales los resultados de esta reforma se tornarán visibles: se verificó la reducción de los excedentes y el reequilibrio de los mercados más problemáticos. La reducción de los precios y la estabilización del presupuesto hicieron que no fuese necesario aumentar la directriz agrícola para el financiamiento de la PAC.

Con los principales problemas de la PAC original corregidos, sigue una etapa intermedia donde se intenta comprender y ajustar esta política a la nueva realidad agrícola y del mundo rural.

6.2.5. El desgaste de la política agrícola a nivel europeo

Los efectos del impacto inicial de la PAC se fueron diluyendo en los años siguientes. Entre 1993 y 1998 tuvo lugar una progresiva reducción de las transferencias de la sección de FEOGA-Garantía, con una disminución de la cuota portuguesa lo que se

reflejó en una pérdida acentuada de los rendimientos de los agricultores y en la erosión de todo el modelo de compensación financiera a nivel europeo llevando a que surgiese la necesidad de ajustes de la PAC y a las nuevas realidades de la agricultura y del mundo rural.

En este contexto tuvo lugar la segunda gran reforma de la PAC en el marco de la Agenda 2000, reforma que surge tras la percepción de la existencia en la misma de determinadas disfunciones en términos de desigualdad e incapacidad para resolver los problemas de las zonas más desfavorecidas lo que llevó a la Comisión a asumir que, además de los factores externos ligados a las restricciones del aumento de precios y las limitaciones a la exportación, existen factores internos, algunos con aplicación directa en la realidad de Portugal, que hacen necesario avanzar en la propuesta de esta política.

En esta segunda reforma se introdujeron modificaciones que afectaron a instrumentos básicos de la Política Agraria Común como las ayudas, los precios y los mecanismos de intervención, aunque la más importante de todas ellas fue la creación de una Política de Desarrollo Rural que contempla un conjunto de ayudas destinadas a las personas que desarrollan su actividad en el sector primario justificadas por las peculiaridades que caracterizan y diferencian a este sector del resto de los sectores económicos entre las que cabe destacar la dependencia e interrelación de la agricultura con el medio rural que hace que el agricultor se convierta en uno de los principales actores del entorno.

6.2.6. La tercera gran reforma de la PAC

Esta particularidad, así como la ampliación de la Unión Europea, ha llevado a la necesidad de afrontar la tercera gran reforma de la PAC. Hasta ahora agricultores y ganaderos han recibido ayudas (las denominadas “ayudas acopladas”) en función de su actividad productiva (superficie cultivada, cabezas de ganado, volumen de producción, etc.), estando las mismas relacionadas de forma directa o indirecta con la producción. Además de las mismas, los agricultores y ganaderos reciben también ayudas por ser gestores del medio natural (agroambientales, por la reforestación, por el mantenimiento de actividades en zonas desfavorecidas, para la mejora de las infraestructuras del sector

entre las que pueden mencionarse las ayudas a la formación profesional, a las organizaciones de productores, a la incorporación de jóvenes, etc.).

La nueva reforma contempla sin embargo ayudas que ya no están vinculadas a la producción (serán por lo tanto “ayudas desacopladas”) y se integran en el denominado “pago único por explotación”, aunque en algunos sectores se mantendrá un porcentaje de “ayudas acopladas”. Se tratará por lo tanto de un “desacoplamiento parcial”.

Esta tercera gran reforma de la PAC (cuya previsión alcanza hasta el año 2013) se articula a través de diversas fases:

La primera de ellas (conocida como Reforma Intermedia de la PAC) es adoptada por el Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea en junio de 2003 y se plasma en el Reglamento del Consejo 1782/2003, de 29 de septiembre, en el que se contemplan los tres grandes bloques en torno a los cuales girará esta nueva reforma:

- En sus “Disposiciones Generales” el referido Reglamento contempla la condicionalidad, la modulación, la disciplina financiera, el sistema de asesoramiento a las explotaciones y el sistema integrado de gestión y control.
- El Régimen de pago único o desacoplamiento de las ayudas directas.
- Y por último, otros regímenes de ayuda como la prima específica a la calidad del trigo duro, la prima a las proteaginosas, la ayuda específica al arroz, etc.

La segunda fase de esta reforma se abre en abril del 2004 y afecta a los productos mediterráneos como el algodón, el aceite de oliva y las aceitunas de mesa, el tabaco y el lúpulo.

En definitiva, esta tercera gran reforma pretende crear un modelo de agricultura con las siguientes características:

- Orientar las ayudas más hacia el mercado.
- Continuar con la ayuda a los agricultores pero con un carácter más selectivo.
- Apoyar presupuestariamente a largo plazo para mantener estables los gastos y someterlos a un nuevo mecanismo de disciplina financiera mediante contribuciones de la Unión Europea y dotaciones nacionales.
- Modificar o retirar algunos regímenes de ayuda anteriores.
- Mantener algunos controles cuantitativos de la producción.

- Aumentar las ayudas a los agricultores y a las zonas rurales a través de la política de desarrollo rural.
- Atender a las necesidades específicas de sectores de producción sensibles.
- Atender a las consideraciones ambientales aplicando el principio de condicionalidad.
- Respetar la coherencia con las obligaciones internacionales de la Unión Europea.
- Ayudar a la reestructuración de los sectores procurando un futuro más sostenible.

Así pues, esta tercera gran reforma de la PAC pretende instaurar un modelo agrícola socialmente aceptable, medioambientalmente sostenible y económicamente viable.

6.2.7. Las nuevas líneas de la futura PAC

Las propuestas planteadas por la Comisión para la Política Agrícola Común para el periodo 2014-2020 se basan en tres objetivos para el sector agrícola: competitividad, sostenibilidad y eficacia, de forma que la agricultura contribuya a satisfacer la demanda europea y mundial de alimentos, debe atender los problemas del medio ambiente y el cambio climático, y debe estimular la vitalidad y el potencial de las zonas rurales.

Para ello, las propuestas de la nueva PAC atenderán a la creciente inquietud por la seguridad alimentaria, impulsarán una gestión más sostenible de los recursos naturales, aumentarán la competitividad del sector agrícola y la producción en la Unión Europea, mejorarán el uso de la diversidad de la estructuras de las explotaciones europeas, aumentarán la cohesión de las zonas rurales, distribuirán más equitativamente las ayudas entre los países miembros, y simplificarán la normativa y los trámites para los agricultores.

El proceso para aprobar la reforma de la PAC puede durar hasta la primavera del año 2013, y por primera vez esta reforma será decidida por codecisión del Consejo de la UE y el Parlamento Europeo. Tal y como indicó el Director General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea, José Manuel Silva Rodríguez, el pasado 13 de Octubre (2011) en la Representación de las Instituciones Europeas de Madrid “es el momento de que el proyecto para la nueva PAC sea debatido entre los principales sindicatos agrícolas y ganaderos españoles así como la puesta en conjunto de propuestas de las diferentes

Comunidades Autónomas”. Y es que por primera vez, el acuerdo sobre la reforma de la PAC se realizará tras un debate público y un diálogo abierto con todos los implicados.

La nueva PAC prevé adaptar el sistema de pagos directos para que éstos estén mejor repartidos y mejor orientados. Se trataría de apoyar la renta de base de los agricultores mediante un pago directo dissociado, con un límite máximo, una orientación hacia los agricultores activos, una ayuda sencilla para los agricultores pequeños, y una mayor toma en consideración de las zonas con limitaciones naturales específicas. Estos criterios estarían reforzados con una atención especial al medio ambiente mediante un criterio “ecológico” obligatorio de los pagos directos para las prácticas agrícolas que contemplen la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos (pastos permanentes, cubierta vegetal, rotación de cultivos, barbechos ecológicos, etc.).

6.3. LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA: LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

La creación en 1957 de la Comunidad Económica Europea (CEE), y la consecución del gran mercado de bienes, servicios, capital y trabajo que se pretendía para poder competir con las otras grandes superpotencias económicas del mundo tuvo como efecto potenciar las disparidades regionales, acentuándose las diferencias económicas entre las regiones europeas que pudieron mantener el ritmo de la competitividad requerido y aquellas que por desfases históricos no pudieron alcanzar dicha competitividad.

Esta situación determina que a finales de los 60 se proponga una política regional, vinculada en sus inicios a la PAC, y que será mantenida desde entonces a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), instrumento básico con el único objetivo de asegurar que la cohesión económica y social en el territorio de la comunidad se produzca, aminorando las asimetrías existentes entre unos Estados miembros y otros.

El Acta Única Europea introduce la noción de “cohesión económica y social” como complemento indispensable de la realización de ese gran mercado y como condición para su éxito.

El Tratado de la Unión Europea reafirma la cohesión económica y social, dedicando el título XIV a ello, afirmando en el artículo 130A que “la Comunidad se propondrá, en

particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales”. La apuesta por alcanzar esta cohesión económica y social, o al menos disminuir las asimetrías interregionales debe ser corroborada por las medidas encargadas de llevarla a cabo así como por la financiación de las mismas.

6.3.1. La Primera Gran Reforma de los FFEE: El futuro del mundo rural

La Comisión presenta una Comunicación al Consejo y al Parlamento (COM 7957/88), a finales de la década de los 80 (1988), donde reflexiona sobre el futuro del mundo rural y plantea alternativas para el final de siglo y el comienzo del siguiente.

Consciente de que el espacio rural como un marco de vida y de actividad económica representa funciones vitales para toda la sociedad y el sometimiento a mutaciones profundas que ha hecho que el equilibrio entre sus diferentes funciones se haya hecho frágil, la búsqueda del equilibrio indispensable se convierte en una necesidad para la sociedad europea. El enfoque de la Comisión en materia de desarrollo rural se basa en tres preocupaciones fundamentales: la cohesión económica y social, el reajuste inevitable de la agricultura europea a las realidades de los mercados y la protección del medio ambiente y la conservación del patrimonio natural de la comunidad.

Planteada y analizada la situación y tendencias del espacio rural, donde establece una triple tipología de problemas rurales, enuncia el enfoque comunitario específico para cada uno de ellos exponiendo, por último, los principales ámbitos de acción comunitaria, las orientaciones y sugerencias a favor del mundo rural. Este documento que va acompañado de la reforma de los Fondos Estructurales y la intervención financiera a favor del mundo rural, será la base que desde entonces hasta nuestros días sirva como eje a las políticas a favor del mundo rural.

Las tendencias que determinarán la evolución del mundo rural ya apuntaban hacia la reestructuración profunda del sector agrario y una alta diversificación económica con la emergencia de nuevas actividades, tanto vinculadas a la producción agraria, como totalmente desvinculadas de la misma. Las mutaciones sociales que acompañarían a las mutaciones económicas que entonces se planteaban y hoy se demuestran acertadas, se

centraban en una previsible inversión de la tendencia al éxodo rural con un rejuvenecimiento y una diversificación bastante acentuada y movimientos migratorios intrarregionales hacia los pequeños centros urbanos, que constituyen subpolos de actividad económica, mientras el campo continúa vaciándose.

Consecuentemente a esta necesidad del mundo rural, la Comunidad planteaba entonces que su acción debía ser selectiva, visible, coherente y responder a objetivos de interés comunitario, debiendo llevarse a cabo un cierto cambio de todas las políticas a programas de acción que tienen un impacto sobre el futuro del mundo rural. Frente a los tres “problemas-tipo” se plantean tres estrategias de base, partiendo de que la diversificación de las economías rurales, basadas en sus potencialidades endógenas y de que las acciones de desarrollo rural deben ser concebidas a partir de las realidades locales.

Tal y como se ha referido ya anteriormente, la Comisión en su Comunicación ponía de manifiesto la existencia de tres problemas relacionados con la presión del mundo moderno, la decadencia rural y la marginalidad. Para solucionar estos tres problemas se plantean tres estrategias:

1. La primera de estas estrategias es de protección y su objetivo no es tanto la aceleración del desarrollo económico de las zonas rurales sino el incremento de la protección del medio rural, siendo en este caso las política esenciales las referentes a la ordenación del territorio.
2. La segunda de las estrategias es de desarrollo y diversificación y en este caso sí se trata de una estrategia de desarrollo rural en la que se pueden destacar tres aspectos:
 - Estímulo y diversificación de la oferta de servicios destinados a las empresas.
 - Revitalización social y económica para dinamizar la gestión de las ayudas públicas.
 - Reagrupamiento de las actividades de forma que se mantenga el equilibrio de distribución territorial de la actividad económica, favoreciéndose así la aparición de nuevos referentes de desarrollo y reforzándose al mismo tiempo los vínculos entre estos centros intermedios y las zonas rurales circundantes.

3. Y la tercera y última de las estrategias es una estrategia de preservación y tiene en cuenta que en las zonas marginales cualquier proceso de desarrollo es lento y exige un esfuerzo continuo. Pero para no comprometer una estrategia de desarrollo a largo plazo han de tenerse en cuenta los siguientes elementos:

- El mantenimiento de la población rural, esencialmente la agraria, aprovechando la agricultura extensiva de calidad y realizando su papel en la preservación del medio ambiente.
- El apoyo a la artesanía y las pequeñas industrias existentes en la zona.
- El progresivo desarrollo de actividades de carácter forestal.
- La asistencia a la población local.
- La conservación del entorno natural y del patrimonio cultural como bazas indispensables para el desarrollo del turismo rural.

Los principales ámbitos de acción comunitaria a favor del mundo rural que se plantean se centran en diez aspectos que desde hace ya una década se están potenciando con desiguales resultados:

- La política agraria común;
- La acción forestal ya que la silvicultura y los sectores de transformación de la madera, con los servicios que conllevan, representan un sector prometedor para el desarrollo rural;
- La protección del medio rural, debiendo adoptarse normas que limiten determinadas prácticas perjudiciales a la vez que favorezcan prácticas de impacto positivo sobre el medio, reconociendo y fortaleciendo el papel constructivo que la agricultura y la silvicultura pueden jugar en la protección del medio rural;
- Energía y mundo rural, planteando la explotación de fuentes de energía alternativas que puedan resultar interesantes para determinadas zonas rurales.
- La política regional, donde los objetivos para el desarrollo rural se centrarían en favorecer el desarrollo de un número más grande de centros intermediarios (subpolos) bien repartidos en el espacio y privilegiar la valoración del potencial endógeno, estimulando al máximo las iniciativas locales y diversificando la oferta de servicios a las empresas;

- Las acciones a favor de las pequeñas y medianas empresas rurales que se caracterizan por su escasa competitividad, por su relativo aislamiento económico y por lo anticuado de sus métodos de producción. Para ello se propone fomentar la difusión de nuevas tecnologías, el refuerzo de las infraestructuras de acogida, el estímulo y la diversificación de la oferta de servicios y desarrollar entre los servicios el turismo rural;
- La investigación y el desarrollo que junto con la difusión y aplicación de nuevas tecnologías se considera estratégico en el futuro del mundo rural. Dadas las múltiples limitaciones para ello, hay que mejorar el contexto económico y socio-profesional potenciando el desarrollo del *know how* y de competencia profesional, así como la accesibilidad de la información económica y tecnológica;
- Las nuevas tecnologías de información y de telecomunicación, nexo privilegiado entre el mundo rural y los grandes centros de actividad económica y cultural, que sigue necesitando de esfuerzos considerables de difusión y sensibilización;
- La enseñanza, formación y política social, manteniendo un tejido educativo válido en el medio rural;
- Las acciones de información y sensibilización, pues se es consciente de la grave limitación que supone la falta de información sistemática y rápida en casi todos los ámbitos en el medio rural, para lo que hay que establecer estructuras visibles de información y de animación.

Para todo esto, los Fondos Estructurales se planteaban ya en 1988 como el conjunto de posibilidades de acción a favor del mundo rural de que dispone la Comunidad y que va más allá de las políticas estructurales. La exigencia de complementariedad de la acción comunitaria por parte de las acciones nacionales en todos sus ámbitos, la búsqueda de una asociación real entre todos los niveles de la Administración pública interesados y la programación coherente del conjunto de medidas que deberán aplicarse dentro de un “Marco Comunitario de Apoyo”, caracterizaron el nuevo enfoque metodológico que la Comisión planteó y el Consejo aprobó a propuesta suya. El objetivo del desarrollo rural pasa así a llevarse a cabo a través de programas globales de desarrollo regional en las regiones con retraso estructural (objetivo 1) y en el marco de programas de desarrollo rural (objetivo 5b) para otras regiones o zonas rurales determinadas. Y es que en su

Documento de 1988 la Comisión consideraba que las posibilidades de intervención a favor del mundo rural no se limitaban a las políticas estructurales, pero reconociendo que sobre todo en los casos en los que el mundo rural se enfrentaba a los problemas de reestructuración, desarrollo y diversificación éstas son el instrumento esencial.

Son tres los Fondos Estructurales: FEDER, o Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEOGA, o Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, y por último el FSE, o Fondo Social Europeo, que junto con los reglamentos de coordinación entre sí de las intervenciones de los tres fondos y con las del Banco Europeo de inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes forman el grueso de la legislación comunitaria en esta materia, destacando los llamados reglamento marco y el reglamento de coordinación.

Los tres grandes Fondos se fueron creando a lo largo de tres décadas para concluir en 1988 con su primera gran reforma a la que seguirán otras dos, a lo largo de las cuales se incorpora un nuevo Fondo Estructural, el IFOP (Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca) y a los que se añadirán también el Fondo de Cohesión, aprobado en 1994 que sólo afectará a cuatro países (Portugal, España, Grecia e Irlanda) y que tendrá dos objetivos básicos: proyectos ambientales y de infraestructuras.

Los principios que rigen la aplicación de los Fondos Estructurales y que son de carácter imperativo son:

- **Concentración**, que busca maximizar la eficacia de los fondos destinando la financiación prioritariamente a determinadas regiones o sectores donde la necesidad de apoyo es mayor, concertando los recursos en base a determinados objetivos, estableciéndose seis que se concentran en cinco.
- **Cooperación**, que viene a plantear la necesaria colaboración entre la Comisión, las autoridades del Estado miembro y los interlocutores sociales en todo el proceso de planificación, seguimiento y evaluación de las acciones financiadas por FFEE.
- **Programación**, que se refiere a la necesaria planificación de las ayudas estructurales en base a acciones programadas en virtud de los diferentes objetivos y con un determinado calendario. Se llevará a cabo a través de los Marcos Comunitarios de Apoyo, y sus tramitaciones es lo que la Agenda 2000 simplificará.

- **Adicionabilidad**, pues los FFEE no deben constituir una mera sustitución de las inversiones dedicadas por un Estado miembro al desarrollo, sino que la participación comunitaria en la financiación se modulará en función de diversas consideraciones y exigirá la cofinanciación por parte de los Estados miembros de la Unión Europea.

Los objetivos de los Fondos Estructurales que se esbozan en esta primera gran reforma de 1988 son seis, pero en cinco bloques:

- Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (zonas de objetivo nº 1)
- Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones, incluyendo las cuencas de empleo y los núcleos urbanos, gravemente afectados por el declive industrial (objetivo nº 2)
- Combatir el paro de larga duración (objetivo nº 3)
- Facilitar la inserción profesional de los jóvenes (objetivo nº 4)
- En la perspectiva de la reforma de la política agraria común:
 - a) Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias, (objetivo nº 5a)
 - b) Fomentar el desarrollo de las zonas rurales (objetivo nº 5b)

Junto a la planificación del desarrollo regional que llevan a cabo los Estados miembros y que se desarrolla a partir del Marco Comunitario de Apoyo y para los que se deja el 90% del presupuesto de los Fondos Estructurales, existen las Iniciativas Comunitarias, a las que se dedica el 9% del presupuesto global de dichos Fondos, Iniciativas que permiten que la Comisión complete las medidas de desarrollo regional planificadas por los Estados miembros y recogidas en sus MCA, pudiendo subsanar o corregir a través de ellas las lagunas que observe.

Para el período 1989-1993 se pusieron en marcha varias Iniciativas Comunitarias que luego se ampliaron en el período posterior: ENVIREG (objetivos medio ambientales y que desaparece en la segunda etapa de reforma de los Fondos), INTERREG (desarrollo de zonas fronterizas interestatales), EUROFORM, NOW, HORIZON (dedicadas a la potenciación del empleo en colectivos marginados como las mujeres, los disminuidos,...etc.), REGIS, RECHAR, RESIDER y LEADER, la que nos ocupa, dedicada al desarrollo rural. Es pues en este contexto donde aparece una iniciativa a favor del medio

rural, que se va a mantener en el próximo período de los Fondos y que pasa a ser una de las tres que quedarán en este nuevo siglo.

El balance del LEADER se llevará a cabo más adelante en los capítulos siguientes, pero aquí conviene hacer un rápido repaso al conjunto de los Fondos Estructurales.

Respecto a los mismos ha de señalarse que no cumplieron con sus objetivos, pues su propuesta relativa a la creación de vías de comunicación como eje de desarrollo marginó la planificación territorial y las inversiones productivas previstas en el Plan de Desarrollo, resultando las más bajas del entorno europeo tanto en Portugal como en España. Además, los puestos de trabajo creados lo fueron en regiones ya desarrolladas, no cumpliéndose las previsiones de crecimiento y cohesión regional. Tampoco se consiguieron los objetivos respecto al medio ambiente, al no llevarse a cabo evaluaciones sistemáticas de impacto ambiental en relación con la puesta en marcha de regadíos injustificables, obras hidráulicas lesivas, regeneración del litoral o incidencias destructivas de infraestructuras sobre el territorio.

En resumen, los datos estadísticos muestran progresos insatisfactorios dado que las disparidades regionales dentro de la Comunidad siguen siendo mayores que las existentes en la mayoría de los Estados, federales o unitarios.

6.3.2. La Reforma de los Fondos Estructurales de 1993

La reforma de 1993 de los Fondos Estructurales ahonda en los planteamientos ya iniciados en la reforma de 1988, manteniendo los cuatro principios fundamentales de los mismos. Los objetivos primero y segundo se mantienen igual, pero el tercero, el cuarto y el quinto sufren alteraciones, cambian y pasan a ser:

- (3º) - Combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral;
- (4º) – Facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a la situaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción;
- (5º) – Fomentar el desarrollo rural:
 - a) Acelerando la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la política agrícola común;

b) Facilitando el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales.

Los mecanismos de intervención siguen siendo los mismos con la presentación de los Planes de Desarrollo para cada objetivo por parte de los Estados Miembros, con un diagnóstico de la situación y las grandes líneas de actuación en cada ámbito, y tras su negociación con la Comisión, aprobando los Marcos Comunitarios de Apoyo para cada objetivo, definiendo los ejes prioritarios de actuación, los medios financieros y las formas de intervención.

Dentro de los objetivos de esta nueva reforma, destacar el objetivo 1 (ayuda para subsanar el vacío estructural de aquellas regiones cuyo nivel de desarrollo es inferior al 75% de la media comunitaria) y el objetivo 5 (fomento del desarrollo rural acelerando la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la PAC (5a) y facilitando el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales (5b)), permaneciendo en su conjunto prácticamente invariables desde la anterior reforma.

La normativa revisada no modifica las condiciones de selección de las regiones del objetivo 1. Sin embargo se incluyen nuevas regiones para el periodo 1994-99. Para el objetivo 5b), el Reglamento marco establece un criterio general: el bajo nivel de desarrollo económico. A este se añaden otros tres criterios: elevado índice de empleo agrícola, escaso nivel de renta agraria y baja densidad de población o elevada tendencia a la despoblación. Como novedad suplementaria, el objetivo 5b) incluye entre sus criterios secundarios las consecuencias de la reestructuración del sector pesquero.

Aunque los ámbitos de aplicación se mantienen a grandes rasgos, para las regiones de los objetivos 1 y 5b) se prevén nuevas medidas: promoción de los productos de elevada calidad, prevención de catástrofes naturales en zonas ultraperiféricas, renovación y desarrollo de los pueblos, acciones de ingeniería financiera para empresas agrícolas y forestales, protección y conservación del patrimonio rural, etc.

La normativa revisada mantiene el principio general y lo refuerza en cuatro campos explícitamente citados en los reglamentos: respeto del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, de las reglas de competencia, de las normas comunitarias relativas a los mercados públicos y de la política comunitaria de medio ambiente.

En el contexto de este MCA, las autoridades nacionales, regionales y, eventualmente locales, realizarán Programas Operativos, siendo uno de los que el Estado Español así como Portugal presentarán para el período 1994-1999 el Programa de Desarrollo Rural, PRODER.

Las Iniciativas Comunitarias siguen siendo en esta etapa instrumentos de la política estructural de la comunidad que la Comisión propone a los Estados Miembros, por propia iniciativa, para apoyar actuaciones que contribuyan a resolver problemas que revisten una dimensión europea esencial. Tres son los aspectos que caracterizan a las Iniciativas Comunitarias y que les confieren una plusvalía con respecto a las demás actuaciones financiadas por los Fondos Estructurales: apoyo de las operaciones de cooperación transnacional, transfronteriza e interregional; ser un método de realización ascendente (de abajo-arriba); y el hecho de que hagan visible la acción comunitaria sobre el terreno.

La Comisión presentó en junio de 1993 un Libro Verde con sus orientaciones para el futuro de las Iniciativas Comunitarias, donde las reorientaba en torno a cinco temas prioritarios a los que añadieron dos temas tras el proceso de consulta del Libro Verde:

- Cooperación y redes transfronterizas, transnacionales e interregionales.
- Desarrollo rural.
- Regiones ultraperiféricas.
- Empleo y desarrollo de recursos humanos.
- Gestión del cambio industrial.
- Desarrollo de barrios urbanos en crisis.
- Reestructuración del sector pesquero.

Finalmente, en 1994 la Comisión presentó su programa global de Iniciativas Comunitarias con siete temas y trece iniciativas, debiendo financiarse con el 9% de los Fondos Estructurales se le dota presupuestariamente para el período 1994-1999 con 13.450 millones de ecus. Las Iniciativas Comunitarias y medidas innovadoras aprobadas fueron:

- INTERREG II. Cooperación y redes transfronterizas, transnacionales o interregionales. (2.900 millones de ecus)
- LEADER II. Promoción del desarrollo rural.(1.400 millones de ecus)

- REGIS II. Integración y articulación territorial de las regiones ultraperiféricas. (600 millones de ecus)
 - EMPLEO Y RECURSOS HUMANOS
- NOW II. Nuevas oportunidades para las mujeres (370 millones de ecus)
- HORIZON II. Integración laboral de personas con minusvalías y colectivos desfavorecidos. (730 millones de ecus)
- YOUTHSTART. Promoción del empleo en los jóvenes (300 millones de ecus)
- INTEGRA. Integración de las personas amenazadas por la exclusión social y medidas contra el racismo y la xenofobia.
- GESTION DE LOS CAMBIOS INDUSTRIALES:
- RECHARII. Reconversión de zonas carboníferas (400 millones de ecus)
- RESIDER II. Diversificación económica de las regiones dependientes de la industria textil y de la confección (500 millones de ecus)
- KONVER. Diversificación económica de las regiones dependientes del sector de la defensa (500 millones de ecus)
- PYME. Mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (1.000 millones de ecus)
 - URBAN. Revitalización de los barrios urbanos en crisis (600 millones de ecus)
 - Pesca. Diversificación económica de las zonas dependientes de la pesca. (250 millones de ecus).
 - PEACE. Apoyo al proceso de paz y de reconciliación en Irlanda del Norte
 - A la modernización industrial textil de Portugal (400 millones de ecus)
 - Reserva sin distribuir (1.600 millones de ecus).

En el período comprendido entre los años 2000 y 2006 los Fondos Estructurales se estructuran entorno a tres objetivos:

- La promoción del desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- El apoyo a la reconversión económica y social de las zonas con dificultades estructurales.
- El apoyo a la adaptación y modernización de las políticas y los sistemas de educación, formación y empleo de las regiones no incluidas en el Objetivo 1.

6.3.3. La Reforma de 1999: la Agenda 2000

Una Europa más extensa y poco homogénea afronta el nuevo siglo y necesita reorganizarse y modernizar sus estructuras, por lo que la evolución de las políticas internas constituye una prioridad. Esa evolución, tal y como plantea la Agenda 2000, debe hacerse en cuatro ejes: crear las condiciones de un crecimiento duradero que favorezca el empleo, hacer hincapié en el conocimiento y en las nuevas tecnologías, modernizar los sistemas de empleo y mejorar las condiciones de vida.

Para alcanzar estos objetivos en una Europa mayor, la cohesión económica y social, como define el Tratado de Ámsterdam, cobrará más importancia en la Unión. La necesidad de dar nuevos pasos hacia los precios del mercado mundial y a las ayudas directas a las rentas agrarias hace que se profundice en la línea de la reforma de la PAC de 1992 que ha supuesto un éxito considerable para los objetivos de la Unión, explicitando que “se hace cada vez más necesaria una política de desarrollo rural con todas las de la ley”.

El primer objetivo que se plantea muestra ya una contradicción que se aclarará cuando se analicen las medidas que plantea la Agenda 2000 y que a pesar de declarar en numerosos documentos, entre ellos el Tratado de Ámsterdam, el desarrollo sostenible como uno de los objetivos de la Unión y tener programas medioambientales que apuestan por el mismo como el gran objetivo, demuestran que lo que se persigue es el crecimiento como la propia Agenda define al primer objetivo, aunque le añade el calificativo de sostenible.

La mayor cooperación internacional, la mejora de las condiciones de funcionamiento de las pymes, el desarrollo de las redes transeuropeas en los ámbitos del transporte, la energía y las comunicaciones, que son prioridades de primer rango en este objetivo, quedan plasmadas en las iniciativas comunitarias LEADER y confieren una nueva actualidad al texto que sobre el futuro del mundo rural aprobó el Consejo en 1988.

Para sacar todos los beneficios posibles en términos de crecimiento, competitividad y empleo (que vienen a ser juntos el gran objetivo al que se sacrifican los demás) hay que potenciar el desarrollo y la circulación de las políticas de conocimiento (investigación,

innovación, educación y formación). La sociedad de la información que se ha convertido en un vehículo privilegiado para la educación, la formación y la cultura, supone un reto importante para la competitividad, por lo que hay que fomentar la creación de empresas que utilicen alta tecnología y que sean innovadoras y estimular el desarrollo de sectores tales como el del comercio electrónico y el audiovisual.

La base de la Agenda 2000, es claramente el libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo, retos y pistas para entrar en siglo XXI publicado en 1993. No se olvida de comentar este documento que los actuales sistemas de protección social deberían ser más favorables al empleo, con políticas que aumenten el índice de participación a través de nuevas formas de organización del trabajo, fomentando la movilidad y que respondan a la reestructuración informando y consultando apropiadamente a los trabajadores, mejorando su reintegración y estimulando el espíritu empresarial.

Finalmente se plantea la necesidad de realizar un esfuerzo especial para tener la certeza de que las ventajas derivadas del crecimiento económico podrán utilizarse para fomentar una sociedad más cohesionada e integradora. Se nombran menciona en este ámbito la salud pública y la seguridad de los alimentos, los retos medioambientales¹⁷, y la libre circulación de personas¹⁸.

La preparación de la Reforma

La reforma de los Fondos Estructurales de 1988 fue impulsada a través de la introducción de la cohesión económica y social en Acta Única Europea. El Tratado de la Unión Europea hizo de la cohesión uno de los tres pilares de la construcción europea, junto con la Unión Económica y Monetaria y el mercado único. Por último, la Resolución de Ámsterdam sobre crecimiento y empleo reafirma la prioridad que se debe conceder a

¹⁷ Lo que viene a demostrar una vez más que el desarrollo sostenible se defiende más como forma que como fondo, y sobre todo que es una política vertical, no claramente horizontal como a veces puede parecer por los documentos de la Unión Europea.

¹⁸ La presión demográfica inmigratoria hacia la Unión europea aumenta exponencialmente, y según los expertos no ha hecho más que empezar, lo que supone un importante reto.

la lucha contra el desempleo. Claramente, la prioridad política de la cohesión económica y social debe mantenerse.

En el Consejo Europeo de Madrid de 1995 fue presentada una nueva estrategia para la agricultura a largo plazo, estrategia que debería consolidar la iniciada en 1992 y profundar en la adaptación de la PAC a una estrategia global que ha de tener en cuenta las necesidades de las comunidades rurales europeas.

En noviembre de 1996 es presentada, en el primero Informe de Cohesión de la Conferencia de Cork, una nueva reforma para la política agraria. Este informe propone para la PAC una estrategia de orientación de precios para el mercado y defiende, por primera vez, el enfoque integrado y multisectorial del Desarrollo Rural para la valoración del potencial económico y de la riqueza ambiental de las zonas rurales. En este documento de conclusiones es por la primera vez propuesto el Desarrollo Rural (DR) como segundo pilar de la PAC.

La importancia que la Unión concede al mundo rural se ve teóricamente en el texto final de la Conferencia de Cork, celebrada en noviembre de 1996 y que abogaba por un mundo rural vivo, reconoce la peculiaridad cultural, económica y social del medio rural y la variedad de sus paisajes así como la posibilidad de los territorios rurales de llegar a ser competitivos, y parte de los nuevos retos a los que la PAC tendrá que hacer frente.

Aquellos que asistieron a esta conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural eran conscientes de la particular estructura cultural, económica y social del medio rural – hogar de la cuarta parte de la población y el 80% del territorio -, de su extraordinario mosaico de actividades y de su gran variedad de paisajes. Se afirma el convencimiento de que las zonas rurales y sus habitantes representan un activo real para la Unión Europea y tienen a su alcance la posibilidad de ser competitivos, ya que los ciudadanos europeos dan cada vez más importancia a la calidad de vida, en general, y a los problemas de calidad, salud, seguridad, desarrollo personal y ocio, en particular, y que las zonas rurales ocupan una posición privilegiada para responder a estos intereses y ofrecen un escenario para un modelo de auténtico desarrollo moderno de calidad.

Se parte de que la agricultura es y debe seguir siendo un punto de encuentro privilegiado entre el hombre y el medio ambiente y que los agricultores tienen un deber

que cumplir como administradores de muchos de los recursos naturales del medio rural, pero que, dado que su peso relativo sigue descendiendo, el desarrollo rural debe movilizar todos los sectores socioeconómicos del medio rural.

Admiten y reconocen que la política agrícola común tendrá que adaptarse a las nuevas realidades y retos que plantean la demanda y las preferencias del consumidor, la evolución del comercio internacional y la próxima ampliación de la Unión Europea; que continuará el proceso de sustitución del mantenimiento de los precios por las ayudas directas; y que la PAC y los agricultores tendrán que ser ayudados en el proceso de ajustes y recibir orientaciones claras para el futuro. Junto a esto se resalta la mayor aceptación de que goza la idea de una ayuda económica pública para el desarrollo rural, armonizada con una gestión adecuada de los recursos naturales y con el mantenimiento y mejora de la biodiversidad y la conservación del paisaje.

A partir de todo ello muestran su apuesta por fomentar de todas las formas posibles, la capacidad en el ámbito local de construir un desarrollo sostenible en las regiones rurales y a promover, de manera muy especial, iniciativas privadas y colectivas que tengan en cuenta la globalización de los mercados, para lo que hacen públicos diez puntos, que se han considerado como las conclusiones de la conferencia:

- **Prioridad rural.** El desarrollo sostenible pasa a ser una prioridad de la UE y un principio fundamental que sustente toda política rural en el futuro inmediato y tras la ampliación.
- **Enfoque integrado.** La política de desarrollo rural debe ser multidisciplinaria en su concepción y multisectorial en su aplicación, abarcando todos los sectores y todas las zonas rurales de la Unión. Debe respetar el principio de concentración mediante una diferente intensidad de cofinanciación a favor de las zonas más necesitadas. Además debe basarse en un enfoque integrado que englobe dentro de un mismo marco legal e instrumental el reajuste y desarrollo de la agricultura, la diversificación económica (especialmente a través de las pequeñas y medianas empresas y de los servicios rurales), la gestión de los recursos naturales, la mejora de las funciones medioambientales y el fomento de la cultural, el turismo y las actividades recreativas.

- **Diversificación.** Apoyo a las actividades económicas y sociales centrado en aportar los medios para el surgimiento de iniciativas privadas y colectivas que puedan autosostenerse, difundir los avances logrados en la tecnología de la información, fortalecer el papel de las ciudades pequeñas como parte integrante de las zonas rurales y factor de desarrollo fundamental, y fomentar el crecimiento de comunidades rurales viables y la renovación de los pueblos.
- **Sostenibilidad.** Fomentar un desarrollo rural que mantenga la calidad y la función de los paisajes rurales de Europa (recursos naturales, biodiversidad e identidad cultural).
- **Subsidiariedad.** Dada la diversidad de las zonas rurales de la unión, toda política de desarrollo debe ser lo más descentralizada posible y basarse en la asociación y cooperación entre todos los ámbitos interesados (local, regional, nacional y europeo). Es necesario hacer hincapié en una participación de todos, de abajo a arriba, que estimule la creatividad y la solidaridad de las comunidades rurales. El desarrollo rural tiene que nacer del ámbito local y ser dirigido por las comunidades rurales, dentro de un marco europeo coherente.
- **Simplificación.** Es necesario que la política de desarrollo rural, y de forma muy especial, sus aspectos agrícolas, se sometan a un proceso radical de simplificación en materia de legislación. Aunque debe evitarse en cualquier caso la renacionalización de la PAC¹⁹, es necesario lograr una mayor coherencia en lo que se hace actualmente por vías separadas, así como limitar la normativa comunitaria al campo de las disposiciones y procedimientos generales, introducir una mayor subsidiariedad en las decisiones y una más amplia descentralización en la aplicación de las políticas y, en general, disponer de una mayor flexibilidad en todos los ámbitos.
- **Programación.** Busca facilitar la implementación del desarrollo rural, que debe basarse en procedimientos coherentes y transparentes, a través de un programa único de desarrollo rural propio de cada región y un único instrumento de desarrollo rural sostenible.

¹⁹ Sin embargo, en los últimos documentos de la Agenda 2000, es ésto precisamente, la renacionalización de la PAC, lo que se está programando.

- **Financiación.** Estimular el uso de los recursos financieros locales para promover proyectos locales, particularmente del sector privado y técnicas de ingeniería financiera, reducir las limitaciones financieras de las PYME, promover la inversión productiva y diversificar las economías rurales. Busca aprovechar mejor las sinergias entre la financiación pública y privada, debiéndose favorecerse una mayor participación del sector bancario (público y privado) y de otros intermediarios financieros.
- **Gestión.** Impulsar la capacidad y la eficacia administrativa de las administraciones regionales y locales y de los colectivos locales facilitando, allí donde sea necesario, asistencia técnica, formación, mejores instrumentos de comunicación, cooperación, difusión de los resultados de la investigación y de la información e intercambio de experiencias a través de redes entre regiones y entre comunidades rurales de toda Europa.
- **Evaluación e investigación.** Reforzar el análisis de los resultados, evaluación y análisis para garantizar la transparencia de los procedimientos y el buen uso del dinero público y para estimular la investigación y la innovación, así como un debate público bien informado. Los interesados no sólo deben ser consultados en las tareas de concepción y aplicación sino que además han de participar directamente en las de seguimiento y evaluación.

La Conferencia de Cork muestra el interés de la Comisión por dar un papel cada vez más relevante al mundo rural al margen del ámbito agrícola, no obstante contando siempre con él considerándolo el pilar central de la vida rural. La Agenda 2000 es una concreción de esta declaración. Por ello dos son los ejes básicos de la Agenda: la política estructural y la política agrícola común.

La Agenda 2000

La Agenda 2000 establece un marco político coherente para el periodo 2000-2006 en los ámbitos de la política agrícola, la política regional y el presupuesto comunitario, el paquete fija las disposiciones financieras y establece las medidas que permitirán a la Unión hacer frente a los nuevos retos y a las nuevas oportunidades. Por lo que respecta

a la agricultura, la Agenda 2000 crea las condiciones adecuadas para que el sector agrícola y las economías rurales de la Comunidad prosperen en los años siguientes.

La Agenda 2000 tiene presente en todo momento que el comercio de productos agrícolas tiene una gran importancia para los agricultores de la Unión Europea, tanto en los mercados interiores como en los exteriores²⁰. Por lo que a estos últimos respecta, van ofreciendo nuevas posibilidades debido a la progresiva desaparición de las barreras comerciales, del mismo modo que la competitividad aumenta tanto en el Mercado interior como en el mundial dado el acercamiento de los precios de los productos agrícolas de la Unión Europea a los mundiales, competitividad que promueve la Agenda 2000 al introducir recortes de los precios de apoyo al mercado²¹, bajada de precios que se verá parcialmente compensada mediante los pagos de ayudas directas, contribuyéndose de esta forma a garantizar un nivel de vida justo para los agricultores.

Además de la política de precios la Agenda 2000 introduce una política de desarrollo rural global que reconoce el carácter multifuncional de la agricultura y que fomenta medidas para apoyar la economía rural en sentido amplio.

Resulta igualmente interesante referir que la Agenda 2000 tiene en cuenta la protección y mejora del medio ambiente. A este respecto ha de recordarse que la PAC fue creada en una época de déficit alimentario en Europa y que una de sus finalidades era incrementar la productividad. Pasados 40 años aparecen nuevas preocupaciones entre las que se cuentan cada vez en mayor medida la forma y las condiciones en las que se producen los alimentos y la relación que existe entre la actividad económica y el medio ambiente. En este sentido, y teniendo en cuenta que la agricultura abarca casi la mitad del suelo de la Unión Europea, los esfuerzos para minimizar la incidencia de la actividad económica sobre el medio ambiente habrán de dirigirse hacia la misma, aunque ha de tenerse igualmente en cuenta que ya desde el año 1992 la Comunidad venía incluyen los objetivos medioambientales en la PAC financiando métodos de producción agrícola respetuosos con el medio ambiente. La Agenda 2000 refuerza las disposiciones

²⁰ Las exportaciones de productos agrícolas representan aproximadamente el 7% del total de las de la Unión Europea.

²¹ Un 15% para los cereales, al igual que para la leche y los productos lácteos a partir de 2005, y del 20% para la carne de vacuno. Los recortes de precios contribuirán a un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda.

existentes en el ámbito de la PAC y la integra dentro de una política más amplia en favor del desarrollo rural (las medidas agroambientales son el único componente obligatorio de los programas de desarrollo rural que los Estados miembros presentan a la Comisión, pudiendo además estos hacer que los pagos únicos se vinculen al cumplimiento de los objetivos medioambientales, lo que se conoce como “cumplimiento cruzado”, pagos que podrán reducirse o incluso cancelarse en caso de incumplimiento)²².

Finalmente cabe hacer mención a la financiación de las reformas introducidas por la Agenda 2000: en virtud del acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea de 6 de mayo de 1999, el presupuesto de la PAC (excluyendo el desarrollo rural), se elevará a una media de 38,1 mil millones de € al año, para el período 2000-2006. Para el desarrollo rural, el presupuesto anual medio disponible se elevará a 4,3 mil millones de €. Por último, se dispondrá de 520 millones de € anuales para medidas de preadhesión para la agricultura y el desarrollo rural (programa SAPARD).

En definitiva con la Agenda 2000 las medidas agroestructurales y rurales experimentarán importantes cambios, en la medida en que los objetivos 5a) y 5b) desaparecerán y el FEDER se convertirá en la principal fuente de financiación. En primer lugar, se fusionarán todos los objetivos territoriales en los Fondos estructurales, a excepción del objetivo 1, en un nuevo objetivo 2. Por consiguiente, en este nuevo objetivo 2 se reunirán las medidas contra el declive industrial, las intervenciones urbanas, las medidas en las zonas rurales y las acciones en las zonas costeras dependientes de la pesca que no estén incluidas en las regiones menos desarrolladas de la UE (regiones del objetivo 1).

Las medidas agroestructurales y rurales a partir del año 2000 podrán materializarse de tres maneras diferentes:

- a) Dentro del objetivo 1 tradicional, a cargo del FEDER, integrándose las medidas con el resto de las acciones de los Fondos estructurales (entre dichas medidas cabe citar: ayudas a la inversión, apoyo a los agricultores jóvenes, formación, medidas a favor de la transformación y la comercialización, medidas a favor del desarrollo rural...).

²² Los pagos, que anteriormente se realizaban en función de las cabezas ganaderas, pasan a calcularse según las hectáreas y podrán supeditarse a criterios medioambientales.

- b) Dentro del sector rural del nuevo objetivo 2, como medidas de acompañamiento a cargo del FEDER, con el mismo contenido que en el caso del objetivo 1.
- c) Las medidas a cargo del FEDER que no estén vinculadas a un territorio, como por ejemplo: el régimen de prejubilación, las medidas agroambientales, las medidas forestales y las ayudas a favor de las zonas desfavorecidas.

No obstante, todas estas medidas deberán ser integradas con vista a su aplicación dentro de los programas regionales o rurales.

En vista de la evolución anterior, para que se desarrollen las iniciativas comunitarias (como instrumentos específicos de la política estructural de la Comunidad que la Comisión propone a los Estados miembro) es necesaria una tipificación del territorio europeo que permita la discriminación de los espacios rurales y de las zonas menos favorecidas, ya que éstos lugares serán el objeto de la mayor parte de los Fondos estructurales en los próximos años.

6.3.4. Los Fondos Estructurales en la actualidad: programación de las ayudas

Concluido el periodo de programación de los Fondos e Instrumentos Estructurales en diciembre de 2006, se han aprobado nuevos reglamentos para los fondos de la Política de Cohesión y se ha fijado una nueva dotación para el periodo 2007-2013, que alcanza en total, la cifra de 308.041 millones de euros (el 35,7% del presupuesto de la UE). De esta cantidad, España recibirá 35.217 millones de euros.

Durante el período 2000-2006, la política de cohesión de la Unión Europea se estructuraba entorno a tres objetivos:

- **Objetivo nº 1**, cuya finalidad es promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas cuyo PIB medio per cápita es inferior al 75% de la media de la Unión Europea. Dentro de este Objetivo se enmarcan los 2/3 de las intervenciones de los Fondos Estructurales y el mismo afecta aproximadamente a un 20% de la población total de la Unión Europea.
- **Objetivo nº 2**, cuya finalidad es apoyar la reconversión económica y social de las zonas con dificultades estructurales no incluidas en el Objetivo nº 1. Este Objetivo engloba como máximo al 18% de la población de la Unión Europea.

- **Objetivo nº 3**, cuya finalidad es apoyar la adopción de medidas de desarrollo de los recursos humanos en zonas no incluidas en el Objetivo nº 1, medidas como la modernización de los sistemas de educación, formación, empleo, etc.

Para alcanzar estos Objetivos se articularon los siguientes instrumentos:

- Fondos Estructurales: FEDER, FSE, FEOGA- Orientación e IFOP.
- Fondo de Cohesión.

Iniciativas Comunitarias: INTERREG III (Iniciativa financiada por el FEDER y que persigue la cooperación transfronteriza tanto a nivel transnacional como interregional), URBAN II (Iniciativa también financiada por el FEDER y referida a la política urbana que fomenta un desarrollo urbano sostenible mediante la revitalización económica y social de las ciudades y sus periferias), LEADER + (Iniciativa financiada por la Sección de Orientación del FEOGA y que promueve el desarrollo rural) y EQUAL (Iniciativa financiada por el FSE y que hace referencia a la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado laboral. Supone una novedad respecto al período anterior).

Para el período 2007-2013, la política regional comunitaria a través del FEDER, el FSE, y el Fondo de Cohesión, persigue la realización de 3 objetivos: “convergencia”, “competitividad regional y empleo” y “cooperación territorial europea” que sustituyen a los antiguos objetivos 1, 2 y 3 del período de programación 2000-2006²³, los tres objetivos de la política regional²³ se plasman en el siguiente:

1. Convergencia para acelerar la convergencia de las regiones y los Estados miembros y las regiones menos desarrolladas mejorando las condiciones que favorezcan el crecimiento y el empleo, objetivo financiado mediante el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión. Dentro de este objetivo se incluyen:

- Las regiones cuyo producto interior bruto (PIB) sea inferior al 75% de la media del PIB por habitante de la UE25.
- Las regiones “*Phasing-out*” que son aquellas regiones que, debido al efecto estadístico de la incorporación de los nuevos miembros de la UE, tienen un PIB

²³ Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006.

inferior al 75% de la media de la UE15 pero superior al 75% de la media de la UE25. Estas regiones recibirán una ayuda transitoria.

- Los Estados Miembros con acceso al fondo de cohesión, que son aquellos cuyo producto nacional bruto (PNB) por habitante es inferior al 90% de la media de la UE.

Este Objetivo afecta a 84 regiones como convergencia pura y a 16 dentro del objetivo *phasing out*, por lo que más de 170 millones de habitantes vivirían en regiones dentro de este Objetivo (Kaiser, 2008).

2. Competitividad regional y empleo, objetivo financiado a través del FEDER y del FSE y en el que se incluyen aquellas regiones que no tienen cabida en el anterior, menos desarrolladas, pretendiéndose incrementar su competitividad y empleo para lo cual se llevarán a cabo tanto programas de desarrollo como de inversión en la mejora y adaptación de la mano de obra. Se incluyen dentro de este Objetivo:

- Las regiones "*Phasing in*" o regiones de efecto crecimiento, que son aquellas incluidas en el Objetivo nº 1 durante el período 2000-2006 pero que en el nuevo período 2007-2013, por su propio desarrollo, cuentan con un PIB por habitante que excede del 75% de la media del PIB por habitante de la UE15 y de la nueva media de la UE25, por lo que ya no se encuentran cubiertas por el objetivo de convergencia.
- Las regiones no incluidas en el objetivo de Convergencia

La principal diferencia entre este Objetivo y el Objetivo nº 2 del período 2000-2006 es que ya no existe una distribución de la elegibilidad por zonas dentro de las regiones sino que es elegible todo el territorio de las regiones dentro del objetivo (Kaiser, 2008).

Dentro de este Objetivo son elegibles 168 regiones con más de 314 millones de habitantes, en las que se incluyen 13 regiones "*phasing in*" con 19 millones de habitantes.

3. Cooperación territorial europea, Objetivo financiado a través del FEDER y que persigue reforzar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional en los

ámbitos del desarrollo urbano, rural y costero, del desarrollo de las relaciones económicas y de la integración en redes de las PYMES. Dentro de este objetivo se consideran:

- Regiones fronterizas y grandes regiones de cooperación transnacional, según el programa.

Dos son los instrumentos mediante los cuales se financian los referidos objetivos²⁴:

- 1) El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el más importante de los Fondos Europeos en lo que a volumen presupuestario se refiere y que persigue tanto contribuir al desarrollo de las regiones más desfavorecidas como la reconversión de regiones industriales en declive a través de la financiación de infraestructural, ayudas a las PYMES, realización de proyectos de desarrollo local, etc. En el período 2007-2013 es el fondo que tiene capacidad de intervención en la financiación de materias pertenecientes a los tres objetivos definidos para el mismo.
- 2) El Fondo Social Europeo (FSE), a través del cual se intenta fomentar la integración social en el mercado de trabajo, prevenir y luchar contra el desempleo y favorecer la reinserción profesional de las personas sin empleo para lo cual financia acciones de formación, reciclado y creación de empleo así como sistemas de ayuda a la contratación y presta su apoyo a los planes de acción nacionales. En el período 2007-2013 financia acciones que se enmarcan en los Objetivos de Convergencia y de Competitividad regional y empleo, persiguiendo entre sus objetivos el pleno empleo, la mayor calidad en el trabajo así como la integración social, la disminución de disparidades entre los niveles territoriales en lo que a empleo se refiere, etc. para lo cual otorga prioridad, dentro del Objetivo Convergencia, a la

²⁴ El FEADER (Fondo Agrícola Europeo para el Desarrollo Rural) y el FEP (Fondo Europeo para la Pesca) ya no se consideran dentro de los Fondos Estructurales, quedando fuera de la Política Regional. El FEADER es un fondo específico separado del FEOGA (que pasa a denominarse FEGA para financiar el primer pilar de la PAC) y cuyos recursos se forman fundamentalmente con los de la acción Orientación del FEOGA, a los que se podrán añadir los procedentes de los fondos estructurales FEDER, FSE e IFOP. Por su parte el FEP es el nuevo instrumento de orientación de pesca en el marco de las perspectivas financieras de la Unión Europea para el período 2007-2013, que sustituye al Instrumento financiero de orientación de la pesca (IFOP).

mayor inversión en capital humano y a la mejora de la capacidad y eficacia de las instituciones²⁵.

También sirve como instrumento de financiación el Fondo de Cohesión (creado en 1994 con el objetivo de ayudar a los Estados miembros a reducir las disparidades económicas y sociales así como a estabilizar sus economías) mediante el cual se financia también el Objetivo de Convergencia durante el período 2007-2013 en materia de medio ambiente y de redes transeuropeas de transporte en España, Grecia y Portugal así como en los doce nuevos Estados miembros incorporados en las dos últimas ampliaciones. Este Fondo pasa a enmarcarse dentro de la programación, aplicándosele las mismas reglas de gestión y centros que a FEDER y FSE, es decir, pasa a gestionarse a nivel de proyecto a gestionarse como programa operativo.

Condiciones de financiación y reparto financiero por parte de los Estados Miembros:

Los Fondos deben elegir las prioridades de la Unión Europea en lo referente a la promoción de la competitividad y la creación de empleo. La Comisión y los Estados miembros cuidan de que se carguen a estas prioridades un 60% de los gastos de todos los Estados miembros para la "Convergencia" y un 75% para la "Competitividad y empleo", por lo tanto, podemos decir que entre 2007 y 2013, la política de cohesión utiliza el 35,7% del total del presupuesto europeo.

La Comisión distribuye anualmente a cada Estado miembro, en función de los siguientes parámetros: población elegible, prosperidad nacional y regional y tasa de desempleo y, seguidamente, cada Estado distribuye los créditos por región, teniendo en cuenta el punto de vista geográfico.

El máximo de co-financiación para cada objetivo será:

- Convergencia: entre el 75% y el 85%.
- Competitividad y empleo: entre el 50% y el 85%.
- Cooperación europea territorial: entre el 75% y el 85%.
- Fondo de Cohesión: el 85%.

²⁵ Reglamento (CE) nº 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1784/1999.

Los nuevos Estados-miembros recibirán ayudas un 166% superior a las del periodo anterior, mientras que la Europa de los 15 recibirá una ayuda del 30% inferior.

Señalar por último que la actual situación de crisis económica que está afectando de manera muy importante a la UE ha planteado la posibilidad de que se congelen los Fondos Estructurales a aquellos países que sobrepasen los límites de déficit. Pero, tal y ha asegurado Johannes Hahn, comisario europeo de Política Regional, esta sería una “medida de último recurso” que no supondrá en ningún caso una “contradicción” con el objetivo prioritario de ayudar al desarrollo de las regiones.

Programación de las ayudas

La Política Regional que regirá para el período 2007-2013 se ha reformado con una visión más integrada, simplificando los procedimientos y apostando por una mayor participación de los actores involucrados, de acuerdo con los principios y las prioridades que se acaban de describir.

Para el período considerado, el presupuesto total alcanza los 308.041 millones de euros, siendo los países que reciben en términos absolutos mayor parte de las acciones estructurales son los que habían recibido en el período anterior a excepción de Irlanda. Dentro de ellos destaca la continuidad de España, Grecia y Portugal, además de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido. De los países incorporados en 2004 y 2007, destacan Polonia, República Checa, Hungría, Rumania y Eslovaquia, mientras que la ayuda hacia los demás es menos significativa en términos del presupuesto global. Sin embargo, al comparar los montantes de los fondos recibidos con el PIB de los respectivos países, destaca que las ayudas recibidas por los nuevos miembros representan proporciones más importantes del PIB que lo que éstas representan para los países de la UE-15 (a excepción de Portugal, con el 2% de su PIB).

Para el funcionamiento de los Fondos Estructurales se distinguen las siguientes etapas:

- 1) El presupuesto de los Fondos Estructurales y las normas de base de su utilización son decididos por el Consejo y el Parlamento Europeo, tomando como base una propuesta de la Comisión Europea.

- 2) La Comisión propone, en cooperación con los Estados miembros, las Directrices estratégicas comunitarias para la cohesión, fundamentales para la política.
- 3) Cada Estado miembro prepara un Marco de referencia estratégico nacional (MREN) y los Programas Operativos (PO).
- 4) La Comisión aprueba el MREN, así como los PO, que presentan las prioridades del Estado y la forma de gestionar su programación.
- 5) Tras la decisión de la Comisión sobre los programas operativos, es al Estado miembro y a sus regiones a los que corresponde la tarea de aplicar los programas seleccionando los proyectos que se llevarán a cabo anualmente, procediendo a controlarlos y evaluarlos.
- 6) La Comisión compromete los gastos para permitir al Estado poner en marcha los programas, paga los gastos certificados por el mismo, participa en su seguimiento y junto con los Estados presenta informes estratégicos.
- 7) La Comisión paga los gastos certificados por el Estado miembro.
- 8) La Comisión participa en el seguimiento de cada programa operativo conjuntamente con cada Estado.
- 9) La Comisión y los Estados presentan informes estratégicos a lo largo de la programación 2007-2013.

6.3.5. Otros instrumentos de política regional

Para este mismo período se han puesto en marcha nuevas iniciativas en materia de política regional, destinadas a ayudar a los Estados miembros a utilizar con mayor efectividad los Fondos Estructurales y de Cohesión:

- **Jaspers** (Asistencia conjunta para el apoyo de proyectos en las regiones europeas), está diseñada para proporcionar asistencia técnica para mejorar la preparación de proyectos elegibles de apoyo directo de los Fondos Estructurales y de Cohesión europeos y para ayudar a los Estados Miembros a utilizar la financiación europea rápida y eficazmente.
- **Jeremie** (Asistencia conjunta para el apoyo de proyectos en las regiones europeas), permitirá a los Estados miembros y a las regiones europeas emplear una parte de sus fondos estructurales para obtener un conjunto de instrumentos que se

conciben específicamente para sostener micro y pymes en regiones europeas para el próximo período de programación 2007-2013.

- **Jessica** (Apoyo europeo conjunto a la inversión sostenible en áreas urbanas), tiene como objetivo ayudar a las autoridades de los Estados Miembros a explotar los mecanismos de ingeniería financiera para apoyar la inversión en el desarrollo urbano sostenible en el contexto de la política de Cohesión y a proporcionar nuevas oportunidades a las autoridades gestoras responsables de la próxima generación de la política de cohesión.

6.3.6. El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)

Su objetivo es contribuir a la promoción de un desarrollo rural sostenible en toda la UE como complemento de las políticas de apoyo al mercado y a los ingresos aplicados en el marco de la política agrícola común, la política de cohesión y la política pesquera común. Para el período 2007-2013 las estrategias comunitarias de desarrollo rural al amparo de este Fondo se centran en tres ámbitos:

- La economía agroalimentaria.
- El medio ambiente.
- La economía y la población rurales en sentido amplio.

Por su parte los programas de desarrollo rural se articulan en torno a cuatro ejes:

- Eje 1: aumento de la competitividad en los sectores agrícola y forestal.
- Eje 2: mejora del medio ambiente y del entorno rural.
- Eje 3: calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural.
- Eje 4: es el denominado Eje LEADER, basado en la experiencia de la Iniciativa Comunitaria LEADER que introduce la posibilidad de enfocar el desarrollo rural desde el potencial endógeno.

6.3.7. Fondo Europeo de Pesca (FEP)

El Fondo Europeo de la Pesca (FEP), está concebido para garantizar la viabilidad del sector europeo de la pesca y la acuicultura contribuyendo al objetivo de adaptar la flota pesquera para hacerla más competitiva y fomentando medidas para proteger y

fortalecer el medio ambiente. Del mismo modo proporciona apoyo a las comunidades más afectadas por una posible reestructuración para que diversifiquen su base económica. Sus cinco ejes prioritarios de actuación son:

- Medidas a favor de la adaptación de la flota pesquera comunitaria.
- Acuicultura, pesca en aguas interiores, transformación y comercialización.
- Medidas colectivas.
- Desarrollo sostenible de las zonas costeras dedicadas a la pesca.
- Asistencia técnica.

7. LA INICIATIVA COMUNITARIA DE DESARROLLO RURAL “LEADER”

La aplicación del enfoque de la Unión Europea sobre el mundo rural se plasma claramente, además de en los fondos estructurales, en la Iniciativa Comunitaria LEADER (Liaison entre actions de développement de L'économie rurale – Relación entre actividades de Desarrollo de la Economía Rural) cuyo fundamento era llevar a cabo un programa destinado a demostrar la validez del nuevo enfoque de desarrollo rural en la dimensión socioeconómica y también en la dimensión ambiental. Así el objetivo principal que persigue la Iniciativa Comunitaria LEADER es dinamizar las áreas rurales, sobre todo los territorios más desfavorecidos.

El ámbito de actuación del LEADER está en función de si la zona es considerada objetivo 1, 2 o 5b. Son consideradas objetivo 1 las regiones menos desarrolladas que padezcan dificultades graves en materia de renta, empleo, infraestructuras y sistemas de producción, objetivo 2 aquellas afectadas por políticas de reconversión económica y social y objetivo 5b los ámbitos rurales que no pudiesen enmarcarse dentro del objetivo 1 ni 2. Las acciones más importantes en términos económicos corresponderían al Objetivo 1 seguidas por el Objetivo 2.

A lo largo de este capítulo se van a exponer las características fundamentales de la Iniciativa Comunitaria LEADER: LEADER I, LEADER II, LEADER + y Eje 4 LEADER en FEADER, siguiendo los tres ejes fundamentales que guían estas iniciativas de desarrollo planificadas desde arriba pero que buscan el desarrollo de los espacios y de las poblaciones rurales desde la participación de ésta en el diseño y ejecución del futuro que desean.

LEADER defiende e implementa un desarrollo endógeno e integrado, para lo que plantea objetivos claros que se han ido mejorando en las diversas fases.

7.1. BASES DE LA FILOSOFÍA LEADER

La IC LEADER surge a principios de la década de los 90 como un nuevo enfoque de desarrollo rural, con carácter demostrativo, que busca, con la realización de acciones concretas, ser un proceso de desarrollo local duradero percibido como un proceso ascendente el cual debe ser producto de los recursos locales valorados y transformados, a partir de las iniciativas de los protagonistas económicos y completado con apoyo exterior. Para ello se requieren acciones económicas dirigidas al mercado que necesitan ser acompañadas de acciones culturales y sociales para que la población asuma su propio desarrollo.

Esta iniciativa implantada por la Unión Europea en las regiones rurales deprimidas es un modelo de política de desarrollo local que en una perspectiva de desarrollo sostenible, se puede decir que busca tener en cuenta las oportunidades y restricciones internas al territorio rural resultantes de agentes ambientales, económicos, sociales y culturales ligadas a la historia del territorio, bien como las oportunidades y restricciones externas provenientes de la apertura de las economías locales.

Para obtener este efecto dinamizador de las áreas rurales, LEADER propone fomentar soluciones innovadoras de desarrollo que tengan un valor demostrativo, es decir, que puedan servir de modelo a otras zonas rurales. Por estos motivos desde LEADER se apostará por actividades alternativas a las agrarias tradicionales a partir de un criterio de diversificación económica que permita potenciar las iniciativas locales y las posibilidades endógenas del territorio, constituyéndose en un método y una filosofía de trabajo que se basa en las siguientes especificidades (Figura 7.1):

1. **Enfoque Territorial**, consistente en definir una política de desarrollo a partir de las realidades, fuerzas y debilidades específicas de una determinada zona que tiene en esta Iniciativa una unidad territorial rural con cierta homogeneidad, caracterizada por una cohesión social interna, una historia y tradiciones comunes y un sentimiento de identidad compartida, teniendo en cuenta los recursos particulares de cada región a la hora de buscar soluciones a los problemas específicos de cada territorio, lo cual implica diseñar y gestionar una estrategia de desarrollo coherente con las potencialidades del misma, actividad que desarrollan

los Grupos de Acción Local (GAL), que son considerados otra de las piezas claves dentro del método LEADER.

2. **Enfoque Ascendente**, consistente en la participación de los agentes locales en todo lo referente a las políticas de desarrollo, tanto en la búsqueda de soluciones como en la toma de decisiones. Se persigue la implicación de los agentes locales: la población en su conjunto, los grupos de interés económico y social, así como las instituciones públicas y privadas representativas.

La participación puede darse en diferentes etapas del programa (antes de la definición del plan, durante la realización, o tras sus conclusiones); puede estar garantizada por la participación directa o por medio de representantes de intereses colectivos.

Para que sea eficaz, el enfoque ascendente tiene que ser aplicado en un territorio relativamente pequeño, donde los habitantes se conozcan, puedan reunirse fácilmente y puedan tener la ocasión de participar en la toma de decisiones. Por lo tanto, está estrechamente ligado al enfoque territorial.

El enfoque ascendente es una alternativa a los enfoques tradicionales en lo que se refiere a la toma de decisiones, ya que éstos últimos suelen ser esencialmente descendentes. Es un método para identificar las decisiones más convenientes mediante consultas a los grupos de interés pertinentes, a nivel local.

Si partimos de la base que los territorios rurales disponen de recursos diferenciados y que tienen problemas diferentes, conviene elaborar medidas adaptadas a cada caso: entonces, la toma de decisiones centralizada resulta inadaptada y/o insuficiente, ya que no puede adaptarse a las particularidades de cada zona.

La toma de decisiones local y participativa es, por lo tanto, un medio estratégico para reconocer la existencia de diversas necesidades en materia de política rural. Si este enfoque sirve para descubrir nuevas ideas, es útil aplicarlo desde la etapa del diagnóstico y de la elaboración del programa de innovación rural.

Un segundo motivo es el hecho de que la toma de decisiones participativa puede garantizar, cuando funciona eficazmente, una amplia y equitativa representación de todos los grupos de interés, ofreciendo de este modo la oportunidad de

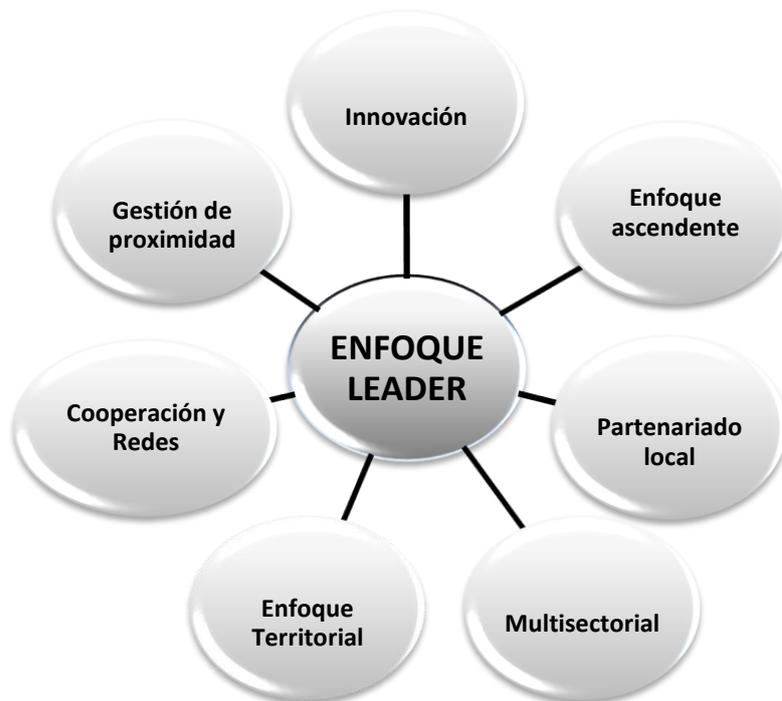
alcanzar el consenso, de resolver conflictos y de favorecer nuevos vínculos entre sectores y grupos.

La adopción del enfoque ascendente implica la delegación del poder de decisión a nivel local, antes que a otros niveles de gobernabilidad. Este tipo de enfoque puede conllevar una mayor eficacia, más flexibilidad en materia de desarrollo rural, descentralización (principio de subsidiariedad) y un mayor consenso a nivel local.

3. **El Grupo de Acción Local** (Partenariado Local) como un conjunto de agentes públicos y privados asociados y que se identifican con una estrategia común y un plan de acción local para el desarrollo del territorio LEADER. Son grupos constituidos con el objetivo de revitalizar económica y socialmente las zonas de actuación y para lograrlo los GAL aglutinan a un conjunto de interlocutores representativo de los diferentes sectores socioeconómicos locales con el fin de identificar un estrategia común de desarrollo adaptada a las características del territorio y acciones innovadoras necesarias que serán financiadas por las subvenciones procedentes de los fondos públicos con autonomía local y que el GAL gestiona.
4. **La Innovación** que hace referencia al carácter novedoso de las acciones como nuevas formas de valorar los recursos locales que resulten interesantes para el desarrollo local y que hasta entonces no formaban parte de las restantes políticas de desarrollo, acciones que den nuevas respuestas a las debilidades y a los problemas de las zonas rurales, incluyendo la creación de un nuevo producto, de un nuevo procedimiento, de una nueva forma de organización o de un nuevo mercado. La innovación está igualmente incluida en el carácter demostrativo de la Iniciativa y en su colocación en red consistente en la difusión de la información para que otros grupos interesados puedan inspirarse en los resultados obtenidos y así poder realizar proyectos en común, de forma que el carácter innovador de las acciones promovidas por unos beneficiarios puedan aportar un valor añadido a otras posibles intervenciones. De esta forma se trata de buscar nuevas soluciones a problemas a las que además se les pide transferibilidad hacia otras zonas.

5. **Enfoque Integral y Multisectorial** que implica que las acciones y proyectos previstos en los planes de acción local han de estar relacionados y coordinados en un conjunto coherente.
6. **La financiación y la gestión de proximidad**, que supone que es el GAL el encargado de aplicar la IC LEADER, siendo quien decide qué promotores de proyectos son los beneficiarios finales de la subvención.
7. **La Organización en Red y la cooperación Transnacional**, que facilita el intercambio, el estableciendo de contactos con grupos, con experiencias y resultados con el objetivo de poner en común conocimientos y asociarse en proyectos comunes incluso con grupos de otros países. La cooperación entre territorios rurales de diferentes países puede servir tanto para activar una idea innovadora como para rematar un proyecto de desarrollo madurado a nivel local.

Figura 7.1: El enfoque LEADER



Fuente: Elaboración Propia

7.2. ETAPAS DE LEADER

La publicación en 1988 de “El Futuro del Mundo Rural” por parte de la Comisión de las Comunidades Europeas (CCE) constató la inquietud y preocupación de se produjesen rupturas económicas y sociales graves en el seno de la Comunidad, alertando así de la necesidad de conservar “un modelo europeo de desarrollo rural” basado en la promoción de la pequeña empresa familiar y en un ordenamiento equilibrado del territorio. El mismo documento afirma que la Comunidad disponía ya de numerosos instrumentos de orden financiero y político que permitirían una intervención en el proceso de desarrollo rural, pero “es forzoso reconocer que eran a veces mal adaptados, mal coordinados y no siempre coherentes. (...) La Comunidad ha intervenido de forma dispersa en el mundo rural con una serie de medidas que podían tener impacto en el desarrollo pero que en la mayor parte de los casos, no proseguirían de modo sistemático y específico ese objetivo” (CCE, 1988: 90).

Para reforzar la política de Desarrollo Rural y contribuir a que las poblaciones rurales descubrieran mejores formas de ayudarse a sí mismas, se formuló la Iniciativa Comunitaria LEADER I en 1990 con la pretensión de ser una estrategia innovadora de desarrollo rural de carácter experimental y demostrativo cuyo objetivo general era mejorar las posibilidades de desarrollo de las áreas rurales, apoyando directamente las iniciativas colectivas e individuales de desarrollo emprendidas por las comunidades locales.

7.2.1. LEADER I

La primera fase de esta Iniciativa Comunitaria, LEADER I, se articuló para el periodo de 1991 – 1994, aunque se prolongó hasta 1995, dotada con 400 millones de euros y abarcó 217 territorios en toda la Unión Europea, 20 de ellos en Portugal y 52 en España, aunque ha de señalarse que la Terra Fría (distrito de Bragança) y Aliste, Tábara y Alba (provincia de Zamora) quedaron fuera de esta primera fase de LEADER.

Esta iniciativa fue destinada a zonas rurales incluidas dentro de los objetivos 1 y 5b del artículo 1 del Reglamento 2052/88 del Consejo, de la Reforma de los Fondos Estructurales que corresponden al 55% de todo el territorio de la Comunidad.

Las zonas seleccionadas para la aplicación de esta Iniciativa deberían ser homogéneas en lo que respecta a las potencialidades de desarrollo, tener una población entre 5000 y 100 000 habitantes y no incluir zonas urbanas.

Cada Estado Miembro debería designar un organismo competente a nivel nacional que funcionaría como intermediario entre la CE y los organismos locales, los GAL, que son dotados de apoyo financiero a través de la presentación del PAL (Plan de Acción Local). Estos grupos deberían tener en cuenta algunos de los principios básicos que orientan la intervención comunitaria referidos en diversos textos:

- Participación activa de todas las partes interesadas a nivel local, regional, nacional y comunitario.
- Subsidiariedad como principio según el cual la intervención de la comunidad solo es requerida cuando se trate de tareas a las que la misma puede dar soluciones más eficaces que los Estados Miembros actuando aisladamente.
- Adicionalidad, la cual significa que la asistencia comunitaria consiste en complementar y no sustituir las financiaciones nacionales.

Pero los temas claves en los que se centró esta primera fase del LEADER fueron: territorio, partenariado y trabajo en red. Es decir, el modelo de desarrollo que proponía estaba basado en los aspectos siguientes:

- a) Escala local o subregional: ámbitos geográficos relativamente reducidos con una población inferior a 100 000 habitantes;
- b) Enfoque integral y endógeno centrado en la necesidad de valorar el conjunto de los problemas que afectan a la zona;
- c) Valor demostrativo del proyecto de manera que fuese aplicable en otras zonas de características similares;
- d) Participación de la población afectada tanto en la elaboración del proyecto como en la toma de decisiones. La participación colectiva se garantiza a través de los GAL y de los agentes colectivos y privados del medio rural.

Todos estos principios estaban en la estrategia global de desarrollo y en los Programas de Acción Local presentados por los Grupos de Acción Local, concretamente en las iniciativas dinamizadoras del desarrollo endógeno que se propusieron.

Se pretendió poner en vigor soluciones innovadoras de carácter ejemplar para el conjunto de las 217 zonas rurales, asegurando la mejor integración posible entre las acciones sectoriales, acordándose la denominación de Programa para el conjunto de los 217 territorios asociados a las iniciativas de acompañamiento de la red y Proyecto al conjunto de las operaciones conducidas por un GAL (Campagne, 1994: 7). Estas operaciones deberían ser estructuradas en siete ejes (Medidas) de actuación:

1. Asistencia Técnica al Desarrollo Rural
2. Formación Profesional y Ayuda al Empleo
3. Promoción del Turismo Rural
4. Pequeñas empresas artesanales y servicios locales
5. Valorización y Comercialización de productos locales
6. Otras medidas (culturales...)
7. Funcionamiento y equipamiento del GAL

Las cifras globales básicas del LEADER I (LEADER Magazine, 1992) son: Participación Comunitaria 442 millones de ecus; Inversión total de la Iniciativa Comunitaria LEADER I 154 697 000 ecus; Superficie total abarcada 364 057 km²; Nº de personas afectadas 11 424 000 habitantes; Nº de GAL LEADER I 217; Superficie media de una zona LEADER I 1 658 km²; Población media de una zona LEADER I 52 889 habitantes; Densidad media de población 31,4 Hab./km².

Dentro de los efectos de esta primera fase de la Iniciativa Comunitaria LEADER pueden destacarse las siguientes enseñanzas:

- a) La amplia participación de la población motivada por la amplia movilización de todos los agentes locales;
- b) La aparición de múltiples innovaciones tanto en los métodos de fomento y acompañamiento del Desarrollo Rural como en el contenido de los proyectos llevados a cabo;
- c) La mayor identificación de la población con su región;
- d) La mejora de los servicios y la diversificación de las economías locales;

- e) La consideración del medioambiente como eje estratégico del desarrollo local;
- f) La movilización acentuada de capitales privados, que ha tenido un efecto multiplicador de las ayudas públicas.

LEADER I ha propiciado el funcionamiento de una red europea de Desarrollo Rural que aportó conciencia a los agentes locales de una dimensión europea de sus problemas; la divulgación de métodos de desarrollo local integrado; el aprendizaje mutuo a través de transferencia de experiencias e innovaciones y ha permitido sobre todo la cooperación transnacional entre zonas rurales en proyectos concretos.

De un modo general se puede decir que LEADER aportó al mundo rural el inicio de la recuperación de la confianza en el futuro del desarrollo rural y a todos, una sensibilización para la importancia de seguir un enfoque global del Desarrollo Rural. La Comisión Europea lo asume como vital e imprescindible para el mundo rural y en junio de 1994 autoriza la segunda fase del LEADER - LEADER II.

7.2.2. LEADER II

LEADER II fue puesto en marcha en 1994, para el período comprendido entre 1994 y 1999, manteniendo las especificidades anteriores y generalizando el enfoque de LEADER I, concediendo particular importancia al carácter innovador de los proyectos. Esta segunda etapa acentuó la necesidad de multiplicar los cambios de experiencias y difusión del saber-hacer local y de incrementar la cooperación transnacional. El LEADER II abarcó cerca de 800 territorios, de los cuales 48 en Portugal y 132 en España, y tuvo un presupuesto de 1400 millones de Euros.

Los grandes objetivos de LEADER II son la continuidad con LEADER I en el apoyo de las iniciativas locales ejemplares de Desarrollo Rural; el apoyo a operaciones innovadoras de demostración y transferibles que ilustren las nuevas vías que puede seguir el desarrollo rural; la multiplicación de los intercambios de experiencias y la transferencia de conocimientos específicos a través de una red europea de desarrollo rural y el apoyo a proyectos de cooperación transnacional que surjan de los agentes locales de las zonas rurales y traduzcan su solidaridad.

En este sentido LEADER II procuró mantener la innovación y el efecto de demostración de las acciones como criterios de elegibilidad de los proyectos que se estructuraron en las siguientes aéreas y respectivas sub-áreas:

1. Apoyo Técnico al Desarrollo Rural;
2. Formación Profesional Especifica y Apoyos a la Contratación;
3. Apoyo a la Diversificación de las Actividades Económicas;
4. Valoración y Comercialización de Productos Agrícolas, Silvícola y Pesca Local;
5. Preservación y Valorización del Ambiente Natural y de la Calidad de Vida;
6. Acciones en Cooperación;
7. Otras;
8. Funcionamiento del GAL.

Un factor esencial para el seguimiento de los objetivos definidos fue el Observatorio Europeo que la Asociación Europea de Información sobre Desarrollo Local que colocó en red los territorios LEADER, facilitando el cambio de experiencias y la difusión de la información, fomentó la cooperación internacional y el aprendizaje mutuo entre los grupos LEADER.

Una vez más las diversas entidades – GAL - gestionaran el programa y la respectiva subvención, durante un período de 4 años con la ayuda de la ya referida Comisión Nacional de Gestión de la Dirección General de Planeamiento y Administración. LEADER II se aplica en las zonas rurales de las regiones que pueden optar a las ayudas de los objetivos 1 y 5b, es decir, actúa sobre los ámbitos comarcales en aquellos medios rurales con mayores dificultades de desarrollo socioeconómico, baja densidad poblacional, envejecimiento y bajo nivel económico. No obstante un máximo de un 10% de los créditos de esta iniciativa correspondientes a las zonas 5b, podrán dedicarse a zonas limítrofes que no pueden optar a las ayudas.

Los beneficiarios de la participación financiera de LEADER II son dos los GAL como conjunto de interlocutores públicos y privados que establecen una estrategia común y medidas innovadoras para el desarrollo de un territorio rural con una dimensión local (menos de 100.000 habitantes) y los agentes colectivos públicos o privados del medio rural.

Las medidas subvencionables del LEADER II se presentan en cuatro áreas:

1. **Adquisición de competencias:** Esta medida abarca acciones como diagnóstico del territorio, motivación y formación de la población para una participación activa en el proceso de desarrollo, elaboración de una estrategia y logro de financiación.
2. **Programas de innovación rural:** Dichos programas demostrativos y transferibles son llevados a cabo por los GAL o por otros agentes colectivos. Se caracterizan por un fuerte componente de innovación. Estos programas de innovación rural tienen un carácter plurianual y pueden abarcar un conjunto de medidas variadas. La innovación es un componente fundamental en la Iniciativa Comunitaria LEADER II, razón por la cual a la misma se dedicará un Capítulo específico más adelante.
3. **Cooperación transnacional:** El objetivo de dicha cooperación es facilitar la concepción y la realización de proyectos comunes por parte de grupos y otros agentes locales que pertenezcan al menos a dos Estados Miembros.

La cooperación transnacional LEADER II se concibe como un “plus”. No es obligatoria porque los proyectos transnacionales pueden ser complejos y difíciles de aplicar, pero se propone a los grupos que participen en ella si desean reforzar su acción local, que es el objetivo permanente de LEADER.

En la ejecución de su proyecto de desarrollo, lógicamente los grupos dieron prioridad a la acción puramente local (organización de la cooperación, búsqueda de los puntos fuertes y débiles del territorio, definición de las medidas necesarias, etc.), lo que explica que la cooperación transnacional LEADER II tuviera un comienzo bastante lento. No obstante, se aceleró el ritmo y la cooperación se convirtió en 1998-99 en una dimensión principal del programa LEADER II: en septiembre de 1999, casi la mitad de los beneficiarios de la Iniciativa tomaban parte al menos en uno de los 280 proyectos transnacionales que por entonces recibían financiación de la Comisión Europea.

La cooperación transnacional sirve fundamentalmente para:

- Aprovechar las similitudes: algunos proyectos de cooperación tienen lugar entre grupos que disponen de la misma ventaja, en torno a la cual desean poner en práctica actividades comunes. Puede tratarse de una característica geográfica, una producción específica, una baza cultural o un contexto histórico común.

- Aprovechar las complementariedades: en otros casos la cooperación transnacional se orienta a asociar territorios que dispongan de ventajas complementarias. Puede tratarse de ventajas geográficas, complementariedades naturales o dominio de conocimientos especializados complementarios.
- Búsqueda de “masa crítica”: alcanzar una “masa crítica” es sin duda el objetivo más frecuente que los grupos de acción local persiguen a través de la cooperación transnacional: en efecto, por lo general los territorios rurales disponen tan sólo de un “stock” limitado de recursos que no les permite resolver solos determinados problemas o aprovechar cierto potencial de manera óptima. Por el contrario, si unen sus fuerzas, estos territorios pueden superar estas limitaciones y alcanzar resultados que, de otro modo, serían inalcanzables.

Mediante esta cooperación la experiencia de la asociación local, acompañada de varios éxitos en el plano transnacional, pretende demostrar que existe una auténtica “cultura de la cooperación”, y la asociación se convierte en una orientación estratégica fuerte, aplicada a diferentes niveles de intervención.

También en el plano local, algunos grupos tratan de “divulgar” las ventajas de la cooperación más allá de sus interlocutores directos; así, se ocupan simultáneamente de varios proyectos de cooperación en los que participan diversos grupos de agentes de su territorio. El grupo LEADER se convierte de esta manera en una especie de agencia local que facilita el acceso a nivel transnacional a los agentes del lugar (empresas, asociaciones, etc.). Éstos inician cooperaciones con ayuda del GAL, que les proporciona asistencia técnica (búsqueda de interlocutores, acceso a procedimientos de financiación, etc.) sin participar él mismo en la realización del proyecto.

De este modo, todo el territorio se abre a la cooperación, todo el territorio se ve inundado por un flujo de conocimientos especializados o generales, etc. procedentes del exterior. El territorio rural se sitúa así dentro de un mundo global, en el que el factor local es una ventaja y no una limitación; la diferencia se

convierte en una riqueza que se debe poner de relieve y no en un problema que se debe resolver “normalizando” las producciones y los territorios.

Conviene destacar que el Observatorio Europeo LEADER (2001) menciona expresamente un proyecto de cooperación transnacional que será objeto de estudio en esta tesis como proyecto cultural y patrimonial²⁶: se trata del proyecto transnacional de la ruta de palomares tradicionales, respecto del cual señala que los palomares tradicionales, abundantes a lo largo de la frontera entre España y Portugal, son obras de arte popular en vías de abandono. Su dispersión hace que, considerados individualmente, no representen ningún interés turístico ni económico en particular. Sin embargo, esos recursos “enclavados” en territorios aislados están impregnados de historia y de significación. Hacer el inventario de estos palomares y valorizarlos creando rutas de interés turístico y valorizando la paloma en la gastronomía local gracias al fortalecimiento de controles de calidad en el proceso de transformación, es el objetivo de cuatro grupos LEADER socios de Castilla-León (España) y de un GAL de Tras-Os-Montes (Norte de Portugal).

4. **Red europea de desarrollo rural:** Los diferentes componentes de LEADER II se articulan en torno a una red europea de desarrollo rural que constituye para todos los agentes públicos y privados participantes un instrumento permanente de intercambio de realizaciones, logros, experiencias y conocimientos específicos. Dicha red es animada por el Observatorio Europeo LEADER gracias a los diversos instrumentos y servicios siendo la principal misión del Observatorio analizar y divulgar las innovaciones suscitadas por LEADER II.

Cuatro son las principales enseñanzas que aportaría el LEADER II:

- a. La creación, puesta en funcionamiento y consolidación de tejidos asociativos, tanto económicos como sociales.
- b. La sensibilización y dinamización de la población y la implicación de colectivos.
- c. La comercialización de productos y la promoción del turismo valorando los recursos naturales y culturales.
- d. La introducción de una cultura de planificación estratégica en las Comarcas.

²⁶ En su informe “La cooperación transnacional en el Marco de LEADER II”. Cuaderno de Innovación nº 11.

En definitiva, la estrategia de desarrollo que propone LEADER permite:

- Crear lazos, favorecer la participación ciudadana y enriquecer la democracia participativa, sobre todo gracias a la construcción de GAL;
- Encontrar con frecuencia un equilibrio entre la autonomía de acción y el necesario rigor de gestión, sin que este suponga una traba para las iniciativas locales;
- Adaptar de forma más adecuada las funciones de los diferentes niveles (local, regional, nacional, europeo);
- Conjugar la diversidad de culturas e iniciativas con la cohesión global;
- Echar por tierra los esquemas tradicionales en materia de desarrollo demostrando entre otras cosas el papel esencial de la inversión inmateral;
- Utilizar esta estrategia asociativa y territorial para combatir el paro desde una perspectiva a largo plazo.

A pesar de todos los cambios positivos introducidos por la Iniciativa Comunitaria LEADER, la misma cuenta también con dificultades derivadas del hecho de que se encuadra en un contexto legislativo, administrativo, institucional y financiero que suele estar mal preparado para las propuestas que se plantean.

Concretamente las dificultades que LEADER suele encontrar a nivel local son las que pueden derivarse de las propias características de las zonas rurales: el insuficiente nivel de preparación de los agentes sociales, mentalidades inadaptadas, deficiencias estructurales, densidad de población muy baja, carencia de infraestructuras de base, ausencia de jóvenes...

En el contexto institucional local también existen dificultades que hacen referencia a la falta de coordinación con otros programas a veces considerados como competidores, de coherencia a la hora de llevar a cabo las intervenciones tanto materiales como inmateriales gestionadas por los GAL y por las demás instituciones locales y regionales y reticencias de las estructuras locales. En este ámbito una de las principales dificultades a las que se enfrentó LEADER fue la excesiva burocracia y las trabas administrativas, que obstaculizaron en muchas ocasiones sus intervenciones, teniendo en cuenta además que en ocasiones las divisiones administrativas no coinciden con los límites de las zonas LEADER.

La mayor parte de estas dificultades limitan la aplicación del modelo LEADER, sobre todo las que hacen referencia a una participación en los grupos de determinados actores que ha sido más formal que real, condición jurídico-legal particular de los GAL, escasa cooperación entre grupos, medios financieros escasos y dispersos por un número elevado de GAL, insuficiente apoyo científico y técnico y dificultades en adaptar las lógicas administrativas al ritmo de un proyecto territorial de desarrollo.

Todas estas dificultades tratarán de soslayarse en la tercera etapa de la IC LEADER.

7.2.3. LEADER +

LEADER + tuvo como finalidad el fomento de las estrategias originales de desarrollo sostenible y de calidad, destinada a la experimentación de nuevas formas de valoración del patrimonio natural y cultural, de mejora de empleo y de la calidad de organización de las respectivas comunidades rurales, siendo aprobadas sus directrices preliminares por la Comisión Europea en octubre de 1999 y dotándose a esta fase con un presupuesto de 2020 Millones de Euros que son cofinanciados por el FEOGA-Orientación, el FEDER y el FSE.

La Iniciativa LEADER + constituyó una parte esencial de decisión de la nueva política comunitaria rural establecida con la Agenda 2000. Siguió apoyando los enfoques ascendentes del ámbito local del desarrollo rural integrado, haciendo especial hincapié en la participación activa de la población local en la cooperación y en la participación en red.

Aunque el objetivo genérico de LEADER + es incitar y ayudar a los agentes del mundo rural a reflexionar sobre su territorio desde una perspectiva más a largo plazo, no han de soslayarse sus objetivos adicionales: la experimentación de nuevas formas de valoración del patrimonio natural y cultural, la mejora del entorno económico a fin de contribuir a la creación de empleo y la mejora de la capacidad de organización de las respectivas comunidades rurales. Se trata así de reforzar el papel de la iniciativa comunitaria, primando la calidad de las estrategias de desarrollo integrado y sostenible que puedan servir de ejemplo al conjunto de las zonas rurales.

Con LEADER + se amplía la cobertura temporal y territorial, siendo su periodo de ejecución de 6 años, aunque sigue presente el principio de subsidiariedad que inspira estas Iniciativas.

Se trata en esta tercera etapa de solventar los principales problemas planteados por las dos anteriores, para lo cual se busca una simplificación activa y financiera que facilite una adecuada gestión de los programas que refuerce el enfoque ascendente, resolviéndose así el problema de la excesiva burocratización y la complejidad de la normativa.

Para la consecución de sus objetivos, LEADER + no pretendió ser una mera continuación de LEADER II, sino que planteó, fomentó y apoyó estrategias integradas y de gran calidad para el desarrollo rural a escala local. Ha puesto un especial énfasis en el desarrollo de los cuatros aspectos aglutinadores: utilización de nuevos conocimientos y tecnologías, mejora de la calidad de vida, valoración de los productos locales y de los recursos culturales y naturales, el carácter piloto, las asociaciones de calidad y los proyectos interterritoriales y transnacionales.

Los GAL son la única fórmula de organización de los programas comarcales, beneficiarios de la ayuda financiera del LEADER + y actuarán como transmisores de la estrategia de desarrollo y se encargarán de su aplicación. Los perceptores últimos de las ayudas son los promotores o titulares de los proyectos que resulten seleccionados por los GAL, siendo los gastos que se realicen en la ejecución de dichos proyectos los que deban tenerse en cuenta para justificar las ayudas percibidas.

Todos los territorios rurales son susceptibles de ser incluidos en LEADER +, contrariamente a LEADER I o LEADER II. Con LEADER + todos los territorios rurales podrán beneficiarse de la Iniciativa Comunitaria, aunque únicamente un número limitado podrán acogerse a la ayuda financiera comunitaria. Cada estado miembro o región recoge en sus iniciativas LEADER + qué tipo de territorios son seleccionables en su ámbito geográfico.

LEADER + se articula en torno a tres ejes:

- Eje 1: Apoyo a estrategias territoriales de desarrollo rural integradas y de carácter piloto, basadas en el enfoque ascendente y en asociaciones horizontales en las que

se incluyen las medidas subvencionables por los GAL, que pueden ser diferentes según las distintas comunidades donde están localizados.

- Eje 2: Apoyo a la cooperación entre territorios rurales mediante programas de cooperación entre un mismo Estado miembro (cooperación interterritorial), y entre diversos Estados miembros (cooperación transnacional) y entre terceros países.
- Eje 3: Puesta en red de los territorios rurales, beneficiarios o no de la iniciativa, así como de todas las organizaciones y agentes locales implicados en estas acciones territoriales con el fin de promover el intercambio y la transferencia de experiencias pero también con el objetivo de estimular y consolidar relaciones de cooperación entre territorios e identificar conocimientos a extraer en materia de desarrollo rural territorial.

Algunas novedades de LEADER + son:

- En los órganos de decisión de los GAL, los agentes económicos y las asociaciones deben representar, como mínimo, el 50% de los agentes locales.
- La prioridad hacia estrategias que tengan como objeto un incremento de oportunidades de empleo y de las actividades de los grupos objetivos como mujeres y jóvenes.
- La posibilidad de realizar proyectos de cooperación interterritorial dentro de un Estado Miembro, con territorios LEADER +, así como con grupos LEADER I, LEADER II u otro tipo de programas rurales, como los PRODER.
- La cooperación transnacional se amplía a grupos organizados con arreglo a las pautas LEADER en terceros países no pertenecientes a la UE.

7.2.4. Eje 4 LEADER en FEADER

Actualmente LEADER se contempla como uno de los cuatro ejes a través de los cuales se articula el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Conviene señalar en este punto que el Reglamento 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en sus artículos 61 y siguientes incorpora el LEADER como un enfoque

que obligatoriamente habrá de ser contemplado a la hora de determinar qué proyectos podrán beneficiarse del referido Fondo Europeo. Así, el artículo 61 define el enfoque LEADER señalando que el mismo constará como mínimo de los siguientes elementos:

- a) “estrategias de desarrollo local por zonas, diseñadas para territorio rurales subregionales claramente delimitados;
- b) partenariados locales entre los sectores público y privado (en lo sucesivo, “grupos de acción local”);
- c) un enfoque ascendente que otorgue a los grupos de acción local un poder decisorio sobre la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local;
- d) concepción y aplicación multisectorial de la estrategia, basada en la interacción entre los agentes y proyectos de los distintos sectores de la economía local;
- e) la aplicación de enfoques innovadores;
- f) la ejecución de proyectos de cooperación;
- g) la creación de redes de partenariados locales”.

Puede concluirse que el enfoque LEADER supone un método alternativo de intervención de las Administraciones Públicas por el cual apuesta el Consejo de la Unión Europea configurándolo a través de dos metodologías:

- La intervención tradicional basada en la aplicación de una política de fomento a favor de la población y el medio rural desarrollada a través de la concesión de ayudas y subvenciones.
- Una intervención novedosa basada en el método LEADER, en el cual han de tenerse en cuenta lo siguientes elementos:
 - La delimitación clara de un territorio de intervención que no puede solaparse con otros.
 - La presencia en este territorio de una entidad, el Grupo de Acción Local, que es la encargada de elaborar una estrategia de desarrollo rural con un enfoque ascendente, lo cual implica que en la misma participará toda la sociedad rural.
 - Es el Grupo de Acción Local el encargado de ejecutar la estrategia de desarrollo definida con los fondos públicos que le asigne la Administración, teniendo con dicha finalidad, tal y como señala el precitado Reglamento, un “poder decisorio sobre la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo local”.

- Finalmente la referida estrategia se conceptualiza y aplica con carácter multisectorial ya que ha de basarse en la interacción entre los agentes y los proyectos de los distintos sectores de la economía local, debiendo aplicar fundamentalmente enfoques innovadores.

Tal y como se ha señalado anteriormente, el enfoque LEADER aparece reconocido y contemplado en el Reglamento 1698/2005, cuyo considerando 50 señala lo siguiente: “Transcurridos tres períodos de programación, la iniciativa Leader ha alcanzado un grado de madurez que permite a las zonas rurales aplicar el enfoque propio de dicha iniciativa en el contexto más amplio de la programación general del desarrollo rural”, por lo que “es preciso extender los principios básicos del enfoque Leader a los programas que integren un eje específico”.

Al incorporar el LEADER como un eje dentro del FEADER y constituyéndolo como un enfoque el mismo no es una opción voluntaria para los Estados, sino que los mismos están obligados a ejecutar un porcentaje de los fondos que reciban a través del FEADER utilizando esta metodología lo cual implica en última instancia que el enfoque LEADER es la única opción contemplada para contribuir a la prioridad de desarrollar mejores prácticas en materia de gobernanza y capacidades institucionales.

7.3. LEADER II EN PORTUGAL

Cuando surgió el programa LEADER en 1991, las zonas rurales portuguesas prácticamente no habían conocido intervención alguna dirigida a promover el desarrollo local, tanto por parte del sector público como por parte del sector privado. En los años precedentes más cercanos tenían surgido algunas iniciativas aisladas, dinamizadas por desempleados, profesores o por jóvenes agentes de desarrollo de formación reciente, pero fue la aparición de la Iniciativa Comunitaria Leader la que otorgó a este movimiento un importante impulso.

Las primeras veinte asociaciones beneficiarias del LEADER I fueron, como regla general, resultado de parcerias locales entre los órganos de poder municipal e instituciones locales privadas como cooperativas, cajas de crédito, asociaciones culturales, etc. Estos primeros Grupos de Acción Local movilizaran una inversión global de cerca de 82

millones de Euros financiados mayoritariamente por la UE (cerca de 47 millones de Euros), por el Estado (un poco más de 10 millones de Euros) y por agentes privados los restantes 25 millones de Euros. La inversión se dirigió en gran medida al turismo en el espacio rural (57%), las pequeñas empresas de artesanía y servicios de apoyo (12%) y la valorización y comercialización de productos locales (11%).

Con el LEADER II el número de asociaciones beneficiarias pasó a ser de 48, que prácticamente abarcaban todas las zonas rurales del país a la excepción de las zonas peri-urbanas y de ciertas zonas costeras. Estas 28 nuevas entidades originaron 28 nuevos GAL distribuidos por nueve regiones: Entre Douro e Minho (3); Trás-os-Montes (3); Beira Litoral (5); Beira Interior (3); Ribatejo e Oeste (2); Alentejo (4); Algarve (1); Madeira (1); Açores (4) (DGPA, 1997; 1999).

El presupuesto atribuido a los grupos fue de aproximadamente 210 millones de Euros, siendo 125 millones financiados por la UE a fondo perdido y 85 millones de esfuerzo financiero nacional, los cuales gestionaran el Programa en las respectivas Zonas de Intervención en un total de 81 601 km² (abarcando ahora el 89% de la superficie del territorio nacional, incluyendo cerca de 3 470 072 habitantes, esto es el 35 % de la población del territorio).

No obstante el aumento por un lado de la subvención global por un valor un poco superior al doble en relación al LEADER I y de la tasa de coparticipación de la UE (pasó de 52,9% en el LEADER I al 60% en el LEADER II) fueron compensados en el LEADER II tanto en número de habitantes como, sobre todo, en el área de influencia del mismo.

Una vez más las diversas entidades (GAL) gestionaron el programa y las respectivas subvenciones durante un periodo de 4 años con la ayuda de la Comisión Nacional de Gestión de la DGPA, en las 8 Medidas o áreas de actuación. El desarrollo de estas asociaciones se consolidó a través del recurso a otros programas además del LEADER (programas de empleo, de formación, etc.), haciendo surgir nuevas necesidades y nuevas fuentes de financiación. El crecimiento de las asociaciones llevó reforzar los equipos y las mismas se transformaron, poco a poco, en agencias de desarrollo local interviniendo en todos los sectores (turismo rural, artesanía, sector social, ordenamiento, etc.). Siendo reconocida la evolución genérica de las asociaciones

LEADER en Portugal, su punto más débil ha sido la organización en red, aunque han surgido diversas acciones de colaboración que están en curso.

El carácter innovador de las inversiones Leader II reside en la programación y gestión, hechas al nivel del territorio por partners institucionales, económicos y sociales reunidos en el seno de un GAL y, simultáneamente, en la red que agrupa todos los grupos en torno de una “cédula de animación”.

Tal y como ya se mencionó anteriormente, la inversión asociada a estas iniciativas pasó de ser de unos 82 millones de Euros en el LEADER I a más de 210 millones de Euros en el Leader II. La región de Tras-os-Montes, donde se encuentra el Nordeste Transmontano (distrito de Bragança), se benefició del 13,6% do total de la inversión.²⁷

El número total de proyectos recibidos en el LEADER II fue de 11.608, de los cuales cerca de 6.930 fueron aprobados. En cuanto al número total de nuevos puestos de trabajo creados fue de 3.844 (DGPA, 1999).

Los proyectos financiados resultaron de la iniciativa de diversas entidades, siendo de realzar el papel de los promotores públicos (Ayuntamientos Municipales, de Comarcas, Asociaciones comarcales y otras) que fueron responsables por la presentación del 29% de los proyectos aprobados en el ámbito del LEADER II, seguidos de las Asociaciones de naturaleza social y cultural, con 20%. Según datos de la Geoideia (2000), los agentes individuales y las Entidades Locales de LEADER fueron responsables de cerca del 83% de los proyectos aprobados.

Conviene por último señalar que los promotores públicos junto con las empresas, las entidades locales y las parcerias, son aquellos cuyos proyectos tienen dimensión media más elevada. En cuanto a los dominios de la intervención, el mayor número de proyectos se dirigió al apoyo a las actividades económicas (27% del total), seguido de los proyectos en el área de divulgación, ferias, exposiciones (13%) y en el ordenamiento del territorio (11%). Los proyectos de mayor dimensión surgieron en las áreas de apoyo a las actividades económicas y también en el área de valorización del patrimonio. Por el contrario, la cooperación suscitó menos del 2% de los proyectos y estos, fueron los de menor valor.

²⁷ Según datos de Geoideia (2000)

7.4. LEADER II EN ESPAÑA

La primera iniciativa comunitaria LEADER, llevada a cabo entre 1991 y 1994, benefició en España a las regiones Objetivo 1 y Objetivo 5b18, en las que se constituyeron 52 grupos de acción local repartidos por las diferentes Comunidades Autónomas, y se ejecutaron 53 programas de desarrollo rural, uno por cada grupo de desarrollo, más otro gestionado por un agente colectivo, con una inversión global de unos 387 millones de euros y una destacada contribución financiera del sector privado (53 por ciento).

La puesta en marcha de la iniciativa comunitaria LEADER II en 1995, tras cierto retraso en su tramitación, supuso la ampliación del número de grupos de acción local hasta los 132, a los que se añade como gestor un agente colectivo de La Rioja, lo que da lugar a 133 entidades beneficiarias que desarrollan 16 programas regionales de las diferentes Comunidades autónomas y un Programa Operativo correspondiente al País Vasco. Estas entidades territoriales ocupan el 45 por ciento de la superficie total del Estado, lo que a su vez representa casi la mitad de lo que se puede considerar como zonas rurales (el 93 por ciento del territorio); sin embargo, la población de estas áreas supone sólo el 12% del total español, lo que significa que las densidades demográficas de las mismas son mucho más bajas que en el resto del país (21 habitantes por km² como densidad media de las áreas LEADER II, frente a una media nacional de 77 habitantes por km²).

Las previsiones de gasto de la iniciativa LEADER II en España se acercaban a los 1.100 millones de euros, de los cuales el 57% eran fondos públicos (38% provenientes de la Unión Europea y el 19% restante de las administraciones nacionales), y el 43% vendría del sector privado. Sin embargo, las cifras finales certificadas indican que la inversión total pagada se ha situado en los 1.364 millones de euros. Además, la relación entre los contribuyentes se ha invertido, con un 45% de inversión o ayudas públicas (28% de la Unión Europea y 16% de las administraciones nacionales) y casi un 56% de inversión privada.

El número de grupos de acción local aumenta en todas las Comunidades Autónomas entre una iniciativa y la siguiente, pero este incremento es especialmente destacado en el caso de Galicia, donde la cifra pasa de 4 a 13 grupos; en Cataluña, en la que la

cantidad evoluciona de 2 a 10, y en Extremadura, donde la cuantía crece de 4 a 10. Por otra parte, los grupos presentan una composición sociopolítica bastante desigual. Están formados por asociaciones, mancomunidades, fundaciones o consorcios, entre otras tipologías de agrupaciones, aunque entre LEADER I Y LEADER II disminuye el número de personas individuales representadas en los grupos de acción que dirigen los programas, aumentando participación de las administraciones locales, fundamentalmente las municipales.

Todos los grupos siguen inicialmente la metodología de LEADER, definida en el periodo anterior, pero su labor se diferencia de unos casos a otros en función de su antigüedad. Por una parte, los grupos de acción local que iniciaron su andadura en el programa anterior y habían realizado el diagnóstico del territorio en dicha etapa, consolidan su método de trabajo en esta fase y mejoran su capacidad de acercamiento a la población y a las iniciativas latentes en el territorio. Por otra parte, los grupos de nueva creación se vieron obligados a llevar a cabo en primer lugar la preceptiva fase de análisis y diagnóstico del territorio para su mejor conocimiento de la realidad, lo que supuso en la práctica, una menor dedicación temporal a la ejecución directa del programa de LEADER II.

En cuanto a la orientación de los proyectos realizados y teniendo en cuenta el éxito que tuvo el turismo rural en la ejecución de LEADER I, LA medida prioritaria de inversión en la que coincide la mayor parte de los grupos de acción local es la denominada B3, destinada a la financiación de proyectos de “turismo rural”, que ha sido elegida en primer lugar por 76 grupos (con el 57,1% de los grupos). A esta medida le siguen la B4, relativa a “pequeñas empresas, artesanía y servicios” (con el 39,8% de los grupos), y la B5, orientada a “valorización y comercialización de la producción agraria” (con el 13,5% de los grupos). Como muestra de la elevada concentración de los sectores de inversión de los programas, alguna de las tres medidas principales se repite como primera opción de inversión en el 96,1% de los casos. Por otra parte, las evaluaciones finales de la iniciativa confirman una serie de avances de LEADER II en relación con la convocatoria anterior acerca de la dinamización de los territorios rurales:

1. Aumento del número de territorios interesados en este nuevo modelo de desarrollo e incremento de la implicación de las administraciones públicas en los programas de desarrollo.
2. Consolidación del enfoque territorial y ampliación del proceso de comunicación entre los territorios y los agentes que interactúan sobre el mismo.
3. Mayor integración de las actividades en los territorios, como consecuencia de la consolidación del enfoque territorial, por lo que aumentan las sinergias entre las acciones y empiezan a multiplicarse las propuestas empresariales innovadoras.

Aumento del proceso de cooperación y consolidación de la organización en redes, fundamentalmente con carácter transnacional. Un buen ejemplo de esto es el auge del Observatorio Europeo Leader y de sus Unidades Nacionales como elementos de apoyo al desarrollo de la iniciativa en los aspectos de intercambios de información y potenciación de la cooperación.

8. LA INNOVACIÓN COMO CONCEPTO CLAVE DE LEADER

La innovación es un concepto clave de la Iniciativa Comunitaria LEADER, cuya meta es “respaldar operaciones innovadoras, demostrativas y transferibles que ilustren los nuevos caminos que puede seguir el desarrollo rural”.²⁸ Con el lanzamiento de la segunda fase de la Iniciativa, muchos Grupos de Acción Local (GAL) y otros agentes colectivos se interrogan acerca de la dimensión “innovadora” de las acciones que apoyan o llevan a la práctica e, incluso, acerca de la propia definición de innovación.

Varios son los autores que han definido que han definido la innovación tecnológica. Según Pavón e Hidalgo (1997), el proceso de innovación tecnológica se define como el conjunto de las etapas técnicas, industriales y comerciales que conducen al lanzamiento con éxito en el mercado de productos manufacturados, o la utilización comercial de nuevos procesos técnicos. Según esta definición, las funciones que configuran el proceso de innovación son múltiples y constituyen una fuerza motriz que impulsa la empresa hacia objetivos a largo plazo, conduciendo en el marco macroeconómico a la renovación de las estructuras industriales y a la aparición de nuevos sectores de actividad económica.

Se pueden destacar tres características en la innovación: 1ª) no está restringida a la creación de nuevos productos, puede también referirse a un nuevo servicio (banca telefónica) o a cómo se vende o distribuye un producto (Ikea o Pizza Hut); 2ª) no está restringida a desarrollos tecnológicos, innovación puede obtenerse a través de diferentes estructuras organizativas (Benetton), puede también obtenerse a través de una combinación de tecnología y marketing (Swatch); 3ª) no está restringida a ideas revolucionarias: muchas empresas sufren a menudo del complejo de "o soy Thomas Edison o no soy nada". La innovación es el elemento clave que explica la competitividad. Porter (1992, 2003) enfatizó que la competitividad de una nación depende de la capacidad de su industria para innovar y mejorar y que la empresa consigue ventaja competitiva mediante innovaciones. También Chesnais (2003) refirió que la actividad innovadora constituye efectivamente, con el capital humano, uno de los principales

²⁸ “La innovación al servicio del desarrollo rural”, folleto de presentación de LEADER II (1994), Comisión Europea, Dirección General de Agricultura (DG VI), Bruselas.

factores que determinan la ventaja competitiva de las economías industriales avanzadas. Estas definiciones dejan claro que la innovación es un proceso complejo que tiene como bases al análisis, la observación, la síntesis y el trabajo.

Pero en el contexto del Desarrollo Rural, cabe señalar que no resulta fácil distinguir el carácter innovador de una acción de desarrollo rural, puesto que éste depende de la situación geográfica, económica, social, cultural, etc., en la que se encuentra el territorio. Por lo general, el contexto global sitúa a los territorios rurales ante el siguiente dilema: la valoración de las oportunidades nuevas. Para ello, hacen falta la participación voluntaria de los habitantes y grandes dosis de creatividad y concierto local o la inexistencia de reacciones ante los nuevos problemas que surgen, lo que puede desembocar en una degradación en cadena de la identidad del territorio, de su demografía, sus servicios locales, etc.

Actualmente los territorios pueden hacer frente a este desafío que adopta formas muy diversas según las zonas. Por un lado, los contextos específicos de las áreas difieren considerablemente, por otro, el peso del contexto global también cambia de una zona a otra. La innovación aparece como una iniciativa de los agentes locales que aporta una nueva respuesta a los problemas específicos del territorio. Por ello, el análisis minucioso y sistemático de la propia práctica de los agentes locales facilita en gran medida la comprensión de la naturaleza de la innovación en los territorios rurales.

La ascensión de productos locales resulta de la creciente generalización de las críticas al modelo de agricultura productivista, de una demanda creciente de bienes no uniformizados, con historia e identidad propias, más beneficiosos para la salud. De dicho reconocimiento se buscan nuevas oportunidades para el desarrollo de las áreas locales, sobre todo de las que han sabido preservar su cultura (Albert y Muñoz, 1996; Cristovão, 1998; Sánchez y Pérez, 2001; Tibério y Cristóvão, 2001a, 2001b). Los aumentos del valor añadido y de la renta, la creación de empresas y del empleo, y la consecuente fijación de las poblaciones, son otras contribuciones que estos productos pueden dar al desarrollo rural (García y Simon, 2001). Sin duda que esta ascensión de los productos locales se debe especialmente a la atención depositada por parte de las estrategias de desarrollo en la innovación que aporta una nueva respuesta a los problemas específicos del territorio.

8.1. CONCEPTO DE INNOVACIÓN Y SU EVOLUCIÓN

Mucho se ha escrito sobre la innovación, desde las definiciones generales a aquellas otras de carácter más tecnológico o que pretenden superar la generalidad teniendo en cuenta un componente social. Pero a pesar de toda esta variedad, ha de señalarse que no resulta fácil definir la innovación en el ámbito rural, como pondremos de manifiesto en las siguientes páginas.

Comenzaremos por hacer referencia a la definición contenida en el Diccionario de la Real Academia Española según el cual “innovación” significa “creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado”. En base a esta definición podemos señalar que la innovación es una nueva respuesta que surge de una situación ya existente. Pero cuando se trata de innovación en el ámbito rural ha de tenerse en cuenta que la herencia recibida, esa situación ya existente, no es en la mayoría de las ocasiones considerada precisamente como una fuente para nuevas concepciones. No obstante ha de tenerse presente que resulta fundamental tener en cuenta los elementos existentes ya que serán los mismos los que habrán de constituir la base para la innovación de forma que ésta se convierta en un auténtico motor de desarrollo de las zonas rurales ya que de lo contrario se fracasaría en el intento de revalorizarlas o se correría el riesgo de que la innovación tuviese efectos limitados a un número de individuos o empresas, pero no un efecto general en virtud del cual la población rural pudiese percibirla como algo positivo.

Pero existen otras definiciones de “innovación” que conviene tener en cuenta a la hora de buscar un concepto de la misma con el objeto de delimitar uno de los elementos más destacados, si no el que más, de la Iniciativa Comunitaria LEADER II. En este sentido la OCDE, desde una perspectiva empresarial y tecnológica, define la innovación como la “aplicación de nuevos conocimientos o invenciones a la mejora de los procesos productivos o la modificación de éstos para la producción de bienes” (Méndez y Caravaca, 1996: 162-163).

El *Diccionario de Geografía* (Puyol, 1986: 99) señala, desde una perspectiva social, que “una innovación es una idea, una práctica o un objeto percibido por un individuo o grupo como nuevo”.

Por su parte Zahera Pérez (2002: 176) define la innovación desde una perspectiva economicista, considerándola como “el proceso que convierte conocimiento en Producto Interior Bruto, mediante la creación de nuevos productos o servicios o la mejora de los existentes”. Según este autor en este proceso pueden distinguirse dos fases: la primera de ellas especializada en la creación de conocimiento y la segunda dedicada fundamentalmente a su aplicación con la finalidad de convertirlo en un proceso, un producto o un servicio que implique nuevas ventajas para el mercado.

Pero visto desde otras perspectivas, el término innovación tiene un significado que va más allá del estricto referido a la tecnología y que, tal y como señala Méndez (2000: 28-29) implica que “analizar los procesos de innovación en un sector de actividad y en un territorio supone identificar la intensidad y el tipo de mejoras tecnológicas introducidas en los procesos (la forma de hacer) o en los productos (lo que se hace), ya se trate de bienes o servicios, pero también en la gestión y la organización interna de la propia empresa”. Igualmente considera este autor (2000: 31) que “aunque la mayoría de estudios que identifican empresas innovadoras suelen vincular este concepto a la producción o, en su caso, incorporación de tecnologías como criterio básico de selección (inversiones y recursos humanos destinados a I+D, transferencia tecnológica, proporción de insumos procedentes de sectores con alto contenido tecnológico...), no cabe suponer que la amplia mayoría de pymes que quedan al margen de esos criterios restrictivos están excluidas de cualquier tipo de esfuerzo innovador, lo que también se pone en evidencia al constatar la capacidad de algunos territorios dominados por este tipo de firmas para revelar ventajas competitivas que no pueden relacionarse de forma exclusiva con factores de coste”. Desde esta óptica, por lo tanto, la innovación tiene no sólo un componente tecnológico sino también un importantísimo componente social.

Por lo tanto queda claro que el concepto de innovación no puede ni debe agotarse de forma alguna en la vertiente de desarrollo tecnológico, encarnando otros matices y tomando diversas formas. Por ejemplo, Zaltman et al. (1973) definen innovación como "idea, práctica o objeto material considerado como nuevo por la entidad relevante en

términos de la correspondiente adopción". Así el concepto no se limita al producto y respectiva evolución soportada por el progreso tecnológico. De esta forma, se puede hablar de innovación al nivel de la estrategia (Hamel y Prahalad, 1996), de la gestión de los recursos, de la concepción o acompañamiento de los procesos, de las formas de organización y estructuras, de la vertiente financiera, de la producción, de la distribución, del marketing y comercialización, de las marcas, de las políticas de remuneración y recompensa, de la gestión de la calidad o ambiental, en suma, en todas las actividades relacionadas con la forma de ser y de estar de una organización. A su vez, Peter Drucker (1985) define innovación como la herramienta específica de los empresarios, el medio a través del cual ellos explotan la mudanza como oportunidad para un negocio o un servicio diferente. Es posible presentarla sobre forma de disciplina, aprenderla y practicarla.

Así distinguimos innovación de invención por lo menos en el corto o medio plazo en términos de potencial de negocio (los inventos de Leonardo da Vinci continúan vivos y actuales 500 años después, pero en el Renacimiento no podrían haber sido convertidos en innovación, con la tecnología y los materiales entonces existentes). Por otro lado, Drucker apunta claramente la necesidad de gestionar la innovación de forma profesional y eficaz (y por esta razón existen organizaciones mucho más innovadoras que otras, que esperan que la innovación acontezca espontáneamente), en vez de ser vista como fruto del azar.

Nos encontramos ante un concepto que ha sufrido variaciones a lo largo del tiempo: inicialmente se incidía en el acto innovador aislado para posteriormente destacar los mecanismos sociales complejos subyacentes a la elaboración de nuevos productos y a la introducción de nuevos procesos de producción. Por ello se utilizan expresiones como "procesos de innovación" o "actividades de innovación" para indicar que las distinciones tradicionales entre descubrimiento, invención, innovación y difusión han dejado de tener sentido.

Hasta la década de los 70 se consideraba que el conocimiento que permitía las innovaciones tecnológicas se adquiría fuera de la economía. Según Caraça (1993) "la tecnología caía del Cielo" y originaba invenciones que posteriormente entraban en el sistema económico, dando lugar a una innovación.

En este contexto surgen los conceptos clásicos de invención, innovación y difusión, descritos por Schumpeter (1996) e inspiradores de los modelos lineales de innovación. En la concepción schumpeteriana se distingue claramente la invención de la innovación, estando la difusión implícita en esta última. La innovación es concebida así como una nueva combinación de conocimiento y competencias existentes, pudiendo asumir diversas formas: innovación de producto, de proceso, innovación organizacional, acceso a nuevos mercados y descubierta de nuevas fuentes de materias-primas.

Una invención, por su parte, es una idea, un esbozo o un modelo para un producto, un proceso o un sistema nuevo o mejorado.

A su vez, una innovación puede permitir la aplicación económica y social de la invención, traduciéndose por la incorporación de un nuevo conocimiento en nuevos procesos o productos. La innovación convierte, de este modo, en realidad aquello que en la invención se mantenía en estado de potencia.

A partir de los 80 pasa a considerarse la innovación como un proceso que se desarrolla de forma endógena dentro del sistema económico, pasando la misma a ser el resultado de interacciones entre las actividades desarrolladas dentro de la empresa y las interacciones entre la misma y las actividades externas.

Actualmente la innovación es considerada una creación con significado económico, normalmente llevada a cabo por las empresas y a veces por individuos. Pueden ser creaciones nuevas, pero lo más frecuente es que sean nuevas combinaciones de elementos de conocimiento ya existentes.

8.2. LA INNOVACIÓN COMO CONCEPTO CLAVE DEL DESARROLLO RURAL Y DE LEADER

La literatura acerca de la innovación es muy abundante (Vaz y Nijkamp, 2009). No obstante, ha sido escasa la atención dedicada al concepto de innovación desde el punto de vista que está en el fondo de esta reflexión. Tal como Moreira (2011) refiere, se piensa sobre todo en la innovación tecnológica desde el punto de vista del enfoque de las empresas o, a su vez, en el emprendedurismo a promover, pero poco acerca del tipo de innovación que es más ajustada. Así, la innovación que en este caso va a importar es

la innovación de procesos que abran caminos para el desarrollo local de las poblaciones rurales.

La innovación es un concepto clave de la Iniciativa Comunitaria LEADER, como vimos en las páginas anteriores, cuya meta es “respaldar operaciones innovadoras, demostrativas y transferibles que ilustren los nuevos caminos que puede seguir el desarrollo rural”.²⁹

Se han dado varias interpretaciones al carácter innovador que deberían tener las acciones LEADER. Por ejemplo, podría tratarse de:

- a) acciones cuyo fin es lograr nuevas formas de valorización de los recursos locales (recursos específicos del contexto rural, sobre todo a nivel cultural y ambiental; productos turísticos que valorizan la identidad local; acciones cuyo fin es mejorar la capacidad de iniciativa de la población);
- b) determinadas acciones interesantes para el desarrollo local que no han sido tenidas en cuenta por las demás políticas de desarrollo (programas europeos o medidas nacionales);
- c) acciones que aportan nuevas respuestas a los puntos flacos y a los problemas (clásicos o nuevos) de las zonas rurales, como por ejemplo, el declive de la actividad y del empleo agrícolas, el éxodo de las personas más cualificadas, el aumento del paro entre los jóvenes y la inseguridad del empleo, el creciente aislamiento tras la desaparición de ciertos servicios a las empresas o a las personas, la degradación del medio ambiente;
- d) acciones que corresponden a la definición clásica de la innovación, sobre todo tecnológica: un nuevo producto, un nuevo procedimiento, una nueva forma de organización, un nuevo mercado (incluida la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en el medio rural).

Se pueden utilizar estos criterios para definir las acciones innovadoras y evaluarlas, teniendo en cuenta el hecho de que pueden ser complementarios (la valorización de un recurso típico puede guardar relación con un oficio tradicional, como por ejemplo, la técnica de fabricar un queso local puede adaptarse, actualizarse y comercializarse de

²⁹ “La innovación al servicio del desarrollo rural”, folleto de presentación de LEADER II (1994), Comisión Europea, Dirección General de Agricultura (DG VI), Bruselas.

forma diferente). La transferencia de las innovaciones debería formar parte de la evaluación de esta especificidad.

Ya en 1988, la política rural preconizada por la Comisión Europea en “El futuro del mundo rural” (COM, 1988) hacía hincapié en la necesidad de un enfoque a través de la iniciativa local, que permitiera a las poblaciones rurales y a sus responsables identificar con precisión los problemas locales y concebir proyectos adaptados “*innovadores*” para resolverlos. En efecto se pudo observar que la evolución económica tendía a ahondar las diferencias entre regiones bien situadas en relación a las grandes tendencias económicas y aquellas regiones o zonas menos favorecidas. Los métodos habituales de ayuda a las zonas rurales, demasiado sectoriales, centrados en particular en la agricultura o en las infraestructuras, no eran suficientes para reducir estas diferencias.

Para ello LEADER ha incentivado la experimentación de enfoques innovadores, basados en el aprovechamiento de los recursos endógenos y en la implicación de las empresas y las poblaciones locales, con el objeto de provocar una relación a nivel local contra la fatalidad y la decadencia y estimular el espíritu de empresa. De manera general este enfoque “ascendente” del desarrollo, tal y como ha preconizado Leader y que permite la realización de proyectos que detentan los Grupos de Acción Local, en los que se pone en práctica una estrategia global de desarrollo en un territorio restringido, constituye de antemano innovación en sí.

La experiencia de LEADER muestra que esta innovación a nivel metodológico estimula muchas innovaciones de contenido. En muchos casos el carácter innovador no está limitado al enfoque, sino que también está presente en los proyectos que han sido apoyados por los grupos de acción local.

En 1994, la Comisión Europea (Dirección General de Agricultura DG VI) en Bruselas dentro de esta misma línea recogía en el folleto de presentación de LEADER II “La innovación al servicio del desarrollo rural” que la meta de la innovación dentro del contexto del desarrollo rural es: respaldar operaciones innovadoras, demostrativas y transferibles que ilustren los nuevos caminos que puede seguir el desarrollo rural. El Observatorio Europeo LEADER (1997), en la Guía metodológica para el análisis de las necesidades locales de innovación ha definido esta como: “La innovación, tanto si se refiere a la creación de nuevos productos o servicios, como a la puesta en práctica de

nuevas iniciativas, métodos o formas de organización, constituye el meollo de la contraposición entre las dificultades y las posibilidades con las que cuenta el territorio. Es el medio para solventar las principales trabas a las que se enfrenta el territorio". Como ya se ha adelantado anteriormente, el concepto de innovación aunque siempre ha estado presente en la filosofía Leader, en la segunda etapa de la iniciativa este concepto adquiere una mayor relevancia.

Hay que señalar que aunque la "innovación y el carácter demostrativo" se convierten en criterios clave de subvencionabilidad en Leader II, la Comisión no desea restringir el campo de intervención de esta iniciativa a una serie de operaciones de vanguardia con pocas posibilidades de poderse reproducir, sino que quiere que los programas financiados añadan una autentica plusvalía con respecto a otras intervenciones, cofinanciadas por los programas operativos u otras formas de intervención de los marcos comunitarios de apoyo, y no sirvan para financiar actividades ya en curso de los agentes rurales interesados.

Por esta razón, un aspecto muy importante es que el carácter innovador y demostrativo se adaptará a cada tipo de zona o territorio donde vaya a llevarse a cabo la acción.

Por todo ello, con el lanzamiento de la segunda fase de la Iniciativa Comunitaria LEADER, muchos GAL y otros agentes colectivos se interrogan acerca de la dimensión "innovadora" de las acciones que apoyan o llevan a la práctica e, incluso, acerca de la propia definición de innovación.

Se pueden destacar tres características en la innovación:

- 1) no está restringida a la creación de nuevos productos, puede también referirse a un nuevo servicio (banca telefónica);
- 2) no está restringida a desarrollos tecnológicos, puede también obtenerse a través de una combinación de tecnología y marketing (Swatch);
- 3) no está restringida a ideas revolucionarias. La innovación es un proceso complejo que tiene como bases al análisis, la observación, la síntesis y el trabajo.

Pero en el contexto del Desarrollo Rural, cabe señalar que no resulta fácil distinguir el carácter innovador de una acción de desarrollo rural, puesto que éste depende de la situación geográfica, económica, social, cultural, etc., en la que se encuentra el

territorio. Por lo general, el contexto global sitúa a los territorios rurales ante el siguiente dilema: la valoración de las oportunidades nuevas. Para ello, hacen falta la participación voluntaria de los habitantes y grandes dosis de creatividad y concierto local o la inexistencia de reacciones ante los nuevos problemas que surgen, lo que puede desembocar en una degradación en cadena de la identidad del territorio, de su demografía, sus servicios locales, etc.

Actualmente los territorios pueden hacer frente a este desafío que adopta formas muy diversas según las zonas. Por un lado, los contextos específicos de las áreas difieren considerablemente, por otro, el peso del contexto global también cambia de una zona a otra. La innovación aparece como una iniciativa de los agentes locales que aporta una nueva respuesta a los problemas específicos del territorio. Por ello, el análisis minucioso y sistemático de la propia práctica de los agentes locales facilita en gran medida la comprensión de la naturaleza de la innovación en los territorios rurales.

Los proyectos, tanto si emanan de grupos locales (enfoque territorial integrado) como si lo hacen de otros colectivos rurales (enfoque más sectorial) deberán responder a criterios comunes de subvencionabilidad y presentar elementos innovadores que deberán evaluarse con respecto a las características de la zona y al contenido del programa operativo de Desarrollo Rural, del marco comunitario de apoyo para el mismo territorio.

Hay que tener en cuenta que cada territorio se enfrenta a problemas específicos del mismo. La innovación, aparece entonces, como una iniciativa de los agentes locales, que aportan una respuesta nueva a los problemas específicos del territorio, es decir, aparece como el motor de los cambios y las adaptaciones necesarias para un desarrollo duradero de los territorios.

La finalidad de la innovación, por tanto, será introducir a partir de las dificultades existentes, una dinámica nueva, que beneficie a las personas directamente interesadas y al territorio. De este modo, la innovación constituye un método privilegiado para revitalizar y/o desarrollar las zonas rurales, a condición de que se adapte a la realidad económica y cultural del territorio en cuestión. Esto pone de manifiesto la *“especificidad”* del concepto de innovación, en tanto en cuanto, lo que puede ser

innovador para un territorio no lo puede ser para otro o viceversa. Por eso, la dificultad de distinguir el *carácter innovador* de una acción de Desarrollo Rural.

El análisis minucioso y sistemático de la propia práctica de los agentes locales facilitará en gran medida la comprensión de la naturaleza de la innovación de los territorios rurales.

La Iniciativa Comunitaria LEADER ha supuesto la experimentación de enfoques innovadores cimentados en el aprovechamiento de los recursos endógenos y en la implicación de las empresas y las poblaciones locales, con la finalidad de estimular en las personas y en los agentes locales una voluntad de lucha contra la decadencia, la inercia y la fatalidad, al mismo tiempo que provoca el espíritu emprendedor, el espíritu de empresa. Es decir, el denominado enfoque ascendente del desarrollo, preconizado por LEADER, el cual permitió la realización de proyectos integrados dentro de la estrategia global de desarrollo para su territorio, concebida por los propios GAL, lo que por sí sólo constituye una innovación en sí misma. La experiencia LEADER denota que esta innovación a nivel de método conlleva bastantes innovaciones de contenido. En muchos casos el carácter innovador no está limitado al enfoque, sino que también está presente en los proyectos que han sido apoyados por los GAL.

En el ámbito rural, LEADER propugna la innovación que implica la búsqueda de nuevas soluciones, adaptadas a cada territorio, situando así la innovación en una perspectiva de desarrollo duradero. De este modo, la innovación no sólo se ha convertido en una de las palabras más utilizadas sino que también se está convirtiendo en una especie de bandera que se hondea para demostrar lo bien que se pueden hacer las cosas en el mundo rural. La gran finalidad de la innovación en los territorios rurales es introducir una dinámica nueva que beneficie a las personas directamente interesadas y al territorio. Y la premisa fundamental es tener en cuenta los elementos existentes como base para los cambios, con el fin de basar la innovación en los espacios rurales y convertirla en un verdadero motor de desarrollo. En caso contrario, existen muchas posibilidades de fracasar o de que la innovación tenga unos efectos limitados a un número reducido de individuos o empresas.

LEADER I (1991-1994) marcó el inicio de una nueva etapa de la política de desarrollo rural basada en un enfoque territorial, integrado y participativo. LEADER II (1994-1999)

difundió el enfoque de LEADER I, concediendo particular importancia al carácter innovador. El LEADER + (2000-2006) propugna apoyó enfoques de desarrollos originales y ambiciosos que profundizaran la experimentación iniciada en el ámbito del LEADER I y II. Por lo tanto, en la segunda etapa del LEADER es donde el concepto de la innovación adquiere mayor relevancia, los proyectos tienen que tener un carácter innovador y demostrativo adaptado a cada tipo y zona o territorio donde vaya a llevarse a cabo la acción. Los proyectos, tanto si emanan del GAL como si lo hacen de otros colectivos rurales deberán responder a criterios comunes para la subvención y presentar elementos innovadores que deberán evaluarse con respecto a las características de la zona y al contenido del programa operativo de desarrollo rural del marco comunitario de apoyo para el mismo territorio.

Por su parte, la definición del Observatorio Europeo LEADER (2001), en su afán desmitificador nos propone una versión de la innovación desde el desarrollo rural (aplicable a las acciones innovadoras de los GAL en LEADER) partiendo de cinco características del concepto y aplicable a la visión de la innovación en el presente trabajo.

En primer lugar la posibilidad de valorizar recursos específicos no explotados, abandonados o subestimados. Por tanto innovar no significa hacer tabla rasa; es también y sobre todo partir de los elementos existentes y dar un nuevo ímpetu a técnicas, conocimientos, recursos, estructuras y reconsiderar el papel que deben desempeñar los agentes, por ejemplo, aprovechando el “saber hacer” de las empresas locales.

En segundo lugar es “un proceso colectivo que consiste en reconocer y basarse en un grupo promotor de planteamientos y proyectos, en emprender medidas de aprendizaje colectivo, en elaborar y comercializar productos y servicios inéditos, etc.”. Pero como también se señala en Observatorio Europeo LEADER (1996), la innovación es una iniciativa de los agentes locales, que aporta una respuesta nueva a los problemas específicos del territorio. Por ejemplo el asociacionismo empresarial, la creación de alianzas, etc.

En tercer lugar, la capacidad de asumir el riesgo de la experimentación y el cambio, lo que conduce al apoyo a la toma de riesgos (financiación, responsabilización de los

agentes en todas las fases del proceso, recursos para los centros de investigación y laboratorios, etc.); al apoyo a iniciativas promotoras de cambio (creación de sinergias) y de una “nueva cultura” local. Esta capacidad de asumir riesgo, puede ser, por ejemplo, en el plano de la mejora medioambiental de las empresas.

Además se señala en Observatorio Europeo LEADER (1996), la innovación es el medio para hacer frente a los principales desafíos a los cuales se enfrenta el territorio y se inscribe en una dinámica que permite, sobre todo prever los cambios y adaptarse a ellos inmediatamente, desarrollar la especificidad del territorio y lo que no es descentralizable o reproducible en otro lugar, diversificar las ventajas comparativas, fortalecer las redes y los espacios colectivos de intercambio y de tomas de decisiones, renovar las estructuras de gestión y de organización socioeconómica y valorar lo que se es y lo que se hace. La innovación aparece como impulsora de los cambios y de las adaptaciones necesarios para un desarrollo duradero del territorio.

En cuarto lugar es la capacidad de proporcionar respuestas adaptadas tanto a las necesidades de los territorios rurales (exploración de nuevas ideas, creación de combinaciones originales de elementos nuevos) como a la evolución del contexto global (nuevo contexto de mayor valoración medioambiental y de la sostenibilidad).

Continuando con el concepto de innovación, el Observatorio Europeo LEADER (1997: 6), plantea tres cuestiones:

1. “Que requiere casi siempre la consolidación de los vínculos, o el establecimiento de nuevas relaciones, entre los agentes, que suele dar lugar a un aprendizaje colectivo, la creación de nueva referencias comunes y el cambio de ciertas reglas del juego a nivel local”.
2. Que las acciones innovadoras en los territorios rurales tienen como resultado repercusiones en términos de animación del territorio, de estructuración, o de consolidación de actividades.
3. En términos de innovación y características del territorio (cómo el contexto local influye o determina la innovación). Según esto se llegó a la conclusión de que la innovación nace en un contexto que le es más o menos favorable en función del nivel de diversificación y/o de especialización, y del grado de apertura del territorio.

En LEADER II la Comisión Europea presenta la innovación como un concepto que busca “apoyar operaciones innovadoras, demostrativas y transferibles que ilustran las nuevas vías que puede utilizar el desarrollo rural”.

La “novedad” se define en relación al contexto, a las necesidades y las oportunidades del territorio. A escala local, una actividad es “nueva” a partir del momento en que no existía o no es corriente en la zona en cuestión. Son consideradas “innovaciones” cualesquiera acciones susceptibles de producir un efecto multiplicador en el conjunto del territorio al mismo tiempo que abren perspectivas de desarrollo a largo plazo.

La Comisión Europea ha propuesto una serie de temas de innovación:

- Medidas preventivas de los efectos de la reforma de la PAC, incluidos los aspectos ambientales y las energías renovables.
- Aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el medio rural.
- Creación de servicios adaptados a la baja densidad de población.
- Concepción y comercialización de nuevos productos y servicios.
- Creación de empleos en el medio rural.
- Creación y difusión cultural en el medio rural como factor de identidad local y reclamo turístico.
- Sensibilización de la población rural hacia los retos de desarrollo y sus capacidades de actuación.

Sin embargo, lo más importante es garantizar la plasmación de funciones empresariales innovadoras adaptadas a las necesidades y escenarios locales, que posibiliten la dinamización de la economía y del bienestar de las poblaciones, o sea, que incentiven el desarrollo de los territorios rurales (Miranda Veloso et al., 2012).

Y para lograrlo, hay que tener en cuenta que cada territorio se enfrenta a problemas específicos del mismo, por lo que tal programa implica el romper con la ideología individualista dominante y pasar a centrarse en la promoción de la función empresarial con el fin de asumir nuevas tareas y retos, de acuerdo con la tesis que Schumpeter patrocina: “La función empresarial no necesita de ser identificada con una persona física y singular (...) la práctica de los agricultores en este país (EUA) ha sido sucesivamente revolucionada por la introducción de métodos desarrollados en el Departamento de

Agricultura y por el éxito de este departamento en la enseñanza de esos métodos” (Schumpeter, 1996: 239-240).

Así, como subraya Larcher (2001), citando a otros autores (Dinis, 1995; Fragata y Sousa, 1995; Cristovão y Tibério, 1995; Cristovão, 2002), la participación de los productores y otros actores locales son el eje básico en las estrategias y procesos de valorización de los productos y territorios rurales. En esto es como Barrio Aliste (2000) y otros autores han puesto de manifiesto que la innovación surge como una iniciativa de los agentes locales, que aportan una respuesta nueva a los problemas específicos del territorio; es decir surge como el motor de los cambios y las adaptaciones necesarias para un desarrollo sustentado de los territorios.

8.3. LA INNOVACIÓN EN TRES DIRECCIONES³⁰

Con los cambios ocurridos en las últimas dos o tres décadas se han implantado firmemente condiciones nuevas de desarrollo que conducen inevitablemente a una serie de cambios, los cuales propician la innovación en tres direcciones:

1. Diversificación de las economías locales: La aparición de nuevas oportunidades en el ámbito rural (creación de pequeñas unidades igual de productivas que las grandes, aumento de la demanda de productos de calidad, prestación de servicios para la población sobre todo relacionados con las personas de edad y con el aumento del nivel y la calidad de vida así como la aparición de nuevas funciones relacionadas con el medio ambiente, su protección y la gestión de los recursos naturales) conlleva la diversificación de las economías locales. La clave de las acciones innovadoras referidas a las mismas se encuentran en el diseño de estrategias de diversificación tanto referidas al territorio como a las empresas e individuos.
2. Intensificación de las interacciones entre el contexto local y el contexto global: Hasta los años 70 muchos territorios rurales permanecieron aislados. Hoy en día

³⁰ Serie de informes del Observatorio (1997) “Innovación y Desarrollo Rural”, Nº:2 in www.rural-europe.aeidl.be.

una serie de factores han propiciado una apertura creciente hacia el exterior, lo cual ha sido posible gracias a una serie de acontecimientos como la construcción de la Unión Europea, el establecimiento en los años 70 y 80 de ciertas infraestructuras que han supuesto nuevas comunicaciones, las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Este último elemento ha supuesto la reducción del espacio y el tiempo y ha favorecido la instalación en el territorio rural de empresas que buscan alquileres y espacios más baratos.

3. Profundización de las relaciones entre los agentes locales:

- Para valorar las nuevas demandas de productos locales de calidad;
- Para acceder a nuevos mercados;
- Para acceder a nuevas tecnologías.

La innovación y el carácter demostrativo forman parte de los criterios de subvencionabilidad de las acciones financiadas en el marco de LEADER II. En la Comunicación a los Estados miembros del 1/7/94, se precisa que, al prestar especial atención a los criterios de innovación y de demostración, “la Comisión no desea restringir el campo de intervención de esta iniciativa a una serie de operaciones de vanguardia con pocas posibilidades de poderse reproducir, sino que quiere que los programas financiados añadan una auténtica plusvalía con respecto a otras intervenciones cofinanciadas por los programas operativos u otras formas de intervención de los marcos comunitarios de apoyo”.

Por otro lado el Observatorio Europeo LEADER (1997) señala, en función del estudio de casos (80 acciones innovadoras en territorio rural) que la innovación se dirige en tres direcciones:

- Por un lado a la diversificación de las economías locales.
- Por otro lado a la intensificación de las interacciones entre el contexto local y el contexto global.
- Por último a la profundización de las relaciones entre los agentes locales, enfocadas a alcanzar nuevas sinergias internas o locales.

Además el Observatorio Europeo LEADER (1997), dentro de los parámetros de las acciones innovadoras, señala que la innovación se caracteriza al mismo tiempo por su proceso evolutivo y por sus resultados, y por tanto corresponde a un proceso temporal,

como un ciclo de proyecto compuesto por varias fases sucesivas (contexto, idea innovadora, proyecto, ejecución y viabilidad). En esta línea el proceso de innovación tiene una dimensión social en “el cotejo de lo local con lo global”, “la creación de nuevos mecanismos de aprendizaje con los que se puedan fijar y sistematizar localmente nuevos conocimientos”, “la negociación entre agentes y/o instituciones”, “la creación de nuevas referencias comunes (socioeconómicas, culturales, ambientales, etc.)” y “el cambio de las reglas del juego (político, institucional o económico)”.

Por lo tanto se entiende la innovación como un proceso en el que han de tenerse en cuenta tres componentes: la dimensión temporal (ciclo de proyecto), la dimensión social y la dimensión colectiva.

A este respecto conviene tener en cuenta que efectivamente la innovación es un proceso de carácter fundamentalmente social ya que, si se parte de una comparación entre lo “local” y lo “global”, la misma revelará diversos elementos: por un lado el valor de lo que es específico del territorio y por otro la falta de adaptación del mismo con respecto a la evolución del contexto exterior, poniéndose así de manifiesto los nuevos riesgos o las nuevas oportunidades de desarrollo de forma que, partiendo de elementos de contexto global puede facilitarse la valorización de la especificidad de lo local. Todo ello tiene las siguientes consecuencias:

- La creación de nuevos mecanismos de aprendizaje, pues la innovación requiere inevitablemente procesos colectivos de aprendizaje en distintos ámbitos (tecnológicos, de gestión, de comercialización, etc.), produciéndose un aprendizaje informal entre los agentes implicados así como un aprendizaje de carácter más formal que puede inspirar o completar aquél.
- La negociación entre agentes y / o instituciones. Gracias a la comparación de lo local y lo global y los procesos de aprendizaje, los agentes participantes ponen de manifiesto las contradicciones y carencias, hacen aflorar divergencias de intereses, de sensibilidades, de necesidades, etc., que puedan dar lugar a conflictos o necesidades de negociación y colaboración.
- La creación de nuevas referencias comunes, que constituyen un elemento esencial de toda sociedad dado que las formas de organización social, las modalidades de gestión del espacio, los símbolos de una identidad compartida y las formas de

utilización de la misma así como el comportamiento en relación con los no residentes, etc., son rasgos de la cultura local específica de cada territorio, fruto de su historia de manera que en cada cultura y en cada territorio existe un jerarquía entre las referencias comunes.

- El cambio de las reglas del juego entendidas como el reparto de poder entre los agentes de una estructura social, ya sea dentro de un mismo territorio o entre territorios distintos, que son el resultado de un proceso de adaptación y que en ocasiones pueden convertirse en impedimentos para el cambio de las referencias comunes. El cambio de las reglas del juego es, por lo tanto, la consecuencia y la expresión de los cambios acaecidos en las referencias comunes.

Por lo que respecta a las etapas del proceso de innovación, desde el Observatorio Europeo LEADER (1997, 33) se indica “que en las etapas del desarrollo de la innovación es muy similar al efecto de bola de nieve”, y que “la innovación se va enraizando cada vez más sobre el terreno y genera un número creciente de alianzas que no se podrán cuestionar: la innovación se estabiliza progresivamente”.

Con todo ello el Observatorio Europeo LEADER (1997), señala que la “innovación tiene una serie de resultados, algunos de ellos tangibles (un nuevo producto, un nuevo procedimiento) y son específicos del sector al que se aplica la innovación”, indicándose, también que “otros son intangibles por ser inmateriales: nuevas formas de organización de los agentes locales, cambios de mentalidad, de actitud, apropiación colectiva de nuevos métodos y nuevos símbolos, etc.”, señalándose tres tipos de acciones innovadoras que conformarán la denominada espiral del desarrollo de un territorio rural: las acciones innovadoras de animación (que no crean actividades económicas de manera inmediata, pero las hacen posibles); las acciones innovadoras de estructuración: su finalidad es modificar, a partir de una acción concreta y limitada en el tiempo, el entorno material o inmaterial del territorio para facilitar la creación de actividades; y las acciones innovadoras de consolidación: su objetivo es consolidar una actividad económica en diversos sectores económicos. Son la concreción de las oportunidades brindadas por los otros dos tipos de acciones innovadoras.

Pero además, y siguiendo el argumento del Observatorio Europeo LEADER (1997), hay que relacionar la innovación con su contexto: lo que sea innovador en un territorio y en

un contexto determinado no lo será necesariamente en otro. Surge así, lo que se denominan las “lógicas de innovación de los territorios rurales en función de los tipos de contexto”. De este modo se desprende que la innovación dependerá fundamentalmente del contexto (Observatorio Europeo LEADER, 1997): “si el contexto es favorable, la innovación consolida y arraiga una práctica existente”; “si el contexto no le es favorable (innovación “difícil”, incluso “muy difícil”), la innovación es necesariamente más modesta y debe hacer gala de una gran flexibilidad y capacidad de adaptación e imaginación”.

Por último, según esta concepción, la innovación “puede seguir una gran diversidad de estrategias y pueden existir soluciones múltiples a un mismo problema”. Así, los territorios “no se limitan a adaptar o imitar innovaciones elaboradas por los centros de investigación, que le son completamente ajenos”.

Como conclusión y enseñanza primordial, señalamos el hecho de que la innovación no es un proceso unívoco, pues existen múltiples soluciones a un mismo problema, lo que se ve plasmado en la gran diversidad existente de estrategias para la innovación.

El objetivo perseguido por la introducción del concepto de innovación en LEADER puede presentarse de forma diferente en cada uno de estos cinco criterios:

- a) Las acciones innovadoras cuyo fin es *valorizar los recursos locales* pueden ser consideradas, como tales, por dos razones:
 - La tendencia a la globalización es un nuevo obstáculo externo que puede marginar todavía más a los mercados rurales que ofrecen productos locales indiferenciados (pérdida de competitividad);
 - El declive del sector agrícola y de las políticas clásicas de apoyo a este sector genera un obstáculo interno a la diversificación.
- b) Los recursos locales son aquellos que son típicos y específicos de un territorio, ligados a su entorno, a su historia, a su cultura, etc., y normalmente son de alta calidad. Su valorización puede jugar un papel estratégico en el desarrollo rural en dos frentes:
 - La identificación de “segmentos” de mercado permite la comercialización de los productos locales (alimentarios, turísticos, etc.) a precios mucho más rentables,

a la vez que son viables con respecto a los productos industriales dirigidos a los mercados globales;

- La diversificación del tejido socioeconómico rural permite crear una alternativa a la agricultura.

c) Las acciones innovadoras que *no han sido tomadas en cuenta por las demás políticas de desarrollo* permiten mantener a LEADER como un enfoque distinto, aplicado en ámbitos diferentes de los abarcados por las políticas tradicionales, como por ejemplo:

- LEADER puede ser una medida complementaria de otros programas europeos y nacionales, con los que se establece un “reparto del trabajo”. Por ejemplo, la animación y movilización de los recursos son fruto de las acciones realizadas con LEADER, mientras que la realización concreta está financiada por otros programas (más importantes);
- LEADER apoya a sectores que, hasta ahora, no han recibido ayuda de los demás programas para las zonas rurales aisladas: cultura, entorno natural, rehabilitación de la arquitectura y del pequeño patrimonio, turismo rural, reorganización de los sectores del productor al consumidor, reorganización de la oferta y la demanda, creación de etiquetas y temas unificadores, etc.

d) Las acciones innovadoras que aportan nuevas respuestas a los problemas clásicos o nuevos de las zonas rurales tienen como fin fomentar las iniciativas a nivel local, con objeto de encontrar soluciones alternativas que sean duraderas. Aunque estas acciones en parte están basadas en transferencias económicas y en subvenciones, como ocurría antes, fomentan el descubrimiento de nuevas oportunidades y el redescubrimiento del carácter atractivo de las zonas rurales. Así pues, permiten encontrar nuevos modos de ofrecer servicios y de generar ingresos en territorios poco poblados.

e) Las acciones innovadoras, que desde siempre han estado más ligadas a la innovación tecnológica, no persiguen exactamente la innovación “radical”, sino más bien la innovación “adaptable” o “imitativa”³¹ que permite combinar, de una

³¹ Estos tres tipos de innovación (radical, adaptable e imitativa) corresponde a tres tipos de enfoques o etapas que son fruto de la mezcla de conocimientos especializados locales y tecnologías normalizadas. La innovación por imitación permite introducir una nueva tecnología imitando un producto o una

forma novedosa, los conocimientos locales tradicionales con las tecnologías ampliamente disponibles (tecnologías industriales de la información y de la comunicación). De este modo, se pueden crear nuevos productos, nuevos procesos, nuevas formas de organización o alcanzar nuevos mercados.

La transferencia de estas innovaciones debería facilitarse a través de la introducción en red y/o la cooperación transnacional entre los territorios rurales.

8.4. LAS ETAPAS DEL PROCESO DE INNOVACIÓN³²

La innovación se caracteriza al mismo tiempo por su proceso evolutivo y por sus resultados. Toda innovación corresponde a un proceso temporal, que se puede asimilar a un ciclo de proyecto compuesto por varias fases sucesivas: La acción se concibe una vez queda claro el contexto en el que se va a llevar a cabo. Este favorece que a una o a varias personas se les ocurra una idea innovadora la cual se irá transformando progresivamente en un proyecto que seguidamente entrará en una fase de ejecución. Finalmente se consolida la innovación y se hace viable.

Cada una de estas etapas tiene una duración variable en función de los diferentes elementos que conforman el contexto donde se va a desarrollar la acción.

La innovación se caracteriza al mismo tiempo por su proceso evolutivo y por sus resultados. Toda innovación corresponde a un proceso temporal, que se asemeja a un ciclo de proyecto compuesto por varias fases sucesivas, durante las que se crean diferentes vínculos sociales. Este proceso temporal se puede representar de la siguiente manera (Figura 8.1):

organización creados en otro sitio, pero sin dejar de utilizar los recursos autóctonos; la innovación adaptable corresponde a una etapa superior, en la cual, además de la imitación, hay una adaptación y una modificación de las nuevas tecnologías en función de los conocimientos especializados locales; la innovación radical implica una modificación mucho más profunda que, temporalmente, genera una cierta posición de monopolio para el innovador.

³² Serie de informes del Observatorio (1997) "Innovación y Desarrollo Rural", Nº:2 in www.rural-europe.aeidl.be.

Figura 8.1: Etapas del proceso temporal de la innovación

Fuente: Adaptado del Observatorio Europeo LEADER (1997)

Este proceso implica que inicialmente la acción cobra sentido una vez que queda claro, en primer lugar, el contexto en el que la misma se va a llevar a cabo. Es este contexto el que favorece el hecho de que a una o varias personas se les ocurra una idea innovadora, que se irá transformando en un proyecto que entrará en una fase de ejecución, consolidándose la innovación desde el momento en que dicho proyecto se hace viable.

Son estas las cinco etapas del proceso de ejecución y cada una de ellas tendrá una duración variable en función de los diferentes elementos que conforman el contexto donde se va a desarrollar la acción.

8.4.1. El contexto: la dimensión social de la idea innovadora

Con la aclaración del contexto se toma plena conciencia del problema y, a raíz de eso, puede surgir una idea innovadora.

Al principio la idea suele surgir de una persona sólo, pero realmente pasa a existir cuando la idea adquiere una *dimensión social* porque su artífice experimenta la necesidad de compartirla, y sobre todo, cotejarla con otros puntos de vista, para comprobar su valor, enriquecerla, consolidarla y formalizarla mejor. Es entonces cuando el “promotor de la idea” va a intentar que todo el mundo conozca el problema.

El nacimiento de la idea por lo tanto no es algo fijo y definitivo para siempre sino que se trata de un proceso de ampliación progresivo. Un grupo de personas y/o instituciones

comparten la idea y, al ir ampliándose, van enriqueciendo la idea dándole forma y crédito.

8.4.2. La idea innovadora se convierte en proyecto

Una vez surgida la idea innovadora y constituido el grupo de iniciadores, esta terminara convirtiéndose en un proyecto y sus artífices a su vez se convertirán en sus *promotores*.

Con este paso de la idea al proyecto se precisa el papel de cada uno, con objeto de desplegar los esfuerzos necesarios para culminarlo con éxito.

Esta etapa representa un salto cualitativo en lo que se refiere a la implicación en el proyecto, ya que, cada persona se compromete implícitamente antes de implicarse de forma cada vez más explícita según se va acercando la fase de ejecución.

8.4.3. Ejecución del proyecto

En esta etapa los diferentes agentes implicados reúnen las condiciones necesarias para realizar el proyecto. Para ello se necesita especialmente la estrecha colaboración entre todos los intervinientes capaces de responder a las exigencias de la ejecución. Se requiere un diagnóstico previo: análisis de los mercados potenciales, conocimientos especializados, mano de obra, equipamientos, capital, poder de decisión etc.

Para que el proyecto se pueda ejecutar previamente es preciso evaluar las ventajas, los inconvenientes y los riesgos que implica dicho proyecto. En función de esta evaluación los responsables del proyecto actuarán en consecuencia.

8.4.4. Viabilidad del proyecto

Los proyectos que vayan a desarrollarse deberán ser viables desde el punto de vista económico y comercial, ya que van a necesitar medios para ponerlos en marcha. Esta viabilidad estará en función de la capacidad de adaptación permanente del proyecto a la demanda y/o creación de una demanda propia.

En otras ocasiones la demanda se plantea en términos de producto o de servicios no comerciales no monetarios, sobre todo cuando se trate de acciones de animación. En este caso la viabilidad radicarán en la capacidad y la voluntad de los agentes públicos y privados implicados en el proyecto, que serán los encargados de velar por la continuidad de la financiación o en un consenso respecto a la utilidad de esta animación.

Si se dan todos y cada uno de los aspectos señalados anteriormente y que corresponden a las etapas por las que pasa un proyecto innovador, las posibilidades de que este llegue a buen término son muy altas. Pero hay que tener en cuenta que una acción comporta muchos riesgos, por lo que sólo un número limitado alcanza la fase de realización.

Para entender las razones de éxito o fracaso de una acción innovadora, hace falta encontrar los elementos comunes a las fases descritas anteriormente. Estas fases corresponden a procesos sucesivos de validación y ampliación: paso de un “descubridor” a un grupo de “iniciadores”, validación de la idea y ampliación de un número de agentes para que la idea se convierta en proyecto, etc. La creación de nuevas conexiones, casi siempre indispensables para pasar a la fase siguiente, posibilita estas validaciones y ampliaciones sucesivas.

En cada fase se establecen conexiones, no sólo con nuevos agentes sino también con ideas, fuentes de información, conocimientos especializados, medios, demandas etc.

La diversidad y la solidez de estas conexiones, son esenciales para el triunfo del proyecto de innovación. Cuanto más sólidas y diversificadas son las conexiones, más posibilidades tiene de triunfar la acción innovadora.

Por su parte, las causas de un fracaso pueden ser múltiples y variadas, pero la causa última parece ser la imposibilidad de realizar las conexiones necesarias. Aunque la acción innovadora procede siempre de conexiones y alianzas, también es el fruto de una historia de oposiciones, por diversas razones.

Hay que resaltar que la innovación siempre altera de alguna forma “las reglas establecidas” y los esquemas culturales, lo cual puede originar conflictos. Generalmente en las primeras fases, suelen surgir opositores movidos por diferentes intereses. Los procesos de negociación pueden ser arduos y acarrear riesgos importantes, por lo tanto.

Precisamente por esto el éxito de un proceso innovador reside en muchas ocasiones, en un adecuado manejo de las oposiciones que se presenten. En estos casos, habrá que manejarlas, evitándolas o en su caso transformándolas en alianzas, complejo proceso que implica una comprensión de los diferentes aspectos sociales que caracterizan la innovación.

En esta línea, hay otras cuestiones a tener en cuenta en el proceso de innovación (Observatorio Europeo LEADER, 1997), es decir: el proceso de innovación tiene una dimensión social en “el cotejo de lo local con lo global”, “la creación de nuevos mecanismos de aprendizaje con los que se puedan fijar y sistematizar localmente nuevos conocimientos”, “la negociación entre agentes y/o instituciones”, “la creación de nuevas referencias comunes (socioeconómicas, culturales, ambientales, etc..)” y “el cambio de las reglas del juego (político, institucional o económico)”. Dicha dimensión social puede ser comprendida en los siguientes rasgos:

a) La especificidad del territorio

A la hora de llevar a cabo una acción innovadora, la especificidad del territorio donde se va a implantar dicha acción cobra un importante relieve, teniendo en cuenta que se van a aprovechar los distintos elementos que conforman el contexto local.

Ahora bien para poder aprovechar con el mayor éxito posible las oportunidades que ofrece el contexto local, es preciso realizar un cotejo de dicho contexto dentro de un ámbito global (lo local vs. lo global). Esto permitirá detectar los nuevos riesgos o las nuevas oportunidades de desarrollo y partiendo de esta base, los elementos del contexto global facilitarán una valorización de la especificidad de lo local.

Los agentes locales se guiarán por esta comparación, que les permitirá encontrar las posibles soluciones, discernir que conocimientos hacen falta, establecer nuevas alianzas, y decidir que renovaciones efectuar en términos de calidad, gestión del medio ambiente etc.

b) Surgimiento de nuevas referencias

A raíz de poner en valor precisamente esta “especificidad” del territorio local, se ponen de manifiesto una serie de referencias comunes que son elementos esenciales de toda sociedad.

Estas referencias comunes giran en torno a las formas de organización social, los símbolos de una identidad etc. En definitiva se trata de todo aquello que tiene q ver con los rasgos propios de la cultura local, de ese territorio en concreto.

Dichas referencias influirán en el nivel de desarrollo y las formas de evolución de cada territorio. En unas ocasiones, puede contribuir a sentar las bases de un cierto tipo de funcionamiento más o menos eficaz y en otras ocasiones pueden suponer una traba, ya que, las referencias comunes determinan el comportamiento social de las personas dentro de un determinado grupo social, por lo tanto, es fundamental para la cohesión del grupo que las personas sean conscientes de que existen estas referencias comunes.

Estos aspectos harían referencia a la “dimensión colectiva” de la innovación (La innovación como resultado).

Con todo ello el Observatorio Europeo Leader (2001) entiende la innovación como un proceso que tiene en cuenta tres componentes: la dimensión temporal (ciclo de proyecto), la dimensión social y la dimensión colectiva.

8.5. LA INNOVACIÓN COMO RESULTADO

Los resultados de la innovación a lo largo de su desarrollo y que subsisten una vez que la acción ha terminado pueden ser tangibles (un nuevo producto, un nuevo procedimiento) y específicos del sector al que se aplica la innovación. Pero también pueden ser intangibles por ser “inmateriales”, es decir nuevas formas de organización de los agentes locales, cambios de mentalidad, de actitud, apropiación colectiva de nuevos métodos y nuevos símbolos.

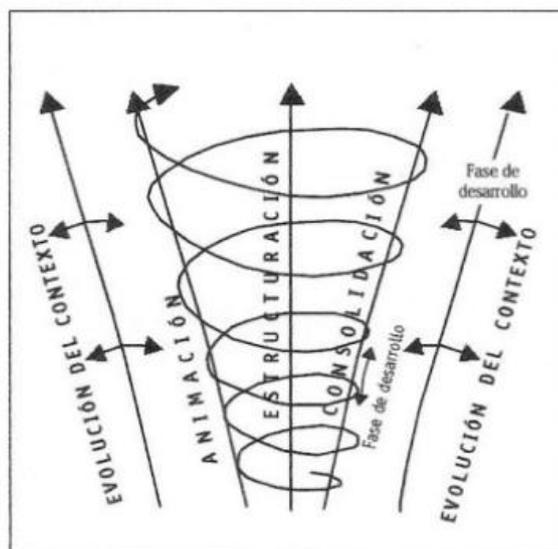
Así, se pueden distinguir tres tipos de innovación desde el punto de vista de los resultados generales para el desarrollo de los territorios rurales (Figura 8.2), que conformaran la denominada espiral del desarrollo de un territorio rural:

1. **Acciones Innovadoras de “Animación”**: la meta de estas acciones es crear vínculos entre la población y los agentes económicos, descubrir potencialidades y devolver la confianza a los agentes locales poniendo de relieve sus puntos fuertes y los del

territorio. Las actividades innovadoras de animación no crean actividades económicas de manera inmediata, pero las hacen posibles.

2. **Acciones Innovadoras de “Estructuración”**: su finalidad es modificar a partir de una acción concreta y limitada en el tiempo el entorno material o inmaterial del territorio para facilitar la creación de actividades. Es decir, acciones que propician ulteriormente a la creación de actividades económicas o empresariales.
3. **Acciones Innovadoras de “Consolidación”**: su objetivo es consolidar una actividad económica en ámbitos tan diversos como el sector agroalimentario, la artesanía, el turismo, los servicios a la población, los servicios culturales, los servicios de gestión de los recursos ambientales, etc.

Figura 8.2: Espiral Desarrollo Territorio Rural



Fuente: Observatorio Europeo LEADER (1997, pág. 43)

Estos tres tipos de acciones están interrelacionados y se completan en los procesos de desarrollo de los territorios rurales.

No obstante, y siguiendo el argumento del Observatorio Europeo LEADER (1997), hay que relacionar la innovación con su contexto, una vez que lo que sea innovador en un territorio y en un contexto determinado no lo será necesariamente en otro. Surge así, la lógica de innovación de los territorios rurales en función de los tipos de contexto. Dicho Observatorio afirma que la innovación dependerá fundamentalmente del contexto, por

lo que, si el contexto es favorable, la innovación consolida y arraiga una práctica existente; si el contexto no es favorable, la innovación es necesariamente más modesta y debe hacer gala de una gran flexibilidad y capacidad de adaptación e imaginación.

En definitiva, según el mismo Observatorio (1997: 55), “la innovación puede seguir una gran diversidad de estrategias y pueden existir soluciones múltiples a un mismo problema”. Así, los territorios “no se limitan a adaptar o imitar innovaciones elaboradas por los centros de investigación, que le son completamente ajenos”.

Por último y como enseñanza principal, se señala el hecho de que la innovación no es un proceso unívoco, pues existen diversas soluciones a un mismo problema, lo que se ve plasmado en la gran diversidad existente de estrategias para la innovación.

TERCERA PARTE:

DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO

9. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DE LA ZONA TRANSFRONTERIZA DE TERRA FRÍA Y DE ALISTE, TÁBARA Y ALBA

**10. ÍNDICE DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL – IDES DE LOS CONCELHOS DE TERRA FRÍA Y DE LAS
COMARCAS DE ALISTE, TÁBARA Y ALBA**

11. PROYECTOS APOYADOS POR CORANE Y ADATA: ANÁLISIS DE LA INNOVACIÓN

12. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LOS PROYECTOS LEADER II EN TERRA FRÍA Y ALISTE, TÁBARA E ALBA

9. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DE LA REGIÓN TRANSFRONTERIZA DE TERRA FRÍA Y DE ALISTE, TÁBARA Y ALBA

En este capítulo se procederá a concretar la zona objeto de estudio y se expondrán las razones que motivaron su elección, que no son otras que el hecho de que se trata de zonas rurales desfavorecidas, con un alto índice de emigración a las zonas urbanas, envejecidas y en las que prima una agricultura y ganadería de subsistencia, lo cual las hace territorios idóneos para la puesta en marcha de proyectos subvencionados por la Iniciativa Comunitaria LEADER (más concretamente LEADER II), ya que así puede observarse si en la práctica esta política es efectiva para lograr los resultados que la misma pretende.

Una vez definido el ámbito de estudio, es de suma importancia, antes de pasar a la investigación práctica, realizar una caracterización socioeconómica de la zona de estudio. De hecho, en este capítulo se ofrece una descripción de las características socioeconómicas de este espacio rayano. Se presta atención sobre todo a las condiciones de accesibilidad, a la evolución de la dinámica demográfica, a las cualificaciones académicas y profesionales, a las condiciones de vida, a las infraestructuras existentes y a las actividades económicas predominantes. Este capítulo se concluye con una breve síntesis del territorio y con el análisis DAFO de la región (sus

principales debilidades, sus puntos fuertes, sus oportunidades y sus amenazas), detectadas a partir del análisis minucioso de los datos disponibles.

Se adelanta que dicha región transfronteriza manifiesta, en el plano socioeconómico, la existencia de varios puntos de desequilibrio que dificultan en gran medida el futuro de este territorio como un espacio dinámico en términos de competitividad a nivel europeo. De forma general, se puede afirmar que se trata de una región que revela alguna disparidad en comparación a los respectivos países (Portugal y España) en lo que respecta a su contribución a la producción y el empleo. La pluralidad de problemas estructurales en materia de despoblamiento, de envejecimiento de la población, de debilidad del tejido económico y social, de las vías de comunicación, etc., comportan dificultades añadidas para lograr un desarrollo sostenible.

A pesar de que los concejos que integran Terra Fría y las comarcas de Aliste, Tábara y Alba presentan fuertes restricciones económicas y sociales, es también verdad que las mismas disponen de importantes recursos endógenos. Dicha región detenta un elevado potencial en su cultura tradicional, sus usos y costumbres, su patrimonio edificado rural y su patrimonio natural y paisajístico, con uno ambiente poco contaminado, de lo cual se debe extraer el mayor partido sin comprometer su calidad, de modo que se alcance un nivel de desarrollo sostenible adecuado.

Asimismo, la presente caracterización se complementa posteriormente con la presentación en el capítulo 10 del Índice de Desarrollo Económico y Social (IDES).

9.1. ÁMBITO DE ESTUDIO Y GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL

Tal y como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, la Iniciativa Comunitaria LEADER ha resultado fundamental para la promoción del desarrollo de las zonas rurales. Con el objetivo de estudiar el impacto de esta Iniciativa vamos a tomar como referencia dos territorios (Mapa 9.1), uno perteneciente a España y otro a Portugal, y los dos Grupos de Acción Local que llevan a cabo su actividad en los mismos.

Por lo que respecta a la zona portuguesa haremos referencia a los proyectos llevados a cabo a través del Grupo de Acción Local CORANE (Associação de Desenvolvimento dos

Concelhos da Raia Nordeste) y por lo que respecta a la zona española a los realizados a través de ADATA (Asociación para el Desarrollo de Aliste, Tábara y Alba). Ambos grupos comenzaron su actividad prácticamente a la par y sus respectivas zonas de influencia tienen características similares, aunque no idénticas, como se expondrá a continuación.

Mapa 9.1: Zona de estudio



Fuente: Elaboración Propia

9.1.1. Grupo de acción local CORANE

La zona de intervención de este Grupo de Acción Local engloba la llamada “Terra Fria Transmontana”, que abarca los concejos de Bragança, Miranda do Douro, Vimioso y Vinhais y que se encuentra situada en el extremo noreste de Portugal en el interior de la provincia de Tras-os-Montes, en el distrito de Bragança, haciendo frontera al norte y al este con España. El centro urbano más importante y capital del distrito es la ciudad de Bragança.

Se trata de una zona montañosa y de altiplanicies, de suelos áridos y poco fértiles, de clima riguroso, dónde subsiste una agricultura familiar y de subsistencia, de industria

incipiente, pero que detenta arraigadas tradiciones, rica artesanía, espléndida gastronomía y por un medio ambiente aún preservado y poco contaminado.

Esta región, derivado de su localización geográfica y de las débiles accesibilidades, está caracterizada por el fenómeno de la interioridad, es decir, una baja densidad poblacional, escaso nivel de producción y renta y a consecuencia de ello, la despoblación y el envejecimiento de su población. En definitiva, se trata de una zona poco dinámica y en proceso de desertificación humana, en la cual en la época de aplicación de la Iniciativa Comunitaria LEADER II aproximadamente el 70% de la población vive en territorio rural, razón por la cual la que vive en el medio urbano tiene una gran afinidad con el medio rural, lo cual se manifiesta en que mantienen ocupaciones temporales en dicho medio rural. Las condiciones naturales del territorio, agracia a Terra Fria características excepcionales que se reflejan en la singularidad de los valores naturales y paisajísticos. La existencia de dos parques naturales, Parque Natural de Montesinho y Douro Internacional, confirma el elevado valor ecológico y natural, con una grande diversidad faunística e florística. La población, que asciende a unos 56.558 habitantes, se distribuye a lo largo de 2.838,6 km², lo cual da lugar a una baja densidad de población (19,92 hab./Km²), que se caracteriza por su envejecimiento.

En este ámbito surge el Grupo de Acción Local CORANE en el año 1995 como asociación sin ánimo de lucro cuyos principales objetivos son el desarrollo social, económico y cultural de su zona de influencia a través de la promoción e implementación de proyectos de desarrollo de interés para la región, siendo la estrategia fundamental para ello la implementación e intensificación de actividades complementarias de la agricultura que habrán de acompañarse por la especialización y formación de los recursos humanos con el objetivo de dinamizar la zona invirtiendo la tendencia del acelerado proceso de desertificación humana que ha venido predominando desde los años 60 puesto que un territorio despoblado jamás podrá ser dinámico. Por lo tanto se pretende la creación de las condiciones necesarias para fijar población y atraer nuevos residentes como base para el desarrollo social y económico. Para ello el Grupo de Acción Local CORANE sustenta su estrategia en las siguientes líneas:

- La promoción y diversificación de las actividades económicas.
- El fomento y la transformación de productos agrícolas.

- La estimulación de creación de pequeñas empresas.
- La promoción de actividades emprendedoras.
- La organización y encuadre de la oferta turística.
- La promoción de la conservación y valoración del patrimonio.

Todas estas líneas han de contemplarse desde la óptica de la sostenibilidad, la creación de puestos de trabajo y la generación de plusvalías de manera que se contribuya así a una mejora de las condiciones de vida de la población local.



9.1.2. Grupo de acción local ADATA

El ámbito de actuación de la Asociación para el Desarrollo de Aliste, Tábara y Alba "A.D.A.T.A." abarca las comarcas agrarias de Aliste, Tábara y Alba, situadas en la zona Noroeste de la provincia de Zamora, quedando delimitada al Norte por la Sierra de la Culebra, al Sur por el río Duero, al Oeste por la frontera portuguesa, y al este por el río Esla y su embalse. Se pueden distinguir dos zonas diferenciadas: la parte occidental de carácter montañoso, conectada con el macizo cantábrico y el resto de la Comarca, con carácter de penillanura. Entre 1950 y 1970, se produjo un proceso de despoblación debido a las migraciones hacia los núcleos industriales. Entre 1950 y 1995 la pérdida de población fue de 21.196 personas.

La superficie de actuación es de 2.025 Km², integrada por 102 núcleos de población, con un total de 14.899 habitantes, lo que implica una densidad media de población de 7,4 Hab./Km². Se trata de una zona, igual que la de Terra Fría, caracterizada por el problema de la despoblación y por el envejecimiento de su población, dónde subsiste una

agricultura de subsistencia, de industria incipiente, es decir, una baja densidad poblacional y débil nivel de producción que traen como consecuencia que se trate de una zona con acentuadas debilidades estructurales. Asimismo, la comarca ofrece un singular y rico patrimonio arquitectónico, cultural y artesanal, ocupando un lugar importante en las tradiciones de vida de sus gentes. Tradicionalmente la actividad económica se ha fundamentado en la agricultura y la ganadería, junto a pequeñas empresas agroalimentarias y de servicios.

En este contexto nace el Grupo de Acción Local ADATA, asociación sin ánimo de lucro constituida en 1994 que plantea como estrategia para LEADER II, el combate al éxodo y envejecimiento de la población de la comarca a través de la creación de empresas, en tanto en cuanto, creación de puestos de trabajo basados en los productos autóctonos de la zona, con el objetivo de promover el desarrollo económico de su área de actuación. Con este objetivo los propios estatutos de la Asociación definen los fines y actividades de la misma:

- Promoción del desarrollo rural de la comarca.
- Coordinación de las acciones de los agentes económicos, sociales y entidades locales para diseñar y gestionar programas ante aquellas iniciativas de carácter comunitario, estatal, autonómico o de otro tipo que faciliten el desarrollo rural.
- Promoción de las medidas que faciliten el desarrollo integrado e integral.
- Prestación de servicios culturales y socioeconómicos, promoción y potenciación de los ya existentes con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población local.

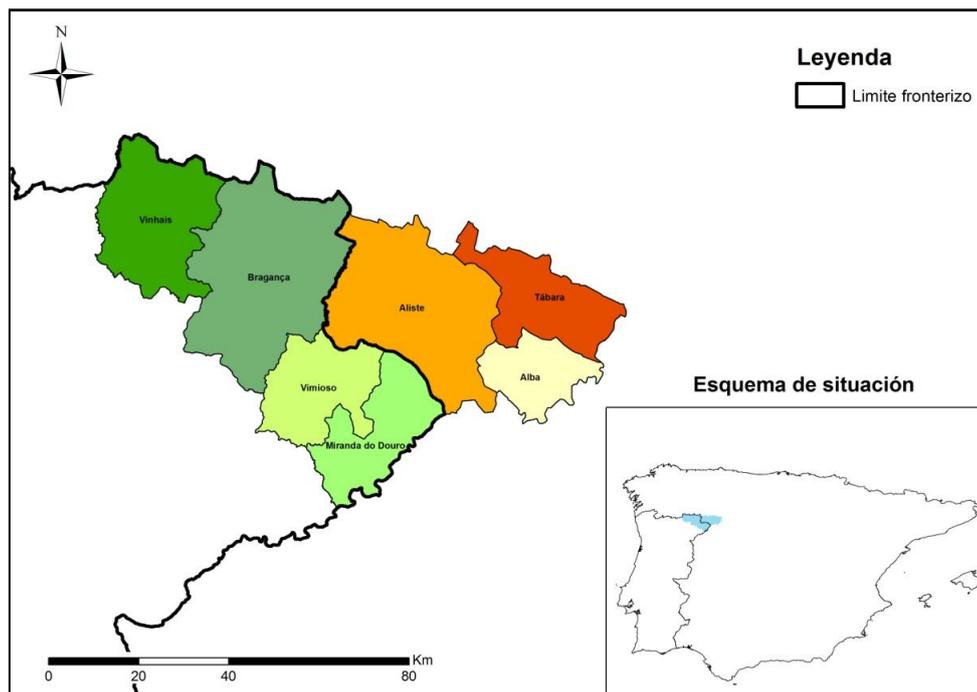


9.2. CONSIDERACIONES GENERALES DE LA REGIÓN TRANSFRONTERIZA

El estudio incide en la región transfronteriza de Terra Fría y de Aliste, Tábara y Alba, localizada en la periferia de Portugal y España. Por lo tanto, la región que abarca del lado Nordeste de Portugal 4 concelhos pertenecientes al distrito de Bragança, designados por Terra Fría, concretamente: Bragança, Miranda do Douro, Vimioso y Vinhais. Del lado español, se estudian 3 comarcas agrarias de la provincia de Zamora: Aliste, Tábara y Alba (Mapa 9.2).

Nuestra zona de estudio ocupa un área de aproximadamente 4.864 km², de la cual cerca del 60% pertenece a Terra Fría y el 40% a las comarcas españolas. Tiene una población que comprende 71,5 mil habitantes (56,6 mil portugueses y 14,9 mil españoles) y está considerada como un territorio de baja densidad poblacional (14,7 Hab. /Km²).

Mapa 9.2 : Concelhos de la Terra Fría y Comarcas de Aliste, Tábara y Alba



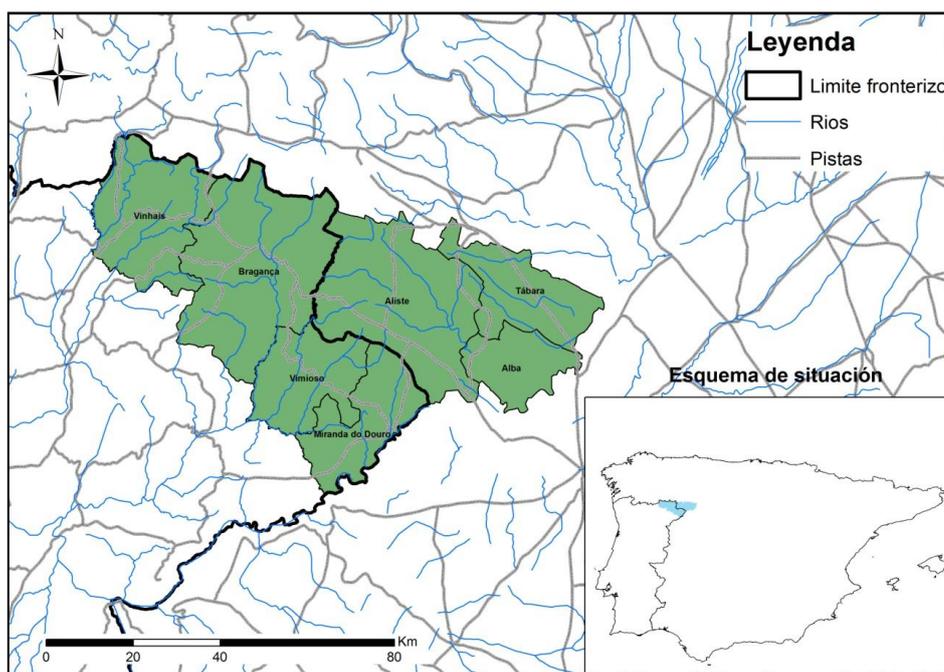
Diseño Cartográfico: LiGeo del IPB. Mayo 2012

Esta región adquiere una posición estratégica en las relaciones transfronterizas y europeas, confiriendo nuevas oportunidades para un territorio con un elevado potencial

en su cultura tradicional, sus usos y costumbres, su patrimonio edificado rural y su patrimonio natural y paisajístico, deteniendo así, en los elementos de su marco histórico, de sus recursos patrimoniales y naturales, los ejes centrales para la concretización del desarrollo sostenible.

La estructura socioeconómica de Terra Fría y de Aliste, Tábara y Alba está condicionada, entre otros factores, por las características de accesibilidad, como se observa en el Mapa 8.3. Su estructura viaria presenta alguna debilidad sobre todo a nivel de las conexiones intra-regionales (Mapa 9.3). Cabe subrayar que las 2 regiones (portuguesa y española) se encuentran conectadas por un vía rápida (IP4), que une el principal centro urbano portugués (Bragança) con la frontera y las comarcas zamoranas de Aliste, Tábara y Alba, a través de la carretera N-122 (itinerario europeo).

Mapa 9.3: Localización general de la zona de estudio



Diseño Cartográfico: LiGeo del IPB. Mayo 2012

Asimismo, esta zona rayana, resultado de su localización geográfica, abandono histórico y de las débiles accesibilidades, presenta fuertes debilidades, explicadas especialmente

por sus problemas estructurales como la despoblación y el envejecimiento demográfico, la debilidad del sistema urbano y la fragilidad del tejido económico y social.

Con la entrada de Portugal y de España en la Unión Europea, en 1986, se apreció un aumento de las relaciones entre los dos países. Pero partiendo de las orientaciones y políticas de la UE en favor del desarrollo local y de la cooperación, ha surgido un nuevo reto para los territorios de frontera, por cuanto estos territorios pueden preconizar una estrategia de cooperación en una perspectiva de desarrollo sostenible y de cooperación territorial en Europa, al desenvolver una estrategia más volcada para la competitividad, el empleo y la innovación.

9.3. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE ALISTE, TÁBARA Y ALBA

La comarca de Aliste, Tábara y Alba se halla situada en el área occidental de la provincia de Zamora. Los límites son la Sierra de la Culebra al norte, el río Esla al este, el río Duero al sur y Portugal al oeste. Se pueden distinguir dos zonas diferenciadas: la parte occidental de carácter montañoso, conectada con el macizo cantábrico y el resto de la Comarca, con carácter de penillanura.

La especie arbórea dominante es la encina, asociada a robles, alcornos y castaños, según las condiciones de altitud y clima. En las zonas con temperaturas más suaves se pueden encontrar especies típicamente mediterráneas como los acebuches o el madroño.

Entre los años 1950 y 1970, se produjo un proceso de despoblación debido a las migraciones hacia los núcleos industriales. A partir de los años 90 la población se ha ido asentando. Entre 1950 y 1995 la pérdida de población fue de 21.196 personas.

El sector ganadero tiene gran importancia. Predomina el bovino, seguido del ovino y el porcino. Las explotaciones de bovino son de carácter extensivo y semiextensivo, destacando la raza autóctona alistano-sanabresa por su buena aptitud cárnica.

Algunos de los municipios de la comarca pertenecen a los Espacios Naturales Protegidos de Arribes de Duero y Sierra de la Culebra.

9.3.1. Elementos Geográficos, Poblacionales y Sociales

El territorio de la zona de Aliste, Tábara y Alba, abarca un total de 31 municipios y 102 núcleos de población, con 71 entidades singulares de población (lugares y poblados) distribuidas en 21 de esos municipios.

Estos municipios son: Alcañices, Carbajales de Alba, Faramontanos de Tábara, Ferreras de Abajo, Ferreruela, Figueruela de arriba, Fonfría, Gallegos del Río, Losacino, Losacio, Mahide, Manzanal del Barco, Moreruela de Tábara, Muelas del Pan, Olmillos de Castro, Perilla de Castro, Pino, Pozuelo de Tábara, Rabanales, Rábano de Aliste, Riofrío de Aliste, Samir de los Caños, San Vicente de la Cabeza, San Viterio, Santa Eufemia del Barco, Tábara, Trabazos, Vegalatrave, Videmala, Villalcampo, Viñas.

De los 31 municipios, 30 pertenecen a la comarca de Aliste, Tábara y Alba, el otro municipio (Muelas del Pan) pertenece a la comarca de Tierra del Pan, pero se incluye dentro del grupo de acción local ADATA por su similitud física, social, económica y poblacional con el resto de municipios que lo integran.

El territorio cuenta con una población total de 14.899 habitantes (INE 2011) y una superficie de 2.025 km², determinando una densidad de población media de 7,4 hab/km², número muy inferior a la media regional (Tabla 9.1), conformando uno de los territorios más despoblados de España y de la vieja Europa.

Tabla 9.1: Densidades medias de población por zonas de España en 2011

	ADATA	Zamora	Castilla-León	España	UE-27
Densidades medias de población (Hab/ km ²)	7,4	18,39	27,16	93,51	116,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE 2011 y Eurostat 2011.

Como podemos ver a continuación (Tabla 9.2 y Gráfico 9.1), existe una fuerte tendencia a la despoblación en estas comarcas. En 10 años, la población se ha reducido un 13,2% en Alba, un 12,1% en Tábara y un 11,6% en Aliste. Cabe señalar, que en la construcción de la Tabla 9.2 y en el Gráfico 9.1, solamente son considerados los datos relativos a los municipios más representativos de cada una de las comarcas agrarias de Aliste, Tábara y

Alba. De esta manera, el total obtenido no suma el total del territorio de intervención de ADATA (14.899 habitantes), una vez que el municipio de Muelas de Pan pertenece a la comarca de Tierra Pan.

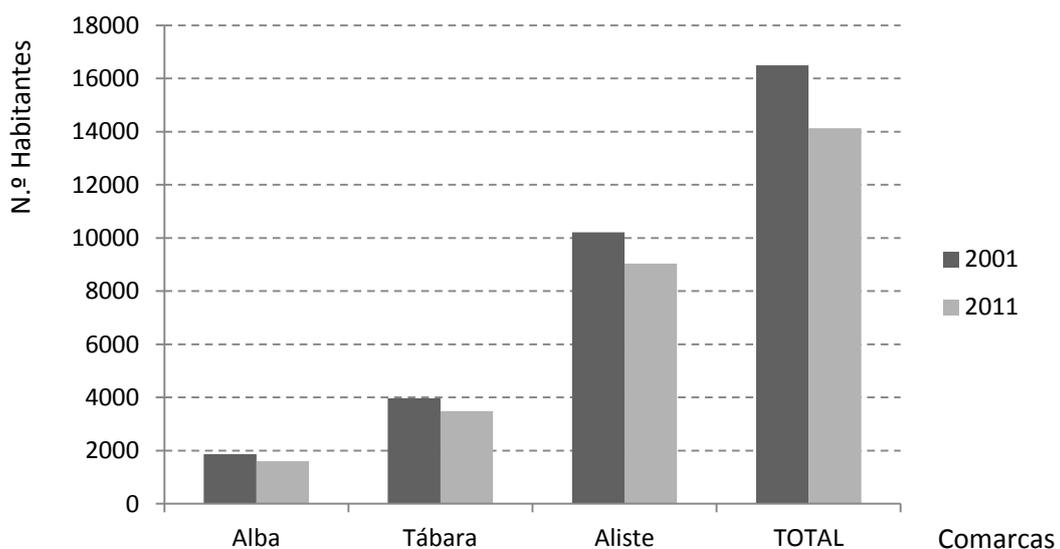
Esto se debe principalmente a la falta de trabajo en el medio rural, las inversiones realizadas no son suficientes para fomentar la actividad económica, lo cual motiva el éxodo de población hacia núcleos de población mayores. Además, la actividad agraria, predominante en estas zonas, se ha ido automatizando o desapareciendo, hecho que contribuye al despoblamiento.

Tabla 9.2: Comparación de la población de Alba, Tábara y Aliste de 2001 y 2011

Comarcas	Población Residente 2001	Población Residente 2011
Alba	1864	1603
Tábara	3963	3487
Aliste	10217	9033
TOTAL	16494	14123

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE 2001 y 2011.

Gráfico 9.1: Evolución de la población de Aliste, Tábara y Alba de 2001 y 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE 2001 y 2011.

9.3.2. Estructura Económica

Podemos observar en la Tabla 9.3 las principales características socioeconómicas del territorio a analizar.

Tabla 9.3: Caracterización socioeconómica del territorio Aliste-Tábara-Alba (2003-2010)

	2003	2010
Populación residente	16.831	14.882
Tasa Nupcialidad (2006)	1,30%	0,70%
Tasa Natalidad (2006)	2,80%	2,60%
Tasa Mortalidad (2006)	16,60%	18,60%
Edificios	9981	10324
Total de empresas	350	352
Paro registrado	7367	7803
Empresas agricultura	44	30
Empresas industria	41	42
Empresas construcción	101	80
Empresas servicios	164	200
Parque automóvil	9081	1020
Nº Estab. Enseñanza (Pub+ Priv)	9	10
Profesores (Pub + Priv)	127	134
Alumnos (Pub+ Priv)	706	739
Consultorios	83	87
Centros de salud	3	3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE y Caja España 2003 y 2010.

En cuanto al sector agrícola, pese a no tener el peso económico que tenía y ya no ser el único soporte económico del territorio, sigue siendo una parte importante de la economía de la zona, no tanto por el peso específico de éste (proceso de desagrarización del medio rural) sino debido más bien al tímido desarrollo de los sectores secundario y terciario.

El titular de la explotación agraria (Tabla 9.4) se dedica a ella como ocupación principal en el 86% del total de las explotaciones agrarias, mientras que en sólo el 11% del total de las explotaciones se registra también dedicación principal a ella por parte de otros miembros de la familia del titular, normalmente hijos o sucesores.

Tabla 9.4: Regímenes de explotación agraria de Aliste, Tábara y Alba en 2001

	Régimen de explotación dominante			
	Régimen de propiedad	Régimen de arrendamiento	Régimen de aparcería	Otros regímenes
% de superficie total explotada	81,5	13,68	0,6	4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo agrario 2001.

El aprovechamiento ganadero se centra en las cabañas de ovino y porcino con un 40% y 31% respectivamente del total de la comarca. El tercer subsector de la comarca, el bovino con un 23% de cabaña ganadera, es muy importante y representativo de la zona por la producción de la carne de la ternera alistana de alta calidad y con Denominación de Origen.

Con menor dedicación e importancia se encuentra el caprino, con una representatividad de un 2%, y por debajo de ella se encuentran el resto de especies: aves, conejas madres, équidos, etc.

Tabla 9.5: Trabajadores por Sector de Actividad de Aliste, Tábara y Alba (2001)

	Trabajadores por Sector de Actividad		
	Sector Primario	Sector Secundario	Sector Terciario
% de trabajadores	44,3	19,6	36,1

Fuente: Caja España – Ficha Comarcal 2011.

En contraposición a lo que ocurre con el sector primario, hay que destacar la relativa consolidación del subsector de la construcción, actualmente en ligero estancamiento,

dentro del sector secundario, la industria extractiva, y la industria agroalimentaria de pequeñas industrias cárnicas o de transformación.

El sector secundario se caracteriza por ser un sector de bajo potencial, con microempresas familiares de muy reducido tamaño, donde prima la fórmula del trabajador autónomo sobre todo en actividades relacionadas con la construcción y albañilería.

Como hemos comentado, podría hablarse de tres actividades que tienen la primacía en esta comarca para el sector secundario:

- Construcción, más importante por la cantidad de empresas registradas y el número de puestos de trabajo creados que por la riqueza generada y el volumen de dinero que se invierte en ellas.
- Agroalimentación, importante por la oferta de productos naturales y de calidad (carnes, embutidos, setas, quesos, castañas, pan, miel, etc.) y por el aprovechamiento de los recursos locales.
- Industria extractiva basada en explotaciones dedicadas a la pizarra, sus promotores son ajenos al territorio pero han creado un número de puestos de trabajo importante tanto en los municipios donde se asientan como en los alrededores.

El subsector relacionado con la producción de energía eléctrica, tanto por su carácter como por su magnitud, es muy importante ya que ha transformado el espacio y paisaje.

En este territorio se ubican algunos de los mayores aprovechamientos hidroeléctricos del país. A pesar del valor y de la cantidad de electricidad producida, hay una gran desproporción entre el valor de esta producción y los beneficios generados para el territorio.

Para el sector terciario hay que destacar el débil desarrollo del comercio y servicios, así como el protagonismo de algunas actividades relacionadas con el turismo, sobre todo en cuanto a la red y capacidad de alojamientos. No aparecen sin embargo demasiadas iniciativas económicas relacionadas con las actividades complementarias del sector turístico.

El desarrollo de estos sectores, secundario y terciario, ha dado lugar a pymes con muy bajo índice de contratación de asalariados y fundamentalmente organizadas bajo la fórmula jurídica de trabajador autónomo, que tienen mercados muy cercanos o periféricos.

El nivel de asociacionismo empresarial ha sido muy bajo hasta fechas recientes en las que se ha creado la Asociación Jóvenes Empresarios de Aliste. También es casi nulo el número de cooperativas existentes en el territorio.

En cuanto al empleo, la tasa de ocupación, para todos los municipios del territorio en el sector primario, es más alta en el caso de los hombres que en el de las mujeres, mientras que en los sectores secundario y terciario esta tasa se va igualando, aunque se mantiene más alta la tasa para los hombres que para las mujeres. Por el contrario, el desempleo afecta más a las mujeres que a los hombres.

En la actualidad las personas más cualificadas, jóvenes y mujeres, no encuentran sus nichos de empleo en el territorio. Esta falta de oportunidades es una de las causas del abandono del territorio por parte de estos grupos de población.

El sector que más parados registra en todos los municipios es el terciario, seguido del secundario y muy por debajo el sector primario. Estos datos indican que la población busca empleos en los sectores en expansión y por ello es preciso buscar nuevas oportunidades laborales en estos dos sectores. Sobre la distribución de parados por sexos indica que el desempleo en términos globales afecta de forma similar a hombres y a mujeres, aunque esto no significa que las mujeres estén empleadas en igual medida que los hombres, ya que hay un amplio colectivo de mujeres que aunque no estén trabajando, no están inscritas en el Servicio de Empleo Público.

Además de esto hay que tener en cuenta que el número de mujeres en edad de trabajar es mucho menor que el de hombres, con lo que la diferencia entre los dos grupos es mayor.

En cuanto al número de parados por grupos de edad, en el territorio el desempleo es mayor en el grupo de edad que afecta a los mayores de 45 años en el caso de los hombres, y en el caso de las mujeres es mayor el desempleo en las personas entre los 25 y los 45 años.

La tasa de ocupación para todos los municipios del territorio en el sector primario, es más alta para los hombres que para las mujeres, mientras que en los sectores secundario y terciario esta tasa se va igualando, siempre siendo más alta para los hombres que para las mujeres. El desempleo sin embargo afecta más a las mujeres que a los hombres.

Además la población más cualificada aun no encuentra sus nichos de empleo en el territorio, y esta falta de oportunidades para hacer una buena elección profesional es una de las causas del abandono territorial por parte de estos grupos de población (mujeres y jóvenes). Sería necesario afianzar aquellos sectores y subsectores económicos que permitieran el asentamiento poblacional y evitaran la huida de los grupos de edad que aun mantienen posibilidades de recuperación territorial desde el punto de vista demográfico.

El sector que más parados registra para todos los municipios es el terciario con 308 personas en todo el territorio, seguido del secundario con 206 parados y en el sector primario en el que solo se registran 28 parados.

Estos datos indican que la población busca empleos en los sectores en expansión y por ello es preciso buscar nuevas oportunidades laborales en estos dos sectores.

La contratación se concentra en aquellos municipios que ofrecen mayor índice de desarrollo del sector secundario y terciario como son Alcañices, Carbajales, Riofrío, Tábara. Hablamos de empleo con bajo nivel de cualificación y de especialización, muy dependiente de formulas autónomas, poco organizado para actuar en el mercado de forma conjunta, muy masculinizado en algunos sectores y subsectores económicos, con pocas oportunidades para jóvenes y mujeres, y con poca capacidad de asumir nuevos retos y riesgos.

9.4. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE TERRA FRÍA

La Terra Fría Transmontana está situada en el extremo Nordeste de Portugal, en el interior de la Provincia de Tras-os-Montes, en el distrito de Bragança, haciendo frontera al Norte y al Este con España. Es una región montañosa y de altiplanos, surcada por

valles profundos de suelos áridos y poco fértiles, de clima riguroso, dónde subsiste una agricultura familiar y de subsistencia, de industria incipiente, pero que detenta arraigadas tradiciones, rica artesanía, espléndida gastronomía y por un medio ambiente aún preservado y poco contaminado.

Es similar a un “mosaico de retallos en las formaciones de xisto salpicadas de aglomerados poblacionales” (Dionísio Gonçalves, 1990). Su paisaje está marcado por los prados permanentes, por las matas de carvallos y abundantes sotos de castañeros y por una zona de altiplanicies – la Meseta Mirandesa.

Esta zona, derivado de su localización geográfica y de las débiles accesibilidades, está caracterizada por el fenómeno de la interioridad, es decir, una baja densidad poblacional, escaso nivel de producción y renta y bajo poder de adquisición y a consecuencia de ello, la despoblación y el envejecimiento de su población. En definitiva, se trata de una zona poco dinámica y en proceso de desertificación humana, con una población residente de 56.558 habitantes (datos recogidos de los Censos de 2011), distribuidos en un área de 2.838,6 Km².

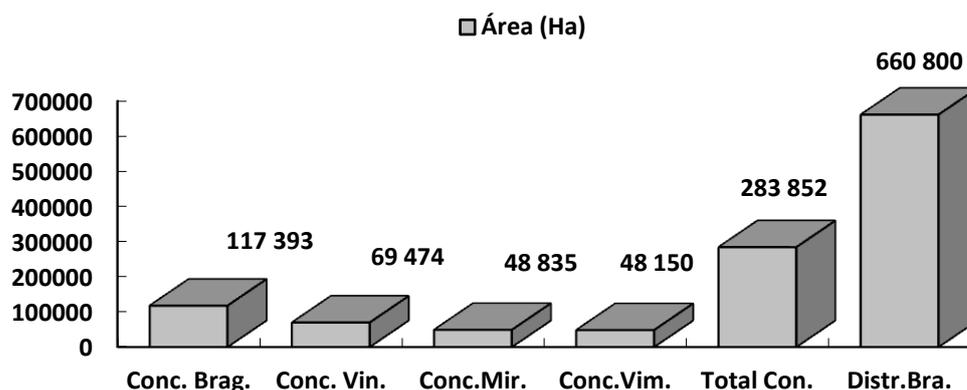
9.4.1. Elementos Geográficos, Poblacionales y Sociales

La región portuguesa de nuestro estudio, que es la zona de intervención de CORANE, designada de Terra Fría Transmontana (TFT), integra los concelhos de Vinhais, Bragança, Vimioso y Miranda do Douro, con 123 freguesías, pertenecientes al distrito de Bragança, provincia de Tras-os-Montes y región Norte de Portugal, siendo sus límites: al Norte y Este – España – cuya separación al Norte está hecha por raya seca y al Este por el Rio Duero; al Sur por los concelhos de Macedo de Cavaleiros y Mirandela (Terra Quente); al Oeste, por los concelhos de Chaves y Valpaços.

El Concelho de Bragança es el centro urbano más importante y a su vez la capital del distrito. Es asimismo el más grande, con un área ocupada de 1.174 Km², abarca cerca del 41,4 % del área del total de TFT, contiene igualmente la mayor parte de los habitantes, según los censos 2011, la población residente es de 35.341 habitantes, representando más del 62% de la población total de la zona. Seguidamente está Vinhais, que comprende el 17% del área ocupada y una población residente de 9.066 habitantes. Los

otros dos concelhos, Miranda do Douro y Vimioso, ocupan 694,7 Km² y 481,5 Km², respectivamente. El menos poblado es Vimioso con 4.669 habitantes, según los datos preliminares del censo 2011. Como se puede comprobar en la Tabla y en el Gráfico siguientes (Gráfico 9.2 y Tabla 9.6).

Gráfico 9.2: Áreas de Terra Fría



Fuente: CORANE.

La zona de la Terra Fría ocupa 2.839 Km² lo que representa un 43% del área total del distrito de Bragança (6.608 Km²).

Tabla 9.6: Freguesías, Áreas, Población Residente y Densidad Poblacional(2001 y 2011)

Concelhos	Freguesias	Población Residente 2001	Población Residente 2011	Superficie (Km ²)	Densidad Poblacional (Hab/ Km ²) (2011)
Bragança	49	34 750	35 341	1 174	30,1
Vinhais	35	10 646	9 066	694,7	13
Vimioso	14	5 315	4 669	481,5	9,7
M. do Douro	17	8 048	7 482	488,4	15,3
TOTAL	115	58 759	56 558	2838,6	19,92

Fuente: INE y Censos de 2001 y 2011.

A continuación se presenta la Tabla 9.7, dónde se puede observar las principales características socioeconómicas de los concelhos que integran el territorio de Terra Fría.

Tabla 9.7: Caracterización de los Concelhos de Terra Fría (1991 y 2011)

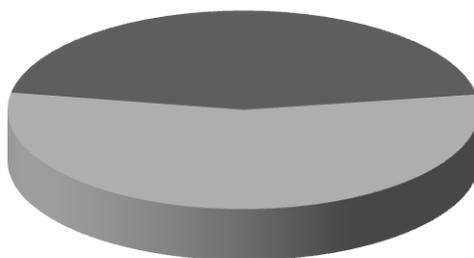
CONCELHO	BRAGANÇA	VINHAIS	MIRANDA DO D.	VIMIOSO
Altitud	700 m	715 m	687 m	700 m
Superficie (1991)	1 174 Km ²	694,7 Km ²	488,4 Km ²	481,5 Km ²
Población residente (2011)	35 341	9 066	7 482	4 669
Tasa Nupcialidad (2006)	0.62%	0.32%	0.34%	0.46%
Tasa Natalidad (2006)	0.83%	0.49%	0.57%	0.34%
Tasa Mortalidad (2006)	1.19%	1.64%	1.66%	2.19%
Edificios (2001)	15 649	6 638	4 919	4 466
Electricidad (1991)	97.4%	96.7%	97.0%	96.8%
Agua corriente (1991)	92.2%	92.3%	79.6%	81.6%
Saneamiento (1991)	80.5%	62.5%	65.0%	65.2%
Total de empresas (1996)	671	48	117	49
Tasa analfabetismo(2001)	12.2%	21.0%	18.1%	23.6%
Extensión red viaria	361 Km	207 Km	148 Km	86 Km
Parque automóvil	6105	1310	1546	804
Teléfonos per cápita (1999)	0.4	0.3	0.3	0.3
Índice rendimiento 93	3.33	0.66	0.78	0.56
Índice per cápita de poder de compra (1999) Portugal=100	86.7	39.9	58.1	48.5
Nº Est. Enseñanza Pub+Priv				
1º Ciclo (1995/96)	83	51	26	18
2º Ciclo (1995/96)	9	12	3	3
3º Ciclo + Sec. (1995/96)	9	2	3	1
Superior (1995/96)	5	0	0	0
C.E.F.P. (1995/96)	1	0	0	0
Alumnos (Pub+ Priv)				
1º Ciclo (2001)	1.483	362	289	181
2º Ciclo (2001)	812	241	152	119
3º Ciclo (2001)	1.285	337	272	169
Enseñanza Secundaria (2001)	777	382	302	175
Enseñanza Superior (2001)	2.105	256	314	152
C.E.F.P. (1991/2001)	171	0	0	0
Enfermeros/1000Hab. (2001)	11.4	3.3	2.9	3.8
Médicos/1000 Hab. (2001)	3.0	0.5	1.1	0.6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INE (1991, 1996, 1999, 2001, 2011).

La población residente de la región de TFT es de 56.558 habitantes (Censos, 2011), estando en el activo cerca del 42% en el concelho de Bragança, el 40% en Miranda do Douro, el 32,9% en Vimioso y el 27,6% en el concelho de Vinhais.

Gráfico 9.3: Población urbana/rural de Terra Fría en 2001

■ Población Urbana ■ Población Rural



Fuente: INE, Censos de 2001.

Se puede observar que en el total de Terra Fría, el 55% de la población vive en el medio rural y el 45% restante vive en el espacio urbano (Gráfico 9.3) no obstante mantienen una gran afinidad al medio rural, que se traduce por la ocupación temporal de los habitantes de Bragança, Vinhais, Vimioso y Miranda do Douro en actividades agrarias, conservando la propiedad y actividades en los núcleos rurales de origen.

Es claramente una zona escasamente poblada, siendo el concelho de Vimioso uno de los de menor densidad poblacional, no solamente en Terra Fría, sino también de Portugal, fijándose actualmente en los 9,7 Hab./Km² y mientras el concelho de Bragança se encuentra en los 30 Hab./Km². Terra Fría presenta actualmente una densidad poblacional de 19,92 Hab./Km².

Con una población actual que se sitúa en las 56.558 (Censo de 2011), en 1991, según la misma fuente, la región contaba con 60.802 residentes (variación de -7%). Se observa, por tanto, un fuerte y continuo decrecimiento poblacional en esta región desde la década de los años 60.

9.4.2. Estructura Económica

La población activa, con tendencia a disminuir, está predominantemente ligada al sector terciario (55%), seguido del primario (25%) y finalmente del secundario (20%). El aumento de la población activa en el sector terciario, en las últimas décadas, en detrimento del sector primario, se debe especialmente a los empleos en la administración pública y a la actividad comercial, siendo la proximidad con España lo que ha contribuido para el desarrollo de relaciones comerciales en las zonas de la raya.

Tabla 9.8: Trabajadores por Sector de Actividad en Terra Fría (2001)

Concelhos	Sector Primario	Sector Secundario	Sector Terciario
Bragança	8,9	18,3	72,7
Vinhais	29,3	20,2	50,4
Vimioso	25,5	25,3	49,2
M. do Douro	27,6	20,8	51,6

Fuente: INE, Censos 2001.

En la Terra Fría, cerca del 55% de la población vive en el espacio rural y el 45% vive en el medio urbano. La agricultura y ganadería ocupan a gran parte de la población rural (Tabla 9.8) y, siendo la ocupación del suelo muy diversificada, el paisaje se presenta muy heterogéneo y variado, lo que contribuye a la valorización del patrimonio natural.

No obstante, dicha región es poseedora de un amplio abanico de recursos que no se agotan en la agricultura y en los productos agrícolas de calidad. También detenta un elevado potencial en su cultura tradicional, sus usos y costumbres, su patrimonio edificado rural y su patrimonio natural y paisajístico, con un ambiente poco contaminado, del cual se debe extraer el mayor partido sin comprometer su calidad.

9.5. SÍNTESIS DEL TERRITORIO DE TERRA FRÍA, ALISTE, TÁBARA Y ALBA

Los numerosos problemas estructurales en materia de despoblamiento, de envejecimiento de la población, de incremento de los índices de dependencia, de la fragilidad del tejido económico y social, de las redes de comunicación, entre otros, comprenden dificultades añadidas para conseguir alcanzar un desarrollo sostenible. De forma general, se puede afirmar que se trata de una región que revela, alguna disparidad en comparación a los respectivos países, en lo que respecta a su contribución a la producción, el empleo y exportaciones nacionales.

En los campos de salud y educación la región portuguesa asume de forma aislada, un grado considerable de alejamiento en lo que concierne a algunos indicadores.

No obstante Terra Fría y las comarcas de Aliste, Tábara y Alba presenten fuertes restricciones económicas, sociales e institucionales, es también verdad que las mismas disponen de importantes recursos endógenos. A continuación en la Tabla 9.9 se presentan un conjunto de puntos débiles y oportunidades de los cuales se debe sacar el mayor partido sin comprometer la calidad de sus recursos y activos, de modo que se alcance un nivel de desarrollo sostenible adecuado.

Tabla 9.9: Debilidades y Oportunidades de Terra Fría y Aliste, Tábara y Alba

	DEBILIDADES	OPORTUNIDADES
Demografía	<ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de población: jóvenes y población activa. - Desertificación rural y baja densidad poblacional. - Envejecimiento de la población. - Elevados índices de dependencia. - Pérdida de población residente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ligera revitalización demográfica en centros urbanos de pequeña y media dimensión.
Educación y Formación	<ul style="list-style-type: none"> - Elevado porcentaje de población sin ningún tipo de estudios; - Elevadas tasas de analfabetismo, especialmente en la zona portuguesa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la población con estudios superiores, con especial incidencia en el concelho de Bragança.
Condiciones de Vida	<ul style="list-style-type: none"> - Fuerte desequilibrio intra-regional, con mejores condiciones relativas en el concelho de Bragança. 	<ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de aprovechamiento de sinergias transfronterizas.
Accesibilidades	<ul style="list-style-type: none"> - Débiles conexiones viarias transfronterizas y débil red intra-regional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proximidad a Europa y a las conexiones con Europa Central y del Norte que pasan al Sur y al Norte de la región transfronteriza.
Ambiente y Recursos Naturales	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de planificación forestal. - Elevado número de incendios forestales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Potenciación del patrimonio natural y ambiental. - Potencialidades para el turismo: paisaje, deportes de invierno y de verano y de aventura.
Actividad Económica	<ul style="list-style-type: none"> - Desequilibrios transfronterizos a nivel del sector primario y del sector terciario en desventaja de la región portuguesa. - Agricultura de carácter familiar. - Debilidad del tejido empresarial. - Altas tasas de desempleo. - Reducida participación regional a nivel del producto y del empleo en los respectivos países. - Desequilibrio transfronterizo relativo a la contribución del comercio y turismo. - Falta de competitividad de los productos agrícolas y oferta poco diversificada de productos turísticos. - Débil capacidad emprendedora y espíritu empresarial. - Falta de imagen de marca. 	<ul style="list-style-type: none"> - Potenciación de las cadenas de productos de la región. - Plataformas logísticas. - Cooperativismo. - Dinamización de la cooperación económica y cultural en el espacio transfronterizo.

Fuente: Elaboración Propia

10. ÍNDICE DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL – IDES DE LOS CONCELHOS DE TERRA FRÍA Y DE LAS COMARCAS DE ALISTE, TÁBARA Y ALBA

En este capítulo pretende llevar a cabo un estudio que permita cuantificar el nivel de desarrollo económico y social de los concelhos y de las comarcas que integran nuestra zona de investigación, con el objeto de complementar la caracterización socioeconómica realizada en el capítulo anterior. Para lograrlo, se propone una metodología que permite cuantificar el desarrollo económico-social a nivel local, teniendo en cuenta la combinación de diferentes dimensiones: demográfica, económica, social y ambiental.

Dicha metodología está basada en la metodología del Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD, designada como Índice de Desarrollo Humano (IDH). Por nuestra parte, la metodología que vamos a utilizar ha sido demostrada por Barrio Aliste y otros autores (2006), a partir de la construcción de un Índice de Desarrollo Económico y Social (IDES) elaborado con base en la combinación de 13 variables-indicadores relacionados con el desarrollo (indicadores demográficos, económicos, sociales y ambientales). Lo que se pretende, por tanto, es dar respuesta a un concepto integrado de desarrollo para la zona transfronteriza de Terra Fría y de Aliste, Tábara y Alba.

El resultado de la ponderación del conjunto de variables empleadas en el diseño del referido índice (IDES) ha permitido construir y ofrecer gráficos sobre el nivel de desarrollo de cada una de las comarcas / concelhos de España y de Portugal.

10.1. CONSTRUCCIÓN DEL IDES: DESCRIPCIÓN Y METODOLOGÍA

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define al desarrollo humano como *“el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo e incluso tiene que ver con el total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades políticas y económicas”* (PNUD, 1992:18). Sin lugar a dudas se trata de un concepto amplio e integral basado en la idea de bienestar de la población, que ayuda a distinguir entre dos aspectos del desarrollo humano: uno, es la formación de

capacidades humanas como un mejor estado de salud o mayores conocimientos; el otro, es el grado en que los individuos emplean las capacidades adquiridas.

Esta concepción requiere que la medición del nivel de desarrollo humano de un determinado país, comunidad o grupo social, no se base solamente en componentes económicos que, aunque también son importantes considerar, constituyen una aproximación incompleta dado la complejidad del proceso señalado. Dentro del esquema propuesto por el PNUD se procura enfatizar en la gran divergencia existente entre niveles de riqueza material y de desarrollo humano. Por esta razón, el principal objetivo subyacente en la construcción del IDH es proporcionar referencias cuantitativas de las privaciones humanas y de las distancias existentes con respecto a metas posibles de alcanzar y realizar un seguimiento de la eficacia de las políticas en curso.

En este apartado se pretende llevar a cabo un estudio que permita cuantificar el nivel de desarrollo económico y social de los concelhos y de las comarcas que integran nuestra zona de investigación, y para lograrlo se propone una metodología que permite cuantificar el desarrollo económico-social a nivel local, teniendo en cuenta la combinación de diferentes dimensiones: demográfica, económica, social y ambiental). Dicha metodología es basada en la metodología demostrada por Barrio Aliste y otros autores (2006), en el estudio *“Beira Interior Norte – Provincia de Salamanca: valorar la historia y conquistar el futuro”*. En suma, lo que se pretende es dar respuesta a un concepto integrado de desarrollo.

Refiriéndonos al modelo de sistematización de los indicadores, se ha optado por elegir indicadores de “estado”, dado que en el análisis es necesario ceñirse a la materia básica enunciada, es decir, el estado de las dinámicas de desarrollo del territorio que integra los concelhos del territorio de Terra Fría (Tras-os-Montes, Portugal) y las comarcas zamoranas de Alba, Tábara y Aliste.

Teniendo presentes los aspectos metodológicos referidos, así como los datos estadísticos de los que disponemos a la escala de concelho/comarca, el Índice de Desarrollo Económico y Social (IDES) elaborado resulta de 13 indicadores que representan las diferentes dimensiones del desarrollo (Tabla 10.1).

Tabla 10.1: Componentes del IDES

Indicador	Designación
I1 Crecimiento demográfico	Crecimiento demográfico (Tasa media anual en %)
I2 Crecimiento demográfico natural	Crecimiento demográfico natural (Tasa media anual en %)
I3 Crecimiento demográfico migratorio	Crecimiento demográfico migratorio (Tasa media anual en %)
I4 Tasa de fecundidad	Número de nacidos vivos por 1.000 mujeres en edad fecunda 15-49 años
I5 Enseñanza Superior ³³	%de población 15-59 con enseñanza superior completa (%)
I6 PIB per cápita ³⁴	PIB per cápita
I7 Empleo	Tasa de empleo total
I8 Empleo en el Sector No Primario	% de población económicamente activa (empleada en sectores no primario)
I9 Empleados y Pensionistas	% Población Empleada por Pensionista
I10 Condiciones de Habitabilidad ³⁵	Índice Concelhio/comarca de Condiciones de Habitabilidad
I11 Red de Alcantarillados	% de alojamientos familiares ocupados como residencia habitual, con instalaciones sanitarias, con retrete en el alojamiento y dispositivo de descarga conectada a la red pública alcantarillado
I12 Abastecimiento de Agua	% de alojamientos familiares ocupados como residencia habitual, con agua canalizada proveniente de la red pública
I13 Alojamientos libres	% de alojamientos familiares libres

³³ En **España** se considera población de 16 y más años con estudios superiores.

³⁴ **España** utiliza el ingreso *per cápita*.

³⁵ Para **Portugal** el índice del Concelhio sobre condiciones de Habitabilidad es la agregación, con igual ponderación, de 8 indicadores en 5 campos de actuación, en concreto: a) Accesibilidad: % de alojamientos clásicos ocupados como residencia habitual, con ocupante propio y con gravámenes de compraventas hasta 199,51€ y % alojamientos clásicos ocupados como residencia habitual, alquilados con renta hasta 149,63 €; b) Déficit de Vivienda: Índice de habitabilidad normal; c) Condiciones Refugio: % alojamientos familiares clásicos; e) Estado de Conservación: % Edificios sin necesidad de conservación; f) Instalaciones Existentes: % Alojamientos familiares ocupados como residencia habitual con electricidad, agua, retrete, sistema de calefacción y baño, % Alojamientos familiares ocupados como residencia habitual con cocina o Kitchenette; % Edificios con recolección de residuos sólidos urbanos. Para **España**, la valoración de las condiciones de habitabilidad varía de 0 a 100 en función de las condiciones en que se encuentra la vivienda. A cada vivienda se le atribuye el valor 100 que va siendo reducido en función de la cantidad de problemas existentes (ruidos exteriores, contaminación o malos olores, limpieza en las calles, malas comunicaciones, pocas zonas verdes, delincuencia o vandalismo en la zona, falta de condiciones para la higiene personal en la vivienda); el estado del edificio; si no tiene conexión a la red de aguas residuales, agua corriente y gas; si no tiene agua potable; si no tiene ascensor en un edificio con 3 o más pisos; la superficie media por persona que habita en la vivienda; el año de construcción del edificio si se trata de un apartamento.

A nivel demográfico se consideran 4 indicadores (I1, I2, I3, I4), que buscan tener en cuenta no sólo la esperanza de vida, sino también la dinámica de la evolución de los recursos humanos de cada territorio estudiado, en particular el nivel de crecimiento demográfico, incluyendo el natural y el migratorio, y la tasa de fecundidad.

En cuanto al nivel económico se incluyen 3 indicadores (I6, I7, I8), que tratan de plasmar las condiciones de vida de la población, en cuanto a trabajo e ingreso se refiere, que son cuestiones fundamentales para asegurarse la propia supervivencia, pero a su vez son condiciones preferentes para garantizar la propia cohesión social y el sentido de pertenencia.

El nivel social se refleja en 3 indicadores (I5, I9, I13), en áreas básicas como la educación, la seguridad social, y la vivienda, que tratan, por un lado, de evaluar la dotación en equipamientos y por otro lado, de conocer las respectivas condiciones de accesibilidad, lo cual traduce en cierto sentido el impacto social de las condiciones demográficas y económicas locales.

Por último, el nivel medioambiental viene representado por 3 indicadores (I10, I11, I12), que investigan diferentes aspectos de la vida económica y social que tienen impacto en la calidad ambiental de los recursos y del territorio, como son el agua y los residuos.

Cabe destacar que los datos disponibles para los concelhos portugueses se han encontrado agregados por concelhos mientras que para las comarcas agrarias zamoranas, ha sido necesario agregar los datos disponibles en el Instituto Nacional de Estadística (INE) de España, para los respectivos municipios que integran dichas comarcas. En la Tabla 10.2 se presentan los municipios utilizados para realizar el análisis en las 3 comarcas agrarias de Aliste, Tábara y Alba.

Tabla 10.2: Municipios que constituyen las comarcas de Aliste, Tábara y Alba

ALISTE	TÁBARA	ALBA
Alcañices, Figueruela de Arriba, Fonfría, Gallegos del Río, Mahíde, Pino Rabanales, Rábano de Aliste, Riofrío de Aliste, Samir de los Caños, San Vicente de la Cabeza, San Vitero, Trabazos, Videmala, Villalcampo y Viñas.	Faramontanos de Tábara, Ferreras de Abajo, Ferreras de Arriba, Ferrerueta, Morerueta de Tábara, Pozuelo de Tábara y Tábara.	Carbajales de Alba, Losacino, Losacio, Manzanal del Barco, Olmillos de Castro, Perilla de Castro, Santa Eufemia del Barca y Vegalatrave.

Fuente: Elaboración Propia.

Para el cálculo del IDES sobre las áreas referidas, se ha utilizado la metodología que emplea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para la construcción del Índice de Desarrollo Humano (IDH). Así, se han establecido valores máximos y mínimos fijos respecto de cada uno de los indicadores elegidos. Por tanto, para cualquier componente del IDES, es posible computar índices individuales para cada una de las comarcas o concelhos caso de estudio aplicando la fórmula general:

$$\text{Índice} = [\text{Valor } x_i \text{ efectivo} - \text{Valor } x_i \text{ mínimo}] / [\text{Valor } x_i \text{ máximo} - \text{Valor } x_i \text{ mínimo}]$$

Lo que se pretende es realizar un análisis tipo benchmarking, por lo cual acudimos a esos valores de referencia: la situación más favorable (valor x_i máximo) y la más desfavorable (valor x_i mínimo). De esta forma, el valor de cada indicador para cada una de las comarcas o concelhos es transformado teniendo como referencia el valor más favorable y el más desfavorable para el conjunto del área transfronteriza estudiada, resultando un intervalo de variación entre 0 y 1. La lectura de los valores obtenidos permite averiguar el posicionamiento relativo de cada concelho/comarca en relación a aquel que representa un resultado más favorable, siendo igualmente posible averiguar los respectivos niveles de cohesión inter e intra territoriales.

El rango de valores lo podemos subdividir en tres categorías principales:

- **Nivel de Desarrollo Alto** con valores comprendidos entre 0.800 y 1.
- **Nivel de Desarrollo Medio** con valores ubicados entre 0.500 y 0.799, donde;
 - **Nivel de Desarrollo Medio-Alto** con valores entre 0.700 y 0.799.
 - **Nivel de Desarrollo Medio-Medio** con valores entre 0.600 y 0.699.
 - **Nivel de Desarrollo Medio-Bajo** con valores entre 0.500 y 0.599.
- **Nivel de Desarrollo Bajo** con valores que van de 0 a 0.499, inclusive.

El último paso consiste en la agregación de todos los índices (suma de todos los índices). Para ello se realizó una igual ponderación³⁶ de cada uno de los 13 indicadores. Así, los diferentes indicadores transformados son agregados de la forma siguiente:

$$IDES = 0,076923 (I1 + I2 + I3 + I4 + I5 + I6 + I7 + I8 + I9 + I10 + I11 + I12 + I13)$$

Las fuentes estadísticas utilizadas fueron, para Portugal, el *Censo de 2001*, el *Anuario Estadístico de la Región Norte de 2002*, “*Estimativas del PIB per cápita para los Concelhos del Continente Portugués*”, de Pedro Nogueira Ramos en la *Revista de Estadística*, 3º cuatrimestre de 1998, V. 3, pp. 29-49, (Portugal), Para España se utilizó el *Censo de Población y Viviendas de 2001*, el *Padrón Municipal de Habitantes* (varios años), *Movimiento Natural de la Población* (varios años) del INE y *Datos Económicos Municipales* de Caja España (2003).

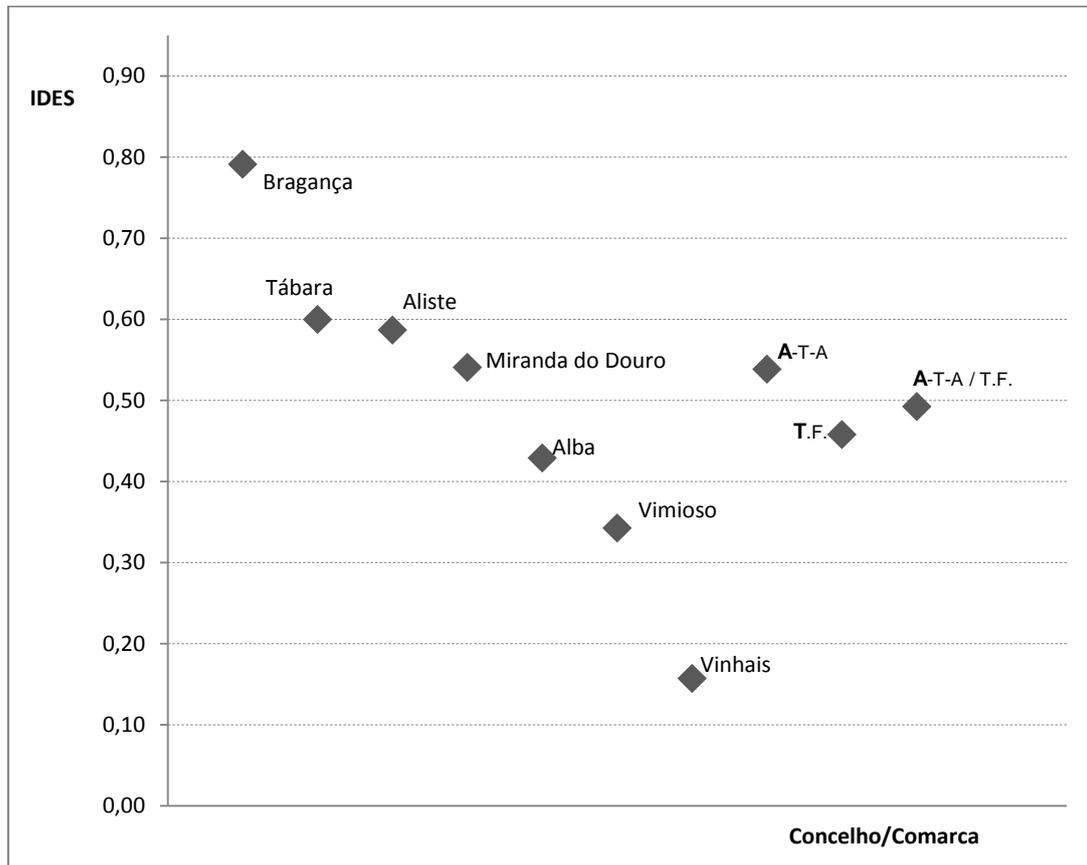
10.2. APLICACIÓN DEL IDES Y SUS RESULTADOS

El IDES de las unidades territoriales de Alba-Tábara-Aliste / Terra Fría presenta un valor medio de 0,4926, es decir, un nivel de desarrollo económico-social bajo, cercano al medio-bajo, y un coeficiente de variación del 31,74% (Gráfico 10.1). El valor máximo es de 0,7913 (Bragança), nivel de desarrollo medio-alto, y el valor mínimo es de 0,1574

³⁶ Para este propósito se siguió el mismo criterio utilizado en la construcción del Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

(Vinhais), nivel de desarrollo bajo. Los concelhos que integran el territorio de Terra Fría presentan un valor medio de 0,4581 que es relativamente inferior al valor presentado por las comarcas de Alba-Tábara-Aliste, que corresponde al 0,5387.

Gráfico 10.1: Dispersión del IDES en la Región de Terra Fría / Alba-Tábara-Aliste



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos.

La interpretación que se desprende de los valores obtenidos va a permitir conocer la posición relativa de cada comarca o concelho en relación a la/el que representa un resultado más favorable, siendo posible de la misma forma conocer los respectivos niveles de cohesión inter e intra territoriales.

El concelho de Bragança, gracias a la influencia positiva que tiene la capital del distrito, asume el liderazgo de este territorio con IDES de 0,7913. Tal contribución se debe al excelente desempeño verificado en 8 de los 13 indicadores, resultando que sólo 3 indicadores presentan un valor inferior a la media de Terra Fría y de Aliste, Tábara y

Alba. En el 2º lugar del ranking se encuentra la comarca de Tábara con un IDES de 0,6000, como se verifica por la lectura de la tabla siguiente (Tabla 10.2).

Tabla 10.3: IDES por concelho / comarca

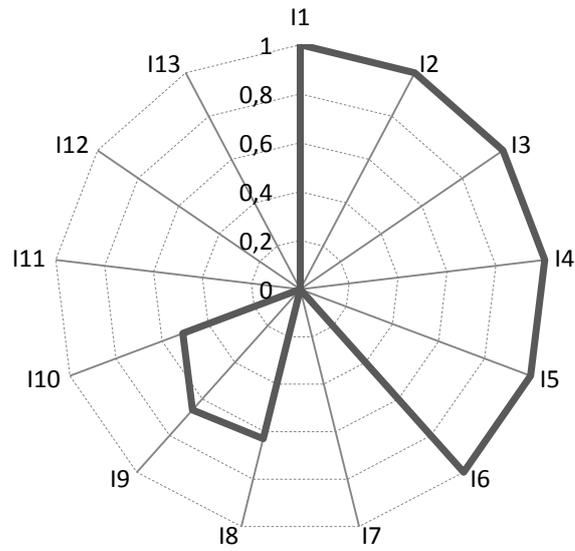
Posición	Concelho / Comarca	IDES
1	Bragança	0,7913
2	Tábara	0,6000
3	Aliste	0,5869
4	Miranda do Douro	0,5409
5	Alba	0,4292
6	Vimioso	0,3428
7	Vinhais	0,1574
	ALBA-TÁBARA-ALISTE	0,5387
	TERRA FRÍA	0,4581
	ALBA-TÁBARA-ALISTE / TERRA FRÍA	0,4926

De manera resumida, en los Gráficos 10.2 y 10.3 se representa la posición de cada uno de los indicadores del IDES en los concelhos y comarcas objeto del análisis. Una de las certezas que se desprenden a partir de la observación de estos indicadores es que una zona puede tener unas puntuaciones bajas en un indicador y, sin embargo, conseguir mejores puntuaciones en otros.

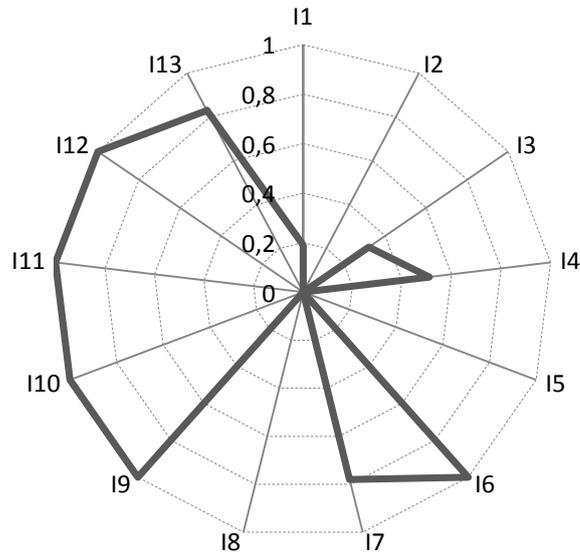
La representación gráfica confirma, por tanto, que el desarrollo es un concepto multidimensional y que para su correcta medición deben tenerse en cuenta multiplicidad de indicadores complementarios entre sí.

Gráfico 10.2: Posición relativa de los indicadores del IDES en las comarcas de España

TÁBARA

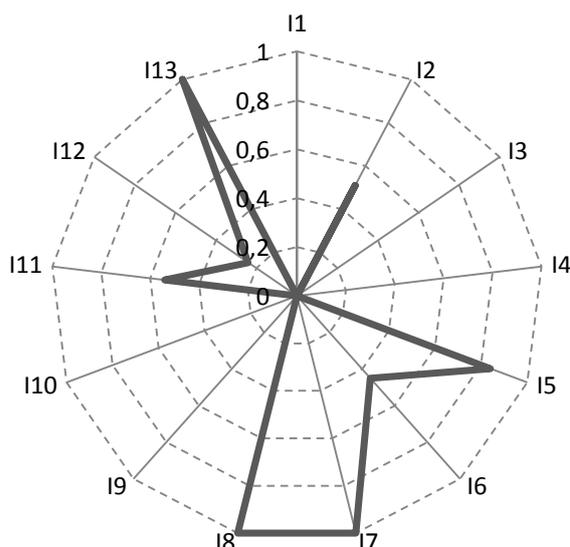


ALISTE



Tábara ocupa la segunda posición en el ranking, seguida por Aliste, con un IDES de 0,6000 y 0,5869, respectivamente. Estas posiciones se deben a que Tábara presenta un excelente desempeño en 6 de los indicadores y Aliste en 5 de ellos.

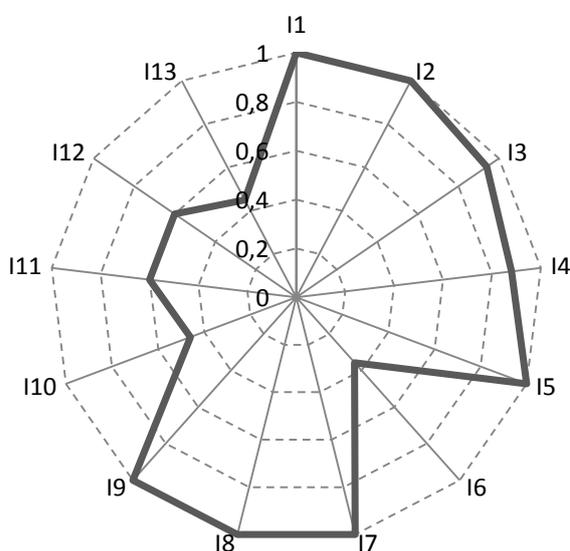
ALBA



Tierra de Alba ocupa la 5ª posición, con un IDES de 0,4292, ya por debajo de la media del territorio global de estudio. Presenta un excelente desempeño solo en 2 de los indicadores estudiados.

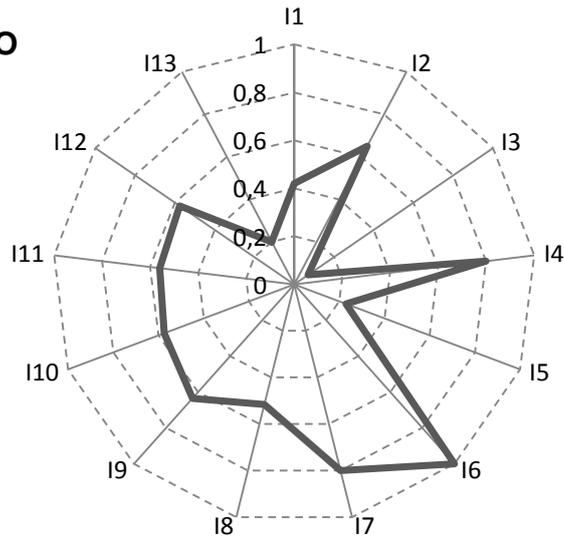
Gráfico 10.3: Posición relativa de los indicadores del IDES en los concelhos de Terra Fría

BRAGANÇA



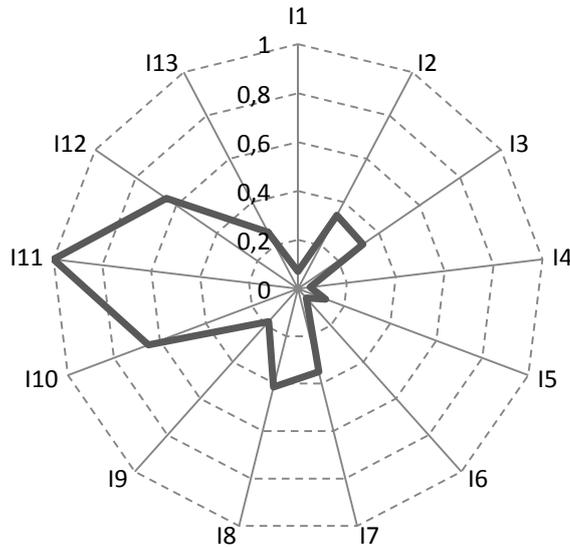
Bragança ostenta el liderazgo de este territorio, con un IDES de 0,7913, gracias a la influencia positiva del hecho de ser la capital del distrito de Bragança. Tal contribución se debe al excelente desempeño verificado en 8 de los 13 indicadores analizados.

MIRANDA DO DOURO



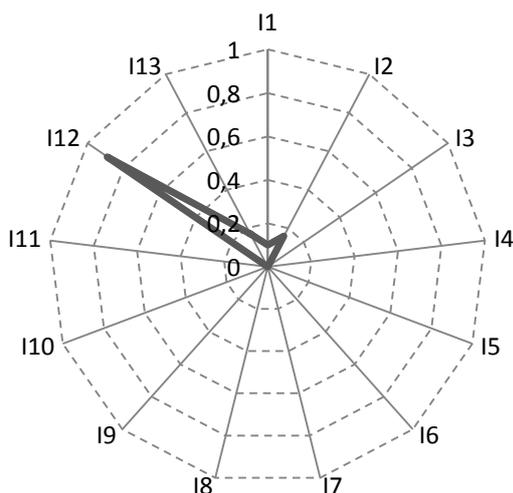
Miranda do Douro ocupa la 4ª posición, con un IDES de 0,5409, gracias especialmente al indicador número 6, el PIB per cápita. Es necesario reseñar, que esto se debe a la producción de energía eléctrica, lo que contribuye a elevar el PIB per cápita. Además, la mayoría del resto de indicadores presenta valores por encima de la media del territorio.

VIMIOSO



Vimioso se encuentra en la 6ª posición, con un IDES de 0,3428 y con un solo indicador de excelente desempeño, el relativo al alcantarillado (I11). Exceptuando los indicadores 10 y 12, el resto se encuentran por debajo de la media del territorio, lo que explica su posición respecto al resto de comarcas/concelhos.

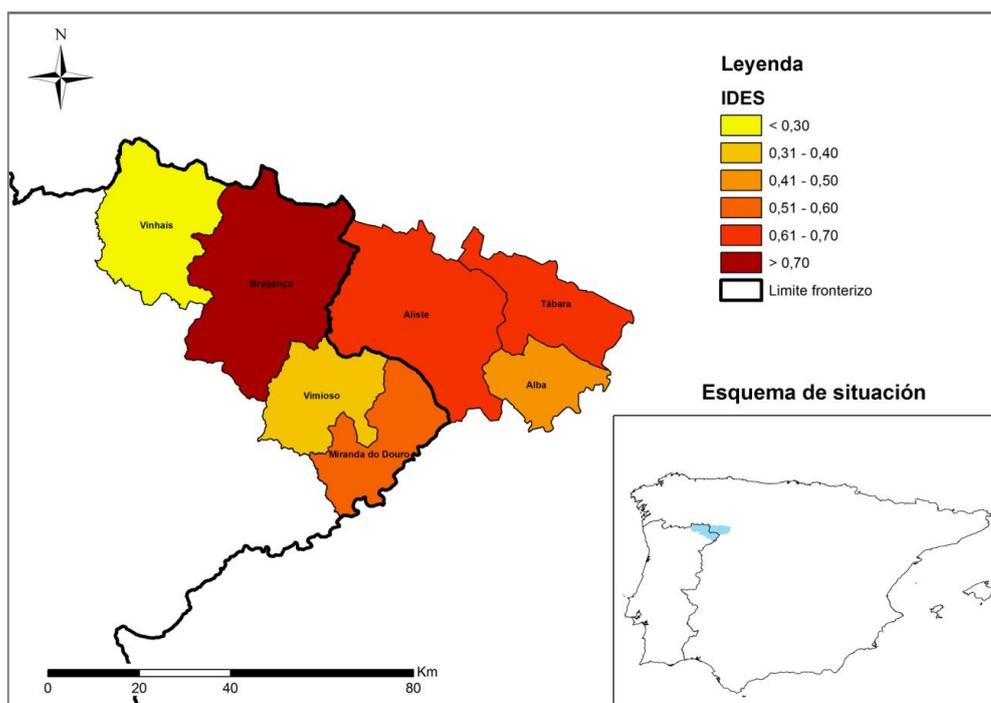
VINHAIIS



Finalmente, al final del ranking se encuentra Vinhais, concelho con un IDES del 0,1574. Presenta una situación desfavorable en prácticamente todos los indicadores, exceptuando el referido al indicador 12, abastecimiento de agua. La razón de este hecho se debe a la existencia del río Tuela en sus inmediaciones.

En el mapa siguiente (Mapa 10.1) podemos visualizar la posición relativa de los concelhos/ comarcas según el Índice de Desarrollo Económico y Social.

Mapa 10.1: IDES de los concejos de Terra Fría y de las comarcas de Aliste, Tábara y Alba



Diseño Cartográfico: LiGeo del IPB. Mayo 2012.

10.3. LIMITACIONES DEL IDES

El grado de sencillez del Índice de Desarrollo Económico y Social conlleva el análisis de un número limitado de indicadores, lo que puede dejar de considerar otros aspectos relevantes del desarrollo entendido de manera integral. Asimismo la subjetividad se hace presente en dos puntos fundamentales de su construcción, primero con la asignación de los pesos, y segundo con la asignación de las cotas de cada indicador. Para evaluar cómo los cambios en ambas asignaciones podrían conducir a modificaciones en los valores finales del índice, es conveniente realizar análisis de sensibilidad en este punto.³⁷ Para más detalle se pueden consultar los Informes de Desarrollo Humano que el PNUD publica anualmente.

10.4. CONCLUSIONES DEL IDES

Una vez analizados los resultados expuestos en el presente capítulo, se pueden destacar las siguientes conclusiones:

- El IDES presenta valores que corresponden a un coeficiente de variación, relativamente alto, un 31,74%.
- El territorio de Alba-Tábara-Aliste presenta, de media, un valor para el IDES de 0,5387, que es ligeramente superior al conjunto del territorio de análisis, que es de 0,4926.
- Las unidades territoriales de Portugal presentan, de media, un valor para el IDES de 0,4581, inferior al valor medio encontrado para el conjunto del territorio objeto de análisis.
- Bragança lidera de forma destacada el ranking, con un IDES de 0,7913.
- Los concelhos de Bragança y Miranda do Douro tienen un valor para el IDES superior al registrado para el territorio de Alba-Tábara-Aliste.

³⁷ Para más detalle se pueden consultar los Informes de Desarrollo Humano que el PNUD publica anualmente.

- Bragança, Tábara, Aliste y Miranda do Doro presentan valores para el IDES superiores a la media del territorio analizado.
- Alba, Vimioso y Vinhais ocupan los últimos lugares del ranking del IDES.

Estos datos del IDES que hemos obtenido demuestran que en la conjunta territorial de Terra Fría y Alba-Tábara-Aliste existe una gran heterogeneidad y diferenciación económica y social.

En forma de síntesis, se pueden observar y cuantificar también las diferencias que existen entre los concejos de Terra Fría y las comarcas de Aliste Tábara y Alba. Se comprueba, además, que la mayoría de los concelhos tal como la mayoría de las comarcas fronterizas tienen unos índices de desarrollo inferiores a la media de la región, demostrándose, una vez más, la vigencia del “efecto frontera”³⁸.

Se hace imprescindible tener muy en cuenta tanto la diversidad territorial de la zona como este “efecto frontera” a la hora de plantear estrategias de intervención en materias demográficas, sociales y económicas por parte de las instituciones, tanto a nivel local, como regional, nacional y europeo, que son las responsables de diseñar y ejecutar las políticas públicas de desarrollo regional.

Estas estrategias deberán adaptarse a las necesidades específicas de la región que de manera resumida y sintética se visualiza en el IDES.

³⁸ “Entendiendo como **«efecto frontera»** el elemento diferencial en el comportamiento económico introducido por la existencia de una frontera administrativa que en su versión más pragmática se concreta, por ejemplo, en diferencias en la legislación, de moneda o idiomáticas, pero que sin duda incorpora otros muchos elementos de carácter cultural o psicológicos.” (“Integración económica y efecto frontera en la Península Ibérica”, Juan de Lucio Fernández y Salvador Barrios Cobos, Revista ICE, Enero 2002, número 796, pág. 121-129).

11. PROYECTOS APOYADOS POR CORANE Y ADATA: ANÁLISIS DE LA INNOVACIÓN

A continuación se expondrán los resultados obtenidos tras el análisis de la innovación realizada a 11 proyectos implementados en las comarcas españolas de Aliste, Tábara y Alba y en los concelhos de Terra Fría bajo el amparo de la IC LEADER II a través de los Grupos de Acción Local de cada una de ellas, o sea: cinco proyectos de CORANE y cinco proyectos de ADATA, que destacan por su carácter innovador, razón por la cual consiguieron las subvenciones gestionadas a través de la Iniciativa Comunitaria LEADER y con el propósito de analizar la innovación como clave del desarrollo de dichos territorios. Por otro lado, se analiza también al proyecto de Cooperación Transnacional “Ruta de los Palomares”, desarrollado por ambas comarcas, portuguesa y española, con el objetivo de conocer la importancia de la cooperación transnacional para el desarrollo de sus territorios.

No obstante, antes de pasar a la presentación de los resultados en el novedoso formato introducido por el Observatorio Europeo LEADER-las fichas de las acciones innovadoras-, se realizará una breve referencia a las etapas desarrolladas para realizar el estudio de la innovación sobre dichos proyectos.

11.1. ETAPAS DEL ESTUDIO DE LA INNOVACIÓN Y SELECCIÓN DE LOS PROYECTOS

Este estudio a cerca de la innovación, se inicia con la puesta en contacto con los gerentes de los Grupos de Acción Local, tanto de CORANE como de ADATA, con el objetivo de conocer cuáles habían sido los proyectos implementados con la IC LEADER II en las comarcas de Terra Fría, en el distrito portugués de Bragança, y Aliste, Tábara y Alba en la provincia española de Zamora. Una vez facilitados los listados de proyectos aprobados por los respectivos Grupos de Acción Local, así como sus beneficiarios se han seleccionado los que serán objeto de estudio (Tabla 11.1) atendiendo a los presupuestos definidos para la investigación (desarrollo local e innovación).

Tabla 11.1: Proyectos innovadores seleccionados

Grupo de Acción Local	PROYECTO	PROMOTOR
CORANE	1. Reactivación de la Banda de Música	Asociación Humanitaria de los Bomberos de Vimioso
	2. Carníssima - Festival de la Carne	NERBA
	3. Producción de Frambuesa y Fresa de Calidad	Sortegel, S.A.
	4. Vivir el futuro en nuestra tierra	António Joaquim Fernandes
	5. Montesinho, Turismo y ocio	Armando de Jesus Neiva Teixeira
ADATA	1. Fabricación artesanal de queso de cabra	Santiago León Lucas
	2. Empresa de comercialización de setas silvestres	Faúndez, S.L.
	3. Centro de turismo rural y educación ambiental	Medam Lusitania, S.L.
	4. Marca de garantía "Ternera de Aliste"	Asociación para la promoción de la ternera de Aliste
	5. Aulas de música en Aliste y Tras o Montes	Ayuntamiento de Trabazos y Asociación Aulas de Música de Aliste y Tras os Montes
CORANE/ADATA	1- Ruta de los Palomares	CORANE Y ADATA

Fuente: Elaboración Propia

Una vez llevada a cabo la selección de los proyectos, que se destacan por su carácter innovador, la siguiente etapa del análisis de la innovación ha consistido en realizar una entrevista a los beneficiarios de los distintos proyectos en orden a determinar la importancia e incidencia que en la puesta en marcha de los mismos tuvo la financiación obtenida a través de los Grupos de Acción Local de la Iniciativa Comunitaria LEADER II y cuál fue su incidencia en la dinámica de desarrollo de sus territorios. Para llevar a cabo dichas entrevistas se ha seguido el guión que se expone en la Tabla 11.2.

Tabla 11.2: Seis cuestiones clave para el análisis de una acción innovadora

6 RESPUESTAS DESCRIPTIVAS (la historia de la acción)	6 CUESTIONES CLAVE	6 EJERCICIOS DE REFLEXION (Las enseñanzas que se extraen)
<p>LA ACCIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> 1.1 Describir la acción: Puntos esenciales que la caracterizan 1.2 ¿Qué contempla? 1.3 ¿Quién se beneficia directamente? 	<p>1.- ¿CUÁL ES LA ACCIÓN?</p>	<ul style="list-style-type: none"> 1.4- ¿Cuáles son los elementos de innovación que introduce en el territorio? 1.5- ¿En qué sentido tiene la acción una dimensión colectiva?
<p>EL MARCO</p> <ul style="list-style-type: none"> 2.1- ¿Qué elementos del contexto (demográfico, económico, cultural, institucional, etc.) han intervenido a favor de la acción? 2.2- ¿Qué elementos, por el contrario, no han favorecido a la acción? ¿Por qué y cómo? 	<p>2.- ¿EN QUÉ CONTEXTO SE SITUA?</p>	<p>LA INFLUENCIA DEL CONTEXTO</p> <ul style="list-style-type: none"> 2.3- ¿A qué ejes estratégicos de desarrollo responde la acción? 2.4- ¿Cuáles son los obstáculos y las facilidades en el sector donde se aplica la acción? (para estas dos cuestiones, remítase al diagnóstico del territorio en el documento de presentación de LEADER)
<p>LOS AGENTES</p> <ul style="list-style-type: none"> 3.1- ¿Quién ha tenido la iniciativa? 3.2- ¿Qué agentes ha habido que movilizar para que prosiguiera la acción? 3.3- ¿Cómo se ha creado la convergencia entre estos agentes? 	<p>3.- ¿CÓMO HA NACIDO?</p>	<p>LOS PROCESOS DE PUESTA EN MARCHA</p> <ul style="list-style-type: none"> 3.4- ¿La acción se inspira en una experiencia ya existente? ¿Cuál? 3.5- ¿Cuáles han sido los factores determinantes (favorecedores, obstaculizantes) para el paso de la idea a la acción?
<p>LAS ETAPAS Y LOS MEDIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> 4.1 ¿Cuáles han sido las etapas para la puesta en marcha de la acción y qué duración han tenido? 4.2 ¿Cuál es la situación actual? ¿Qué queda por hacer? 4.3 ¿Cuántas competencias ha habido que movilizar o adquirir? Si no ha sido el caso ¿qué formaciones se han organizado? 4.4 ¿Cuál es el coste de la acción (inversión, funcionamiento) y el modo de financiación? 	<p>4.- ¿CÓMO SE HA PUESTO EN MARCHA?</p>	<p>LAS DIFICULTADES Y LAS SOLUCIONES</p> <ul style="list-style-type: none"> 4.5- ¿Cuáles han sido y son las dificultades existentes? 4.6- ¿Cuáles han sido las soluciones aportadas para hacer frente a las dificultades?
<p>LOS EFECTOS DE LA ACCIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> 5.1- ¿Cuáles son los efectos de la acción ya conocidos? - ¿En términos cuantitativos? - ¿En términos cualitativos? 5.2- ¿Cuáles son los efectos esperados en un futuro? 5.3- ¿Ha permitido la acción aprender algo nuevo sobre el territorio? 	<p>5.- ¿QUÉ EFECTOS TIENE?</p>	<p>EL BALANCE DE LA ACCIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> 5.4- ¿Se han cumplido los objetivos? 5.5- ¿Cómo ha contribuido la acción a eliminar los obstáculos o a valorizar las facilidades evocadas anteriormente? 5.6- ¿Ha tenido la acción efectos imprevistos (positivos o dañosos)? 5.7- ¿Estos imprevistos han provocado el replanteamiento de la acción? ¿Cómo?
<p>LAS TRANSFERENCIAS YA REALIZADAS</p> <ul style="list-style-type: none"> 6.1- ¿Se sabe si la acción ha servido de inspiración para otras experiencias? - ¿Cuáles en el mismo territorio? - ¿Cuáles en otros territorios? - ¿Dónde y en qué condiciones se ha producido esto? 	<p>6.- ¿ES TRANSFERIBLE?</p>	<p>EL INTERES DE LA ACCIÓN PARA OTROS</p> <ul style="list-style-type: none"> 6.2- ¿Qué puntos destacaría de la acción para los que quieran inspirarse en ella? 6.3 ¿Hay condiciones que impiden la transferencia de ciertos elementos de esta acción?

Fuente: Observatorio Europeo Leader: Guía para el Análisis de una Acción Innovadora en <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-es/action/index.htm>

Dicho guión planteado por el Observatorio Europeo Leader permite apreciar especialmente la incidencia de la innovación en los distintos proyectos, teniendo en cuenta que la innovación es una característica que ha de primar en las iniciativas para que las mismas puedan ser beneficiarias de la Iniciativa Comunitaria LEADER II. Asimismo, esta guía permite conocer los elementos clave que intervienen en las acciones innovadoras como la acción, el contexto, los agentes, las etapas y los medios, los efectos de la misma y las transferencias, así como verificar la dimensión temporal, social y colectiva aportada, y de esta forma se ha podido valorar la dinámica de desarrollo lograda en los territorios donde se implementaron dichos proyectos.

11.2. PROYECTOS APOYADOS POR CORANE

En este apartado se mostrará, para cada uno de los cinco proyectos estudiados en la zona de influencia de CORANE, la descripción de las entrevistas recopiladas y los resultados de las mismas de la forma novedosa que ha sido introducida por el Observatorio LEADER, es decir, las fichas de las acciones innovadoras (Tabla 11.3).

Tabla 11.3: Designación atribuida a las fichas innovadoras de los proyectos CORANE

ACCIÓN	FICHAS INNOVADORAS
Reactivación de la Banda de música de Vimioso	Innovando mediante la tradición: la música popular como “excusa” para el desarrollo y más...
Carníssima – Festival de la carne	Las razas autóctonas: lo tradicional como innovación y motor de desarrollo
Producción fresas y frambuesas de calidad	La diversificación agrícola: implantación de nuevos cultivos
Vivir el futuro en nuestra tierra	Artesanía natural
Montesinho Aventura	La aventura de la naturaleza

Fuente: Elaboración propia

A continuación se presentan las 5 fichas innovadoras de los proyectos implementados en Terra Fría.



“Innovando mediante la tradición: la música popular como “excusa” para el desarrollo y más...”

ACCIÓN: Reactivación de la Banda de Música de la Asociación Humanitaria de los Bomberos Voluntarios de Vimioso que se encontraba desactiva desde los años 60, dando lugar dicha reactivación a la creación de una escuela de música a la que podrá acudir cualquier persona que tenga interés por aprender a tocar algún instrumento y no sólo los integrantes de la Banda. La puesta en marcha de esto proyecto ha permitido dar un nuevo impulso a la comarca, siendo responsable por la promoción cultural y por la creación de puestos de trabajos.

ELEMENTOS CLAVE:

- Conservación de los valores culturales tradicionales, presentándose como un marco referencial de la actividad cultural de la comarca.
- Creación de la escuela de música que ha llevado a la aparición de nuevos puestos de trabajo y se pone al alcance de la población en general la posibilidad de adquirir conocimientos musicales
- Valorización y promoción del patrimonio musical.

Dinamización social y del territorio.

CONTEXTO: La reactivación de la banda de música puesta en marcha a través del Grupo de Acción Local CORANE se enmarca dentro de uno de los ejes estratégicos de la acción del mismo que es la valorización de recursos locales asociada a la promoción y la dinamización cultural de la comarca al que hay que añadir la creación de los puestos de trabajo derivados de la puesta en marcha de la escuela de música asociada a dicha reactivación.

PUNTO DE PARTIDA: La Asociación Humanitaria de Bomberos Voluntarios de Vimioso, promotora de este proyecto, contaba hasta los años sesenta con una banda de música que amenizaba las fiestas de la comarca.

Tras su desactivación surgió la necesidad de contratar bandas de fuera para esas festividades, situación ante la cual se promueve la reactivación de la antigua banda de la que alguno de los miembros de la Asociación ya había formado parte. De esta forma el promotor pretende, además de la dinamización cultural de la comarca, aumentar sus propios ingresos que podrá destinar a llevar a cabo otras acciones promovidas por la Asociación. Para llevar a cabo su idea la Asociación se pone en contacto con el Grupo de Acción Local CORANE, a través del cual obtienen 36.069 Euros de los 60.115 € necesarios de la Iniciativa Comunitaria LEADER II.

REALIZACIÓN: La puesta en marcha del proyecto planteado por la Asociación requería, además de los posibles conocimientos con los que contasen algunos miembros de la misma que lo habían sido anteriormente de la banda de música, una serie de medios tanto técnicos como financieros en cuya consecución tuvo una especial trascendencia el apoyo recibido por parte del Grupo de Acción Local CORANE.

ELEMENTOS INNOVADORES DE LA ZONA:

Nuevas actividades y empleo: Aunque lo que se plantea en este proyecto es la reactivación de la banda de música, que no es por sí mismo innovador, sí lo es sin embargo la idea que surge a raíz del mismo de crear una escuela de música abierta a toda la población puesto que, aunque en la zona existen otras bandas de música de asociaciones, ninguna de ellas cuenta con una escuela. Esta nueva actividad permite aún la creación de puestos de trabajo especializados en Vimioso (1 maestra y 4 profesores de música).

- **Movilización de la población y cohesión social:** La cultura popular de la zona se ve dinamizada a través de la música, llegando a las nuevas generaciones y también a aquellos que abandonaron su tierra para volver tras su jubilación.
- **Identidad Territorial:** la acción contribuyó a redescubrir la región, sus valores y sus posibilidades.
- **Promoción e imagen del territorio:** contribuye a promocionar el territorio y sus productos fomentando, en cierta medida, a la actividad económica local al atraer personas a la comarca en los eventos organizados y al dar a conocer Vimioso en los locales donde va actuar.

IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER II: la Iniciativa Comunitaria LEADER II resulta de especial trascendencia a la hora de poner en marcha este proyecto pues la misma presta una asistencia financiera y también técnica a través del Grupo de Acción Local que resultan indispensables para la implantación del proyecto.

MUNICIPIO DE VIMOSO

Vimioso es una villa portuguesa enmarcada en el Distrito de Bragança en la zona norte de Portugal, en la región del Alto Trás-os-Montes y que cuenta con en torno a 1.200 habitantes. Es a su vez sede de un municipio de 481,47 km² que acoge una población de unos 5.000 habitantes y que se encuentra dividido en 14 “freguesías”. Como el resto de la región “transmontana” una población envejecida y el éxodo rural por falta de oportunidades hacen de esta comarca “zona objetivo 1”





“Las razas autóctonas: lo tradicional como innovación y motor de desarrollo”

ACCIÓN: Creación de un certamen con el objetivo de promocionar el consumo de carne de las razas autóctonas de la comarca de Terra Fría. Una vez que el potencial de estas excelentes carnes no estaba convenientemente explotado.

ELEMENTOS CLAVE:

- Método Innovador - una vez que la organización de certámenes de este tipo, en la época, en Terra Fría, era un sistema poco utilizado.
- Valorización de un producto endógeno
- Dinamización social y económica del territorio
- Efectos demostrativos y transferibles.

CONTEXTO: La creación de un certamen en el que se promocionen las razas autóctonas de la comarca de Terra Fría contribuye dentro de la estrategia de desarrollo rural llevada a cabo por el Grupo de Acción Local CORANE (Associação de Desenvolvidos dos Concelhos da Raia Nordestina) supone a su vez la promoción y dinamización económica y social de la comarca, contribuyendo a la creación de puestos de trabajo y de esta forma a la fijación de población y al desarrollo de la comarca.

PUNTO DE PARTIDA: En este caso NERBA (Núcleo Empresarial de la Región de Bragança), promotor del proyecto, observa como la comarca cuenta con un potencial en el sector de las carnes que no es aprovechado de forma que el mismo sirva como revulsivo a la economía comarcal no sólo en cuanto a su comercialización sino en un sentido más amplio con efectos tanto en el consumo de carnes de razas autóctonas como en el turismo dado que la celebración

de un certamen promocional de los productos cárnicos serviría a su vez para promocionar la región. Con esta idea NERBA se pone en contacto con el Grupo de Acción Local CORANE con el objetivo de conseguir los recursos financieros necesarios para llevarla a cabo, recursos que se obtuvieron a través de la presentación y aprobación de la candidatura por la Iniciativa Comunitaria LEADER II, mediante la cual se subvencionaron 15.700 € de los 20.944 € a los que ascendía la inversión del proyecto.

REALIZACIÓN: La realización del proyecto planteado por NERBA, además de la necesaria colaboración de la Asociación de Productores de Carnes de Denominación de Origen o Indicación Geográfica, requiere además la de otros sujetos, colaboración que se logra creando una asociación de la que, además de los mencionados, forman parte la Asociación Rey D. Afonso Henriques e Instituto Politécnico de Bragança. Aunque tanto el promotor de la idea como el resto de los integrantes de la mencionada asociación tienen conocimientos

en la materia sobre la que versa la idea, necesitan sin embargo apoyo financiero para llevarla a cabo, al ser necesarios determinados medios técnicos y de promoción de la celebración del certamen que se logran, por ejemplo, a través del patrocinio del Ayuntamiento de Bragança para financiar la campaña de publicidad en televisión.

ELEMENTOS INNOVADORES DE LA ZONA:

Aunque la propia comercialización de carne de las razas autóctonas de la comarca de Terra Fria no constituye en sí una innovación, sí resulta sin embargo, innovador en la comarca y en esa época, la promoción de su consumo a través de la celebración de un certamen en el que dar a conocer este producto. De esta forma, mediante el proyecto de celebración del certamen se pretende promocionar la venta del producto fuera de la comarca, lo cual redundará en beneficio de la misma pues permitirá el mantenimiento de explotaciones ganaderas de razas autóctonas así como el establecimiento de nuevas explotaciones, lo cual implica por supuesto la creación de nuevos puestos de trabajo y la reactivación económica y social de la comarca.

La puesta en marcha de este proyecto ha supuesto para la comarca una gran

Dinamización Social y Territorial que se ha traducido:

- Movilización de la población y cohesión social: con esta iniciativa sus promotores tratan de ampliar el mercado de este producto autóctono y a su vez el de otros también propios de la zona,
- Imagen y promoción del territorio: los visitantes del certamen conocerán también la región.
- En su Efecto Sinergia que ha provocado esta actividad con respecto al resto de los negocios relacionados con el sector turístico en el territorio.
- Hay que destacar su Efecto Demostrativo y Transferible. A partir de la organización de este certamen en la comarca, así como en otras comarcas se han llevado a cabo iniciativas de este tipo y en la vecina España, en la provincia de Zamora, se ha realizado un certamen dentro del género que se denomina Alimenza.

IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA COMUNITARIA

LEADER II: tanto en este caso como en otros la importancia de esta Iniciativa Comunitaria radica en el hecho de que posibilita llevar a cabo iniciativas como la planteada a través de los Grupos de Acción Local de las respectivas comarcas, prestando un apoyo técnico y financiero indispensable para ello, teniendo estas ideas un efecto demostrativo que permite que se planteen proyectos similares.

COMARCA DE TERRA FRIA

Es una comarca situada al noroeste de Portugal, englobando los distritos de Bragança, Miranda de Douro, Vimioso y Vinhais, y que linda al norte con Galicia o al oeste con Castela y Leao. Se trata de una comarca montañosa, con elevadas zonas llanas, de clima riguroso y suelo poco fértil. Todo ello, junto con una población envejecida y una economía de subsistencia hacen de esta región “zona objetivo 1”.





“La diversificación agrícola: implantación de nuevos cultivos”

ACCIÓN: Esta iniciativa consiste en la implantación de la producción de nuevos cultivos en la zona como son la fresa y la frambuesa y con ello su promotor, la empresa Sortegel-Productos Congelados, S.A. pretende diversificar su actividad, ya que su actividad gira fundamentalmente en torno al mercado del producto autóctono de la castaña.

ELEMENTOS CLAVE:

- Empresa innovadora en la comarca, siendo la única dedicada a la transformación y comercialización de la castaña y ahora de las fresas y frambuesas.
- Diversificación y complementariedad de actividades
- Implantación de dos nuevos productos
- Apoyo las PYMES
- Dinamización social y económica del territorio.

CONTEXTO: La implantación en la región de Terra Fría de la producción y comercialización de fresas y frambuesas surge como una idea para complementar la agricultura tradicional principalmente dirigida a aquellos que se dedican a la producción de castañas. Esta idea es presentada al Grupo de Acción Local Corane que la consideró una acción innovadora al suponer la introducción de dos nuevos productos no autóctonos, lo cual conlleva nuevas oportunidades de negocio y la creación de empleo y riqueza al superarse las limitaciones derivadas de la producción exclusiva de castañas combatiendo la estacionalidad. Todo ello en el marco de una iniciativa, la de la empresa promotora, que no sólo apoya la producción sino que además garantiza la venta de los nuevos productos.

Para ello se piensa en frutos como la fresa y la frambuesa, que se cultivan y entran en sacón en primavera y verano, mientras que la castaña lo hace en otoño.

Además, se constata que tanto el clima como el suelo de la comarca de Terra Fría son aptos para el cultivo de estos productos y que además los mismos tienen demanda.

PUNTO DE PARTIDA: Esta iniciativa surge a partir de la idea del gerente de la empresa promotora de diversificar y complementar la actividad en torno a la producción, tratamiento y comercialización de la castaña.

REALIZACIÓN: Una vez que el promotor tiene la iniciativa, plantea la misma al Grupo de Acción Local CORANE, que contempla el proyecto con interés, dada su viabilidad. Además de plantear esta iniciativa a CORANE, los gerentes de la empresa viajan a Francia para conocer más a fondo toda la temática de la producción de la fresa y la frambuesa. Una vez que el proyecto es aprobado, la empresa promotora se encarga también de ponerse en contacto con los productores locales de castañas ofreciéndoles la posibilidad de adherirse a la nueva iniciativa, para lo cual proporcionará tanto las plantas como el material necesario para desarrollar los nuevos

cultivos, así como la formación necesaria para llevar a cabo esta tarea con éxito. Una vez hecho esto, Sortegel comercializa el producto, adquiriendo la producción y vendiéndola posteriormente, tanto para la industria de los yogures (fundamentalmente) como fresca (sobre todo la frambuesa a países como Francia o Italia, donde es un fruto muy apreciado).

ELEMENTOS INNOVADORES DE LA ZONA:

- **Cambio de mentalidades** - Si ya la actividad a la que se dedica la empresa promotora del proyecto constituyó una innovación en su momento, más lo es la idea de introducir dos productos nuevos ajenos a los que tradicionalmente se cultivan en la zona como son la fresa y la frambuesa con el objeto de comercializarlos.
- **Nuevas actividades:** La apuesta por productos agrícolas que encuentran buenas condiciones climáticas en la región permite acabar con la estacionalidad de la producción de castaña, posibilitando nuevos ingresos a Sortegel y a los productores locales.
- **Creación y mantenimiento de puestos de trabajo:** se ha creado empleo, tanto dentro de la propia empresa como fuera de ella, sobretodo empleo para las mujeres en la recoja de los frutos.
- **Dinamización social y económica del territorio** - Esta iniciativa supone la diversificación del negocio al que se dedica Sortegel, lo cual supone un paso importante para la rentabilidad y complementariedad de su actividad empresarial, creando sinergias de estructura, empleo y ingresos para la comarca.

COMARCA DE TERRA FRIA TRANSMONTANA

Es una comarca situada al noroeste de Portugal, englobando los distritos de Bragança, Miranda de Douro, Vimioso y Vinhais, y que linda al norte con Galicia o al oeste con Castilla y León. Se trata de una comarca montañosa, con elevadas zonas llanas, de clima riguroso y suelo poco fértil. Todo ello, junto con una población envejecida y una economía de subsistencia hacen de esta región “zona objetivo 1”.





“Artesanía natural”

ACCIÓN: Esta iniciativa reside en la recuperación de un taller de artesanía con la finalidad de que el artesano promotor de la misma pueda llevar a cabo su actividad en el entorno natural que tanto él como su familia han elegido para vivir haciéndose necesario para ello dotar tanto al taller como a la propia vivienda de energía eléctrica, de la que carece y que se instalará mediante la utilización de energías renovables.

ELEMENTOS CLAVE:

- El elemento clave de este proyecto es el recurso a las energías renovables para mejorar las condiciones de vida y trabajo del artesano y su familia en un medio natural
 - Apoyo a la artesanía como forma de valoración de la cultura local (instrumentos musicales tradicionales y máscaras)
- Fijación de la familia de artesanos en la comarca.

CONTEXTO: Esta iniciativa implica la valorización de la labor de un artesano que ha optado por vivir en la naturaleza y utilizar los recursos que la misma le proporciona para desarrollar su actividad y que por ello se enfrenta a un problema como es el suministro de energía para su taller y su vivienda. El Grupo de Acción Local CORANE apoya esta iniciativa al suponer la misma una valorización de la artesanía popular y dado que además incluye un elemento innovador como es el uso de energías renovables.

PUNTO DE PARTIDA: Esta iniciativa surge a partir de la idea del promotor de permanecer y desarrollar su actividad en el entorno natural en el que hasta ahora vive con su familia. Esta decisión plantea el problema de que carecen de acceso a algo tan básico como la energía eléctrica, lo cual dificulta tanto la vida como el desarrollo de su actividad. Recurre por ello a CoraNE que con su apoyo a esta iniciativa le permite acceder a los fondos de la Iniciativa Comunitaria LEADER II cuya financiación será trascendental para llevar a cabo el proyecto.

REALIZACIÓN: La iniciativa una vez planteada al Grupo de Acción Local puede ser llevada a cabo por el apoyo que recibe del mismo al considerarla innovadora en lo que se refiere al suministro de energía. Así, se puede decir que 3 han sido las etapas para la concretización de este proyecto, la primera la presentación y aprobación por parte del GAL, la segunda la recualificación del taller con la dotación de la energía eléctrica por intermedio de un panel solar y la última la elaboración y venta de la artesanía: de los instrumentos musicales locales, de las máscaras y de otras piezas decorativas.

ELEMENTOS INNOVADORES DE LA ZONA:

- El principal elemento innovador que presenta esta iniciativa es la utilización de **energías renovables** para dotar de energía eléctrica a la vivienda y el taller.
- **Competitividad económica** - Mantenimiento del empleo de la pareja de artesanos y del incremento de sus ingresos
- valorización de la actividad artesanal y la utilización de un recurso endógeno ya que el artesano utiliza entre otros materiales raíces de árboles para realizar sus tallas.
- **Identidad territorial** - En paralelo el artesano, al participar en diversas ferias nacionales e internacionales, abre la puerta a la divulgación de la región, sobre todo con los instrumentos musicales tradicionales de la zona y con las máscaras típicas de Terra Fria (Fiestas tradicionales), la región y la cultura nordestina.



COMARCA DE TERRA FRIA TRANSMONTANA

Es una comarca situada al noroeste de Portugal, englobando los distritos de Bragança, Miranda de Douro, Vimioso y Vinhais, y que linda al norte con Galicia o al oeste con Castilla y León. Se trata de una comarca montañosa, con elevadas zonas llanas, de clima riguroso y suelo poco fértil. Todo ello, junto con una población envejecida y una economía de subsistencia hacen de esta región “zona objetivo 1”.



“La aventura de la naturaleza”

ACCIÓN: Constitución de una empresa de actividades turísticas y deportivas (Montesinho Aventura) con el objetivo de potenciar el turismo rural de la comarca, estimulando así la economía local, al amparo de los recursos naturales que ofrece la comarca de Terra Fria y particularmente el Parque Natural de Montesinho.

ELEMENTOS CLAVE:

- Valorización y explotación de recursos endógenos con una finalidad de ocio, recreo y vida saludable.
- Alternativas nuevas de turismo rural (actividades de ocio y tiempo libre).
- Apoyo a las PYMES.
- Esta iniciativa sirve de complemento a otras actividades turísticas de la zona.

CONTEXTO: La iniciativa de implantar una empresa que ofrezca actividades de turismo y deporte-aventura a partir de los recursos que ofrece el entorno natural surge por parte de su promotor con la intención de diversificar las actividades turísticas de la comarca, coincidiendo en este punto con una de las iniciativas ambicionadas por el Grupo de Acción Local CORANE dentro de su estrategia de desarrollo rural en el ámbito de la Iniciativa Comunitaria LEADER II, razón por la cual apoya este proyecto por considerar que el mismo no sólo potencia el turismo rural, explotando un entorno poco aprovechado, sino que además contribuiría a la dinamización social y económica del territorio estimulando la creación de PYME's y potenciando el desarrollo de otros sectores de la comarca, circunstancias estas que constituyen el eje estratégico de desarrollo del Grupo de Acción Local.

PUNTO DE PARTIDA: dos pueden ser considerados los puntos de partida de la iniciativa, a saber: la formación del promoción en deporte aventura y el Parque Natural de Montesinho, que reúne los recursos necesarios para la práctica de este nuevo concepto de deporte, ocio y vida saludable.

REALIZACIÓN: La puesta en marcha del proyecto planteado (su constituye, adquisición de equipamientos y licenciamiento) se concibe con los medios financieros de LEADER II y del desarrollo de la actividad se ha iniciado, asociado a un centro de turismo rural como complemento a lo mismo paralelamente se crea una pagina Web para divulgación y comercialización del deporte aventura.

ELEMENTOS INNOVADORES DE LA ZONA:

Este proyecto plantea una serie de elementos innovadores, entre los cuales cabe destacar el referido a que la idea que en el mismo se plasma hace referencia a una clase de turismo que no se encuentra en la zona como es el turismo-aventura. En este sentido cabe destacar los siguientes elementos innovadores en la zona de esta iniciativa:

- Supone la **dinamización del territorio** que se plasma la creación de puestos de trabajo, la sinergia con otros negocios de la zona (que redundan en beneficio de la cohesión social) y la oferta de servicios alternativos de ocio y tiempo libre que antes no existían.
- Implica una **nueva concepción** del aprovechamiento de los recursos endógenos
- Aporta **beneficios** tanto para el turista que visita la comarca, que dispone de un atractivo más, como para la población local, que también puede disfrutar de los nuevos servicios.

- Fomenta la **dinamización económica y social** de la mano del cambio de mentalidad que supone la concepción de un nuevo negocio (el turismo-aventura) basado en un recurso que no se encontraba explotado en la zona.

IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER II:

Esta Iniciativa Comunitaria tiene una gran importancia en la implementación de este proyecto puesto el Grupo de Acción Local presta su apoyo por referirse el mismo a su eje estratégico de desarrollo en el ámbito de aplicación del LEADER II, el cual sirve además como revulsivo para que la idea tome forma. Esta iniciativa es importante aún, por su carácter demostrativo y transferible, una vez que ha servido de ejemplo a dos otras empresas de la provincia de Bragança.

PARQUE NATURAL DE MONTESINHO

El Parque Natural de Montesinho se encuentra situado en el nordeste transmontano de Portugal y cuenta con una superficie de cerca de 75.000 hectáreas. Presenta un relieve heterogéneo entre el que se encuentran mesetas onduladas que alternan con profundos valles y algunas sierras, entre las que destacan la Sierra de Montesinho y la Sierras de la Culebra. Cuenta con una gran biodiversidad, entre las que se cuentan el lobo ibérico, el corzo o el venado. Limita este Parque tanto al norte como al oeste con España (Galicia y Castilla y León respectivamente).



11.3. SÍNTESIS DE LOS PROYECTOS APOYADOS POR CORANE

En la Tabla 11.4 se ha procurado compilar, de una forma sintetizada, los resultados de cada proyecto estudiado desde el prisma de la innovación, más concretamente los objetivos, los efectos, la transferibilidad y el factor más innovador de cada iniciativa. Se hará lo mismo para los proyectos patrocinados por ADATA al final de la presentación de sus fichas innovadoras.

Tabla 11.4: Síntesis de los proyectos apoyados por CORANE

ACCIÓN	LOCALIZACIÓN	OBJETIVO	INNOVACIÓN	EFECTOS	TRANSFERIBILIDAD
Banda de música	Vimioso	Reactivación de la banda de música	Creación de una Escuela de Música	Promoción de la música tradicional	Acción transferible siempre que se den las mismas condiciones
Carníssima	Bragança	Promoción de las carnes de la zona	Celebración de un festival	Valorización de las carnes de la zona	Acción transferible si se pretende la promoción de un producto
Producción Fresas y Frambuesas	Sortes	Diversificación de la actividad de la empresa Sortegel	Introducción de dos nuevos cultivos en la zona	Diversificación de la actividad empresarial y de los productores de la zona	Acción transferible siempre que en la zona donde se pretenda llevar a cabo resulte viable la introducción de nuevos productos
Vivir el Futuro en Nuestra Tierra	Nogueira	Mantenimiento de una actividad artesanal en la zona	Utilización de energías renovables para el suministro de energía	Mejora de las condiciones de vida y trabajo del artesano y su familia	Acción transferible siempre que se den las mismas o similares circunstancias a las de esta acción
Montesinho Aventura	Montesinho	Creación de una empresa de multiaventura	Utilización novedosa de los recursos naturales que ofrece la zona	Aumento de la afluencia de turistas y mayores opciones de ocio.	Acción transferible si se pretende llevar a cabo en una zona de similares características

Fuente: Elaboración propia

11.4. PROYECTOS APOYADOS POR ADATA

Tal como se ha hecho para las iniciativas apoyadas por CORANE, a continuación se presentará para cada uno de los 5 proyectos estudiados en las comarcas de Aliste, Tábara y Alba la descripción de las entrevistas recopiladas y los resultados de las mismas en términos de innovación y de dinámica de desarrollo aportada a sus territorios, en la forma de fichas de las acciones innovadoras definidas por el Observatorio LEADER. En la tabla 11.5 se exhibe la designación atribuida a cada una de las fichas innovadoras elaboradas para los proyectos implementados con el apoyo de ADATA.

Tabla 11.5: Designación atribuida a las fichas innovadoras de los proyectos de ADATA

ACCIÓN	FICHAS INNOVADORAS
Quesería artesanal de leche de cabra	Queso artesanal de leche de cabra 100% natural
Empresa de comercialización de setas silvestres	Setas con gusto...
Centro de educación ambiental	Los beneficios de un entorno natural
Marca de calidad Ternera de Aliste	La optimización del sabor
Aulas de música de Trabazos y Tras os Montes	Al son de la dulzaina y la flauta pastoril

Fuente: Elaboración propia

A continuación se presentan las 5 fichas innovadoras de los proyectos implementados en Aliste, Tábara y Alba.



“Queso artesanal de leche de cabra 100% natural”

ACCIÓN: Con esta acción se pretende la construcción de las instalaciones necesarias para la elaboración artesanal de queso de cabra y su posterior curación hasta su puesta a la venta. Esta acción es promovida por un ganadero de la localidad de San Martín de Tábara (municipio de Olmillos de Castro) que cuenta con una importante cabaña caprina y que de esta forma podrá dar salida al principal producto de estos animales que no es otro que la leche.

ELEMENTOS CLAVE: El elemento clave de esta iniciativa es que se trata de la primera empresa que pretende la producción artesanal de queso de cabra en la comarca, utilizando para ello como materia prima la leche que producen los animales de la ganadería del propio promotor, lo cual supone:

- Aprovechamiento y diversificación de un recurso endógeno y su valorización.
- Promoción de la creación de una pequeña empresa
- Acceso a la formación especializada necesaria para su puesta en marcha.

CONTEXTO: Esta iniciativa se enmarca perfectamente dentro de la estrategia del Grupo de Acción Local ADATA pues su puesta en marcha favorecerá el mantenimiento de la población rural a través de la creación de puestos de trabajo. En este caso además se beneficia la permanencia de la estructura familiar, ya que el promotor plantea la idea sobre todo para facilitar una salida laboral al mayor de sus hijos (aunque en la empresa trabajan actualmente además de éste y el propio promotor, su esposa y el hijo menor).

REALIZACIÓN: La puesta en marcha del proyecto planteado por el promotor presenta una serie de demandas como lo es la formación y cualificación especializada de la que tanto él

como los familiares que se verían inmersos en el proyecto carecían. En este punto resulta de especial trascendencia la colaboración de ADATA, que subvenciona el curso de formación que recibe el hijo mayor del promotor en una empresa dedicada a la formación de industriales queseros y que además presta el asesoramiento relativo a los requisitos legales necesarios para la puesta en marcha de la fábrica.

PUNTO DE PARTIDA: La idea surge en la mente del promotor de esta iniciativa, que siempre se ha dedicado a la explotación de una ganadería de cabras, ante la necesidad de diversificar su actividad con vistas al

futuro para poder ofrecer una salida laboral al mayor de sus hijos. Por ello pone esta iniciativa en conocimiento del Grupo de Acción Local ADATA que con su apoyo consigue obtener financiación a través de la Iniciativa Comunitaria LEADER II, además de subvencionar la formación cualificada necesaria para la puesta en marcha del proyecto así como el asesoramiento en materia de requisitos legales.

▪ **Creación de puestos de trabajo:** con su puesta en marcha permite el mantenimiento de la estructura familiar pues ofrece un futuro laboral tanto para los hijos como para la esposa del promotor.

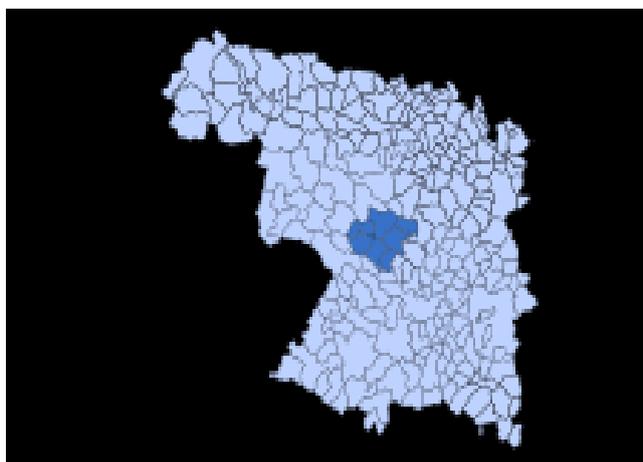
▪ **Valorización y incremento del valor añadido** – ha supuesto un efecto innovador en el territorio como consecuencia el incremento de valor añadido de la leche de cabra, al poder transformarlo.

ELEMENTOS INNOVADORES DE LA ZONA:

▪ El hecho de que se trataría de la **primera quesería artesanal de la comarca** determina su principal elemento innovador asociado al modo de creación del negocio que surge como diversificación de la actividad de ganadería del promotor.

IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER II:

Esta Iniciativa Comunitaria tiene una gran importancia en la implementación de este proyecto, sobre todo en lo referido a la financiación. Por esta razón iniciativas como esta pueden llegar a tener un efecto demostrativo y otras personas plateen otros proyectos similares o no, pero siempre con el objetivo de potenciar el desarrollo en la comarca.



TIERRA DE ALBA

La quesería artesanal se ubica en la pequeña localidad de San Martín de Tábara (municipio de Olmillos de Castro) que pertenece a la comarca de Tierra de Alba, situada en el centro de la provincia de Zamora y que limita al norte con la comarca de Tábara y al oeste con Aliste. Cuenta con una gran riqueza natural, pues se encuentra en las estribaciones de la Sierra de la Culebra, y su mayor lastre en la actualidad es la pérdida y el envejecimiento de su población.



“Setas con gusto...”

ACCIÓN: Ampliación de una empresa preexistente que se dedica a la manipulación y comercialización de setas silvestres en el municipio de Rabanales con el objetivo de incrementar la producción ante el éxito que tuvo esta iniciativa.

ELEMENTOS CLAVE:

- El principal elemento clave de esta iniciativa consiste en la adquisición de nueva maquinaria con el objetivo de ampliar el negocio.
- Esta empresa constituyó una idea innovadora en la comarca con gran carácter demostrativo y transferible.
- Dinamización social y económica del territorio.
- Incrementar el valor añadido de un recurso endógeno.

CONTEXTO: La iniciativa de ampliar la empresa es presentada al Grupo de Acción Local ADATA que decide apoyarla al tener en cuenta la positiva repercusión que en su día tuvo la implantación de la misma para la comarca en lo relativo a la dinamización social y a la toma de conciencia por parte de la población de lo beneficioso de valorizar un recurso endógeno como son las setas.

PUNTO DE PARTIDA: Se trata por parte del promotor de consolidar una empresa que había tenido éxito tras su implantación en el año 1982, momento en el cual se opta por su puesta en marcha dado que en aquel entonces se trataba de una iniciativa pionera incluso a nivel nacional.

REALIZACIÓN: Puesto que en este caso se trata de la ampliación de una industria ya existente, el promotor se plantea la misma tras su consolidación, que ya había sido apoyada por la Iniciativa Comunitaria LEADER II a través del Grupo de Acción Local ADATA que ya consideró que la misma constituía un proyecto innovador en la zona. Al pretender el promotor además de recoger y comercializar el producto proceder a su transformación (secado, congelación...) lo cual supondría otorgarle un mayor valor añadido, ADATA decide prestar su apoyo y de esta forma el promotor puede acceder a la financiación que otorga la Iniciativa Comunitaria LEADER II.



“Los beneficios de un entorno natural”

ACCIÓN: Puesta en marcha de un centro de educación ambiental en la localidad de Brandilanes (municipio de Fonfría) cuyo objetivo primordial era en principio ofrecer talleres formativos en materia medioambiental, de energías renovables, etc dirigidos fundamentalmente a alumnos de la ESO, pero que finalmente funciona también como centro de turismo rural ofertando diversas actividades de ocio y tiempo libre, todas ellas relacionadas con el entorno natural en el que ubica el centro, en los alrededores del parque natural de “Los Arribes del Duero”.

ELEMENTOS CLAVE:

- Centro que se ubica en un paraje natural que permite ofrecer las actividades pretendidas en relación tanto con la formación medioambiental como con el turismo rural como una alternativa interesante.
- Centro autoabastecido con energías renovables.
- Aprovechamiento de los recursos endógenos del territorio.

CONTEXTO: Esta iniciativa es planteada por sus promotores en un contexto inmejorable dados sus objetivos: el centro se ubica en un paraje de gran riqueza natural y llevará consigo su revalorización, junto con la creación de puestos de trabajo y de esta forma el asentamiento de población en el medio rural, razones por las cuales recibe el apoyo del Grupo de Acción Local ADATA, en cuya zona de actuación se sitúa el centro cuya puesta en marcha se pretende.

PUNTO DE PARTIDA: En este caso los promotores de la iniciativa cuentan con los conocimientos necesarios en materia tanto deportiva como medioambiental para la puesta en marcha del centro, cosa que ya

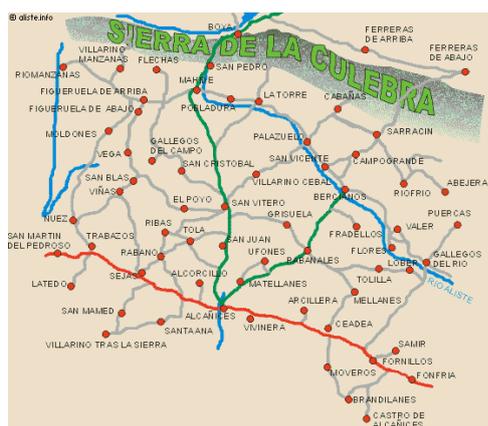
había intentado anteriormente sin éxito. En esta ocasión plantean su proyecto al Grupo de Acción Local ADATA que con su apoyo permite el acceso a una financiación imprescindible para poder llevar a cabo la idea y que se consigue a través de los fondos suministrados por la Iniciativa Comunitaria LEADER II.

REALIZACIÓN: La puesta en marcha del proyecto planteado por los promotores presenta ya desde el principio una serie de problemas. En primer lugar, su primera idea era que el centro se ubicase dentro del parque natural de “Los Arribes del Duero”, pero el alto precio de los terrenos hizo que finalmente optasen por una ubicación distinta, en la localidad de Brandilanes, muy cercana a dicho parque natural. Pero los terrenos adquiridos se

encuentran a unos 400 metros de esta localidad, y esto plantea el segundo de los problemas importantes a los que se enfrenta el proyecto: la dificultad para el abastecimiento tanto de energía como de agua. La solución a este problema constituye uno de los elementos más innovadores del proyecto: el centro se autoabastecerá tanto de agua como de energía (eólica, fotovoltaica y solar) y contará con una depuradora biológica de aguas fecales, circunstancia que redundará en beneficio del objetivo primordial del proyecto que no es otro que la educación en el medio ambiente.

ELEMENTOS INNOVADORES DE LA ZONA:

- El principal elemento innovador de este proyecto lo constituye, tal y como ya se ha señalado, el hecho de que el mismo se autoabastecerá de agua y energía y que además contará también con una depuradora biológica de aguas residuales, circunstancias que pueden tener un efecto demostrativo y transferible.
- Además, otro elemento innovador viene determinado por el hecho de que serán los propios promotores los encargados de llevar a cabo la construcción del centro,
 - cuya puesta en funcionamiento redundará en una valorización del entorno y de los productos locales que serán adquiridos para, por ejemplo, suministrar alimentos a los visitantes.
- Dinamización del territorio: creación de puestos de trabajo, sinergia con otros negocios de la zona, oferta de servicios alternativos.



COMARCA DE ALISTE

La localidad de Brandilanes (municipio de Fonfria), en la que se localiza el centro, se encuentra situada en la comarca zamorana de Aliste, ubicada al oeste de esta provincia junto a la frontera de Portugal, y que es quizás la zona más pobre de la misma, lo que la hace objetivo 1 del LEADER II.



“La optimización del sabor”

ACCIÓN: Consiste en la consecución para un producto endógeno como es la Ternera de Aliste del reconocimiento de su calidad con la obtención de marca de calidad.

ELEMENTOS CLAVE: Dos son fundamentalmente los elementos clave de esta acción.

- Método innovador de organización social creado a nivel local: una vez que para la obtención del reconocimiento del producto como marca de calidad se promueve el asociacionismo de los sectores implicados (ganaderos, carniceros y mataderos),
- Se fomenta la movilización y la cohesión social en torno a un producto endógeno lo que conlleva su revalorización.

CONTEXTO: Esta iniciativa pretende ser llevada a cabo en la comarca de Aliste que cuenta con una raza autóctona de ganado vacuno que produce carne de excelente calidad puesto que su crianza tiene lugar fundamentalmente utilizando productos naturales.

PUNTO DE PARTIDA: La idea surge de ADATA una vez que los ganaderos de la zona le plantean que existe una percepción de que no obtienen todo el rendimiento económico que deberían de su actividad. Planteada esta problemática, ADATA considera que la mejor solución sería conseguir promocionar el producto endógeno promoviendo su reconocimiento como marca de calidad.

REALIZACIÓN: La puesta en marcha del proyecto cuenta con el apoyo del Grupo de Acción Local ADATA toda vez que el mismo comprueba, tras la realización de los pertinentes estudios, la calidad del producto y considera por lo tanto viable el reconocimiento del mismo como marca de garantía. Para ello promueve la creación de una asociación (APTA, Asociación para la Promoción de la Ternera de Aliste) que permita que los productores puedan hacer frente a determinados costes adicionales que dicho reconocimiento pueda implicar y que no se vean recompensados económicamente con la venta del producto.



“Al son de la dulzaina y la flauta pastoril”

ACCIÓN: Se trata de la construcción de un edificio que permita albergar las clases de música que desde 1991 están siendo impartidas en distintos lugares a través de la Asociación Aulas de Música de Aliste y Tras os Montes.

ELEMENTOS CLAVE: El elemento clave de esta acción viene determinado por la necesidad de contar con unas instalaciones adecuadas para impartir las clases de música, dando lugar:

- A la movilización de las “fuerzas vivas” (Asociación, Ayuntamiento y ADATA) en torno a proyectos de interés colectivo;
- A la financiación a través de LEADER II para la construcción de las instalaciones.
- Valorización y promoción del patrimonio cultural endógeno.

CONTEXTO: Esta iniciativa es planteada por sus promotores ante la necesidad de contar con un espacio adecuado para la impartición de las clases de música dado el alto número de alumnos y la importancia de esta actividad para la zona sobre todo en lo que se refiere a la promoción y mantenimiento de la cultura musical tradicional. Desde hacía varios años la Asociación venía impartiendo clases de música fundamentalmente de instrumentos tradicionales (dulzaina, bandurria, flauta pastoril....) y viendo como era una iniciativa bien acogida en la comarca, en la que hasta años reciente prácticamente todos los pueblos contaban con algún habitante que amenizaba las celebraciones, pero que o bien se habían hecho mayores o muerto.

PUNTO DE PARTIDA: Tal y como se ha señalado, en este caso se parte de la necesidad de la Asociación de contar con un lugar para impartir las clases de música, actividad que viene realizando desde años atrás. Planteado este problema al Ayuntamiento de Trabazos, es el mismo el que se pone en contacto con ADATA ya que no dispone de los medios financieros necesarios para construir el edificio.

11.5. SÍNTESIS DE LOS PROYECTOS APOYADOS POR ADATA

En forma de sinopsis, a continuación se presenta un cuadro resumen (Tabla 11.6) con una breve descripción de los resultados de cada proyecto apoyado por ADATA, desde el prisma de la innovación, más concretamente los objetivos, los efectos, la transferibilidad y el factor más innovador de cada iniciativa. Dichos elementos han sido claves para conocer la dinámica de desarrollo aportada a los respectivos territorios.

Tabla 11.6: Síntesis de los proyectos apoyados por ADATA

Acción	Localización	Objetivo	Innovación	Efectos	Transferibilidad
Quesería artesanal	San Martín de Tábara (Olmillos de Castro)	Instalación de una industria de producción artesanal de queso de cabra	Empresa pionera en esta producción y que además se autoabastecerá de materia prima (leche de cabra)	Valorización de un producto endógeno (leche de cabra) y mejora de las condiciones de vida de la familia	Acción transferible por cuanto supone la valorización de un producto endógeno que puede aplicarse a otros productos en otras zonas
Comercialización de setas silvestres	Rabanales	Ampliación y mejora de una industria ya existente	Inclusión de nuevos procesos de conservación (congelado) gracias a la incorporación de maquinaria	Fomento del empleo y consecuente implicación de la población local	Acción claramente transferible por cuanto puede aplicarse a otros productos autóctonos
Centro de educación ambiental	Brandilanes (Fonfría)	Puesta en marcha de un centro de educación ambiental	Utilización de energías renovables para el suministro de energía y sistema innovador para la eliminación de aguas fecales	Valorización del entorno natural, determinante en las actividades desarrolladas por el centro (funciona también como centro de turismo rural)	Acción transferible siempre que se cuente con los conocimientos y el entorno adecuado
“Ternera de Aliste”	Comarca de Aliste	Consecución de la figura de protección “marca de garantía” para la ternera alistana	Proceso mediante el cual se pretende la promoción del producto que es conseguir para el mismo la protección como “marca de garantía”	Revalorización de un recurso endógeno y movilización y cohesión social	Acción transferible por cuanto la protección como “marca de garantía” puede obtenerse para otros productos
Aulas de música	Trabazos	Construcción de un edificio para albergar las clases de música que imparte la Asociación	Construcción de un edificio para albergar clases de música de instrumentos tradicionales	Aumento del alumnado y promoción de la cultura musical de la comarca	Acción transferible por cuanto es aplicable a otras tradiciones culturales y otros lugares.

11.6. PROYECTO DE COOPERACIÓN TRANSNACIONAL: RUTA DE LOS PALOMARES

En la era de la globalización no es posible concebir una estrategia de desarrollo sin que esta admita la apertura del territorio al exterior, y a la apertura de las mentes a las nuevas ideas, el intercambio de las mismas, y la reciprocidad de saberes y conocimientos, en una perspectiva de fortalecimiento y valorización de las particularidades de cada territorio. Estos son, cada vez más, los requisitos indispensables para un desarrollo equilibrado y el establecimiento de asociaciones en el sentido de añadir esfuerzos y conseguir masa crítica y dimensión territorial para afianzar lo que a solas se demuestra de difícil concretización.

Sin duda, estos intercambios pueden contribuir enormemente para dinamizar la economía de los territorios. Por tanto, no puede existir desarrollo local sostenible sin relaciones que sobrepasen las relaciones de proximidad, internas, de modo que involucren otros territorios, otras personas, otras instituciones, ya sean nacionales como transnacionales. Es en este escenario donde la cooperación podrá tener un papel imprescindible en el desarrollo local, pudiendo valorizar los territorios rurales y consolidar su tejido económico y social, a través de asociaciones transfronterizas, además de ser instrumento potenciador de las complementariedades, diversidades y heterogeneidades de los territorios en cooperación. De esta forma, conjugando el saber hacer y los recursos humanos y financieros oriundos de diferentes territorios, permitirá atribuir masa crítica y dimensión necesarias a la viabilidad de los proyectos de cooperación, optimizar y racionalizar los recursos e identificar complementariedades que permitan abrir oportunidades de mercado y de desarrollo de los territorios rurales.

En este sentido y una vez que una de las medidas asociadas a la financiación de la IC LEADER II es la Cooperación Transnacional, se consideró importante a semejanza de lo que se ha hecho para los proyectos apoyados por CORANE y ADATA, proceder al análisis de un proyecto de cooperación transnacional llevado a cabo por ambos Grupos de Acción Local de las comarcas de Aliste, Tábara y Alba y de las comarcas de Terra Fría. La descripción de las entrevistas recopiladas y los resultados logrados se presentan sobre la forma de ficha de la acción innovadora definida por el Observatorio Leader. A continuación se presenta la ficha innovadora “Tras el vuelo de las palomas”.



“Tras el vuelo de las palomas”

ACCIÓN: Creación de una ruta turística marcada por los numerosos palomares existentes en las comarcas españolas de Tierra de Campos y Aliste, Tábara y Alba y en la portuguesa de Terra Fria para mostrar a los visitantes los extraordinarios valores arquitectónicos de estas construcciones que en su mayor parte se encontraban abandonadas, proyecto cuya puesta en marcha ha supuesto un importante impulso para la promoción cultural de los territorios por los que transcurre la ruta y una valorización de los recursos endógenos de manera que la población es más consciente del valor de unas antiguas construcciones: los palomares tradicionales.

ELEMENTOS CLAVE:

- Posibilidad de conservar, mejorar y valorizar la arquitectura tradicional constituida por los palomares tradicionales.
- Creación de una ruta que permita al visitante disfrutar del patrimonio arquitectónico de la zona, lo que conlleva la aparición de nuevos puestos de trabajo en todos los sectores relacionados con el turismo (restaurantes, casas rurales).
- Valorización y promoción del patrimonio arquitectónico y gastronómico a base de productos derivados de la paloma y el pichón.
- Dinamización social y del territorio.

CONTEXTO: La creación de la ruta turística fue puesta en marcha como proyecto de cooperación transnacional al amparo de la medida C de la Iniciativa Comunitaria LEADER II, precisamente referida a este tipo de cooperación, por cinco Grupos de Acción Local, cuatro de ellos españoles (ADATA, ADRI-Palomares, ADRI-Valladolid-norte y ADECO-Canal de Castilla) y uno portugués (CoraNE) ante la existencia en sus zonas de actuación de numerosos palomares tradicionales, en muchos casos en el más absoluto abandono, y al plantearse estos GAL que su valor como patrimonio arquitectónico y las diferencias entre los mismos relativas a los materiales constructivos constituían una buena base para crear una ruta turística que sirviese para mostrar no sólo la riqueza de estas construcciones sino la de los propios territorios en las que las mismas se encuentran.

PUNTO DE PARTIDA: Los cinco Grupos de Acción Local que se implican en este proyecto son conscientes de la existencia en sus áreas de actuación de numerosos palomares tradicionales que en su mayoría se encuentran sin explotar y que los mismos constituyen un importante valor patrimonial que puede ser explotado con finalidades turísticas. Por el desarrollo de su actividad conocen el apoyo que la Iniciativa Comunitaria LEADER II presta a las iniciativas de cooperación transnacional a través de su Medida C y deciden poner en marcha el proyecto, comenzando por realizar un inventario de los palomares para posteriormente trazar la ruta que visite aquellos que se encuentren en mejor estado, que sean más representativos de la forma de estas construcciones en cada una de las zonas o que se rehabiliten a través de alguna otra línea de ayudas.

REALIZACIÓN: La puesta en marcha del proyecto planteado por los Grupos de Acción Local implicados en el mismo requería un alto grado de coordinación entre los mismos, coordinación que se consiguió ante la perspectiva de dinamización que la realización del mismo suponía para sus respectivas zonas así como las sinergias a que la misma daría lugar.

ELEMENTOS INNOVADORES DE LA ZONA:

▪ **Nuevas actividades y empleo:** Lo que se plantea en este proyecto es la creación de una ruta de palomares, circunstancia que supone una novedad por cuanto implica la utilización de los mismos con una finalidad distinta a su naturaleza y que dará lugar a la creación de puestos de trabajo en el sector turístico y en otros por la apertura de dos mataderos de palomas (uno en la provincia de Valladolid y otro en Zamora, aunque a través de otros proyectos) y un criadero para la repoblación de palomas (en la provincia de Zamora).

▪ **Movilización de la población y cohesión social:** La cultura popular de la zona en relación con la cría de palomas se ve dinamizada a través del turismo, que además llega a los visitantes que recorren la ruta.

▪ **Identidad Territorial:** Esta acción contribuyó a redescubrir la región por la que transcurre la ruta, sus valores arquitectónicos y sus posibilidades turísticas y gastronómicas.

▪ **Promoción e imagen del territorio:** Esta acción contribuye a promocionar el territorio y sus construcciones y tradiciones culturales no sólo a través de la ruta turística sino a través de la promoción de palomas y pichones como producto gastronómico.

IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA COMUNITARIA LEADER II: la Iniciativa Comunitaria LEADER II resulta de especial trascendencia a la hora de poner en marcha este proyecto a través del apoyo que la misma presta a los que impliquen una cooperación transnacional, que supone un “plus” dentro de esta segunda fase de la Iniciativa Comunitaria.

TIERRA DE CAMPOS, ALISTE, TÁBARA Y ALBA Y TERRA FRÍA

La ruta transcurre por Tierra de Campos, comarca natural ubicada en la Comunidad autónoma de Castilla y León y que abarca parte de las provincias de Palencia, Valladolid, León y Zamora a lo largo de 5.646 km² e incluye 161 municipios y que ofrece un notable interés ecológico e histórico derivado tanto de los rasgos que conforman su medio físico como del valor de los elementos que integran su patrimonio arquitectónico. Continúa su recorrido por la comarca zamorana de Aliste, Tábara y Alba, situada en el centro oeste de la provincia en su límite con Portugal, y finaliza su recorrido en la comarca portuguesa de Terra Fría, al noroeste de Portugal, englobando los distritos de Bragança, Miranda de Douro, Vimioso y Vinhais, y que linda al norte con Galicia o al oeste con Castilla y León.



11.7. COOPERACIÓN TRANSNACIONAL Y DESARROLLO LOCAL

Varios son los autores y entidades que tratan las temáticas relacionadas con las características y transformaciones del espacio rural, mientras que son menos numerosos los estudios acerca de la cooperación transfronteriza. Así, es preciso mencionar los informes elaborados por Cortés González y Caballero Arencibia (2006), Diputación de Salamanca (2006, 2004), ADECOCIR (2005), CCDR-Norte (2005), Cristóvão y otros (2005), Rosa (2005), Diniz y otros (2004), Bessa (2003), Gaspar y otros (2002), Carrera Hernández (2000), DGDR (2000), Fórum TMAD (2000), Plaza Gutiérrez (2000), Ramos y otros (1999), Cabero Diéguez (1998 y 1996), Figueiredo (1998), Cabero Diéguez, Sánchez Hernández, Alonso Santos y Plaza Gutiérrez (1995), Diniz (1995), Diputación de Salamanca y Departamento de Geografía de la USAL (1994), TAU (1992), Mella y Heredero (1991), De los Ríos, Orgado y Prada (1989), Cabero Diéguez y Plaza Gutiérrez (1987), Cabero Diéguez (2005) y Barrio Aliste y otros (2007).

Tal y como se ha concluido en el estudio de *Frontera y Desarrollo*, de la Diputación de Salamanca (2007), muchos de los trabajos arriba referidos, presentan diagnósticos sobre los principales problemas que afectan al mundo rural, como son las carencias existentes, a nivel de accesibilidades, de las infraestructuras productivas y del apoyo institucional. En algunos de ellos se identifican también los recursos endógenos y sociales que pueden favorecer el desarrollo, y se analiza y evalúa la competitividad del territorio fronterizo, la dinámica territorial, el impacto de la Política de Cohesión Económica y Social de la Unión Europea, las potencialidades y las debilidades de la región y los obstáculos a la cooperación transfronteriza. Estos estudios de diagnóstico han dado origen a propuestas estratégicas para el desarrollo de las dos regiones centradas en el fortalecimiento de la cohesión territorial, la valorización del papel de las ciudades, la estimulación de la capacidad empresarial y la mejora de las condiciones de acceso de la economía rural a niveles más elevados de ingreso. La temática de estos estudios e investigaciones se relaciona principalmente con las estrategias a adoptar en términos de inversión pública y de utilización y organización del territorio.

Asimismo, Cabero Diéguez (2002) propone que las grandes diferencias en cuanto a nivel de desarrollo socioeconómico y del acervo de infraestructuras y equipamientos que

ambos estados aún poseen relativamente a las naciones del centro de Europa, pueden ser un elemento integrador de los dos países en la consecución de objetivos comunes. En esta medida, las oportunidades de cooperación transfronteriza, teniendo en cuenta que la proximidad del espacio físico y el refuerzo de las relaciones institucionales, culturales y comerciales, pueden revelarse muy ventajosas para ambas zonas de Portugal y España.

Los proyectos apoyados por la IC LEADER han supuesto una fuerte contribución para esta aproximación e intercambio, teniendo aún mucho camino por recorrer para explorar todas las potencialidades. Es de destacar la importancia del refuerzo de los ejes de cooperación, de las conexiones transfronterizas, como forma para atenuar o eliminar el “efecto frontera” que surge en este espacio transfronterizo con el objetivo de potenciar las ventajas en términos de efectos sinérgicos y de economías de escala. Según Cabero Diéguez (2005), la mitigación de las fronteras y el incremento sostenible de las relaciones y la cooperación entre los organismos estatales, privados, de las empresas y asociaciones y de los individuos de los dos países puede augurar un futuro auspicioso. Varios son los estudios, junto al ejemplo analizado del proyecto de cooperación transnacional “Ruta de los Palomares”, apoyado por LEADER II, para nuestra zona de estudio, que realzan la importancia de la cooperación transnacional para promover el sector del turismo, ligado al patrimonio natural y arqueológico (en este caso los palomares), como actividad para estimular la cooperación transfronteriza y el desarrollo de la región.

Sin embargo, los proyectos de cooperación transnacional implementados han sido muy escasos, como se ha comprobado en el análisis cuantitativo de los proyectos patrocinados por LEADER II en nuestra zona de estudio que se presenta en el próximo capítulo. Pero considerada la situación geográfica de la zona de estudio, considerando que el territorio dispone de variadas potencialidades que importa promover y valorizar en un contexto externo, sobre todo a través del turismo, considerada la débil organización de las actividades productivas y considerada la dificultad de penetración en mercados externos, atendiendo a la dimensión del territorio en el contexto de la UE, se entiende la vertiente de la cooperación transnacional como un vector de extrema importancia para el desarrollo. Por tanto, la estrategia a seguir, pasa por el refuerzo y

consolidación de las asociaciones creadas en LEADER y por la creación de otras nuevas. La experiencia adquirida aconseja incrementar la cooperación, como forma de ganar conocimiento, de observar otros enfoques y metodologías de sociedades rurales distintas, pero con problemas similares.

La cooperación transnacional constituye, tal como Barrio Aliste et al. (2006) ha propuesto, una buena vía para promover y valorizar los recursos endógenos de los territorios transfronterizos, como son Terra Fría y Aliste, Tábara y Alba, por lo que la estrategia a seguir pasa por establecer asociaciones que contribuyan a la búsqueda de soluciones innovadoras, para problemas reales de sus territorios, que tendrán como foco los recursos locales (productos de calidad, artesanía, patrimonio cultural, natural, histórico y paisajístico). Dichas acciones conjuntas, además de innovadoras deben ser enriquecidas de una solidaridad activa entre las zonas, a través del intercambio de experiencias y deben asimismo, a través de la divulgación interna y externa, buscar la participación y el reconocimiento de la región, por los locales, nacionales y extranjeros.

12. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LOS PROYECTOS LEADER II EN TERRA FRÍA Y ALISTE, TÁBARA Y ALBA

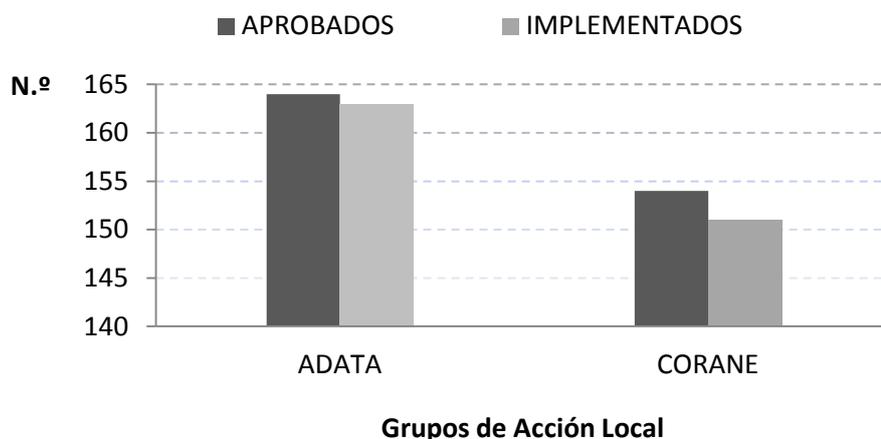
Al largo de este apartado se exponen los datos más sobresalientes relacionados con la gestión de la iniciativa comunitaria LEADER II por parte de los dos Grupos de Acción Local (ADATA Y CORANE) y con los indicadores socioeconómicos de los proyectos implementados. O sea, se va hacer el análisis de los datos cuantitativos de los proyectos puestos en marcha en nuestra zona de estudio bajo en amparo de la Iniciativa Comunitaria Leader II.

Dicho estudio nos va permitir conocer las dimensiones socioeconómicas de los proyectos, permitiendo de la misma manera, complementar el análisis cualitativo realizado a partir del estudio de la innovación. En suma, se va conocer la dinámica de desarrollo cuantitativo de los proyectos implementados. Para lograrlo, se analizaran los datos proporcionados por los dos Grupos de Acción Local, es decir, el listado de los proyectos LEADER II, que ofrecen informaciones relativas a los proyectos en términos de inversión, de tipología de financiación, de los tipos de promotores, de la creación de puestos de trabajo, de la tipología de proyectos puestos en marcha y del número de empresas creadas. A continuación se presentarán los indicadores cuantitativos obtenidos y sus resultados.

12.1. ANÁLISIS CUANTITATIVO Y SUS RESULTADOS

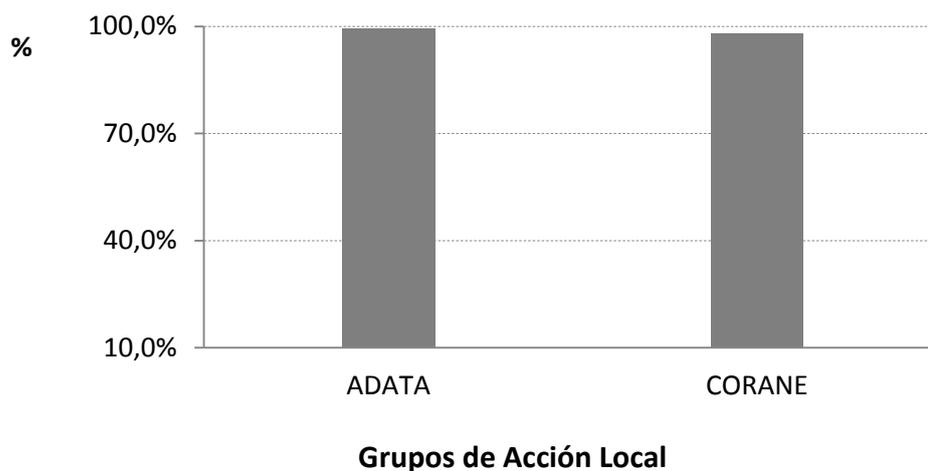
La iniciativa comunitaria LEADER II ha subvencionado en Terra Fría, Aliste, Tábara y Alba un total de 318 proyectos, de los cuales 164 han sido aprobados para las comarcas españolas y 154 para Terra Fría, conforme podemos verificar en el Gráfico 12.1. En dicho gráfico se puede ver también que de los 318 proyectos aprobados, 314 han sido implementados. Por lo que, el porcentaje de ejecución, en ambas las comarcas portuguesas y españolas, ha sido muy próxima de los 100%, respectivamente 98% y 99,4%, como puede observarse en el Gráfico 12.2.

Gráfico 12.1: Proyectos aprobados e implementados por los GAL en LEADER II



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los GAL ADATA y CORANE.

Gráfico 12.2: Ejecución de Proyectos (%) en la zona de estudio en LEADER II



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los GAL ADATA y CORANE.

ADATA Y CORANE han sido los dos Grupos de Acción Local responsables de la gestión del programa y de la respectiva subvención en las 7 áreas o medidas de actuación, siendo la cobertura de los gastos de funcionamiento de las entidades GAL, incluidas en la medida B1. El carácter innovador de las inversiones LEADER II reside en la programación y gestión realizadas a nivel del territorio abarcado por los entes institucionales, económicos y sociales reunidos en el seno de un GAL y, paralelamente, en la red que agrupa todos los grupos en torno de una “célula de animación”. De forma

para mantener la innovación y la demostratividad como criterios de elegibilidad, fueron estructuradas, para LEADER II, las siguientes medidas³⁹:

- B1 - Apoyo Técnico al Desarrollo Rural;
- B2 - Formación Profesional y Ayudas al Empleo;
- B3 - Turismo Rural;
- B4 – Pequeñas Empresas, Artesanías y Servicios;
- B5 – Valorización y Comercialización de la Producción Agraria;
- B6 – Conservación y Mejora del Medio Ambiente y Calidad de Vida;
- C – Cooperación.

Para la implementación de los proyectos aprobados, ADATA ha contado con un presupuesto de 9.575.563 €, mientras que el presupuesto de CORANE se ha situado en los 3.512.713 €, un poco más de un tercio de la inversión hecha en las comarcas de Aliste, Tábara y Alba, conforme se puede constatar en la Tabla 12.1.

Tabla 12.1: Distribución de la inversión (€) por medida y GAL en LEADER II

MEDIDAS	CORANE	ADATA
B1	1152738	747451
B2	0	227040,8
B3 y B4	1421431	4124134
B5	392157,9	1801973
B6	418910,5	2618092
C	75594,14	56871,86
OTROS	51881,2	0
TOTAL	3512713	9575563

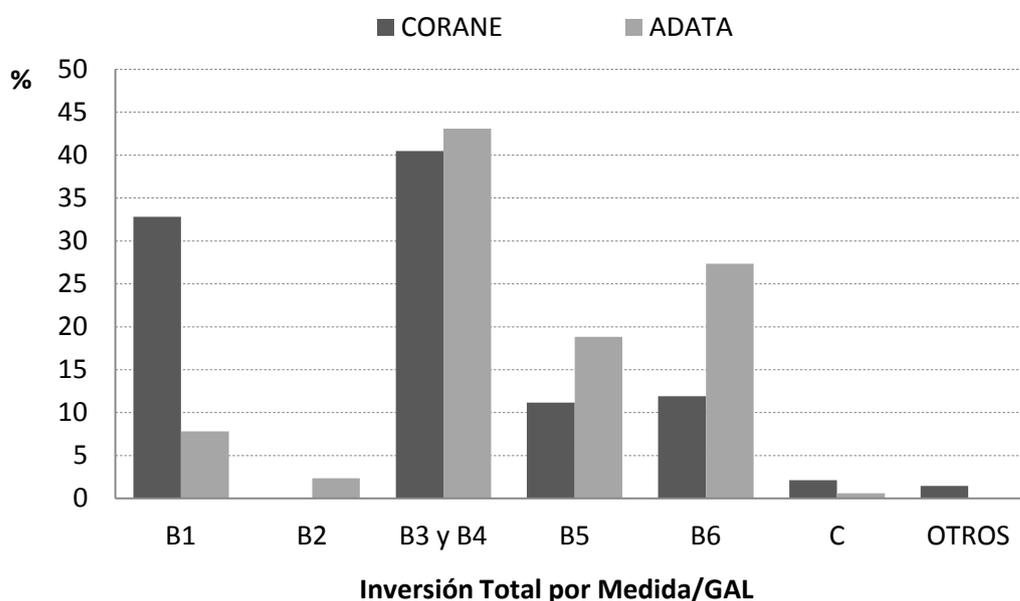
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los GAL ADATA y CORANE.

Las inversiones ejecutadas según medidas (Tabla 12.1 y Gráfico 12.3), se han centrado sobre todo en el Turismo Rural y en las PME’s, Artesanías y Servicios, aglutinando entre las dos en ambos los territorios portugués y español, cerca del 40% de las inversiones totales. O sea, del análisis de la Tabla 12.1 cruzada con el análisis del Gráfico 12.3, se

³⁹ Se ha optado por presentar la designación atribuida en España, dado que la designación en Portugal es similar y simultáneamente resulta más sencillo establecer el análisis comparativo.

destaca la preferencia por las medidas B3 y B4 (Turismo Rural y PYME's, Artesanías y Servicios), a las cuales se ha atribuido cerca del 40% en Terra Fría y del 43% a las comarcas de Aliste, Tábara y Alba. A estas medidas le sigue en los concelhos portugueses la medida B1 (Apoyo Técnico al Desarrollo Rural) con el 33% de la inversión. Mientras que en las comarcas españolas la segunda medida más valorada ha sido la B6, dedicada al Medio Ambiente, con el 27% del presupuesto. La medida B5 (Valorización y Comercialización de Productos Agrarios) también presenta una demanda bastante razonable en ambos territorios de estudio, representando cerca del 19% en ADATA y el 11% en CORANE. Las medidas menos representativas por parte de los promotores españoles han sido la medida C, dedicada a la Cooperación, con solamente el 1% del presupuesto, y la medida B2 (Formación Profesional y Ayudas al Empleo), con el 2% del presupuesto. Estas medidas también se sitúan en la cola de las preferencias de las comarcas portuguesas, destacando que la medida B2 no ha tenido demanda y la medida C, representa solamente el 2% de las preferencias portuguesas.

Gráfico 12.3: Distribución de la inversión total (€) por medida y GAL en LEADER II



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los GAL ADATA y CORANE.

En lo que respecta a los montantes programados (certificados) y aplicados (pagados), en el caso de CORANE, la inversión aplicada ha superado la inversión certificada y en las

comarcas de Aliste, Tábara y Alba se ha situado similar a esta. Conforme se puede verificar en la Tabla 12.2, la tasa de ejecución de ADATA ha sido del 99,1% y en CORANE ha superado el 100%.

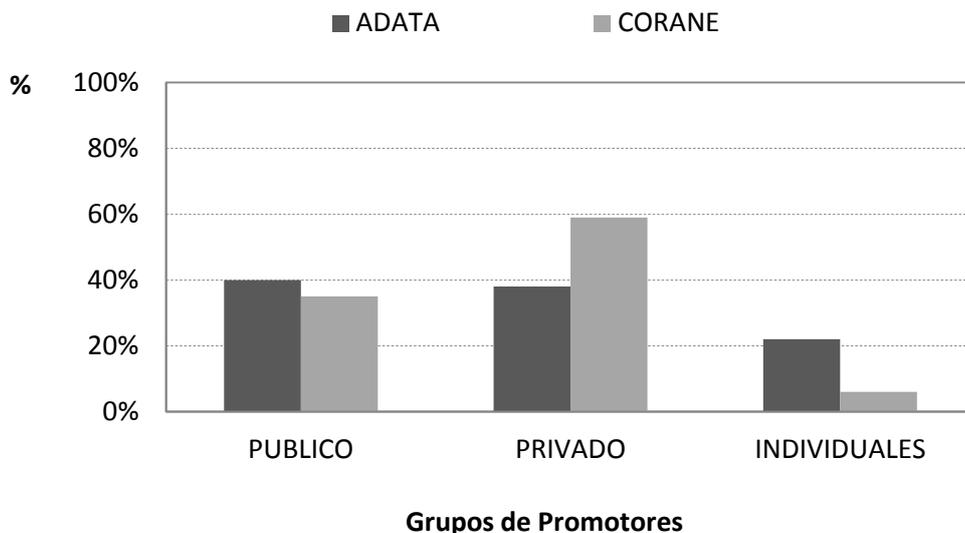
Tabla 12.2: Montantes (€) certificados y aplicados por GAL en LEADER II

	Inversión Certificada	Inversión Aplicada	Tasa de Ejecución
ADATA	9658257,76	9575563,11	99,14%
CORANE	3453994,9	3512712,9	101,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los GAL ADATA y CORANE.

Del estudio realizado a la tipología de promotor, se puede observar (Gráfico 12.4) que del universo de los promotores de los proyectos implementados en las comarcas de Terra Fría, cerca del 59% son promotores privados y el 35% son promotores públicos, solamente el 6% se trata de promotores individuales. La panorámica de la tipología de promotores en los territorios de ADATA es similar, en lo que respecta a los promotores públicos: de los proyectos puestos en marcha en Aliste, Tábara y Alba, el 40% han sido de iniciativa pública, el 38% presentados por promotores privados y el 22% por promotores individuales.

Gráfico 12.4: Porcentaje de proyectos por grupo de promotores y GAL en LEADER II



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los GAL ADATA y CORANE.

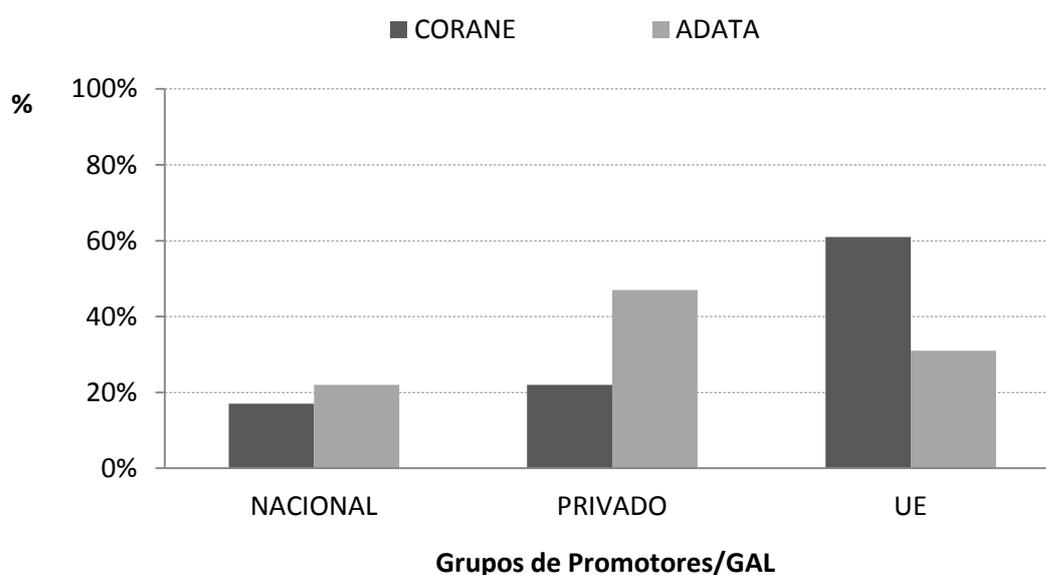
De la inversión promovida por CORANE, se puede indicar que aunque el 35% de los proyectos han tenido como promotores entidades públicas, el esfuerzo financiero de los mismos se fija en los 17%, quedándose el restante a cargo de la UE y de los promotores privados. A destacar también que los promotores privados han contribuido con el 22% del presupuesto para los 59% de los proyectos implementados (Tabla 12.3 y Gráficos 12.4 y 12.5). Observando la Tabla 12.3 y el Gráfico 12.5, se puede ver que relativamente a ADATA, a pesar de que el 40% de los proyectos implementados tienen como promotores las entidades públicas, el esfuerzo financiero público ha sido solamente del 22% de la inversión, quedándose el resto de la inversión como responsabilidad de los promotores privados y de la UE. Cabe destacar que el esfuerzo financiero de los promotores privados ha sido de casi la mitad de la inversión (cerca del 47%).

Tabla 12.3: Inversión total (€) por tipología de promotores y GAL en LEADER II

	NACIONAL	PRIVADO	UE	TOTAL
CORANE	610933,02	758310,19	2143469,72	3512712,93
ADATA	2112611,99	4503126,04	2959825,01	9575563,04

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los GAL ADATA y CORANE.

Gráfico 12.5: Inversión total (%) por grupo de promotores y GAL en LEADER II

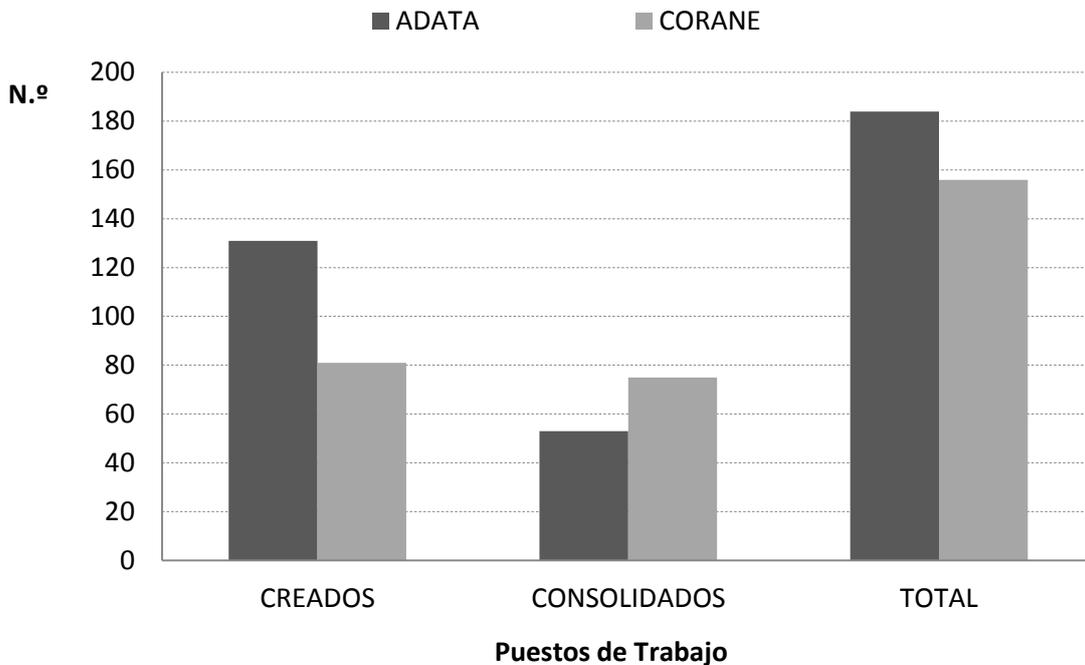


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los GAL ADATA y CORANE.

Los territorios de Terra Fría se han beneficiado del 61% de la inversión de la UE a fondo perdido. Mientras que las comarcas españolas de Aliste, Tábara y Alba solamente han recibido por parte de la UE el correspondiente al 31% del financiamiento de la inversión.

El impacto de la iniciativa en el empleo de la zona se muestra en el Gráfico 12.6. Con la implementación de los proyectos patrocinados por la IC LEADER II, en las comarcas de Terra Fría se lograron crear 156 puestos de trabajos, de los cuales 81 son nuevos y 75 consolidados. Similares resultados en términos de empleo, se han observado en las comarcas de Aliste, Tábara y Alba, donde se alcanzaron 184 puestos de trabajo, siendo 131 nuevos y 53 consolidados.

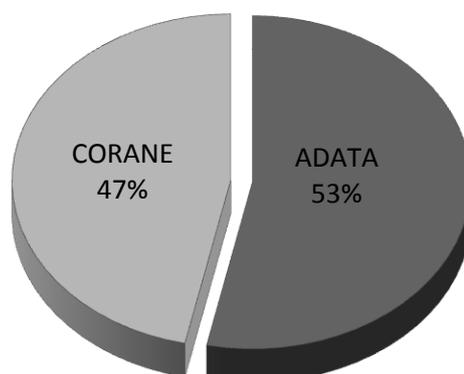
Gráfico 12.6: Puestos de trabajo creados y consolidados por GAL en LEADER II



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los GAL ADATA y CORANE.

En el Gráfico 12.7, que presenta el porcentaje de trabajos femeninos del total de los puestos de trabajo creados y consolidados, el 53% se destinaron a mujeres en las comarcas de ADATA, siendo similar a lo que ha ocurrido en los territorios de Terra Fría, cuyos puestos de trabajos femeninos han correspondido al 47% de los puestos de trabajos totales.

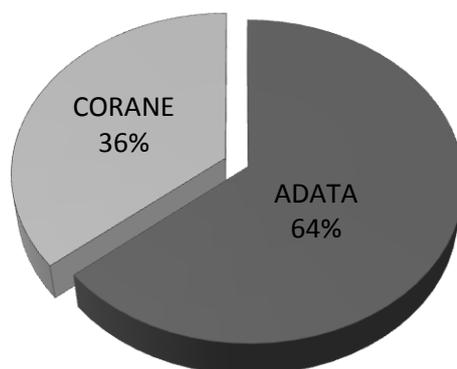
Gráfico 12.7: Puestos de trabajo femeninos (%) en la zona de estudio en LEADER II



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los GAL ADATA y CORANE.

En lo que respecta a la creación de empresas, según datos de CORANE y ADATA, con la implementación de los proyectos financiados por LEADER II se lograron crear 16 nuevas empresas en las comarcas de Aliste, Tábara y Alba y cerca de la mitad, 9 nuevas empresas han sido creadas en Terra Fría. Del total de empresas creadas el 64% han sido implementadas en las comarcas españolas (Gráfico 12.8).

Gráfico 12.8: Porcentaje de empresas creadas en la zona de estudio en LEADER II



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los GAL ADATA y CORANE.

12.2. PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LOS DATOS CUANTITATIVOS DE LOS PROYECTOS

Teniendo presentes los resultados que se han expuesto en este capítulo, se pueden destacar las siguientes conclusiones:

- Nuestra zona de estudio se ha beneficiado de la implementación de 318 proyectos, siendo el 51,5 % implementados en las comarcas de Aliste, Tábara y Alba;
- La inversión total ha ascendido a 13.088.276 euros, destacando que el 73% ha sido dedicado a proyectos implementados en la zona de intervención de ADATA, por lo que se verifica que los proyectos implementados en las comarcas de Terra Fría son de menor dimensión que los desarrollados en Aliste, Tábara y Alba;
- La tasa de ejecución de la inversión en ADATA ha sido del 99,1% y en CORANE ha superado los 100% (101,7%);
- Las medidas preferidas por los promotores son las medidas B3 y B4, dedicadas al Turismo Rural y PYME's, Artesanías y Servicios, representando el 40% de las preferencias en Terra Fría y el 43% en las comarcas de Aliste, Tábara y Alba.
- Las medidas que se sitúan en la cola de las preferencias de los promotores portugueses y españoles, son las medidas B2 y C, dedicadas respectivamente a la Formación Profesional y a la Cooperación;
- En Terra Fría, cerca del 59% son promotores privados, el 35% son promotores públicos y solamente el 6% se trata de promotores individuales;
- En Aliste, Tábara y Alba, cerca del 38% se trata de promotores privados, el 40% son promotores públicos y el 22% son promotores individuales. Se observa que, la porcentaje de promotores públicos en ambos territorios es similar;
- El esfuerzo financiero ha sido repartido por los promotores públicos y privados y a fondo perdido por la UE. En ADATA solamente el 22% de la inversión ha sido financiada por las entidades públicas mientras los promotores privados ha soportado casi la mitad de la inversión;
- En CORANE la inversión ha sido soportada en el 22% por los privados, el 17% por las entidades públicas y más de la mitad ha sido financiada por la UE (61%);

- En Terra Fría se lograron crear 156 puestos de trabajos y en las comarcas de Aliste, Tábara y Alba se alcanzaron 184 puestos de trabajo. De señalar que en ambos los territorios, el 50% de los puestos de trabajo han sido ocupados por mujeres;
- Se han implementado 16 nuevas empresas en las comarcas de Aliste, Tábara y Alba y 9 en Terra Fría.

Los datos cuantitativos de los proyectos estudiados demuestran que en la región transfronteriza de Bragança y Zamora (Terra Fría y Aliste, Tábara y Alba) la implementación de IC LEADER II ha contribuido a lograr una nueva dinámica de desarrollo económico y social. De forma resumida se pueden observar que han sido implementados 318 proyectos basados en recursos locales que han incrementado la competitividad territorial, la movilización de la población, la cohesión social y sobretodo una dinamización social, territorial y económica en dichas comarcas. La inversión realizada en la valorización de los productos locales y de su territorio, han permitido crear 340 puestos de trabajo, sinergia entre actividades, oferta de nuevas actividades y 25 empresas nuevas.

Sin embargo hay que decir, que los datos cuantitativos analizados en los 2 territorios de nuestra zona de estudio, destacan que existe una cierta homogeneidad y similitud en los resultados económicos y sociales logrados en las 2 zonas, los cuales dibujan una dinámica de desarrollo similar. No obstante permiten también confrontar algunas diferencias en dicha dinámica de desarrollo.

A nivel de la inversión total aplicada en cada uno de los territorios, las comarcas de Aliste, Tábara y Alba se han beneficiado de una inversión casi 3 veces superior a la inversión realizada en las comarcas portuguesas, de hecho la cantidad de proyectos implementados ha sido análoga por lo se puede señalar que la dimensión de los proyectos portugueses y españoles tienen dimensiones distintas, siendo los proyectos implementados en Terra Fría de pequeña dimensión mientras los implementados en Aliste, Tábara y Alba tienen una mayor envergadura. Esto explica en cierta manera que las empresas fundadas sean más en Aliste, Tábara y Alba. Sin embargo la cantidad de puestos de trabajo creados ha sido similar en los dos territorios, 156 en Terra Fría y 184 en Aliste, Tábara y Alba.

En lo que respecta a la financiación obtenida de la UE a fondo perdido, la misma ha sido considerablemente diferente en las dos zonas, en Terra Fría ha superado los 60%, mientras que en ADATA la UE ha contribuido solamente con un tercio de la inversión (22%). De hecho, hay que subrayar que la iniciativa privada en las comarcas españolas ha tenido un papel preponderante, al representar el 38% de los proyectos implementados y soportando el 47% de la financiación total, donde se puede concluir que los proyectos presentados por los promotores privados españoles han sido de media dimensión traduciéndose simultáneamente en la existencia de dinamismo y espíritu empresarial. En Terra Fría la mayoría (el 60%) de los promotores son privados, a pesar del montante invertido por ellos no superan el 22% de la inversión total, donde se desprende que al contrario de lo que sucede en las comarcas españolas, los proyectos de iniciativa privada portuguesa han sido de pequeña dimensión. La iniciativa pública en ambos territorios ha sido responsable de la implementación de cerca del 40% de los proyectos, que también son considerados de pequeña dimensión.

Otro dato de extrema relevancia es lo que se refiere a la cooperación transnacional, contemplada en LEADER II en la medida C. Se constató que los proyectos de cooperación implementados han sido muy escasos en ambos territorios, sobre todo en las comarcas zamoranas (solamente con el 1% del total de los proyectos). Se considera fundamental invertir esta tendencia, estimulando en el futuro próximo la cooperación entre estos territorios transfronterizos en varios dominios: ambiental, cultural y productivo, que conduzcan a una gradual eliminación del conocido concepto de “efecto frontera” y su substitución por el concepto de “región” dadas las afinidades y uniformidades de sus territorios, con el objetivo de optimizar sus resultados y mejorar su desarrollo (Cepeda y Figueira, 2000 y Barrio Aliste et al. 2007).

Siendo la IC LEADER un “programa” que, tal como su propia designación indica, pretende promover la Ligación Entre Acciones de Desarrollo de las Economías Rurales, se comprueba que los proyectos implementados bajo su amparo, buscan dinamizar estos territorios rurales a partir de la participación de la población local, propiciando la valorización de los recursos endógenos, creando alternativas profesionales generadoras de riqueza y empleo que han permitido fijar a los ocupantes de dichos puestos y sus familias en esta región. El tejido empresarial se ha reforzado en la medida en que han

nacido nuevas empresas y se han incrementado las demandas de productos locales, lo que ha ocasionado indudablemente competitividad social, territorial y económica.

No obstante estos datos cuantitativos nos pongan de manifiesto que la dinámica de desarrollo social y económico alcanzada sea favorable, en muchos de los casos estudiados, se trata de simples éxitos parciales y en su mayoría no son aún suficientes para lograr el desarrollo sostenido de dichos territorios. Sin duda, la IC LEADER demostró ser un instrumento fundamental para el desarrollo de Terra Fría, Aliste, Tábara y Alba, de ahí que sea imprescindible dar continuidad a estas políticas de desarrollo, debiendo aún adaptarse a las necesidades específicas de la zona, teniendo muy en cuenta tanto la diversidad territorial de la zona como el “efecto frontera”, bien visible en nuestra zona de estudio.

CUARTA PARTE:

PERSPECTIVAS DE DESARROLLO RURAL

13. PERSPECTIVAS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO PARA TERRA FRÍA, ALISTE, TÁBARA Y ALBA

14. CONCLUSIONES, REFLEXIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

13. PERSPECTIVAS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO PARA TERRA FRÍA, ALISTE, TÁBARA Y ALBA

En este capítulo se presenta de manera sintetizada, el diagnóstico prospectivo del territorio, construido a largo de los capítulos anteriores, a partir del estudio cualitativo (entrevistas y visitas de campo) apoyado y complementado por los datos cuantitativos (IDES, caracterización socioeconómica de la zona de estudio e indicadores cuantitativos de los proyectos innovadores) analizados en esta investigación. Es, por tanto, un análisis eminentemente cualitativo a partir de la información que se ha obtenido de los gerentes de los dos Grupos de Acción Local y de los promotores de los proyectos innovadores patrocinados por LEADER II. Los resultados finales de dicho análisis se presentan a continuación resumidos en el cuadro del análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) del territorio (Tabla 13.1), en el flujograma del Capital Endógeno (Figura 13.1). El ejercicio de diagnóstico elaborado, permite hacer una “radiografía” de la región transfronteriza y concebir las estrategias y acciones de desarrollo que permita a estos territorios y respectivas poblaciones disfrutar de una mejor calidad de vida, más acorde con la dignidad humana a la cual tiene un incuestionable derecho. Esta estrategia de desarrollo se presenta, de forma

esquemática, en la Tabla 13.2 y en el flujograma de las Estrategias y Acciones de Desarrollo (Figura 13.2).

13.1. DEBILIDADES, FORTALEZAS, AMENAZAS Y OPORTUNIDADES

Nuestra zona de estudio, derivado de su localización geográfica y de las deficientes accesibilidades se caracteriza por el fenómeno de la interioridad, que viene a explicar la baja densidad poblacional, el reducido nivel de producción y renta, y el bajo poder de compra. A pesar de que Terra Fría y las comarcas de Aliste, Tábara y Alba presenten fuertes limitaciones económicas, sociales e institucionales, es también verdad que las mismas disponen de importantes recursos endógenos favorables para soportar un proceso de desarrollo sostenible, en una perspectiva de equidad intergeneracional y de preservación y gestión del medio ambiente, concretamente:

- Las montañas de las sierras de la Coroa y de Montesinho de Terra Fría; marcan buena parte de la frontera con España, línea que marca las diferencias con la zona de la sierra de la Culebra, ya en territorio español, a medida que gana presencia la zona de la meseta Mirandesa (Portugal);
- La flora; uno de los principales recursos naturales, pese a que el área ocupada es bastante inferior a la que correspondería por sus cualidades ambientales.
- La fauna variada; incluye hábitats idóneos para la pervivencia de una fauna diversificada que incluye algunas de las joyas faunísticas de la península Ibérica, e incluso de toda Europa. Como ejemplos, el lobo ibérico y la cigüeña negra, ambas especies en peligro de extinción.
- Los recursos hídricos abundantes; están incluidos en la cuenca hidrográfica del Duero Internacional, teniendo como principales cursos de agua los ríos Sabor, Baceiro, Tuela, Rabaçal, Aliste, Manzanas y Esla.
- La posición geoestratégica privilegiada para Europa, la región cuenta con la vías IP4 y en construcción la A4, que aproxima Portugal a España y a su vez a Europa a través de la N-122 y de las Autopistas A-11, A-62 y A-66.

- El patrimonio natural y paisajístico; destacando el Parque Natural de Montesinho y el Parque Natural del Duero Internacional y aún los Arribes del Duero y la Sierra de la Culebra, ambos incluidos en la Red de Espacios Naturales;
- El rico patrimonio arquitectónico; traducido en los numerosos lugares y monumentos arqueológicos (romanos y medievales) así como en el arte rupestre, los puentes, las carreteras y otras edificaciones romanas, los castillos medievales (destacando el Castillo de Bragança, clasificado como monumento nacional), las picotas, los museos, los solariegos y casas blasonadas. Otras construcciones de características específicas locales son los palomares y bodegas, construcciones que en algunos casos asumen un carácter comunitario (molinos, forjas, hornos, lagares, pisones).
- Patrimonio etnográfico y cultural muy rico; con sus tradiciones y expresiones etnomusicales, desde el folklore, el toque de la gaita de foles y la danza de los pauliteiros, por la gran riqueza y diversidad de artesanía (cestería, cuchillería, cerámica, tapicerías, etc.) y por la singularidad de eventos donde destacan las fiestas de los Caretos.
- La gastronomía; destacan las buenas carnes de cabrito y ternera, seguidas del cocido, de la sopa de cáscaras o la fabada. Sin olvidar los quesos, los embutidos y los ahumados, además de los platos de caza. Y para terminar, los dulces de huevos o de almendras.

En este contexto, la región de Terra Fría y de Aliste, Tábara y Alba se caracteriza por un conjunto de puntos fuertes, de los cuales debemos sacar el mayor partido sin comprometer su calidad de modo que se alcance un adecuado nivel de desarrollo, pero también por varios puntos débiles como son la población envejecida, la débil red urbana y el tejido económico frágil y poco innovador.

A partir de las debilidades y oportunidades que se han detectado en las distintas dimensiones demográficas, sociales y económicas de sus territorios y el análisis cualitativo y cuantitativo desarrollado en la presente investigación, es posible también definir las amenazas y las oportunidades para esta zona transfronteriza y que se presentan en el cuadro siguiente (Tabla 13.1).

Tabla 13.1: DAFO de Terra Fría y Aliste, Tábara y Alba

Debilidades	Fortalezas
<ul style="list-style-type: none"> - Interioridad - Débiles accesibilidades y infraestructuras viarias - Fuertes asimetrías externas e internas - Población envejecida y disminución de la población: jóvenes y población activa - Desertificación rural y baja densidad poblacional - Pérdida de la población residente - Elevadas tasas de analfabetismo y de personas sin estudios - Abandono del número de explotaciones - Reducción del empleo industrial - Falta de empleo - Falta de mano de obra cualificada - Reducida productividad e innovación - Débil capacidad emprendedora e espíritu empresarial - Falta de imagen de marca - Debilidad del tejido empresarial - Agricultura de carácter familiar - Falta de competitividad dos productos agrícolas - Oferta poco diversificada de productos turísticos - Insuficientes recursos financieros - Reducida utilización de las TIC por parte de las empresas 	<ul style="list-style-type: none"> - Localización geográfica favorable: proximidad y conexión a Europa - Calidad ambiental - Grandes valores naturales, paisajísticos, patrimoniales y culturales - Productos locales de calidad - Conjunto de saberes tradicionales aún bien presentes - Existencia de enseñanza superior y profesional - Aumento de cuadros superiores - Existencia de zonas industriales - Riqueza forestal: Bosques de robles, castaños y parques naturales - Fauna: aves y mamíferos protegidos, caza, pesca - Patrimonio ambiental: complejo y rico cuadro de contrastes y paisajes - Morfología peculiar con potencialidades para el turismo: paisaje, deportes de invierno y de verano y de aventura - Conciencia de la importancia de la preservación de la arquitectura tradicional - Turismo rural
Amenazas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> - Mayor atractividad empresarial de otros territorios - Mayor capacidad de otras regiones en fijar población - Tendencia creciente para o envejecimiento poblacional - Disminución de las oportunidades profesionales - Desajuste entre la mano de obra disponible y la demanda - Entrada de productos agrícolas a bajos precios - Encerramiento del Polo de la UTAD - Tendencia para a degradación de los aglomerados rurales. - Riesgos de incendio en época estival - Ausencia de programas de sensibilización e educación ambiental -Tendencia creciente para a pérdida de población 	<ul style="list-style-type: none"> - Proyección y construcción de nuevas vías viarias - Abertura y receptividad del mercado externo, a los productos tradicionales de calidad - Actividad cinegética y piscatoria - Existencia de políticas de incentivo a la producción de energías alternativas - Condiciones favorables al desarrollo del Turismo en Medio Rural - Existencia de incentivos para la rehabilitación del patrimonio arquitectónico rural - Posibilidad de desarrollar parcerias transfronterizas - Oportunidades de empleo asociadas al turismo - Exploración de nuevos productos conciliables con la exploración forestal (Setas) - Posibilidad de adaptación de alguno patrimonio rural para actividades ligadas al turismo - Promoción de la educación ambiental - Envolvimiento de las entidades y agentes económicos del territorio en la definición de la estrategia de desarrollo - Existencia de programas europeos y nacionales para el desarrollo local y fronterizo.

Fuente: Elaboración Propia

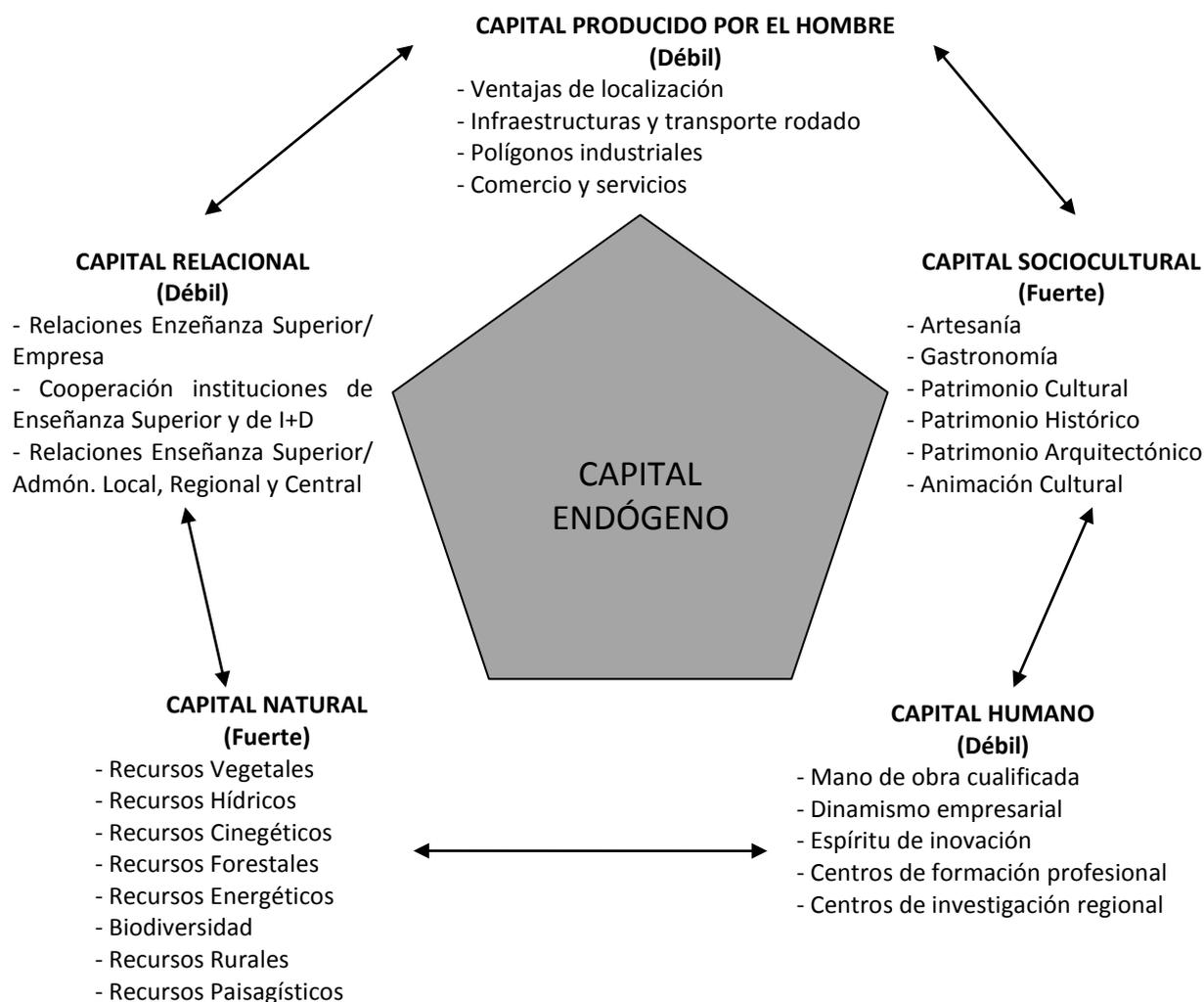
13.2. CAPITAL ENDÓGENO

Los recursos referidos, junto con las relaciones establecidas entre los actores del desarrollo local se presentan como un importante capital endógeno (humano, natural, socio-cultural, relacional y producido por el hombre) que, agregado a recursos externos y políticas de desarrollo ajustadas, forman el trampolín para el relanzamiento del desarrollo económico y social de esta zona transfronteriza que se desea sostenible a medio y largo plazo (Figura 13.1).

Con todo, hay que señalar, que la dotación de capital producido por el hombre, asociado al reducido nivel de capital relacional y humano, define un escenario crítico en cuanto a la valorización económica del fuerte capital socio-cultural y ambiental heredados.

El capital endógeno por sí solo no es garantía del desarrollo sostenible y de la competitividad socioeconómica de los territorios. De hecho, la competitividad y cohesión territoriales están influenciadas por la evolución económica, social y política de Europa, por el ritmo de integración europea y por la situación institucional en ambos países de la península (Barrio Aliste et al. 2005).

Figura 13.1: Flujograma Capital Endógeno de la Terra Fría, Aliste, Tábara y Alba



Fuente: Adaptado de Barrio Aliste y otros autores (2006), *Beira Interior Norte y Provincia de Salamanca valorar la historia y conquistar el futuro*, Diputación de Salamanca, p. 58.

Las comarcas de Terra Fría y Aliste, Tábara y Alba, en cuanto a región, tiene ventajas competitivas cuando se considera su capacidad en términos de dotación de capital ambiental, natural y socio-cultural. Es, no obstante, frágil en el capital producido por el hombre, en el capital humano (como resultado del bajo nivel de cualificaciones y del envejecimiento de la población) y en el capital relacional (en virtud de la débil cooperación entre actores). A este nivel cabe destacar que la debilidad resulta fundamentalmente desde factores inmateriales, ya que desde la adhesión a la UE, la región ha venido dotándose de un conjunto de factores tangibles de desarrollo que la impulsó hacia una mejora significativa en los niveles de calidad de vida. Así en la región,

si bien se compruebe la necesidad de concluir la dotación de algunas infraestructuras primarias como sean: red de saneamiento, electricidad, equipos de salud, deporte y cultura, la estrategia deberá enfocarse hacia las infraestructuras de base digital dirigida que posibilite la conectividad intra e interregional de los agentes de desarrollo y de la población en general en una red transfronteriza que comparta información, experiencias y efectiva colaboración. Tal como Barrio Aliste y otros autores (2006) han concluido, la inversión debe así privilegiar los factores intangibles de desarrollo.

13.3. ESTRATEGIA DE DESARROLLO

El ejercicio de diagnóstico elaborado según información disponible en los varios estudios publicados, en las conclusiones de la caracterización de la zona de estudio, de las informaciones y percepciones obtenidas de los gerentes de los Grupos de Acción Local y de los promotores de los proyectos, y asimismo, a partir del análisis DAFO elaborado para nuestra zona de estudio, permite hacer una “radiografía”, conocer el diagnóstico del territorio y concebir las estrategias y acciones de desarrollo, que se crean necesarias. Urge delinear e implementar una estrategia de desarrollo que permita a estos territorios y respectivas poblaciones disfrutar de una mejor calidad de vida, más acorde con la dignidad humana a la cual tiene un incuestionable derecho. Es esta estrategia de desarrollo lo que presentaremos, de forma esquemática, en la Figura 13.2.

Asimismo, a continuación se presentan las acciones estratégicas (Tabla 13.2) que se juzga que pueden contribuir al desarrollo de dichos territorios.

La mayor ambición, con alguna dosis de utopía, es la de frenar el éxodo de las poblaciones rurales. La fijación de la población es crucial para el desarrollo de estos territorios, en la medida en que la espiral creciente de despoblación puede comprometer definitivamente la posibilidad de su desarrollo. Así las estrategias que se proponen deberán asentarse sobre los siguientes ejes de desarrollo (Figura 13.2):

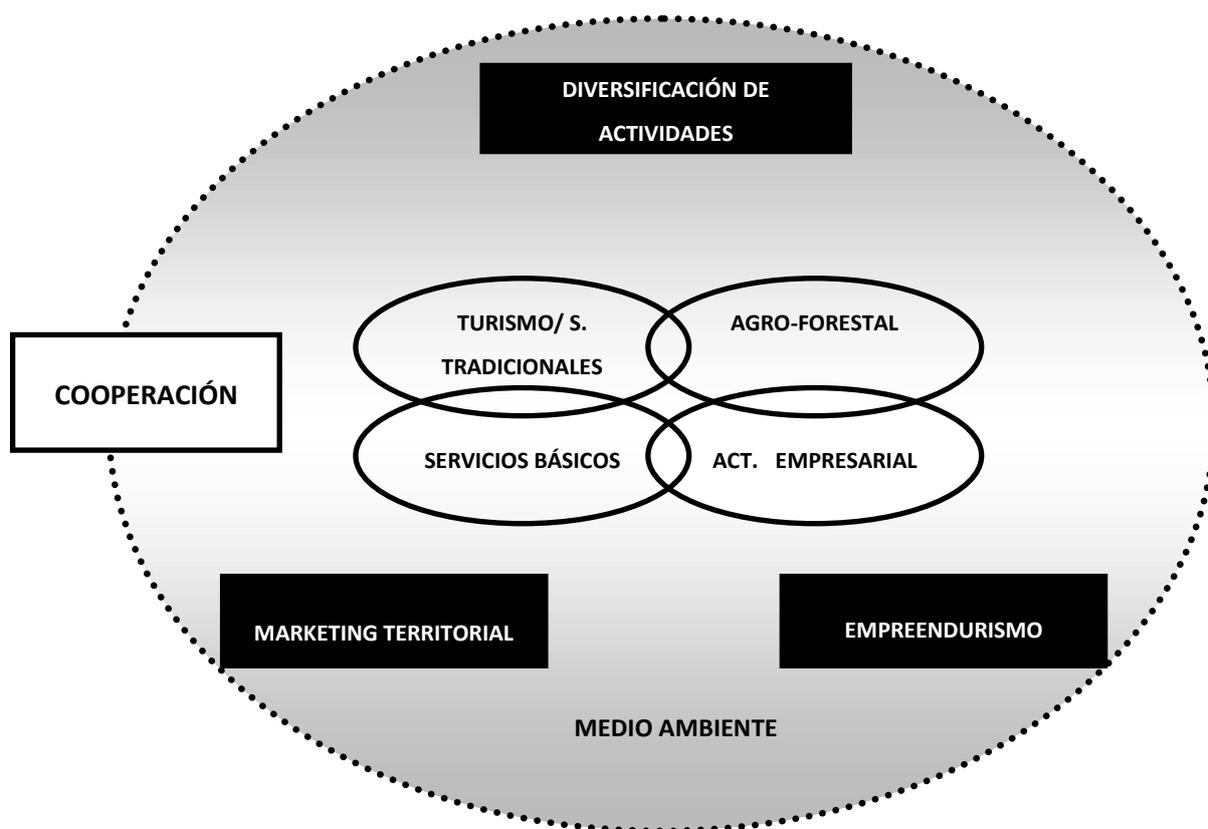
- **La diversificación de las actividades de la explotación agrícola con actividades no agrícolas**, asumiéndolo como un trampolín en la creación de riqueza y de empleo que busque la complementariedad de la renta agrícola y que favorezca la fijación del agricultor y de su familia.

- **Promover el espíritu emprendedor en el medio rural**, fomentando la iniciativa privada y cambiando la mentalidad conformista de la zona por ideas innovadoras.
- **Sectores tradicionales**, se pretende, esencialmente, divulgar y vender la excelencia y la diversidad de algunos productos endógenos, una vez conocida la existencia de nichos de mercado que no sólo los demandan, sino que también están dispuestos a pagar por su valor añadido.
- **Ordenación del sector turístico**. La existencia de recursos naturales, patrimoniales y culturales, permiten plantear una reestructuración de la oferta turística existente, con un diseño integral, basado en parámetros diferenciadores, orientada hacia la consecución de una imagen de identidad propia. Asimismo, el desarrollo y promoción de nuevos productos turísticos temáticos para la región transfronteriza, concretamente el Turismo en Espacio Rural, el Turismo de Naturaleza y Aventura, Ecoturismo, Geoturismo, Turismo de Salud y Bienestar, Turismo Histórico y Cultural, atendiendo a la riqueza y diversidad de sus recursos y a la necesidad de dinamizar las actividades turísticas en el espacio rural, como forma de potenciar la valorización de los recursos endógenos de dichos territorios transfronterizos, y contribuyendo para la creación de riqueza y de empleo.
- **Desarrollo de los servicios básicos**. Articulación de las bases para la interacción de las variables de desarrollo económico y desarrollo social. Como consecuencia de esta interacción, surge la necesidad de ofrecer un mayor soporte de servicios básicos a los habitantes del área objetivo. El progresivo desarrollo económico debe estar acompañado por la aparición de actividades del sector servicios, desarrollados desde la propia comunidad rural. El desarrollo y la autonomía de la localidad, en este aspecto, será un indicador de la buena marcha del proceso de impulso.
- **Fomentar la actividad empresarial, la creación de empresas y promover el empleo en medio rural**, actuando de modo transversal y con intersecciones en los restantes ejes, este eje se concreta en la necesidad de un entramado empresarial que consolide y revitalice la industria de la zona, entendida ésta en su sentido más amplio, abarcando todos los sectores de actividad, con el objetivo de contribuir para la fijación de la población activa y revitalizar la economía rural.

- **Creación de redes de comercialización conjunta**, con el objetivo de crear sinergias y posibilitar una mayor difusión de los productos locales y asegurar su distribución.
- **Conseguir una marca de calidad que impulse la zona**, a partir de sus productos endógenos de calidad.
- **Cooperación entre los dos territorios transfronterizos**, romper con las “fronteras”, al aprovechar la proximidad geográfica, cultural y sus recursos endógenos, como forma de ganar masa crítica, dimensión territorial en el país y en Europa, para acceder a nuevos mercados y sobre todo para transferir experiencias y encontrar soluciones innovadoras.

A continuación se presenta la estrategia de desarrollo concebida, de forma esquemática, en la Figura 13.2, y que se presupone puede contribuir al desarrollo de dichos territorios.

Figura 13.2: Terra Fría, Aliste, Tábara y Alba: dimensiones y sectores estratégicos



Fuente: Elaboración Propia

Como se vislumbra de la figura anterior, se considera que la cooperación transfronteriza entre los dos territorios, unida a la valoración de sus recursos endógenos, a la diversificación de las actividades, al emprendurismo y al marketing territorial, es posiblemente el instrumento central a implementar para facilitar su desarrollo. Se considera también y tal como ha propuesto Cepeda (2005), el medio ambiente como clave del pensamiento estratégico del desarrollo de la región transfronteriza de Terra Fría y Aliste, Tábara y Alba. En realidad, el medio ambiente a nivel de dicha región se perfila como uno de los sus mayores bienes de capital, por lo que deberá ser no solo un input sino también un output del mismo proceso de desarrollo. La importancia del medio ambiente queda perfectamente justificada si se recuerda que gran parte del territorio de la región de estudio está ocupado por parques naturales y áreas protegidas. Se propone como principales ejes de desarrollo, o clusters, el turismo, los sectores tradicionales, la agricultura y la foresta, los servicios básicos y la actividad empresarial.

Teniendo en cuenta que la finalidad última del proceso es la promoción del bienestar de las poblaciones, las acciones de desarrollo y la estrategia de revitalización económica y social que se plantea (Tabla 13.2) para la región transfronteriza en estudio, preconizando siempre un desarrollo sostenible, viabilizará el aumento de la competitividad territorial al proporcionar un nivel más elevado de calidad de vida, de cualificación territorial y de cualificación de las organizaciones y personas, sin perder la identidad del territorio.

La revitalización económica y social es posible en la medida en que converjan un conjunto de acciones estratégicas innovadoras intermedias que, minimizando los esfuerzos técnicos y financieros y, por supuesto, sin desatender la atracción de recursos externos (nacionales y europeos), posibiliten la puesta en valor de los recursos endógenos de Terra Fría y de las comarcas de Aliste, Tábara y Alba, de acuerdo con sus objetivos y estrategias de desarrollo.

Tabla 13.2: Estrategias y acciones de desarrollo para Terra Fría, Aliste, Tábara y Alba

ESTRATEGIAS Y ACCIONES DE DESARROLLO
<ul style="list-style-type: none"> - Definir un proyecto de desarrollo integrado con intervenciones territoriales; - Diseñar planes estratégicos de desarrollo que incentiven la cooperación entre los 2 territorios; - Mejora de las accesibilidades, completando la red viaria nacional, en Terra Fría; - Apostar por el sector energético; - Difusión y valorización de los productos locales: agrícolas, carnes, lácteos, artesanía, productos de calidad etc.; - Crear y modernizar las infraestructuras industriales; - Fomentar el cooperativismo entre los empresarios; - Modernizar las explotaciones agrícolas y ganaderas; - Promover y potenciar la comarcalización; - Rediseñar los objetivos y las funciones de las mancomunidades para hacerlas más operativas; - Crear paquetes de turismo rural que integren artesanía, gastronomía, patrimonio cultural, etc.; - Organizar jornadas gastronómicas especializadas conjuntas; - Fomentar y apoyar una pequeña red de dinamización social que permita superar el “localismo”; - Invertir en la formación de las personas mayores; - Mejoría de la competitividad y capacidad organizacional del territorio; - Cambiar la mentalidad conformista de la población y fomentar el espíritu emprendedor; - Creación de instrumentos de apoyo y acompañamiento al emprendedurismo; - Promoción del turismo y la agricultura como ejes centrales del desarrollo; - Invertir en nuevas tecnologías e innovación en el sector agroalimentario sin perder el carácter artesanal; - Conseguir una marca de calidad que impulse la zona; - Facilitar las relaciones empresariales para que se invierta capital extranjero en la zona; - Diseñar ferias combinadas de productos locales; - Mejorar las infraestructuras básicas (sobre todo sanitarias, carreteras, nuevas tecnologías, etc.); - Realizar encuentros periódicos de asociaciones.

Fuente: Elaboración Propia

Por tanto, son varias las acciones estratégicas que se hacen necesarias para promover el desarrollo de la zona de estudio. No obstante, podemos resumirlas en las siguientes ideas: en primer lugar, **el estímulo y la diversificación de la oferta de productos y servicios**, en segundo lugar, **la revitalización social y económica que dinamice la gestión de las ayudas públicas** y por último, pero no menos importante, la **cooperación transfronteriza entre los 2 territorios** de estudio.

Debemos tener presente, no obstante, que en zonas rurales detentoras de diversas fragilidades, como la de nuestro estudio, cualquier proceso de desarrollo será inevitablemente lento y exigirá un esfuerzo continuo.

Es el momento de dinamizar la diversificación de actividades y promover la cooperación interterritorial y transnacional a partir de políticas de desarrollo rural basadas en la utilización de los medios técnicos y financieros adecuados para estimular el desarrollo. Dichas políticas, de la que la Iniciativa Comunitaria LEADER es ejemplo, deben reflejar profundamente las necesidades específicas y las iniciativas locales, sobre todo de las pequeñas y medias empresas y privilegiar el potencial endógeno, de forma que se promueva la diversificación de la economía rural que debe basarse mucho más en la cooperación transfronteriza y en la revitalización del propio potencial interno de desarrollo.

14. CONCLUSIONES, REFLEXIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

En este último capítulo se recogen, en primer lugar, las principales conclusiones de la investigación, en segundo lugar se presentan, genéricamente y de acuerdo con el estudio realizado, las lecciones que ha sido posible extraer a raíz del trabajo realizado, y se finaliza con un apartado dedicado a las reflexiones y recomendaciones, que atendiendo a las conclusiones y lecciones obtenidas con la realización de la presente investigación, se entienden indispensables para la viabilidad del desarrollo sostenible de los territorios transfronterizos de Terra Fría, Aliste, Tábara y Alba.

De entrada se perfila que la cooperación transfronteriza entre los dos territorios, acoplada a la valoración de sus recursos endógenos y a la diversificación de las actividades locales, es posiblemente el instrumento central a implementar para facilitar su desarrollo.

No obstante, dicho capítulo no podría finalizarse sin dedicar un apartado a las aportaciones teóricas y metodológicas de esta tesis, así como sin señalar las cuestiones pendientes que deben seguirse en otras investigaciones, es decir, futuras líneas de investigación.

14.1. PRINCIPALES CONCLUSIONES

Las sociedades rurales han presentado profundos cambios en su estructura socioeconómica, debidos en buena parte al modelo de desarrollo global. Estos cambios hacen que tengamos que ver y analizar el ámbito rural de distinta forma a otros para determinar en qué medida las definiciones, las políticas y las estrategias de desarrollo se adaptan a dichas modificaciones.

Las carencias sistemáticas del mundo rural (Ramos y Romero, 1995) se sitúan en la progresiva pérdida de importancia relativa del medio rural tradicional como un hecho irreversible en el conjunto de las sociedades modernas, y donde la multifuncionalidad de los espacios rurales gana cada vez más relevancia. La diversificación de la economía en

los espacios rurales es hoy la fuerza motriz del desarrollo rural. El desarrollo del mundo rural está íntimamente ligado a la diversidad de su economía.

Esta diversificación surge de la respuesta que el mundo rural ofrece a las nuevas exigencias y a las nuevas demandas surgidas del reconocimiento progresivo de la importancia del espacio rural. La idea del “campo” surge ahora como símbolo de libertad, exponente de mayor armonía entre la excelencia paisajística, la salud y el bienestar en oposición al simple suministrador de materias primas. Es, sin duda, un espacio multifuncional que es definido por algunos autores, especialmente por Cristóvão (2002), como un *“espacio identitario y poseedor de una nueva legitimidad, no confinada a la legitimidad alimenticia del pasado”*. Esta nueva identidad, legitimada por la creciente demanda tiene un potencial de respuestas innovadoras que deben ser aprovechadas a favor del mundo rural.

El desarrollo del mundo rural surge actualmente íntimamente ligado a la diversidad de su economía. A su vez, la idea de diversificación de la economía rural brota del reconocimiento de que el espacio rural es más que un simple suministrador de materias primas. Es, sin duda, un espacio multifuncional. Esta nueva legitimidad e identidad, fundada en la representación del campo como símbolo de libertad, paisaje, salud, tiene su origen en la emergencia de nuevas demandas y comporta potencialidades que pueden ser aprovechadas a favor del mundo rural.

El mundo rural, como nuevo espacio multifuncional, implica la valorización de los recursos de potencial endógeno existentes, con una lógica de identidad capaz de agregar un efecto simbiótico con los recursos locales. Así, hablar hoy de recursos rurales es hablar de un amplio espectro de elementos, que incluye antiguos, actuales y nuevos productos agrícolas y agro-industriales, paisajes, fauna y flora, patrimonio histórico y arquitectónico, tradiciones culturales, artesanía y gastronomía.

En este escenario, las expectativas de revitalización socio-económica de los espacios rurales señalan hacia estrategias de promoción y valorización de estos recursos, fomentando nuevas oportunidades de negocio y de creación de empleo, propiciando la diversificación de todas las actividades económicas, potenciando la retención de plusvalías y la distribución de riqueza, aspectos vitales para estabilizar la población y dotar de vida a los territorios rurales.

Así, en los años 90 se implanta la Iniciativa Comunitaria LEADER con el objetivo primordial de conseguir mejoras en el desarrollo de las zonas rurales y, a su vez, evitar el éxodo rural, viabilizando la estabilización de la población en los espacios rurales. La Iniciativa Comunitaria LEADER surge como un modelo que significó la puesta en marcha de un nuevo enfoque del desarrollo rural, incorporando los conceptos de endógeno, integrado, innovador, demostrativo y participado (Revista Actualidad LEADER, 16). Un nuevo camino que, para diversas zonas rurales, ha supuesto el inicio de una dinámica positiva de desarrollo global e integral, con claro incremento de la actividad económica y el freno de la despoblación de estos territorios. Ha posibilitado la novedad de implicar a la población local como verdadero motor de gestión de sus propias actividades (A. Masot, 2007). La interacción de las poblaciones rurales ha contribuido fuertemente para la aparición de proyectos innovadores, cimentados en los recursos locales. Sin duda, los agentes locales aportarán una respuesta nueva a los problemas del territorio, por lo que son instrumentos clave para alcanzar un mayor éxito en las iniciativas.

En 1995, con la aprobación de la segunda etapa de LEADER, los territorios de Aliste, Tábara y Alba y de las comarcas de Terra Fría han implementado esta iniciativa que ve afianzar los principios de la anterior, introduciendo la necesidad de potenciar la innovación en los proyectos de desarrollo que se implanten en estos territorios.

Como puede observarse, todos los proyectos estudiados pretenden el desarrollo rural a través de medidas innovadoras, razón por la cual los respectivos Grupos de Acción Local los tuvieron en cuenta y presentaron sus candidaturas para que fueran beneficiarios de las subvenciones que otorgaba la Iniciativa Comunitaria LEADER II.

Los proyectos e iniciativas tratadas presentan características diferenciadoras y esa es una de las sus principales riquezas. Pero existen también notables semejanzas entre los proyectos estudiados, es posible identificar algunas ideas-fuerzas, presentes en ellos. A continuación trataremos de poner de manifiesto tanto unas como otras emparejando los proyectos más similares entre sí.

En primer lugar, el proyecto de la reactivación de la Banda de Música de los Bomberos de Vimioso y el llevado a cabo por la Asociación Aulas de Música de Aliste y Tras Os Montes promueven la cultura y la música de sus respectivas comarcas. Sin embargo, la primera de ellas consiste en la reactivación de una banda y la apertura de una escuela de

música, mientras que la segunda persigue la consecución de unas instalaciones para impartir unas clases que ya estaban teniendo lugar, si bien es cierto que dichas clases han generado la aparición de un grupo de folclore y de algunos pequeños grupos de músicos que amenizan las celebraciones locales, sobre todo las de carácter religioso.

En segundo lugar, la iniciativa referida al certamen de promoción de la carne “*Carnissima*” presenta similitudes con la que hace referencia a la marca de calidad de la Ternera de Aliste, ya que en ambos casos se trata de promover el consumo y la venta de carnes procedentes de razas autóctonas. La principal diferencia radica en la forma elegida para llevar a cabo dicha promoción: mientras que CORANE apoya la celebración de un festival con esa finalidad, ADATA, sin embargo, propugna la consecución de una figura que reconozca la calidad y el origen de las carnes alistanas.

En tercer lugar, la iniciativa apoyada por CORANE sobre la introducción de dos nuevos cultivos como son las fresas y las frambuesas, y la promovida por ADATA, que potencia una industria dedicada hasta ese momento a la recolección y comercialización de setas silvestre, son ambas implementadas por empresas que ya desarrollan su actividad en la zona y que pretenden una diversificación de la misma. Pero mientras la primera de ellas pretende la introducción de nuevos cultivos, la segunda amplía la actividad que venía desarrollando en torno al mismo producto endógeno.

En cuarto lugar, las dos iniciativas que a primera vista presentan menos similitudes entre sí son la del desarrollo artesano en la naturaleza y la instalación de una fábrica artesanal de queso de cabra. Quizá la mayor similitud entre ambas radique en el hecho de que persiguen la permanencia de sus promotores en el ámbito rural.

Por último, encontramos dos iniciativas que se basan en la valorización de los recursos naturales y paisajísticos de las zonas en las que cada una de ellas se encuentra, como son Montesinho Aventura y el centro de turismo rural y educación ambiental situado en Brandilanes. Ambos proyectos promueven un nuevo uso del medio ambiente, aunque el primero incide principalmente en servicios turísticos y el segundo añade a los mismos la prestación de un servicio de carácter educativo relacionado con la educación ambiental, las energías renovables, etc.

En definitiva, puede observarse que a la hora de seleccionar los proyectos se ha tenido en cuenta que los mismos presentaban importantes similitudes, aunque en ocasiones las formas de afrontar la consecución de sus finalidades fueran distintas. Pero en cualquier caso todos ellos persiguen el desarrollo rural mediante la utilización de recursos endógenos y a través de iniciativas de carácter innovador pues de lo contrario no podrían haberse beneficiado de los fondos que otorgaba el LEADER II ya que el mismo giraba en torno al concepto de innovación como una de sus principales diferencias con las iniciativas LEADER que lo precedieron.

Del análisis de la innovación realizado en los proyectos implementados, podemos concluir lo siguiente: todas las acciones parten del mismo contexto general que caracteriza el territorio, donde se encuentra la base de las dificultades del Desarrollo Rural de la zona de Aliste, Tábara y Alba; es decir, despoblamiento y envejecimiento de la población motivado por el éxodo rural de los jóvenes, debilidad del tejido económico y social y por la escasa creación de puestos de trabajo o dinámica empresarial en la región, lo que conlleva al círculo vicioso en el que se encuentra el desarrollo de estas zonas: si no hay trabajo se produce el éxodo de la población hacia otras zonas. En la otra cara de la moneda, en el mismo territorio existen recursos endógenos que es necesario que sean valorados por la población y que pueden soportar un proceso de desarrollo sostenible. Ha sido, pues, a partir de las dificultades o bien de las potencialidades existentes en su territorio que todas las acciones innovadoras estudiadas han originado una dinámica nueva, dando lugar a una nueva respuesta a los problemas específicos.

Además, hay que destacar que la innovación contribuye al desarrollo rural del territorio en función del contexto del que parten dichas ideas. Y esa contribución será mayor o menor en función de las posibilidades que ofrezca también el mismo. Esto se puede ver en los territorios analizados de Terra Fría y de Aliste, Tábara y Alba, que centran su estrategia de desarrollo en los recursos locales con mayor potencial, poniendo su eje estratégico en la creación de puestos de trabajo teniendo en cuenta los recursos endógenos de su propia región.

Los resultados han sido evidentes, en los territorios dónde dichos proyectos innovadores se implantaron. Sin duda, se han producido cambios gracias a LEADER II, que ha apoyado iniciativas innovadoras, demostrativas y transferibles, contando con la participación de

la población local y basándose en los recursos endógenos del territorio. Dicha filosofía está en total consonancia con los objetivos del nuevo modelo de desarrollo. No obstante, los resultados obtenidos no son uniformes, como se ha comprobado en el análisis de diagnóstico de desarrollo económico y social de los territorios. La presente investigación ha demostrado que ambas zonas, en su conjunto, han perdido población, siguen expulsando población hacia los centros urbanos, hacia los concelhos/comarcas más próximos o, en el caso portugués, también hacia el litoral, las actividades conectadas al sector agrario tienen una importancia considerable y se ha asistido a grandes cambios, tanto en la utilización de los factores de producción como en un refuerzo y una mayor especialización en algunos productos, pero está claro que estamos ante dos territorios desfavorecidos y deprimidos, debido a su situación periférica, tanto geográfica como política.

Efectivamente, el diagnóstico y la caracterización del territorio, ha confirmado problemas estructurales en materia de despoblamiento, de envejecimiento de la población, de incremento de los índices de dependencia, debilidad del tejido económico y social, escasa creación de puestos de trabajo y de déficit de redes de comunicación, aspectos que, de manera entrelazada, comportan dificultades añadidas para fomentar o apoyar un desarrollo sostenible.

Pero también se han constatado aspectos relativamente novedosos: la vigencia de fuertes desequilibrios intra-regionales, con mejores condiciones relativas en el concelho de Bragança; débiles conexiones viarias transfronterizas y débil red intra-regional, así como una reducida participación regional a nivel del producto y del empleo en los respectivos países. Se ha verificado además, la existencia de una gran heterogeneidad y diferenciación económica y social, cuando se observa el coeficiente de variación del IDES (31,74%) y sobre todo, cuando se comparan los concelhos de Terra Fría y las comarcas de Aliste Tábara y Alba. El territorio de Alba-Tábara-Aliste presenta, de media, un valor para el IDES de 0,5387, que es ligeramente superior al conjunto del territorio de estudio, que es de 0,4926; por su parte las unidades territoriales de Portugal presentan un valor medio para el IDES de de 0,4581, inferior al valor medio encontrado para el conjunto del territorio objeto de análisis (Terra Fría, Aliste, Tábara y Alba). No obstante, el concelho portugués de Bragança lidera de forma destacada el ranking, con un IDES de 0,7913. El

IDES ha probado también que tanto los concelhos como las comarcas fronterizas tienen unos índices de desarrollo inferiores a la media de la región, demostrándose, una vez más, la vigencia del “efecto frontera”.

Por otra parte, los datos cuantitativos de los proyectos estudiados han permitido verificar que en la región transfronteriza de Bragança y de Zamora, la implementación de IC LEADER II ha contribuido a lograr una nueva dinámica de desarrollo económico y social. Desde luego, han sido implementados 318 proyectos basados en recursos locales que han fomentado la competitividad territorial, la movilización de la población, la cohesión social y sobre todo una dinamización social, territorial y económica en dichas comarcas/concelhos. La inversión total ha ascendido a 13.088.276 €, destacando que la financiación obtenida de la UE a fondo perdido ha sido considerablemente diferente en las dos zonas: en Terra Fría ha superado el 60%, mientras que en ADATA la UE ha contribuido, solamente, con un tercio de la inversión. No obstante, la inversión efectuada en la valorización de los productos locales y de su territorio, han posibilitado la creación de 340 puestos de trabajo, sinergia entre actividades, oferta de nuevas actividades y 25 empresas nuevas.

Hay que referir también, que los indicadores cuantitativos analizados en los 2 territorios transfronterizos, denotan que existe una cierta homogeneidad y similitud en los resultados económicos y sociales logrados en las 2 zonas, los cuales dibujan una dinámica global de desarrollo similar en la zona portuguesa y en la zona española. No obstante, permiten también, confrontar algunas diferencias en dicha dinámica de desarrollo. En cuanto al nivel de la inversión total aplicada en cada uno de los territorios, las comarcas de Aliste, Tábara y Alba se han beneficiado de una inversión casi 3 veces superior a la inversión realizada en las comarcas portuguesas, de hecho la cantidad de proyectos implementados ha sido análoga, por lo se puede señalar que la dimensión de los proyectos portugueses y españoles tienen dimensiones distintas, siendo los proyectos implementados en Terra Fría de una dimensión menor que los proyectos realizados en Aliste, Tábara y Alba. Asimismo, de las 25 nuevas empresas creadas, el 64% se establecieron en comarcas españolas. Sin embargo, la cantidad de puestos de trabajo creados ha sido similar en los dos territorios, 156 en Terra Fría y 184 en Aliste, Tábara y Alba.

El estudio cuantitativo de los proyectos ha demostrado además, que los proyectos de cooperación implementados han sido muy escasos en ambos territorios, sobre todo en las comarcas zamoranas (solamente con el 1% del total de los proyectos implementados). Se ha confirmado que la cooperación transfronteriza es exigua y el “efecto frontera” sigue existiendo. Se dan, no obstante, acciones puntuales, como es ejemplo la “Ruta de los Palomares” y existen buenas relaciones entre los grupos de acción local.

Los proyectos apoyados por la IC LEADER han supuesto una fuerte contribución para esta aproximación e intercambio, teniendo aún mucho camino por recorrer para explorar todas las potencialidades. Así, considerada la situación geográfica de la zona de estudio, que el territorio dispone de variadas potencialidades que importa promover y valorizar en contexto externo, sobre todo a través del turismo, la débil organización de las actividades productivas y la dificultad de penetración en mercados externos, atendiendo a la dimensión del territorio en contexto de la UE, se entiende que la vertiente de la cooperación transnacional es un vector de extrema importancia para el desarrollo. Por tanto, la estrategia a seguir, pasa por el refuerzo y consolidación de las asociaciones creadas en LEADER y por la creación de nuevas. La experiencia adquirida aconseja incrementar la cooperación, como forma de ganar conocimientos y ganar dimensión, observar enfoques, metodologías de sociedades rurales distintas, pero con problemas y potencialidades similares.

Siendo la IC LEADER un programa que tal como su propia designación indica, pretende promover la Ligación Entre Acciones de Desarrollo de las Economías Rurales, se comprueba que los proyectos implementados bajo su amparo buscaron dinamizar estos territorios rurales a partir de la participación de la población local, propiciando la valorización de los recursos endógenos, creando alternativas profesionales generadoras de riqueza y empleo que han permitido fijar los ocupantes de dichos trabajos y sus familias en esta región. El tejido empresarial se ha reforzado en la medida que han nacido nuevas empresas y se han incrementado las demandas de productos locales, lo que ha ocasionado indudablemente competitividad social, territorial y económica.

En suma, la investigación ha demostrado que la dinámica de desarrollo social y económico alcanzada ha sido favorable, pero en muchos de los casos estudiados se trata

de simples éxitos parciales y en su mayoría no han sido suficientes para lograr el desarrollo sostenido de dichos territorios, ya que tanto Terra Fría como las comarcas de Aliste, Tábara y Alba siguen presentando fuertes restricciones económicas, sociales e institucionales. No obstante, la IC LEADER demostró ser un instrumento fundamental para el desarrollo de dichos territorios, de ahí que sea imprescindible dar continuidad a estas políticas, debiendo aún adaptarse a las necesidades específicas de cada lugar, teniendo muy en cuenta tanto la diversidad territorial de la zona como el “efecto frontera”, bien visible en nuestro caso de estudio. Además, se considera fundamental estimular la cooperación entre ambos territorios transfronterizos, para lograr la dilución del concepto de frontera y su substitución por el concepto de región (Barrio Aliste et al. 2007), dadas las potencialidades, afinidades y uniformidades de sus territorios, de forma que se optimicen los resultados de las acciones y se mejore su desarrollo.

14.2. LECCIONES DE LA INVESTIGACIÓN

Todos estos proyectos nos permiten ahondar en el hecho de que tanto a nivel europeo como internacional los conceptos de desarrollo y desarrollo rural tienen una gran importancia, pues pretenden mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rurales evitando que los mismos se vean en la necesidad de abandonar sus lugares de origen en busca de oportunidades.

A nivel europeo se ha procedido al estudio de la Iniciativa Comunitaria LEADER y sus distintas etapas, centrándonos en la segunda de ellas, por ser la que más ha promovido el desarrollo rural haciendo hincapié en la innovación como requisito que ha de estar presente para que los proyectos puedan verse beneficiados por los fondos procedentes de la misma.

Teniendo en cuenta todo esto se han seleccionado cinco proyectos de dos zonas consideradas objetivo 1 por esta Iniciativa ya que se las consideró zonas desfavorecidas altamente ruralizadas y con tendencia a la despoblación: las comarcas de Terra Fría en el distrito de Bragança (Portugal) y las comarcas de Aliste, Tábara y Alba en la provincia de Zamora (España), que hacen frontera entre ambos países.

Todas las acciones llevadas a cabo parten del mismo contexto general que caracteriza el territorio, donde podríamos decir se encuentra la base de las dificultades del desarrollo rural de las dos zonas, es decir, envejecimiento de la población motivado por el éxodo rural de los jóvenes y por la escasa creación de puestos de trabajo o dinámica empresarial en la región. En la otra cara de la moneda tenemos dentro del territorio recursos endógenos que es necesario que sean valorados por la población. Ha sido, pues, a partir de las dificultades o bien de las potencialidades existentes en su territorio, que todas las acciones innovadoras estudiadas han originado una dinámica nueva, que ha dado lugar a una nueva respuesta a los problemas específicos y que ha producido el cambio, es decir, una mejora en el nivel de desarrollo rural.

Después hemos contrastado los conceptos clave de la innovación en los 10 proyectos de las dos regiones, pudiéndose afirmar que se cumplen realmente o se dan dichos conceptos en todas las iniciativas llevadas a cabo en las comarcas zamoranas y brigantinas analizadas a raíz de la implantación de la Iniciativa Comunitaria LEADER II.

Además, hay que destacar al respecto que la innovación contribuye al desarrollo rural del territorio en función del contexto del que parten dichas ideas. Y esa contribución será mayor o menor en función de las posibilidades que ofrezca también dicho contexto. Esto se puede ver en los territorios analizados, la comarca de Terra Fría, dado que tiene recursos naturales y paisajísticos integrados en el Parque Natural de Montesinho, ha influido en la estrategia de desarrollo de CORANE, llevando a que muchos de sus proyectos giren en torno a él. Así, la comarca de Aliste, Tábara y Alba al no disponer de un recurso tan explotable como el Parque Natural de Montesinho, se centra en otros recursos locales de su zona. Pero lo que está claro es que las dos regiones centran su eje estratégico en la creación de puestos de trabajo teniendo en cuenta los recursos endógenos de su región en general.

Respecto al estudio de la innovación como “Resultado”, en términos de dinamización del territorio, los principales hallazgos que se han presentado a lo largo de cada acción investigada son los siguientes:

1. La dinamización social y territorial, que se plasma en la creación de puestos de trabajo; sinergia de actividades económicas; oferta de servicios alternativos de ocio y tiempo libre, etc.

2. El aprovechamiento de recursos endógenos valorizándose productos que no eran explotados o que no lo eran de acuerdo con sus posibilidades (setas, carnes locales...), que habían sido abandonados (Reactivación de la Banda de Música) e incluso introduciéndose nuevos productos (Empresa multiaventura; Fresas y Frambuesas)
3. Como consecuencia de la unión de los dos puntos anteriores hay que señalar:
 - a. Diversificación de actividades.
 - b. Mantenimiento de estructuras sociales y/o culturales como por ejemplo la familia y las asociaciones (Bomberos de Vimioso y Aulas de Música)
 - c. Cambio de estructuras sobre todo de mentalidades de la población respecto a formas de proceder y al aprovechamiento de los recursos endógenos (setas, ternera, medio ambiente (recreo)), y/o introducción de nuevos productos (fresas).
 - d. Creación de nuevas estructuras: Marca de Calidad “Ternera de Aliste”, Banda de Música, Aulas de Música, “Carníssima”.
 - e. Fruto de los 3 puntos anteriores, surge la cohesión social, en torno a esos aspectos y a la creación de nuevas identidades en el territorio.
 - f. Incremento del valor añadido del territorio y de los recursos endógenos (de las carnes autóctonas, de la leche, de las setas...).
 - g. Importancia de los GAL que servirán, numerosas veces, para que se den o consoliden los aspectos señalados arriba y además como propulsores y patrocinadores de ideas innovadoras como es ejemplo la Marca de Calidad “Ternera de Aliste”.

Del estudio realizado sobre el proyecto de cooperación transnacional “Ruta de los Palomares”, apoyado por LEADER II para nuestra zona de estudio, se subraya la importancia de la cooperación transnacional para promover el sector del Turismo, ligado al patrimonio natural y arqueológico (en este caso los palomares), como actividad para estimular la cooperación transfronteriza y el desarrollo de la región. Sin embargo, del análisis realizado a los datos cuantitativos de los proyectos, se ha constatado que los proyectos de cooperación transnacional implementados han sido muy escasos. Aún así, los proyectos de cooperación que lograron ponerse en marcha con el amparo de IC

LEADER, han supuesto una fuerte contribución para esta aproximación e intercambio, teniendo aún mucho camino por recorrer para explorar todas las potencialidades. Cabe destacar la importancia del refuerzo de los ejes de cooperación, de las conexiones transfronterizas, como forma a atenuar o eliminar el “efecto barrera” que surge en este espacio transfronterizo con el objetivo de potenciar las ventajas en términos de efectos sinérgicos y de economías de escala.

La cooperación transnacional constituye, tal como Barrio Aliste et al. (2006) ha propuesto, una buena vía de promover y valorizar los recursos endógenos de los territorios transfronterizos, como son Terra Fría y Aliste, Tábara y Alba, por lo que la estrategia a seguir pasa por establecer parcerias que contribuyan en la búsqueda de soluciones innovadoras, para problemas reales de sus territorios, que tendrán como foco los recursos locales (productos de calidad, artesanía, patrimonio cultural, natural, histórico y paisajístico). Dichas acciones conjuntas, además de innovadoras deben ir acompañadas de una solidaridad activa entre las zonas, a través del intercambio de experiencias y deben asimismo, a través de la divulgación interna y externa, buscar la participación y el reconocimiento a todos los niveles.

En suma, la cooperación territorial entre Terra Fría y las comarcas vecinas de Zamora, se enfrenta a nuevas dificultades pero también a nuevas oportunidades y a nuevos enfoques de desarrollo basados en un mayor refuerzo y consolidación de las acciones impulsadas por el programa LEADER y en el impulso de otras acciones que partan de la iniciativa de los propios foráneos.

Contrastamos al inicio de este trabajo que el nuevo enfoque de Desarrollo Rural Integrado se asienta en una estrategia que garantice el futuro a largo plazo, creando empleo y calidad de vida, y que responda en simultáneo a las exigencias de adaptación estructural del sector agrario y al desarrollo socioeconómico de las áreas rurales. El nuevo modelo de Desarrollo Rural Integrado plantea competir en un entorno cada vez más global y abierto con el objetivo de dinamizar el mundo rural, propiciando la rehabilitación del espacio rural y creando alternativas profesionales generadoras de riqueza y empleo. Esto se conseguirá mediante estrategias de desarrollo local basadas en el enfoque territorial y ascendente, buscando en los recursos locales soluciones a los problemas específicos.

Este enfoque es el planteado en LEADER, como logramos concluir en función de las acciones analizadas y teniendo en cuenta los aspectos o conclusiones señaladas como resultados. Fruto de la innovación, se constata que el método LEADER contribuye directamente en la consecución de los objetivos que persigue el nuevo modelo de Desarrollo Rural. Los resultados en los territorios analizados son evidentes. Se han producido cambios en los mismos, gracias a LEADER, concretamente a LEADER II, que ha apoyado iniciativas innovadoras, demostrativas y transferibles contando con la participación de la población local y basándose en los recursos endógenos del territorio. Dicha filosofía está en total consonancia con los objetivos del nuevo modelo de desarrollo. Se puede constatar que la teoría se corresponde con la práctica; ahora bien, decir que se corresponde con la práctica no es decir que el método y modelo propuesto concuerde al cien por cien, porque sería lo mismo que sostener que en los espacios rurales analizados existe pleno empleo o que el sector empresarial está plenamente consolidado. Aspectos que no se dan y que, por otra parte, son bastante utópicos de conseguir ya que realmente no se dan en ningún territorio, menos en un territorio con las características que posee el de nuestro caso de estudio. Lo ideal sería conseguir acercarse lo máximo posible a estos datos.

En definitiva, del estudio de estos proyectos podemos inferir que la Iniciativa Comunitaria LEADER II tuvo una gran importancia para lograr su puesta en marcha, en el sentido del reconocimiento, por parte de la entonces CEE, de la importancia del desarrollo rural y de la necesidad de instrumentos que, partiendo de la capacidad organizativa de base de los territorios, fuesen mucho más participativos, más integrados y eficientes.

Los dos GAL del estudio (ADATA y CORANE), aunque teniendo estrategias distintas, han orientado sus planes de acción para la promoción del desarrollo utilizando los recursos endógenos desde una perspectiva integrada. Las iniciativas, de manera muy resumida, se han orientado en las siguientes direcciones:

- En la preservación de los patrimonios ambiental y cultural, elementos de gran interés por los visitantes, como son las iniciativas de la Banda de Música de Vimioso y de la Empresa de Deporte Aventura.

- En la promoción de productos locales muy variados, incluyendo la artesanía, razas locales de bovinos, queso, setas, a través de la organización y/o participación en ferias y certámenes, creación y/o modernización de unidades tradicionales, apoyo al marketing y comercialización de productos.
- En el desarrollo de actividades de formación profesional teniendo presente la preparación de personas en dominios como la animación del desarrollo local, la producción y venta de artesanía, la confección de productos tradicionales, como fue el caso del proyecto de la quesería artesanal de leche de cabra.
- En la creación de alojamientos turísticos rurales en las zonas de montaña, difundiendo el concepto de “turismo naturaleza” y “turismo rural”, yendo al encuentro de la demanda urbana, como ha ocurrido en la iniciativa de la Casona de Brandilanes.
- En la movilización y cooperación de diversos actores, en particular de los poderes públicos regionales y locales, de las asociaciones de desarrollo local, de las organizaciones de productores y agricultores y de los municipios, cuya acción fue fundamental en el lanzamiento de iniciativas y en el propio liderazgo de muchas instituciones creadas, como son los propios GAL, gestores de la Iniciativa Comunitaria LEADER.
- En el aumento de los ingresos disponibles para los habitantes rurales, ya sea mediante la diversificación y la valorización agrícolas (España y Portugal), o mediante el desarrollo de nuevas actividades económicas industriales o terciarias en España.
- En la innovación a través fundamentalmente de la valorización del potencial endógeno local.

Aparte de las iniciativas de valorización de los recursos, hubo también una respuesta creativa a la necesidad de reinventar o inventar valores locales. A la búsqueda de un objetivo de innovación, la Iniciativa Comunitaria LEADER ha abierto puertas para el mundo rural y en dirección a éste. Ha apelado a su capacidad de modernización e invención y, a cambio, ha dado proyección a las experiencias existentes. Ha permitido al mundo rural descubrir espacios en plena transformación. En la práctica, y citando como ejemplo la innovación, ha dado lugar al (re)aparecimiento de la banda de música, de

compotas de frutos, de queso de cabra, de setas en botes y artesanía, muchas veces combinando el saber antiguo con la tecnología, imagen o embalaje modernas. Dando un nuevo impulso y expresión al desarrollo rural.

Desde el punto de vista metodológico, LEADER ha contribuido sin duda alguna a la propagación de un tipo particular de estrategia de desarrollo rural, basada en siete componentes principales: la valorización del potencial autóctono local, el enfoque territorial estratégico, el enfoque ascendente, la gestión descentralizada y global de la financiación, el enfoque integrado o multisectorial, la asociación horizontal y público-privada, y la organización en red. LEADER ha servido a menudo para colmar las lagunas o perfeccionar las políticas de desarrollo rural de los países de la UE, en particular de Portugal y de España.

Para las áreas rurales donde estas iniciativas han sido implementadas, pueden ser identificados varios beneficios:

- Creación de y/o modernización de pequeñas unidades de elaboración de productos agro-alimentarios, en particular del queso de cabra, setas silvestres y fresas y frambuesas, con sus respectivos puestos de trabajo. En el caso del queso de cabra, el proceso de valorización llevó no solamente a una considerable inversión, sino también a la creación de empleo y a la retención del valor añadido, una vez que en el pasado el promotor vendía la leche a empresas transformadoras de fuera de la región.
- Demanda creciente de algunas materias primas, con la correspondiente dinamización de las agriculturas locales, frecuentemente debilitadas. Es el caso de la producción de leche de cabra para elaborar queso, o la demanda de las fresas para las compotas, o de la demanda de carnes de bovino, caprino y de cerdo. En este último caso, para la elaboración de embutidos, cada vez más demandados. En el caso de las carnes de bovinos, el aumento de la demanda surge con el reconocimiento de calidad de las razas autóctonas. Esta demanda tiene originado beneficios tangibles en términos de renta para los productores y distribuidores.
- Con respecto a las diferentes modalidades de turismo rural ligado a la naturaleza y al agroturismo, son indiscutibles los impactos a diversos niveles: en la mejora del patrimonio construido, tal como las casas y otras construcciones agrícolas y

rurales, que se encontraban degradadas y/o abandonadas (palomares, molinos); en la creación o mejora de infraestructuras colectivas, en la señalización de caminos y trillos; en la reconstrucción, restauración y/o mantenimiento de elementos del patrimonio histórico-arqueológico, cultural y paisajístico.

- En el área del turismo, se señala un crecimiento sistemático donde los efectos, aún tenues, se pueden medir en términos de creación de puestos de trabajo y en la dinamización de las economías locales. Pero claramente existe un potencial para incrementar los beneficios para las zonas rurales a partir de estrategias que permitan aumentar las sinergias entre el turismo y otros sectores de la economía rural, como es ejemplo del proyecto de la empresa de deporte aventura, ocio y recreo.
- En la diversificación y en el desarrollo de los cultivos biológicos y otros cultivos, como es ejemplo la iniciativa de Sortegel con los cultivos de fresas y frambuesas.
- De una forma general, los proyectos estudiados traducen bien estos beneficios así como en la preservación de las identidades de los locales y de las regiones. En verdad, están implícitas formas y prácticas de preservación de valores, tradiciones y recursos muy diversos, que van desde la biodiversidad animal y vegetal, a los paisajes, a los saberes y a los sabores, a los usos y costumbres, a las arquitecturas tradicionales, a los objetos artesanales, a la cultura y a los monumentos históricos.

En su conjunto, los beneficios tienden a ser localizados, dispersos en el territorio, ya que proceden de una trama de iniciativas de pequeña dimensión. En el cómputo general, es clara la tendencia para el mundo rural el transformarse en objeto de consumo para los urbanos, lo que, además de crear oportunidades de desarrollo, coloca la economía rural en una posición de cada vez mayor dependencia de factores y actores exógenos. Además, muestra que la nueva identidad rural es, en esencia, moldeada por las demandas urbanas.

Además, este estudio ha confirmado fuertes desequilibrios estructurales en materia de despoblación, de envejecimiento de la población, de fragilidad del tejido económico, de déficit de redes de comunicación, aspectos que, de manera entrelazada, comportan dificultades añadidas para fomentar o apoyar un desarrollo sostenible. También se ha detectado que existe, no obstante, una cierta homogeneidad y similitud en los

resultados económicos y sociales logrados con la implementación de los proyectos patrocinados por la IC LEADER en las dos zonas, los cuales dibujan una dinámica de desarrollo similar. Por otro lado, se ha confirmado, a partir de la caracterización y diagnóstico territorial y del IDES, que existe una gran heterogeneidad y diferenciación económica y social cuando se comparan las comarcas de Terra Fría y Aliste, Tábara y Alba. Y se ha probado, además, que la mayoría de las comarcas fronterizas tienen unos índices de desarrollo inferiores a la media de la región, demostrándose, una vez más, la vigencia del “efecto frontera”.

Asimismo, se han revelado grandes disparidades de desarrollo tanto en los concelhos de Terra Fría como en las comarcas de Zamora. No obstante, dichas disparidades son más acentuadas en la zona portuguesa, las comarcas zamoranas presentan también una situación frágil y difícil. Del mismo modo, se ha podido confirmar que el tejido económico y empresarial es débil y fragmentado, presentando fragilidades en las esferas estructurales y un bajo nivel de cooperación. La combinación de estas condiciones no beneficia, por tanto, el desarrollo de la región.

El cuadro delineado permite la identificación de algunos retos, tanto para Portugal como para España. Subrayamos los siguientes:

- **La sustentabilidad de las iniciativas** de valorización de los productos locales de calidad;
- **La vitalidad de las agriculturas locales**, como garante de una ruralidad viva, que es función de fijación de productores y del aprovechamiento de los recursos y potencialidades productivas, y condición de oferta de materias primas diversificadas y de construcción y preservación de paisajes y otros patrimonios;
- **La promoción de una “memoria cultural crítica” del rural**, mostrando el rural complejo y vivo, con su historia, sus conflictos, sus rupturas, sus riquezas y sus miserias, sus problemas y sus luchas, y no solamente el rural bueno, equilibrado, estereotipado, vacío de vivencias y problemas. Por lo que muchas zonas rurales se reproducen y subsisten gracias a su patrimonio y al turismo cultural.
- **La participación activa de una amplia gama de actores locales**, en una lógica inclusiva, como condición por la apropiación local de los proyectos e iniciativas y como factor de promoción de la cohesión social de los territorios rurales

debilitados. Tal participación del reconocimiento de la importancia de la acción autónoma y continuada de las organizaciones de desarrollo local y de la construcción de instrumentos generadores de más colaboración, cooperación y involucramiento en las tomadas de decisión.

- **Combate al despoblamiento de las áreas rurales**, principal factor de desvitalización social, cultural, económica y política y obstáculo para la sustentabilidad y valorización de los recursos y patrimonios locales, a través de programas y medidas de discriminación positiva, que incentiven a la fijación y atracción de población y dinamicen la vida de los territorios, como es la Iniciativa Comunitaria LEADER.
- **Cooperación transfronteriza**, romper con las “fronteras”, al aprovechar la proximidad geográfica, cultural y sus recursos endógenos, como forma de ganar masa crítica, dimensión territorial en el país y en Europa, para acceder a nuevos mercados y sobre todo para transferir experiencias y encontrar soluciones innovadoras para el desarrollo sostenible de sus territorios.

Merece la pena poner de manifiesto que, pese a todos los problemas detectados, en la mayoría de los casos analizados el desarrollo que se ha logrado es favorable. En determinadas ocasiones podría percibirse que el impacto no es totalmente lo que podría esperarse a tenor de la financiación obtenida para la puesta en marcha del proyecto, pero es bastante razonable. Aún queda mucho camino por recorrer, para acercarse lo más posible a ese utópico 100%. Si realmente se llegase a alcanzar esto, podríamos decir entonces que la Iniciativa LEADER y el nuevo modelo de desarrollo puesto en marcha habrían conseguido un éxito total. Pero hasta entonces lo que se puede adelantar son simplemente éxitos parciales y en su mayoría no son aún suficientes para lograr el impulso necesario para mejorar las condiciones socioeconómicas y el desarrollo sostenible de dichos territorios. En la medida que dichos territorios rayanos continúan presentando fuertes e intensos desequilibrios socioeconómicos.

Pero, en zonas rurales detentoras de fuertes restricciones y fragilidades, como es nuestro caso, cualquier proceso de desarrollo será inevitablemente lento y exigirá un esfuerzo continuo. Por tanto, es necesario dinamizar la diversificación de actividades y promover la cooperación transnacional a partir de políticas de desarrollo rural basadas

en la utilización de los medios técnicos y financieros adecuados para inducir el desarrollo. Dichas políticas, de las que IC LEADER es ejemplo, deben enfocarse en las necesidades e iniciativas locales, sobre todo de las pequeñas y medias empresas y privilegiar el potencial endógeno, de forma que se promueva la diversificación de la economía rural, la cual debe basarse mucho más en la revitalización del propio potencial de desarrollo.

En definitiva, LEADER, cuya meta es promover la innovación en las actividades de desarrollo rural, ha brindado a las zonas rurales subvencionables nuevos métodos para concebir y dirigir su desarrollo económico y social. Pudiendo decirse que la IC LEADER II tanto para Portugal como para España, tuvo una gran importancia, tornándose en una referencia necesaria en la definición de toda la estrategia de desarrollo para el mundo rural, representando no sólo una herramienta para el desarrollo, sino también el instrumento privilegiado de una integración europea fundada en la voluntad de los actores locales.

Efectivamente, son varias las lecciones que se pueden obtener de esta investigación. Desde luego, es imprescindible tener muy en cuenta la diversidad territorial de la zona, la presencia del “efecto frontera” y, particularmente, las debilidades del capital endógeno (humano y social) a la hora de diseñar estrategias de desarrollo de carácter transversal por parte de las instituciones (locales, regionales, nacionales y europeas) responsables de las políticas públicas de desarrollo de los territorios transfronterizos estudiados. Se recomienda, aprovechar las oportunidades y puntos fuertes de dichos territorios, como son sus recursos endógenos y su patrimonio natural, paisajístico, histórico, cultural y humano. Estos deben estar en el centro de las políticas públicas de desarrollo, que a su vez deben ser específicas para Terra Fría y para la zona de Aliste, Tábara y Alba, con un contenido transversal y transfronterizo. Es un hecho que la cooperación transfronteriza entre los dos territorios sea, posiblemente, el instrumento central a implementar para facilitar su desarrollo.

Sin duda, que la IC LEADER demostró ser un instrumento esencial para el desarrollo de Terra Fría, Aliste, Tábara y Alba, de ahí que sea indispensable dar continuidad a estas políticas de desarrollo, debiendo aún adaptarse a las necesidades específicas de la zona, teniendo muy en cuenta tanto la diversidad territorial de la zona como el “efecto

frontera” y el incremento de la cooperación transfronteriza como forma de ganar conocimientos, ganar dimensión, observar enfoques, metodologías de sociedades rurales distintas, pero con recursos, potencialidades y problemas similares.

14.3. REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO DEL MUNDO RURAL

A continuación se presentan las recomendaciones que se entienden fundamentales para lograr que las políticas y estrategias dibujadas para el desarrollo rural, posibiliten que la región transfronteriza de Terra Fría y de Aliste, Tábara y Alba, como espacio rural que es, siga existiendo como “rural” y que sus espacios y sus poblaciones puedan tener un futuro sostenible. Antes de enumerarlas, se realiza una breve reflexión acerca del concepto “rural” y del futuro del mundo rural.

A pesar de toda la pluralidad de definiciones de “ser rural”, de toda la diversidad cultural, ambiental y socioeconómica, el rural se consubstancia en la representación del espacio aislado, solitario, arcaico, pleno de paisajes verdes y campestres, que mezclan elementos agrícolas con elementos naturales (Figueiredo, 2011). Es pues a partir de esta representación y de la imagen idílica de lo rural que se plantean nuevas actividades y funciones para el mundo rural. Sus recursos naturales, sus tradiciones, su artesanía, se transforman en nuevos productos para responder a las demandas externas. Sus propios habitantes se transforman en objetos de apreciación y de consumo por los turistas (Figueiredo, 2011). Asimismo, nuevas oportunidades se abren por vía del medio ambiente (parques naturales y espacios protegidos), sobre todo, para actividades relacionadas con el turismo de naturaleza, recreo y salud. Sin duda, tanto en Portugal como en España, a semejanza de Europa, la mayoría de las áreas protegidas se encuentran situadas en regiones rurales, zonas donde la agricultura predomina más que en cualquier otro lugar, y donde los agricultores que permanecen son esencialmente vistos como los “jardineros de la naturaleza” (Oliveira Baptista, 1993, 1996).

En esta perspectiva, se puede afirmar que el mundo rural tiene futuro, que se rompe entre el entrelazar y sobrepasar de todos los recursos endógenos: naturales, patrimoniales y culturales, como son: la actividad agrícola empresarial, los productos biológicos, los nuevos productos turísticos (Turismo en Espacio Rural, el Turismo de

Naturaleza y Aventura, Ecoturismo, Geoturismo, Turismo de Salud y Bienestar, Turismo Histórico y Cultural), las producciones de productos típicos y locales, la diversificación de actividades agrícolas y no agrícolas, traducida en la combinación de actividades industriales, de pequeña dimensión, con actividades agrícolas y/o con actividades turísticas, los recursos forestales y sus diversas utilizaciones.

Lo rural posee nuevos rumbos de futuro y es importante ayudar a concretar y garantizar que este futuro sea sostenible y aporte desarrollo y calidad de vida a los habitantes de los espacios rurales. Pero para lograrlo, es necesario mirar y pensar, con mente abierta y limpia de prejuicios, al mundo rural con sus cambios y sus gentes. Así como lo rural se va reconfigurando, ha llegado el momento de reestructurar los enfoques y las políticas de desarrollo rural y tener muy en cuenta las recomendaciones que se presentan a continuación, con el propósito de aportar un futuro sostenible para el mundo rural y en concreto, para Terra Fría, Aliste, Tábara y Alba.

- De cara al futuro, la región demanda una mayor atención a las necesidades específicas del territorio, a la hora de plantear estrategias de desarrollo de carácter transversal por parte de las instituciones (locales, regionales, nacionales y europeas), responsables de diseñar y ejecutar las políticas públicas de desarrollo en el territorio objeto de esta investigación. Dichas políticas deben responder a los problemas del momento y del lugar, debiendo ahora, privilegiar los recursos endógenos, la diversidad territorial y la cooperación transfronteriza.
- Además, las ayudas o subvenciones deben ser más flexibles, intentando además que se reduzcan los trámites burocráticos y la rigidez de determinadas líneas de subvención (diluir el “efecto frontera”).
- La política para esta región transfronteriza debe apostar en la cooperación entre los dos territorios, rompiendo con las fronteras, al aprovechar la proximidad geográfica como forma de ganar masa crítica, dimensión territorial en el país y en Europa, para acceder a nuevos mercados y sobre todo para transferir experiencias y encontrar soluciones innovadoras.
- Es imprescindible tener muy en cuenta la diversidad territorial de la zona, la vigencia del “efecto frontera” y, sobre todo, las debilidades del capital endógeno

(capital producido por el hombre, capital humano y capital social) en el momento de dibujar las políticas de desarrollo local.

- Se recomienda, no obstante, aprovechar las potencialidades y las oportunidades del territorio, como son: sus recursos endógenos ligados al paisaje, la naturaleza, el patrimonio arquitectónico y cultural y el turismo. Sacar partido de su situación geográfica, transformando esta debilidad en punto fuerte, en lo que respecta a la proximidad estratégica con Europa. Las diversas oportunidades relacionadas con los productos agroalimentarios y las posibilidades que brindan los servicios de proximidad dirigidos a la satisfacción de necesidades de grupos de población (sobre todo de los mayores).
- Respecto a otras medidas de desarrollo, se considera necesario potenciar nuevas actividades económicas alternativas que revaloricen los recursos endógenos, ya que se reconoce que en los últimos años se ha impulsado en demasía el turismo rural en detrimento de otras actividades, como por ejemplo, la transformación de productos agroalimentarios o el impulso de servicios a la población local.
- Las propuestas de desarrollo que la región precisa están relacionadas con los servicios tradicionales, la agroalimentación, el turismo, el medioambiente, las infraestructuras, la formación y los servicios a la población, en definitiva, con la diversificación de las actividades.
- No obstante, entre las medidas específicas se demandan más ayudas económicas para crear nuevas empresas, el apoyo a los jóvenes emprendedores, el diseño de un plan de infraestructuras básicas para mejorar las comunicaciones y el aprovechamiento de los recursos naturales de la zona a través de nuevas industrias agroalimentarias o empresas turísticas más profesionalizadas.
- La cultura empresarial, de cara a la constitución de nuevas empresas, necesita ser estimulada. Es necesario que las instituciones de enseñanza superior introduzcan en sus programas asignaturas o seminarios sobre cultura empresarial. Los estímulos hacia la constitución de nuevas empresas es, además, una de las áreas donde hay un largo camino por recorrer. Para resolver estos retos, las empresas y las organizaciones empresariales deben trabajar de manera más coordinada, entre sí y con otros actores locales, con el fin de aprovechar las ventajas del capital social.

- Asimismo, habría que corregir las deficiencias en la colaboración de las instituciones y la población de cara a promover el desarrollo de la zona. Para ello, sería muy conveniente incrementar el capital social a través de un apoyo más intenso al tejido asociativo.
- Sería altamente recomendable diseñar políticas públicas basadas en el enfoque LEADER y específicas para, el nordeste transmontano, Terra Fría, y para las comarcas transfronterizas de Zamora, Aliste, Tábara y Alba, con un contenido transversal, transfronterizo y con medidas estratégicas complementarias que tuvieran en cuenta acciones concretas que favorecieran la fomentación y valoración de los recursos endógenos, el incremento de la formación del capital humano, la optimización del capital social y la mejora de las infraestructuras viarias de conexión regionales entre las zonas transfronterizas y Europa. Para establecer las medidas sería necesario, no obstante, dibujar un proceso de participación social e institucional de carácter multisectorial que englobara las opiniones de los actores locales más relevantes.
- Y para lograr el proceso planteado en el punto anterior, sería esencial contar también con la participación y la implicación directa de los profesionales y técnicos que tienen como principal tarea la promoción y dinamización del territorio, durante la elaboración del programa de desarrollo y también durante su gestión.

14.4. APORTACIONES METODOLÓGICAS DE LA TESIS Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Sin duda, que se puede concluir que la metodología utilizada en esta tesis doctoral ha demostrado la validez y consistencia de las hipótesis de partida que se planteaban al inicio de la investigación, al mismo tiempo que ha permitido estudiar las políticas de desarrollo rural promovidas desde el ámbito europeo, concretamente la Iniciativa Comunitaria LEADER en su segunda fase, en la región transfronteriza de Bragança (Portugal) y Zamora (España) y conocer el impacto y los resultados que dicha iniciativa ha obtenido en su desarrollo y la eficacia de dichas iniciativas de desarrollo rural, que, bien gestionadas, se han mostrado capaces de dinamizar el desarrollo y la cohesión territorial. Se ha logrado además, ofrecer el diagnóstico socioeconómico del territorio y las estrategias y acciones que se “supone” viabilizan el desarrollo sostenible de dicha

región transfronteriza. En la misma medida, se espera haber contribuido, a través de este caso de estudio, en el debate sobre el desarrollo territorial y de dichas políticas, conduciendo a los territorios y las respectivas economías a situaciones de un mayor dinamismo, equidad y cohesión territorial.

Asimismo, la importancia y la originalidad de esta investigación se encuentran en el hecho de que los elementos que se han señalado como esenciales para estudiar las acciones, desde el punto de vista de la innovación, nos servirán para determinar la dinámica de desarrollo de las zonas de estudio. Añadidos a la elaboración del diagnóstico de desarrollo económico y social de los territorios que constituyen nuestro análisis, a partir del resultado de la ponderación de un conjunto de variables empleadas en el diseño del Índice de Desarrollo Económico y Social (IDES) y del análisis de los datos cuantitativos de los proyectos innovadores, han permitido construir y ofrecer gráficos del nivel de desarrollo de cada una de las comarcas/concejos de España y Portugal.

Terminada esta tesis doctoral, muchas han sido las vertientes que hubiera sido interesante tratar, pero por diversas cuestiones no ha sido posible hacerlo. Por poner un ejemplo, la aplicación y construcción del Índice de Desarrollo Económico y Social (IDES) para las comarcas y concejos de la zona de estudio se ha elaborado solamente con datos de 2001, derivado del hecho de que aún no están publicados los datos de los Censos de 2011, tanto para la zona portuguesa como para la española. Sin duda, sería particularmente interesante construir el IDES para 2001 y 2011 de manera que pudiéramos comparar la evolución producida. No obstante, lo más importante es que este trabajo no es un punto final sino que es probablemente un punto de partida a nuevas investigaciones y nuevas aportaciones, que puedan contribuir para el debate y para el desarrollo efectivo del mundo rural.

De esta forma, el mundo de la investigación se presenta como una puerta abierta a las competencias adquiridas con este doctorado, por lo que se pretende dar continuidad a la investigación planteada, seguir estudiando temáticas relacionadas con el mundo rural y con el desarrollo, a través tanto de la realización de ponencias a presentar en congresos internacionales dedicados a estas temáticas como, siempre que sea posible, participar en estudios de diagnóstico y de concesión de propuestas estratégicas que

sirvan de base al diseño e implementación de las políticas de desarrollo local, regional, nacional y europeo.

Se pretende, por tanto, durante este año civil participar y presentar una comunicación en el 18º congreso de la Asociación Portuguesa para el Desarrollo Regional (APDR) acerca de la innovación y de las dinámicas regionales, así como participar en la 38ª Reunión de Estudios Regionales de la Asociación Española de la Ciencia Regional (AEER), en su congreso internacional, con una ponencia sobre los cambios en el desarrollo regional en el escenario actual de austeridad y competitividad. Además se pretende colaborar en el grupo de trabajo de las Agendas Estratégicas del Eje Atlántico para la macro región Sudoeste Europeo (NUT Alto Tras-os-Montes, Orense y Zamora), con la finalidad de elaborar su programa de acción, planteándose las estrategias y los objetivos para el desarrollo de dicha región, en el horizonte temporal 2014-2020.

Se ambiciona también investigar en áreas relacionadas con el desarrollo regional e interrelacionadas con las problemáticas de la salud y/o de la seguridad social, acoplando las áreas donde se poseen referencias y experiencias profesionales con la temática de la investigación realizada.

No obstante, siempre se está a disposición de enfrentarse a otros retos y nuevos rumbos que se presenten en el futuro, con la aspiración de contribuir por vía de la investigación a un desarrollo sostenible del mundo rural y de las generaciones actuales y venideras.

BIBLIOGRAFÍA⁴⁰

- ADECOCIR (2001). *Ruta de las Fortificaciones de Frontera: Ciudad Rodrigo - San Felices de los Gallegos - Aldea del Obispo - Almeida*.
- ALBERT, P. C. Y MUÑOZ (1996). "Productos Típicos, Territorio y Competitividad". *Agricultura y Sociedad*, nº 80-81, pp. 57-82.
- ALLENDE, J. (1987). *Desarrollo local y reestructuración urbano-regional. Estudios Territoriales*, nº 25, pp. 79-97. Instituto del Territorio y Urbanismo, MOPU. Madrid.
- ALONSO SANTOS, J. L. (1994). "Las estructuras productivas de la industria agroalimentaria en Salamanca-Jubado". *Salamanca Revista de Estudios*, nº 38. Salamanca.
- APARICI CASTILLO, A. (1992). "Ecodesarrollo rural y cambio social". En IV Congreso Nacional de Sociología. Madrid.
- BALDWIN, R. E. (1972). *Crecimiento e Desenvolvimento Económico*. São Paulo: Pioneira.
- BANCO MUNDIAL (varios años). Varias publicaciones. Madrid.
- BANCO MUNDIAL (1999). *Informe del banco Mundial sobre el Estado del Mundo 1998 - 1999*. Washington D. C.
- BANCO MUNDIAL (2000). *En el Umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.
- BARBERÁ, E. (2004). "Diversidad de género, igualdad de oportunidades y entornos laborales". *CIRIEC, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 50, pp. 37-53.
- BARBIER, E.B., MARKANDYA, A. Y PEARCE, D.W. (1990). "Environmental Sustainability and Cost-Benefit Analysis", en *Environment and Planning A*, Vol. 22, pp. 1259-1266.

⁴⁰ Aquí se incluyen no solamente las referencias que aparecen en el texto, sino todas las que se han consultado para realizar la investigación.

- BARRIO ALISTE, J. M., LÓPEZ PASTOR, A. Y MARTÍN, E. (2001). "Programas de desarrollo, actividades innovadoras y empleo. Lecciones, estrategias y recomendaciones para el desarrollo rural de Castilla y León", *Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León*, nº 4, pp. 9-117. Consejo Económico y Social de Castilla y León.
- BARRIO ALISTE, J. M., LÓPEZ PASTOR, A. T., REDOLI, D. Y BARBERO, A. (2003). *La emancipación de los jóvenes en Castilla y León*. Consejo Económico y Social de Castilla y León. Valladolid.
- BARRIO ALISTE, J. M., MATOS, A. Y CABALLERO, A. (COORD.) (2006). *Beira Interior Norte. Provincia de Salamanca. Valorar la historia y conquistar el futuro*. Diputación de Salamanca. Salamanca.
- BARRIO ALISTE, J. M., CRISTOVÃO, A., BAPTISTA, E. Y CABALLERO, A. (COORD.) (2007). *Frontera y Desarrollo: Estudio del espacio de frontera Salamanca, Tras-os-Montes y Alto Duero*. Diputación de Salamanca. Salamanca.
- BEJARANO, J. (1998). "El concepto de lo rural: ¿qué hay de nuevo?" *Revista Nacional de Agricultura*, 922-923, 9-14. Santafé de Bogotá.
- BELTRÁN, C. (1991). "Una iniciativa para el desarrollo rural: LEADER", en *Revista de Estudios Agro – Sociales*, nº 158, pp. 189-196.
- BERENGUER, G., CERVER, E., DE LA TORRE, A. Y TORCAL, R. (2004). "El estilo directivo de las mujeres y su influencia sobre la gestión del equipo de trabajo en las cooperativas valencianas". *CIRIEC-España*, nº 50, pp. 123-149.
- BESSA, D. (2003). *PRASD: Programa de Recuperação de Áreas e Sectores Deprimidos - Relatório Intermédio*. S.l.: s.e.
- BUARQUE, S. (1999). *Desarrollo sostenible. Metodología de planeamiento do desarrollo local e municipal sostenible*. IICA. Brasil
- CABERO DIÉGUEZ, V. (1996). "El espacio fronterizo de Salamanca con Portugal", en *Raya-Raia. Revista hispanoportuguesa de desarrollo transfronterizo*, nº 0. Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Extremadura. Cáceres.

- CABERO DIÉGUEZ, V. (coord.) (1998). *Salamanca en el Umbral del siglo XXI en el marco de la Unión europea. Estudios y debates para el desarrollo en la provincia de Salamanca*, Grupo Parlamentario de los Socialistas Europeos. Salamanca.
- CABERO DIÉGUEZ, V. (2002). *Iberismo y cooperación: pasado, presente y futuro de la Península Ibérica*. Salamanca: Universidad Salamanca.
- CABERO DIÉGUEZ, V. Y PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (1987). "El sector fronterizo de Salamanca y Zamora con Portugal. Tradición y modernización". *Encuentros/Encontros de Ajuda Olivenza, 18 a 20 de octubre de 1985. Actas Ponencias y Comunicaciones*. Servicio de publicaciones de la Diputación Provincial de Badajoz. Badajoz.
- CABERO DIÉGUEZ, V., SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, J. L., ALONSO SANTOS, J. L. Y PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (1995). "Salamanca. La situación actual y el futuro". *Salamanca y sus comarcas*. Agedime y Publicaciones regionales, El Adelanto. Salamanca.
- CAMARERO, L.A. (1991). "Tendencias recientes y evolución de la población rural en Europa", en *Política y Sociedad*, MAPA nº 8, pp. 13-24. Madrid: UCM.
- CAMARERO, L.A. (1993). *Del éxodo rural y éxodo urbano: ocaso y renacimiento de los asentamientos rurales en España*. MAPA nº 81. Madrid.
- CAMARERO, L.A. (1996). "El mundo rural en la era del ciberespacio: apuntes de sociología rural", en GARCÍA DE LEÓN, M. A., *El campo y la ciudad*, pp.125-151. MAPA. Madrid.
- CAMERON, R. (1998). *Historia Económica Mundial*. Ed. Alianza Universidad Textos. Madrid.
- CAMPAGNE, P. (1994). *Análisis del impacto del proyecto de desarrollo*. Centro de Animación LEADER. AEIDL.
- CARAÇA, J.M.G. (1993). *Do Saber ao fazer: Porque Organizar a ciência*. Lisboa: Gradiva.
- CARRERA HERNÁNDEZ, J. (comp.) (2000). *Cooperación transfronteriza: Castilla y León y Portugal*. Tecnos. Madrid. CCDR-Norte (2005a). *Documentação específica de preparação do Norte 2015*. <http://www.ccr-norte.pt/regnorte/doc2015.php>

- CARRERA HERNÁNDEZ, J. (comp.) (2005). *Plano regional de ordenamento do território de Trás-os-Montes e Alto Douro: Estruturas e dinâmicas produtivas de base territorial* (ver el trabajo completo en: <www.prot-tmad.org> (en línea)).
- CAVACO, C. (2004). “Desafios e desenvolvimento rural: notas de leitura”. Lisboa, 14p. *Separata de: Finisterra, Revista Portuguesa de Geografia. Vol. XXXIX – 78.* Lisboa.
- CAVACO, C. (2005). “As paisagens rurais: do ‘Determinismo Natural’ ao ‘Determinismo Político’?” *Finisterra, Revista Portuguesa de Geografia. Vol. XL-79,* Lisboa.
- CAZORLA, A. ET AL. (1994). *Experiencias de desarrollo rural en una Iniciativa LEADER.* Dirección General de Agricultura y Alimentación. Comunidad de Madrid.
- CEA D’ANCONA, M. A. (2001). *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social.* Madrid, Síntesis, pp.92.
- CEPEDA, F. (2005). *Terra Fria Transmontana - Desenvolver é preciso.* Câmara de Bragança. Bragança
- CEPEDA, F. Y J. FIGUEIRA (2000). “Avaliação do nível de desenvolvimento das NUT’s III da região norte de Portugal e Províncias de Castilla y León através do indicador sintético de distância_P2”. *Actas do VII Encontro Nacional da APDR.* Ponta Delgada.
- CEÑA DELGADO, F. (1992). “Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias”. *Revista de Estudios Agrosociales,* nº 162, pp. 12-35. MAPA. Madrid
- CEÑA DELGADO, F. (1995). “Planteamientos económicos del desarrollo rural: una perspectiva histórica”, en *Revista de Estudios Agrosociales,* nº 169, pp. 11-52. MAPA. Madrid.
- CEÑA, F. (1993). “El desarrollo rural en sentido amplio”, en *El Desarrollo Rural Andaluz a las Puertas del siglo XXI. Congresos y Jornadas* nº 32. Andalucía, España.
- CENEAM (1993). “30 reflexiones sobre educación ambiental”. Artículos publicados en la *Carpeta Informativa del CENEAM 1993-1999.* Madrid. Ministerio de Medio Ambiente.
- CHESNAIS, F. (2003). “Sistemas de innovación y política tecnológica”. *Trabajo y Sociedad,* CEIL-PIETTE, Buenos Aires, p. 334.

- COBO MAYORAL, R. (1999). "La reforma de los fondos estructurales: implicación para el período 2000-2006". *Revista de Economía y Finanzas de Castilla y León* nº 4.
- COMISIÓN EUROPEA (1988). *El futuro del Mundo Rural. Comunicación de la Comisión al parlamento Europeo*. COM (7957). Luxemburgo: servicio de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (1990). "La comunidad Europea y sus vecinos del Este". *Europa en Movimiento*. Dirección General del sector audiovisual, información, comunicación y cultura. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1991). "Al servicio de las regiones". *Europa en Movimiento*. Dirección General del sector audiovisual, información, comunicación y cultura. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1992). "El futuro de del Mundo Rural". *Europa en Movimiento*. Dirección General del sector audiovisual, información, comunicación y cultura. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1992). "La ampliación de la unión Europea". *Europa en Movimiento*. Dirección General del sector audiovisual, información, comunicación y cultura. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1992). "La Ayuda a las regiones de Europa". *Europa en Movimiento*. Dirección General del sector audiovisual, información, comunicación y cultura. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1993). "Nuestro Futuro Agrario". *Europa en Movimiento*. Dirección General del sector audiovisual, información, comunicación y cultura. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1993). *El futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos Estructurales*. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea. Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1993). *Fondos Estructurales Comunitarios 1994-1999*. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea. Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1995). "O Papel da União Europeia em Matéria de Turismo". *O Livro Verde da Comissão*. COM (95) final, Bruxelas.

- COMISIÓN EUROPEA (1995). *El Libro Verde de la Innovación*. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1996). "Evolución de la Política Agrícola Común". *Europa en movimiento*. Dirección General del sector audiovisual, información, comunicación y cultura. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1998). *Aprobación de la concesión de ayuda del FEOGA-O, del FEDER y del FSE, para subvención global, al amparo de la Iniciativa Comunitaria Leader II*. Unión Europea. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1998). *Agenda 2000. Exposición de Motivos. Síntesis normativa*. Unión Europea. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1998). *Conclusões e Recomendações do Grupo de Alto Nível (G.A.N.) sobre Turismo e Emprego*. Bruxelas.
- COMISIÓN EUROPEA (1998). *Guía de medidas innovadoras de desarrollo regional*. Art. 10. FEDER. Bruselas.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISSIÓN EUROPEA (1988). *El futuro del Mundo Europeo*. COM (88) 501. Bruselas.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISSIÓN EUROPEA (1996). *Integrar la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias*. COM (96) 67. Bruselas.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISSIÓN EUROPEA (2000). *Hacia una estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre las mujeres y los hombres (2001-2005)*. COM (2000) 355. Bruselas.
- COMUNIDAD EUROPEA (1999). *El Plan Mansholt*. Prensa e Información. Bruselas.
- CORDEIRO, R. C. (1997). *Da riqueza das nações à ciência das riquezas*. São Paulo: Loyola.
- CORTÉS GONZÁLEZ, C. Y CABALLERO ARENCIBIA, A. (2006). *La cooperación transfronteriza entre el Organismo Autónomo de Empleo y Desarrollo Rural de la Diputación de Salamanca, la Beira Interior Norte y el Duero Superior*. Diputación de Salamanca.

- CRISTOVÃO, A. (1998). "Em Busca da Esmeralda Perdida? Contributo para Reflexão sobre o Mundo rural Português". Comunicação ao Seminário sobre Agricultura e Desenvolvimento Rural, promovido pela Comissão de Agricultura. Vila Real, UTAD.
- CRISTOVÃO, A. (2002). "Mundo rural: entre as representações dos urbanos e os benefícios reais para os rurais". Artigo publicado no livro de Reidl, M., J. A. Almeida e A. L. Barbosa (2002). *Turismo Rural: Tendências e Sustentabilidade*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, pp. 81-116.
- CRISTÓVÃO, A. E TIBÉRIO, M. L (1992). "Valorização dos recursos Naturais de Qualidade do Barroso: Elementos para uma Estratégia de Desenvolvimento Endógeno". *A Rede para o Desenvolvimento Local*, nº 9/10, pp. 24-29.
- CRISTÓVÃO, A., CABERO DIEGUEZ, V. Y BAPTISTA, A. (coord.) (2005). *Dinâmicas Organizacionais e Desenvolvimento Local no Douro-Duero*. Vila Real: Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro e Universidade de Salamanca.
- CRISTÓVÃO, A., TIBÉRIO, M. L., Y CABERO DIEGUEZ, V. (coord.) (2005). *Microproduções Agrícolas e Desenvolvimento Local no Douro-Duero*. Vila Real: Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro e Universidade de Salamanca.
- CUADRADO ROURA, J.R. y TIO SALAREGUI, C. (coord.) (1992). *El desarrollo del mundo rural en España*. Informe preliminar. IRYDA. Madrid.
- DALY, H. (1997). "Criterios operativos para el desarrollo sostenible". En DALY, H. Y SCHUTZE, C. *Crisis ecológica y sociedad*. Valencia: Ed. Germania.
- DALY, H., Y FARLEY, J. (2004). *Ecological Economics: Principles and Applications*. Island Press. Washington DC.
- DE LOS RÍOS RODICIO, A., ORGADO CANÍBAL, O. Y PRADA MORAGA, M. (1989). "La zona fronteriza hispano-portuguesa de Castilla y León y el Mercado Único Europeo". *Actas. Comunicaciones presentadas a la XV Reunión de Estudios Regionales. Congreso de la Asociación Española de Ciencia Regional*. Asociación Española de Ciencia Regional. Murcia.

- DE SOUZA SANTOS, B. (2003). *La caída del ángel novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Bogotá: ILSA-Universidad Nacional de Colombia.
- DINIZ, F. (1995). *Desenvolvimento Rural, Que Perspectivas - O Caso das NUTS Alto Trás-os-Montes e Douro*. Dissertação de Doutoramento. Vila Real: Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.
- DINIZ, F. Y NOGUEIRA, F. (2000). "Inovações do investimento em regiões periféricas – do LEADER I ao LEADER II nos Açores e na Madeira". *Actas do VII Encontro Nacional da APDR*. Ponta Delgada. Portugal
- DINIZ, F. y otros (2004). *The Role of Small and Medium-Sized Towns in Rural Development (MARKETOWNS)*, projecto de investigação financiado pelo Fifth Framework Programme of the European Commission.
- DINIS, I.R. (1995). *Os Produtos Tradicionais de Qualidade e o Desenvolvimento Rural: A Denominação de Origem "Queijo Serra da Estrela"*. Tese de Mestrado em Economia Agrária e Sociologia Rural. Lisboa: UTL-ISA.
- DIPUTACIÓN DE SALAMANCA (1998). *Guía de Recursos Sociales de la provincia de Salamanca*. Salamanca.
- DIPUTACIÓN DE SALAMANCA (2004). *Directorio Transfronterizo para la Interacción Social*. Salamanca.
- DIPUTACIÓN DE SALAMANCA (2006). *Beira Interior Norte. Provincia de Salamanca. Valorar la historia y conquistar el futuro*. Salamanca.
- DIPUTACIÓN DE SALAMANCA Y DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA E HISTORIA DE LA UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (1994). *Cooperación entre la región centro (Portugal) y las comunidades autónomas de Castilla y León y Extremadura (España). Contribución para la definición de una estrategia de intervención y la promoción de iniciativas comunes*. Kadmos. Salamanca.
- DOCUMENTO 7957/88 COMISSION EUROPEA (1988). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre El Futuro del Mundo rural*. Unión Europea. Bruselas.

- DRUCKER, P. (1985). *Innovation and Entrepreneurship*. New York: Harper and Row.
- ENTRENA DURÁN, F. (1992). "Cambios en la concepción y en la organización del espacio rural", en *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 34.
- ESPAÑOL, I. (1996). "Un modelo de paisaje para el área de montaña", en LÓPEZ PASTOR, A.T. (Coord.): *Paisaje y desarrollo integral en Áreas de Montaña*. VII Jornadas sobre el paisaje. Madrid: MIMAM.
- ESPARCIA PÉREZ, J. (2004). "Las Políticas de desarrollo rural: Evaluación de resultados y debate en torno a sus orientaciones futuras" en *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*. Serie Estudios. MAPA.
- ESPARCIA, J. Y NOGUEIRA, J. (2000). "Y llegó la hora de los territorios y el desarrollo rural" en Ramos, E. (ed.) *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. MAPA, Madrid.
- ESPARCIA, J. Y NOGUEIRA, J. (2000). "Fundamentos teóricos para un análisis efectivo de las políticas públicas". *Cuadernos de Geografía*, nº 67, pp.103-118.
- ESPARCIA, J., NOGUEIRA, J. Y PITARCH, M.D. (2000). *LEADER en España: desarrollo rural, poder, legitimación, aprendizaje y nuevas estructuras*. Document d'Anàlisi Geogràfica, 37:95-113.
- ESPARCIA, J., NOGUEIRA, J. Y BUCIEGA, A. (2001). *Agrupaciones locales para el desarrollo rural integrado en España. Guía de recomendaciones prácticas*. Departamento de Geografía de la Universidad de Valencia y UNDERVAL (Unidad de Desarrollo Rural y Evaluación de Políticas Públicas). Valencia.
- ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (1988). *Desarrollo Rural Integrado*. Serie de estudios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). Madrid.
- ETXEZARRETA ZUBIZARRETA, M. (1990). "El desarrollo Rural: una aproximación a los planteamientos actuales". Jornadas de la Plataforma Rural. Mimeo. Madrid.
- ETXEZARRETA, M. (1995). *La agricultura familiar ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*. Madrid, Ministerio Agricultura: Serie Estudios.
- FARRELL, G. Y THIRION, S. (2001). "La competitividad de los territorios rurales a escala global". *Innovación en el medio rural. Cuaderno de la Innovación*, nº 6, fascículo 5. Observatorio Europeo LEADER.

- FERNÁNDEZ, A. (1995). "Las posibilidades de integrar las políticas agrarias en las políticas de desarrollo rural: el caso de la UE". En CADENAS, A. (ed.), *Agricultura y desarrollo sostenible*. Madrid. Serie de estudios nº 97. MAPA.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, M.A., GARCÍA, M.D., RAMOS, A., FUENTES, V. Y ASENSIO MUÑOZ, I. (1992). *Resolución de problemas de estadística aplicada a las ciencias sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.
- FERNÁNDEZ, J. L. Y SALVADOR, C. (2002). "Integración económica y efecto frontera en la Península Ibérica". *Revista ICE*, número 796, pp. 121-129.
- FIGUEIREDO, A. (Coord.) y otros (1998). *Estudo Estratégico para o Desenvolvimento de Trás-os-Montes e Alto Douro - Dezembro de 1997*. Alfândega da Fé: Associação de Municípios de Trás-os-Montes e Alto Douro.
- FIGUEIREDO, E. (2011). "Entre a McRuralização e o Esquecimento: Que futuro para o mundo rural português?" Silva, V.A.; Carmo, R. M. e Rodrigues, J. (Org.) *Mundo Rural: Mito ou Realidade*, S. Paulo, Annablume.
- FÓRUM DE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO (2000). *Relatórios dos vários estudos*. Vila Real: Spidouro/ Nerba.
- FONDOS ESTRUCTURALES COMUNITARIOS (1994). *Guía de las Iniciativas comunitarias 1994-1999*. 1ª Edición. Comisión Europea.
- FONSECA, P. A. L. (2002). "Índices de Desenvolvimento Concelhio", *Revista de Estatística*, 2º Quadrimestre de 2002, INE, Lisboa.
- FRAGATA, A. Y SOUSA, F. (1995). "Práticas dos Criadores de Bovinos Mirandeses e Melhoramento da Raça". *Revista de Ciências Agrárias*, Vol. XVIII, N.º 3, pp. 5-9.
- FRAILE, E. G. Y MAYA FRADES, V. (2006). *Técnica de investigación social*. (CISE) Ciencias de la Seguridad Universidad de Salamanca.
- FRANCO, A. (2000). "Porque precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável?" *Revista Século XXI*, Brasília.
- GARCÍA BARTOLOMÉ, J.M. (1991). "Sobre el concepto de ruralidad: crisis y renacimiento rural", *Política y Sociedad* nº 8, Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM.

- GARCÍA BARTOLOMÉ, J.M. (1994). "Una visión del desarrollo a través de las publicaciones del MAPA (1960-1995). *Rev. Agro-Sociales*, nº 169, 3/1994.
- GARCÍA BARTOLOMÉ, J. M. (1997). "La juventud rural española: entre la inercia y el cambio", en Gómez Benito, C. y González Rodríguez, J. J.: *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*. MAPA, CIS. Madrid.
- GARCÍA BARTOLOMÉ, J.M. (2004): "Mujeres en la agricultura y en la sociedad rural" en MOLINERO HERNANDO, F., MAYORAL MOLINÉ, R., GARCÍA BARTOLOMÉ, J.M. y GARCÍA FERNÁNDEZ, G. (Coords.): *Atlas de la España rural*, Madrid, MAPA, págs. 146-158.
- GARCIA, D. Y SIMÓN, X. F. (2001). "Evaluación económica de los productos de calidad de Galicia". *Actas del IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales (CD-ROM)*, Santiago de Compostela, AEEA/SPER.
- GARCÍA SANZ, B. (1994). "Nuevas claves para entender la recuperación de la sociedad rural". *Rev. Papeles de Economía Española*, 60/61.
- GARCÍA SANZ, B. (1996). *La Sociedad rural ante el Siglo XXI*. Serie Estudios. Secretaria General Técnica: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- GARCÍA SANZ, B. (1998). *Envejecimiento en el mundo rural: problemas y soluciones*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. Madrid.
- GARCÍA SANZ, B. (2000). *La sociedad rural de Castilla y León en el siglo XXI*. Junta de Castilla y León. Valladolid.
- GARRIDO, F. (2005) "Una década de programas Leader en las zonas rurales". *Agricultura familiar en España*, pp.66-73.
- GEOIDEIA (2000). *Estudo de avaliação contínua do PIC LEADER II*. DGDRural.
- GONÇALVES, D. (1990). " O uso do solo e a construção de paisagens rurais, o caso do interior de Trás-os-Montes". *1ª Jornadas sobre o Mundo Rural*. IPB. Bragança.
- GONZÁLEZ CANALES, F. (2005) "El enfoque Leader en la nueva política de desarrollo rural de la Unión Europea". *Agricultura Familiar en España*, pp. 9-10.
- HAMEL, G. Y PRAHALAD, C. K. (1996). *Competindo pelo futuro*. Rio de Janeiro: Campus.

- HERVIEU, B. (1994). *Territorios rurales: del desarrollo a la integración, Territorios de Europa*. Vol. II, pp.13-28, Valladolid: Junta de Castilla y León.
- HERVIEU, B. (1995). "El espacio rural europeo entre la ruptura y el desarrollo". En *hacia un nuevo sistema rural*, MAPA, Serie Estudios nº 99.
- HERVIEU, B. (1996). *Los campos del Futuro*. Madrid, Serie Estudios nº 118, MAPA.
- HERVIEU, B. (1997). "Agricultura y desarrollo rural: la necesaria convergencia", Comunicación en el *Seminario del Observatorio Europeo Leader*, en 11 a 15 de Junio de 1997, en Kinsale, Irlanda.
- INICIATIVA COMUNITARIA LEADER II (1994). *Programa de Desarrollo Rural*. España. Madrid, Octubre de 1994.
- IUCN/UNEP/WWF (1980). *World Conservation Strategy*. Gland, Switzerland & Nairobi, Kenya: IUCN/UNEP/WWF – United Nations Environ. Prog. / World Wildlife Fund.
- JORDA BORREL, R. (1991). "La nueva política de desarrollo rural: interrelación entre lo local y las pequeñas empresas", en *Revista de Estudios Regionales*, nº 29.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2003). Anuario Estadístico de Castilla y León.
- LANGREO, A. Y BENITO, I. (2005). "La mujer en la agricultura y en el medio rural". *Agricultura familiar en España*, pp.104-128.
- LARCHER, L. G. (2001). *Dolphin Project. Link Between OLPs and Rural Development (Review Report Portugal)*. Oeiras: INIA.
- LÁZARO ARAÚJO, L. Y MOLINA IBAÑEZ, M. (1986). *El espacio en la Comunidad Económica europea. La Política regional*. Trivium, S.A.
- LEADER MAGAZINE. Nº 13. Especial Conferencia de Cork. (Invierno 1996.1997).
- LIBRO BLANCO DE LA EDUCACIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA (1999). Obtenido en mayo de 2009, de <http://www.oei.es/salactsi/blanco.pdf>
- LÓPEZ PASTOR, A. T. (1999). *Metodología de evaluación de programas de desarrollo rural: La iniciativa LEADER en Castilla y León*. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca.

- LOPES, R. (1998). *A cidade intencional: Planeamento estratégico de cidades*. MAUAD Consultoria e Planeamento Editorial, Ltda. Rio de Janeiro.
- LOWE, P. H., MURDOCH, J. Y WARD, N. (1997). "Redes en el desarrollo rural: más allá de los modelos exógenos y endógenos", in *Agricultura y Sociedad* nº 82, pp.13-43. Madrid, MAPA.
- MAPA (1992). "El futuro del mundo rural". Documento 7.957/88, *Comunicación de la Comisión de la CEE al Consejo y al Parlamento (agosto 1988)*, MAPA, Madrid.
- MAPA (1994). *Programa de Desarrollo Rural. España. Iniciativa Comunitaria LEADER II*. Secretaría General de estructuras Agrarias, MAPA. Madrid.
- MARQUES, A. Y ABRUNHOSA, A. (2005). *Do modelo linear de inovação à abordagem sistémica: aspectos teóricos e de política económica*. Secção de Textos da FEUC. Coimbra.
- MÁRQUEZ FERNÁNDEZ, D. (2002). "Bases metodológicas del desarrollo rural" (Coordinadora): *Nuevos Horizontes en el desarrollo rural*. Universidad Internacional de Andalucía. Ed. AKAL 2002. Madrid
- MARTÍNEZ, A., VELA, M. J., PÉREZ, M. Y DE LUIS, P. (2007): "Flexibilidad e Innovación: El Efecto Moderador de la Cooperación". *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, nº 16, págs. 69-88.
- MASOT, A. (1996). "Una política agroalimentaria y rural para una Europa del bienestar", *Revista Española de Economía Agraria*, nº 783.
- MAYA FRADES, A. (2008): *El desarrollo rural como estrategia territorial: las perspectivas de los espacios rurales en Castilla y León*. León, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de León.
- MAYA FRADES, A., HIDALGO GONZÁLEZ, C., SÁNCHEZ MUÑOZ, M.J., Y CORTIZO ÁLVAREZ, J. (2006). "Implicaciones territoriales y socioeconómicas del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en la provincia de León", en *Las agriculturas españolas y la Política Agraria Comunitaria: veinte años después* (Araque, E.; Gallego, V. J.; Sánchez, J. D. y Valle, B. eds.). Jaén, Universidad Internacional de Andalucía "Antonio Machado"/AGE, 873-888.

- MAYA FRADES, A. Y HIDALGO GONZÁLEZ, C. (2009). "Nuevas funciones y desarrollos de los territorios rurales europeos: su necesaria adaptación a métodos de producción duraderos y sostenibles". *Boletín de la A.G.E*, nº 49.
- MAYA FRADES, V. (2006). "La educación de las mujeres en el medio rural". In *Mujeres rurales: estudios multidisciplinares de género*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca. Obtenido el 20 de octubre de 2011 (<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2376713>).
- MAYA FRADES, V. (2006). "Señas de identidad de la mujer rural". In: *Mujeres Rurales. Estudios Multidisciplinares de género*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- MCKEY, J. (1992). "El modelo de desarrollo" en *Revista Documentación Social*, nº 51 y 89, Madrid, Cáritas.
- MEADOWS, D. H. et al. (1972). *The limits to growth*. Nova Iorque: Universe Books.
- MEIER, G.M. Y BALDWIN, R.E. (1972). *Desarrollo Económico*. Madrid.
- MELLA, J. M. y HEREDERO, M. I. (1991). "La región fronteriza de Castilla y León con Portugal: situaciones y perspectivas". *Estudios Territoriales*, nº 35. Madrid.
- MÉNDEZ, R. (1996). *Organización industrial y territorio*. Síntesis, Madrid.
- MÉNDEZ, R. (2000). "Procesos de Innovación en el territorio: los medios innovadores", en ALONSO, J. L., Y MÉNDEZ, R. (coord.): *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*. Biblioteca Civitas Economía y Empresa, Colección Economía, Madrid, pp. 24-59.
- MÉNDEZ, R. (2002): "Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes". *Revista EURE*, Santiago de Chile, vol. XXVIII, nº 84, pp. 63-83.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (1994). *Iniciativa Comunitaria LEADER II 1994-1999*. Secretaría General de estructuras agrarias. Normativa de aplicación, procedimientos y modelos de solicitudes. Madrid.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2003). *Libro Blanco de la Agricultura y Desarrollo Rural*. Edit. Mundi-Prensa.

- MIRANDA VELOSO, C. M. F., BARRIO ALISTE, J.M. Y FERNANDES, P. O. (2012). “La incidencia de la innovación en las políticas de desarrollo rural en la región transfronteriza de Bragança y Zamora”. Actas del XVI Congreso Internacional de Investigación en Ciencias Administrativas: *Retos de las Ciencias Administrativas desde las economías emergentes: Evolución de sociedades*. Monterrey. México
- MONNET, J. (1950). *Declaración del nueve de mayo*. Bruselas.
- MOREIRA, B. M. (2011). “Inovação e Empreendedorismo em Zonas Desfavorecidas”. Artigo publicado no livro de Figueiredo, et al. (2011). *Rural Plural: olhar o presente, imaginar o futuro*. Edição: 100LUZ, Castro Verde – Alentejo.
- MORENO, L. (2002). *Desenvolvimento Local em Medio Rural: Caminho e Caminhantes*. Tese de Doutoramento. Universidade de Lisboa. Lisboa.
- MORENO, L. (Coord.) (2003). *Guia das Organizações e Iniciativas de Desenvolvimento Local*. Lisboa: ANIMAR.
- MOSCA, J. Y RAMOS, E. (1994). “Algunas reflexiones sobre el desarrollo rural”, *Revista de Estudios regionales* nº 38. Madrid: M.O.P.U..
- MUÑOZ, A.C. Y ALBERT, P.C. (2001). “Productos Típicos y Denominaciones: de la Tutela a la Divergencia”. Actas do IV Colóquio Hispano-Português de *Estudos Rurais* (CD-ROM), Santiago de Compostela, AEEA/SPER.
- NIETO MASOT, A. (2007). *El desarrollo rural en Extremadura: las políticas europeas y el impacto de los programas LEADER y PRODER*. Tesis Doctoral. Universidad Extremadura. Cáceres.
- NOGUEIRAS MASCAREÑAS, L. M. (1996). *La práctica y la teoría del desarrollo comunitario: Descripción de un modelo*. Madrid: Narcea, S.A. Ediciones.
- OCDE (1986). *Rural Public Management*. Washington.
- OCDE (1988). *New Trends in Rural Policy-making*. Paris.
- OCDE (1990). *La cooperación institucional para el desarrollo rural*. Madrid, MOPU, Instituto del Territorio y Urbanismo.

OCDE (1993). *Quel Avenir Pour les Campagnes? Une Politique de Développement Rural*. Paris.

OCDE (1996). *Territorial indicators of employment; Focusing on rural development*. Paris.

OLIVEIRA, G. B. (2002). "Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento". *Revista FAE*. Curitiba.

PAVÓN, J. Y HIDALGO, A. (1997). *Gestión e Innovación: un enfoque estratégico*. Madrid: Pirámide. 236 pp.

PEARCE, D.W., MARKANDYA, A. Y BARBIER, E.B (1989). *Blueprint for a Green Economy*. Earth Publications Ltd. London.

PÉREZ, J.E. (2000). "The LEADER Programme and the Rise of Rural Development in Spain". *Sociologia Ruralis*, Vol.40, nº 2, pp. 200-207.

PÉREZ, X. P. (2003). Patrimonialização e transformação das identidades culturais. PORTELA, J. e CASTRO CALDAS, J. (Eds.) *Portugal Chão*. Oeiras, Celta Editora: 231-247.

PÉREZ YRUELA, M (1990). "La sociedad rural en España". En *Sociedad y Política*, Tomo I. Espasa y Calpe.

PÉREZ YRUELA, M. Y GIMÉNEZ GUERRERO, M. (1990). "Desarrollo Rural y Desarrollo Local: el contexto del programa LEADER", en *Papeles de Economía Española* nº 60/61.

PILLET CAPEDPON, F. eds. (2001). *Lecciones de Desarrollo rural*. Guía de Desarrollo Rural. Universidad de Castilla- La Mancha.

PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (2000). "Salamanca "tierra de frontera": Balance y perspectivas futuras de evolución y transformación en las comarcas "rayanas". *Salamanca. Revista de Estudios*, nº 45. Ediciones Diputación de Salamanca. Salamanca.

PNUD (1992). *Relatório de Desenvolvimento Humano 1992*. Nova Iorque.

PNUD (1996). *Relatório de Desenvolvimento Humano 1996*. Nova Iorque.

PNUD (1998). *Relatório do Desenvolvimento Humano 1998*, Trinova Editora, Lisboa.

- PORTELA, J. (2003). Portugal-Chão: que futuro futurível? PORTELA, J. E CASTRO CALDAS, J. (Eds). *Portugal Chão*. Oeiras, Celta Editora, pp. 3-33.
- PORTER, M.E. (1992): *Estratégia competitiva. Técnicas para el análisis de los Sectores Industriales y de la Competencia*. CECSA. México.
- PORTER, M.E. (2003): *Ser competitivo. Nuevas aportaciones y conclusiones*. Ediciones Deusto. Barcelona.
- PUYOL, R. et al. (1986): *Diccionario de Geografía*. Anaya, Madrid.
- PUYOL, R Y J. VINUESA (1995). *La Unión Europea*. Colección espacios y Sociedades Editorial Síntesis.
- QUINTANA, J., CAZORLA, A. Y MERINO, J. (1999). *Desarrollo rural en la Unión Europea: Modelos de participación social*. Serie estudios ed. Ministerios de Agricultura, Pesca y alimentación. Madrid., pp. 256.
- QUINTANA, J., SANCHO, J., RIOMOROSSET, A. et al. (2000). "Aproximación metodológica para la puesta en marcha de un modelo de recuperación de población en zonas rurales poco pobladas". *V Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos*. AEIPRO. 4-6 Octubre. Lérida.
- RAMOS, E. Y ROMERO, J. (1994). "Dos aportaciones francesas al debate sobre el mundo rural": Edgard Pisani y Bertrand Hervieu". *Revista de Estudios Agrosociales* nº 169, pp. 311-330, Madrid, MAPA.
- RAMOS, E. Y ROMERO, J. (1995). "Para una concepción sistémica del desarrollo rural". En Eduardo Ramos Leal y Josefina Cruz Villalón (coordinadores) *Hacia un nuevo sistema rural*. Madrid, MAPA, serie estudios, nº 99, pp. 49-89.
- RAMOS, L. y otros (1999). *Trás-os-Montes e Alto Douro: diagnóstico prospectivo e orientações estratégicas. Plano Nacional de Desenvolvimento Económico Social (2000-2006)*. Porto: Associação de Municípios de Trás-os-Montes e Alto Douro.
- RAMOS, P.N. (1998). *Estimativas do PIB per capita para os Concelhos do Continente Português*, INE - Revista Estatística, nº 9.

- RAMOS, T.B., RODRIGUES, V.J., MARCELINO, M.M., DELGADO, C. Y GOMES, M. L., (2000). *“SIDS – Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável para Portugal”*, DGA-DSIA, Lisboa
- REGLAMENTO (CE) (1988). *Reglamento nº 2052/88*. Bruselas.
- REGLAMENTO (CE) (2003). *Reglamento nº 1782/2003*. Bruselas.
- REGLAMENTO (CE) (2005). *Reglamento nº 1698/2005*, del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, *relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Enfoque LEADER*. Bruselas.
- REIG MARTÍNEZ, E. (2002): “La multifuncionalidad del mundo rural”. *Información Comercial Española*, nº 802, 33-44.
- REVISTA ACTUALIDAD LEADER. *Revista de Desarrollo Rural*. Publicación Trimestral de la Unidad Española del Observatorio LEADER. Nº 3 y Nº 4.
- REVISTA TRIMESTRAL DEL PROGRAMA EUROPEO LEADER II. *LEADER magazine*. Nº 7-9-10-13-14-16-17 y 18.
- RODERO FRANGANILLO, A. (1992). “La CE y el Desarrollo Rural”, en *Revista de Estudios Regionales*, nº 30.
- RODERO FRANGANILLO, A. (1990). “La Comunidad Europea y el Desarrollo Rural”, en *Revista de Estudios Regionales*, nº 30, pp.: 183-214.
- RODRIGUES, GIL Y GARCÍA (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Madrid, Librería Pedagógica.
- ROSA, E. (COORD) (2005). *Interreg, Douro/Duero sec. XXI: Aproveitamento e Valorização dos Recursos*. Vila Real: UTAD.
- ROSSETTI, J. P. (1985). *Introdução à Economia*. 11ª ed. São Paulo: Atlas.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, J. L. (2000). “La industria alimentaria como nueva enseña de las manufacturas salmantinas”, en García Zarza, E. y otros: *El sector industrial en Salamanca: análisis y perspectivas*. Ediciones Diputación de Salamanca.
- SÁNCHEZ, M. T. Y PÉREZ, J.E. (2001). “Productos Agroalimentarios de Calidad en Áreas Rurales de la Comunidad Valenciana. Una Aproximación a las Tendencias en la

- Producción y Consumo”. *Actas do IV Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurales (CD-ROM)*, Santiago de Compostela, AEEA/SPER.
- SANCHO COMÍNS, J. (1999). “Las claves del nuevo marco del desarrollo rural”. *Revista Leader* Nº 8, PP. 8-9.
- SANTOS, D. (2000). “Sistemas territoriais de inovação: quadro conceptual, metodológico e estudo de caso”. *Actas do VII Encontro Nacional da APDR*. Ponta Delgada. Portugal.
- SAVY, R. (2003). *Conference El desarrollo rural*. Salzburg.
- SCATOLIN, F. D. (1989). *Indicadores de desenvolvimento: um sistema para o Estado do Paraná. Porto Alegre*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do rio Grande do Sul.
- SCHUMAN, R. (1950). *Declaración del nueve de mayo*. Bruselas.
- SCHUMPETER, J. A. (1996). *Ensaio. Empresários, Inovação, Ciclos de Negócio e Evolução do Capitalismo*. Celta: Oeiras.
- SEN, A. (2000). “A Decade of Human Development”, *Journal of Human Development*, Vol. 1, nº 1.
- SIMÕES, A. P., LOPES, A. S. Y MELO, J. P. (2000). “O programa LEADER e o desenvolvimento da região de Sicó”. *Actas do VII Encontro Nacional da APDR*. Ponta Delgada. Portugal.
- SIMÕES, J.M., PORTELA, J. Y CEPEDA, F. T. (1996). *Estudo sobre a Região Transfronteiriça de Trás-os-Montes / Zamora*. Fundación Rei Afonso Henriques. Zamora, pp. 371.
- SMITH, A. D. (1994). “Três conceptos de nación”. In: *Revista de Occidente*, nº 161, pp. 7-22.
- SMITH, A. D. (1998). *Nations and nationalism in a global era*. Cambridge: Polity Press.
- SOROA Y PLANA, C (1998). “La armonía entre la agricultura y el medio ambiente. Prácticas agroambientales”. En el *Seminario El Desarrollo Regional ante el año 2000*. Universidad Católica de Ávila. Ávila.

- SOUZA, M. L. (1995). "O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento" en CASTRO, I. (org.) *Geografia, conceitos e temas*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- SOUZA, N. DE J. (1993). *Desenvolvimento económico*. Atlas. São Paulo.
- SUBIRATS, J. (2000). "Presentación", en J. Font, y J. Subirats: *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*, Barcelona, Icaria-Ecología Humana. Tilbury, D. (2002): "Investigación sobre evaluación en educación ambiental", en *Carpeta Informativa del ceneam*.
- SUMPSI VIÑAS, J. (1994). "La Política agraria y el futuro del mundo rural". *Rev. De Estudios Agro-Sociales*, nº 169,3/1994. Madrid, MAPA.
- SUNKEL, O. Y PAZ, P. (1988). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XX Editores.
- TIBÉRIO, M. L. Y CRISTÓVÃO, A. (2001a). "Produtos Tradicionais e Construção da Qualidade: O Caso das Designações Protegidas Salpicão de Vinhais (IGP) e Linguça de Vinhais (IGP)". *Actas do IV Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais (CD-ROM)*, Santiago de Compostela, AEEA/SPER.
- TIBÉRIO, M. L. Y CRISTÓVÃO, A. (2001b). "Produtos Tradicionais e Desenvolvimento Local: O caso da Designação Protegida Queijo Terrincho DOP". *Actas do Congresso de Estudos Rurais (CD-ROM)*, Vila Real, UTAD/SPER.
- TIÓ, C. (1993). "El futuro del mundo rural: un debate abierto", en *Revista El Boletín*. Madrid, MAPA.
- TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (1997). *Título XIV, artículo 130 A*. Bruselas.
- TROSTER, R. L. y MOCHÓN, F. (2002). *Introdução à economia*. São Paulo: Makron Books.
- VALCÁRCEL, G. (1990). *El desarrollo local en España. Un enfoque estratégico para la reactivación de áreas desfavorecidas*, en ICE.
- VALCÁRCEL, G. (1992). "Balance y perspectivas del desarrollo en España", en CANTO, C. (coord.), *Desarrollo rural. Ejemplos Europeos*. Madrid, MAPA.

- VALCÁRCEL, R. G. Y TROITIÑO, M. A. (1992). *Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas*. Ministerio de Obras Públicas. Colección de monografías. Madrid.
- VASCONCELOS, M. A. Y GARCIA, M. E. (1998). *Fundamentos de economía*. São Paulo.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1987). *Áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno*. Madrid, MOPU, ITUR.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid, Pirámide.
- VAZ, T. Y NIJKAMP, P. (2009). "Knowledge and innovation: The strings between global and local dimensions of sustainable growth". *Entrepreneurship & Regional Development*, Vol. 21(4), pp. 441-445.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid, Pirámide.
- VICENTE MAZARIEGOS, (Coord.) (1991). "Las trayectorias de la ruralidad en la sociedad itinerante". *Revista Política y Sociedad*. Madrid, Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Complutense de Madrid.
- VICENTE MAZARIEGOS ET. AL. (1996): "Análisis sociológico de las acciones de formación ocupacional y empleo dirigidas a mujeres rurales en el marco de las iniciativas comunitarias LEADER y NOW". Madrid, Instituto de la Mujer.
- VILLAVERDE CASTRO, J. (1998). "Agenda 2000, Fondos Estructurales y disparidades regionales". *Cuadernos de Información Económica*, 132. Madrid.
- WERNWE, K. (1999). "El movimiento leader en Europa: balance y perspectivas", in Gutiérrez, F. (ed.), *Manual de desarrollo Local*. Ediciones Trea, Gijón.
- ZAHERA PÉREZ, M. (2002): "Innovación para el desarrollo regional", en DE LOS RÍOS, I. (coord.): *Innovación para el desarrollo rural: La iniciativa LEADER como laboratorio de aprendizaje*. Consejería de Economía e Innovación Tecnológica. Comunidad de Madrid, Madrid, pp. 175-185.
- ZALTMAN, G., DUNCAN, R., Y HOLBECK, J. (1973). *Innovations and organizations*. Nova York: Wiley.

ZARRAGA MORENO, J. L. (2000). "Medio rural y sociedad de la información". *Revista de Estudios de Juventud*, nº48. Bob / R-92.

INFORMACIÓN DE PÁGINAS WEB

Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org>

Caja España. Datos Económicos y Sociales de las Unidades Territoriales de España:
<http://internotes.cajaespana.es/pubweb/decyle.nsf/datoseconomicos?OpenFrameSet>

Centro Nacional de Educación Ambiental: <http://www.mma.es/ceneam>

EUROSTAT. Statistics and publications:
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

FAO. 2003. La nueva ruralidad en Europa y su interés para América latina. Departamento de Cooperación Técnica. <http://www.fao.org/docrep/004/y4521s04.htm>

INE.ES, Censo de Población y Viviendas 1991, 2001, 2011 (www.ine.es).

INE.ES, Contabilidad Regional de España: Macromagnitudes Regionales y Provinciales (www.ine.es).

INE.ES, Padrón Municipal de Habitantes (varios años) (www.ine.es).

INE.ES, Relación de Comarcas y sus Municipios (www.ine.es).

INE.ES, Indicadores Sociales (www.ine.es).

INE.ES, Movimiento Natural de la Población (varios años) (www.ine.es).

INE.PT, 1988 a 2003, "*Anuários Estadístico da Região Norte*"

INE.PT, Censos, 1991, 2001, 2011.

INE.PT, País em números (www.ine.pt).

INE.PT, Receitas e despesas dos municípios, por concelho, segundo os domínios de gestão e protecção do ambiente, 2003 (www.ine.pt).

INE.PT, Retratos Territoriais (www.ine.pt).

Observatorio Europeo LEADER <http://redrural.tragsatec.es>

Organización para la cooperación y Desarrollo económico <http://www.oecd.org/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <http://www.undp.org/>

Red Española de Desarrollo Rural: <http://www.rdr.es>

Serie de informes del Observatorio LEADER: <http://www.rural-europe.aeidl>

Unión Europea: <http://www.europa.eu>.

Unión Europea: Estadísticas y encuestas de la UE:
http://europa.eu/documentation/statistics-polls/index_es.htm

<http://www.ccae.es/ficheros/doc/01054.pdf> (*El desarrollo rural después de 2006*).
Consultado, diciembre de 2010.

<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l60032.htm> (*Ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*). Consultado, diciembre de 2010.

http://www.gencat.net/darp/c/serveis/pdr/doc/fac_0899.pdf (Comisión Europea Dirección General de Agricultura. *Reforma de la PAC: Desarrollo Rural*). Consultado, diciembre de 2008.