

Capítulo 1: Reflexiones en torno al territorio y al desarrollo rural

Javier Esparcia Pérez *
Joan Noguera Tur **

* Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional. UDERVAL-Unidad de Desarrollo Rural y Evaluación de Políticas Públicas. Universidad de Valencia.

** Profesor Asociado de Geografía. UDERVAL-Unidad de Desarrollo Rural y Evaluación de Políticas Públicas. Universidad de Valencia.

“...Y llegó la hora de los territorios. Reflexiones en torno al territorio y el desarrollo rural”¹

1. INTRODUCCIÓN

A estas alturas es indiscutible la importancia que el concepto de desarrollo rural tiene en el diseño de políticas y estrategias para la mejora de las condiciones de vida y trabajo en las zonas rurales desfavorecidas. Una de las innovaciones introducidas a su vez por el desarrollo rural fueron los enfoques territoriales. Sin embargo, mientras que el concepto de desarrollo rural se está trasladando a las políticas con relativa fidelidad, no ocurre lo mismo con el enfoque territorial del desarrollo rural. La hipótesis de partida es que el enfoque territorial va mucho más allá de la combinación de las políticas sectoriales, e incluso de la territorialización de tales políticas sectoriales. Desde nuestro punto de vista el enfoque territorial implica un modelo de gestión de los espacios rurales, un modelo en el que la visión territorial es básica para entender la articulación de las sociedades locales.

Una segunda hipótesis de trabajo gira en torno a la competitividad territorial. Los espacios rurales están sometidos a presiones externas crecientes, y un ejemplo de ello es su inserción en los sistemas nacional e internacional como consecuencia de la creciente globalización. Para abordar la supervivencia de los espacios rurales, y para afrontar tales cambios, el concepto clave es la competitividad territorial. También aquí el concepto de competitividad no se restringe a aspectos puramente económicos o la dotación de recursos físi-

¹ El presente texto recoge parcialmente las aportaciones de Javier Esparcia en la mesa redonda “Territorio y Desarrollo Rural”, en las III Jornadas Internacionales sobre Desarrollo Rural: “Programar el Futuro del Desarrollo Rural”, celebradas en Córdoba en abril de 1999.

cos; factores básicos de la competitividad son también aspectos como el sentimiento de identidad con el territorio, la capacidad de transformar recursos en productos, la capacidad de toma de decisiones, el liderazgo formal o informal de los actores locales, entre otros.

Pero si el enfoque territorial se concibe como un modelo de gestión, y la competitividad como un instrumento de desarrollo económico y social y de inserción en sistemas nacionales e internacionales, la articulación territorial ha de ser vista también como un instrumento de concertación entre los diferentes actores locales. No cualquier escala territorial es óptima para estimular estos procesos de concertación; mancomunidades, comarcas y el "territorio LEADER" presentan ventajas e inconvenientes; en particular, la escala comarcal (en tanto que entidad geográfico-histórica) parece revelarse como la escala *a priori* más adecuada para la articulación de agentes y la implementación de políticas territoriales; sin embargo, la realidad es que la Iniciativa Comunitaria LEADER está creando unos nuevos marcos de referencia territorial en las zonas rurales desfavorecidas, frecuentemente como la suma de dos o más comarcas o partes de éstas. Pese a tratarse de un modelo territorial casi impuesto, son más las ventajas que los problemas y, en cualquier caso, está contribuyendo a desarrollar y afianzar una cultura de la concertación y la cooperación. Sin embargo, los responsables de las políticas de desarrollo rural han de ser especialmente cuidadosos porque a medida que se amplía la escala de trabajo, resulta más difícil mantener las ventajas del enfoque territorial concebido desde la base. Para evitar que ello se traduzca en un bloqueo a los procesos de desarrollo, son necesarios cambios en las estructuras de apoyo territorial, pero sobre todo cambios en los mecanismos internos en las estructuras de cooperación y partenariado ya en marcha, como los Grupos de Acción Local en el contexto de LEADER, para asegurar que se mantiene la cohesión y que el modelo de concertación no se vea erosionado. De no asegurar una participación eficaz e implicación en las tareas de difusión del Programa, se corre el riesgo de que desaparezcan gran parte de las ventajas que se derivan del enfoque territorial y de la proximidad de los tomadores de decisiones a la población rural. LEADER + introduce nuevos retos en el diseño de las políticas territoriales, pero a más corto plazo y con mayor inmediatez introduce el reto de configurar territorios más amplios y, por tanto, más complejos de gestionar, como una de las alternativas para optar a la continuidad.

2. EL TERRITORIO RURAL EN PERSPECTIVA

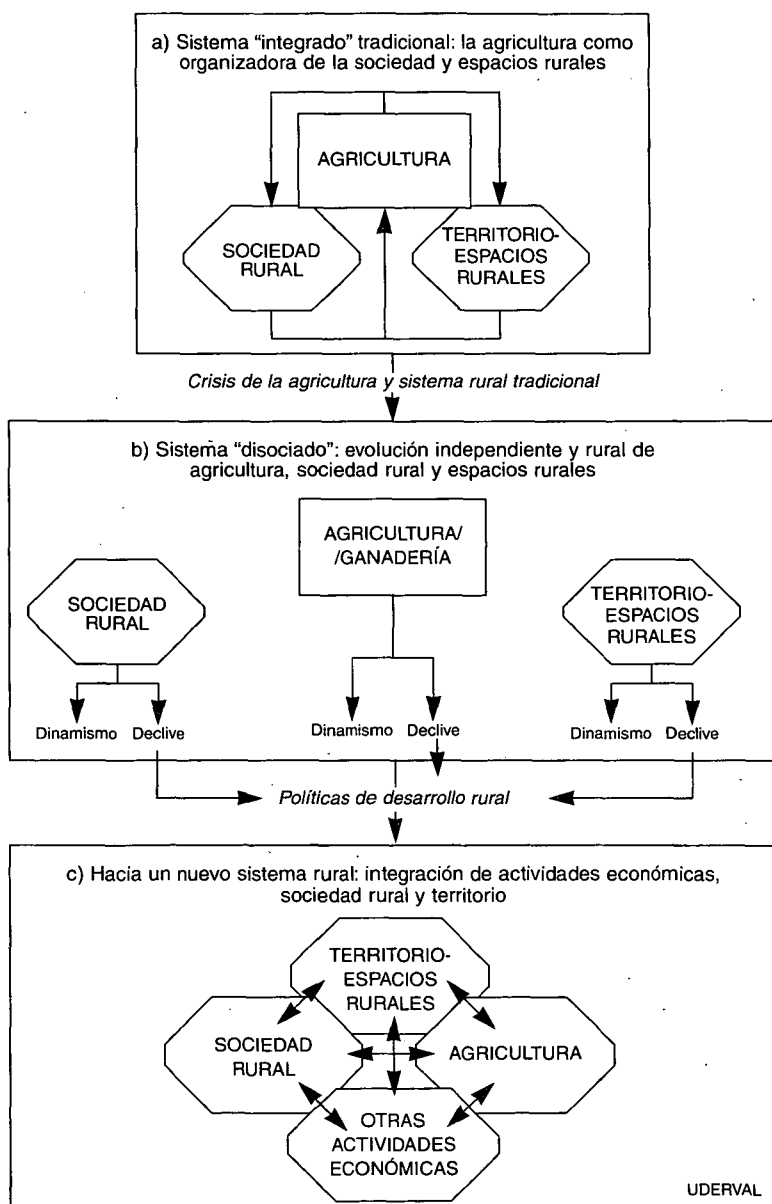
En los muchos análisis que sobre el surgimiento y consolidación del desarrollo rural se han hecho, una de las primeras críticas y elementos de cambio respecto de enfoques previos ha sido el papel del territorio. Se ha señalado que tradicionalmente las políticas en zonas rurales han tenido un enfoque sectorial, con una escasa o nula atención a sus efectos territoriales.

En el marco de este enfoque se entiende que durante muchas décadas los espacios rurales se hayan identificado con la que efectivamente era la principal actividad económica, la agricultura. Por tanto, la situación con la que nos encontrábamos era que las decisiones y políticas que habían de tener un impacto más directo e intenso sobre las áreas rurales se tomaban en función, principalmente, de los objetivos para ese sector; no puede decirse que el territorio no estaba presente, pero el análisis y consideración que de él se hacía era como condicionante de aspectos como el tipo de producción o de orientación productiva, las posibilidades de obtener mayor o menor rentabilidad para esas producciones, etc. El territorio era por tanto soporte de actividades económicas, principalmente agropecuarias o primarias. Pero era también el soporte de la población rural, y esto se tuvo poco en consideración, al menos en la práctica.

Como el lector habrá adivinado, el enfoque sectorial en los espacios rurales no era una excepción. Hay que insertarlo en un enfoque también muy sectorializado para el conjunto del proceso de desarrollo español de la postguerra y las décadas posteriores. Un enfoque que, como es bien sabido, apostaba por alcanzar tasas de crecimiento económico casi a cualquier precio desde el punto de vista territorial; y esto es lo que explica la agudización de los desequilibrios territoriales en España durante las décadas de los años cuarenta, cincuenta y sesenta.

Aquel enfoque sectorial no ocultaba sin embargo una elevada asociación, o identificación al menos, entre agricultura —espacios rurales, e incluso entre agricultura— sociedad rural (Figura nº 1). Esta identificación también puede interpretarse como sinónimo de dependencia de la sociedad rural y del territorio rural respecto de la agricultura, y de ahí que las decisiones en torno a la agricultura fuesen tan determinantes para esa sociedad y esos territorios rurales.

FIGURA Nº 1: *Del sistema rural tradicional al nuevo sistema rural*



En este contexto, no es extraño que la crisis de la agricultura tradicional significase también la crisis de la sociedad rural y, en definitiva, de los espacios rurales, allá por los años 60 y 70. La crisis viene marcada, en primer lugar, por un aumento de las relaciones entre la agricultura y los mercados, relaciones que se traducen en una creciente especialización de la agricultura; en segundo lugar, la crisis se manifiesta en un descenso de los espacios cultivados, con lo que cada vez “sobran” más espacios agrícolas.

En definitiva, la crisis de los espacios rurales, de la agricultura, y de la sociedad rural, supuso que durante años los caminos y la evolución fuese, si no independiente, sí mucho menos interrelacionada o integrada que en la etapa anterior. Pero en esta evolución independiente hay que hacer notar que la respuesta a la crisis y a los cambios no siempre fue ni pudo ser la misma; emerge así un sistema con una estructura dual, con unos espacios caracterizados por la desarticulación social y el declive en las actividades económicas por un lado, y por otro áreas con actividades dinámicas y cada vez más especializadas, y con una estructura social más estable o al menos no en fuerte declive.

Efectivamente, las áreas menos viables, menos capaces de adaptarse a esos cambios, entran en un proceso de declive; es un declive global, de la economía rural (agraria) y, especialmente, de la sociedad rural. La desarticulación de la sociedad rural, el abandono de las actividades agrarias o pecuarias tradicionales, o la emigración, fueron algunos de los efectos más dramáticos de aquella crisis, con consecuencias que aún hoy están plenamente vigentes en las áreas rurales.

En el lado opuesto, algunos espacios rurales fueron capaces de adaptarse a los cambios, principalmente a través de una fuerte especialización productiva, que al principio mantuvo esa asociación o identificación entre el sistema agrario o pecuario y el espacio rural. Esta especialización permitió el mantenimiento de un nivel de ingresos “suficiente”; contribuyó a frenar la emigración, o al menos a reducirla de manera muy significativa; en definitiva, contribuyó a evitar la completa desarticulación de la sociedad local en muchas comunidades rurales. Otra cuestión diferente son las consecuencias de esta especialización, con una proletarianización creciente (integración vertical en el caso de la ganadería porcina), o un creciente endeudamiento y elevada dependencia de capitales externos como vía simplemente de subsistir en las zonas rurales, y en el mejor de los casos, de mejorar la competitividad.

Se llega así a finales de los años 70 y principios de los 80 cuando se empieza a tomar conciencia sobre la necesidad de afrontar esa componente del declive, tanto en el sector agro-pecuario, en la sociedad rural y, en definitiva, en los espacios rurales. Evidentemente habían diferentes niveles de declive y de desarrollo, pero desde un punto de vista amplio era también evidente la urgencia de actuaciones públicas en unos territorios marcados por una evolución comparativamente más negativa, por desajustes intensos en sus aparatos productivos, y por tendencias regresivas desde el punto de vista social y económico.

En estas áreas, esa nueva etapa o fase vuelve a estar marcada por la búsqueda de una mayor "integración", como única vía para asegurar una mínima viabilidad para los territorios rurales calificados como "en declive". Pero, a diferencia de épocas pasadas, ya no se persigue una integración marcada por la dependencia respecto de un sector o elemento del sistema rural. Hay varios aspectos clave en ese proceso. En primer lugar, la diversificación productiva, entendida ésta desde el punto de vista del complemento de rentas en un territorio (y en muchos casos, también en el seno de las familias rurales). Como consecuencia, la agricultura deja de ser el eje principal en torno al cual giran el resto de actividades, o cuando menos deja de ser la actividad estructuradora de la sociedad y del territorio rural. En algunos casos esta diversificación ha conducido, o está conduciendo, a una especialización en otras actividades escasamente relacionadas con la agricultura, y son otros los elementos organizadores de la sociedad y del territorio rural. En cualquier caso, lo cierto es que la diversificación se concebía como el punto de partida para asegurar la viabilidad económica de las actividades productivas.

En segundo lugar, la integración significa revitalización de la sociedad local y participación de la población en los procesos de desarrollo económico y social, como vía para asegurar que los beneficios económicos contribuyen a articular y fortalecer esa misma sociedad local. Por esta razón cuando se habla de desarrollo sostenible en áreas rurales uno de los pilares o dimensiones básicas que se considera es el desarrollo social.

La diversificación productiva y, en general, las estrategias de integración, no siempre o no sólo han sido entendidas como un instrumento de desarrollo. En especial, la pérdida de las funciones tradicionales de los espacios rurales y la aparición de nuevas funcio-

nes y actividades se ha percibido, por una parte de la población rural, como un elemento más dentro de un proceso de degradación social (combinado con la pérdida de población, la desarticulación de las estructuras de cooperación social tradicionales, etc.). Ello es debido a los cambios en las funciones de los espacios rurales, y de la misma población rural. Pero hay que tener presente que estamos en unas sociedades y en unas áreas en las que los cambios sociales y en las mentalidades han sido más lentos que los cambios en las estructuras económicas, políticas, o en las mismas infraestructuras físicas y en los equipamientos. Por tanto, ese desfase de los cambios en las mentalidades contribuye a que la población rural perciba en ocasiones que, bajo el principio de la “nueva integración”, los cambios en las actividades económicas y en las funciones de los territorios rurales son para ellos un proceso de degradación social. Es por esta razón que los diferentes mecanismos de revitalización de la sociedad local, y su conexión con la diversificación productiva, tienen un papel crítico en tanto que instrumento para evitar que esa nueva estrategia de integración se perciba de esa manera.

Y en este nuevo contexto, definido por la diversificación productiva y la revitalización de la sociedad local, el territorio adquiere un nuevo y renovado protagonismo. Son muchas las instituciones e instancias en las que el territorio ha pasado a un primer plano, empezando por las menciones que se hacían en “El futuro del mundo rural”, el Informe Bruntland o, más recientemente y a un nivel más general, en el documento “La Europa 2000+”. A un nivel más detallado, la Iniciativa Comunitaria LEADER probablemente ha sido el instrumento que en mayor medida ha contribuido a difundir una nueva perspectiva del desarrollo rural, una perspectiva que tiene entre sus fundamentos al territorio. Sin embargo, aunque en relación al desarrollo rural se habla mucho de “territorio”, no hay aún un debate lo suficientemente amplio, ni análisis o valoraciones, de las implicaciones que la variable territorial tiene en el desarrollo rural. A continuación se plantean varias reflexiones con la intención de plantear algunos elementos de debate útiles para todos aquellos que trabajan en torno al desarrollo rural.

3. EL SIGNIFICADO DEL ENFOQUE TERRITORIAL: DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES A LA ARTICULACIÓN DE LA SOCIEDAD LOCAL

Durante los últimos años se habla del enfoque territorial del desarrollo, y en particular de las políticas territoriales, como elemento básico del desarrollo rural. Sin embargo, cuando se mencionan las políticas territoriales, principalmente se piensa en la contraposición a las políticas sectoriales; sin embargo, no está claro qué se quiere decir con “políticas territoriales”; lo que parece claro es que esta expresión implica un avance respecto de concepciones más clásicas, en las que el territorio tenía, como hemos visto, un escaso papel, o al menos cuando el territorio se consideraba como un mero soporte.

Sin embargo el territorio ya no es únicamente el soporte de actividades productivas; no es sólo el soporte de la población rural. El territorio rural ya no se identifica, al menos en la misma medida que en épocas previas, con espacios en declive. El territorio pasa a un primer plano, y las políticas y actuaciones públicas empiezan a diseñarse pensando en el territorio como algo más que un mero soporte; empiezan a considerar el territorio como un elemento más, crítico, en el marco del desarrollo rural, y esta consideración se traduce, de entrada, en un cambio de perspectiva que supone, entre otros aspectos, pasar del territorio-soporte al territorio-recurso. Pero el territorio tiene otras funciones que no son estrictamente económicas (territorio-recurso), identificándose también con cultura o tradiciones; en definitiva, el territorio es cada vez más imagen e identidad, individual y colectiva. Se habla así de la identidad territorial para referirse al sentido de pertenencia y asociación al pasado, que al menos muchas áreas rurales han recuperado y/o desarrollado o están en fase de hacerlo.

En esta “eclosión” de lo territorial el reto en el marco de las políticas públicas es que los tomadores de decisiones piensen no sólo en agricultura, industria, servicios, etc., sino en territorios, entendidos éstos como una unidad en la que se combinan, se complementan, o interactúan, todo un conjunto de políticas sectoriales. El territorio tiene una importancia crítica en el desarrollo rural, por una doble razón. En primer lugar porque es un instrumento para que esas políticas combinen de manera óptima los recursos disponibles, físicos y humanos; en segundo lugar porque es a la vez el resultado de esa combinación de recursos y de esas políticas de corte “sectorial”.

Desde este punto de vista, una política de desarrollo rural implica la gestión de los recursos tanto endógenos como los exógenos, pero también implica la gestión del territorio propiamente dicha. Y en esta gestión del territorio la perspectiva que está implícita es esa doble consideración del territorio como soporte (visión más tradicional) y como recurso.

Según lo anterior, el desarrollo rural se entiende en gran parte como gestión del territorio rural, y sólo en este marco se entienden avances hacia los denominados enfoques territoriales del desarrollo (como ponen de manifiesto el gran número de programas comunitarios que inciden en el "territorio" como variable básica, como es el caso de TERRA). Pero, ¿qué implica realmente un enfoque "territorial"? ¿se trata únicamente de combinar de la manera más adecuada posible las políticas "sectoriales"? El enfoque territorial va mucho más allá de la territorialización de las políticas sectoriales (que frecuentemente se asocian con la combinación de tales políticas y un diseño más en función del territorio sobre el que se van a aplicar). Efectivamente diseñar las políticas sectoriales desde la perspectiva del territorio sería un gran avance, que aún estamos lejos de alcanzar, al menos en la medida en la que ésta es necesaria en las áreas rurales. Pero sí puede hacerse un mayor esfuerzo en la implementación, con una mayor coordinación y una visión más integrada.

En el desarrollo rural el enfoque territorial ha de ir más allá de esa combinación de políticas. El verdadero valor añadido del enfoque territorial estriba en la participación de los agentes y en la cooperación de la población rural. Este es el objetivo último del enfoque territorial, y de ahí la complejidad del desarrollo rural, que como se habrá adivinado también va mucho más allá de la diversificación de actividades, sin dejar de ser ésta un ingrediente importante.

Como conclusión, puede decirse por tanto que el enfoque territorial es un ingrediente básico del desarrollo rural, y que éste a su vez pivota sobre tres elementos clave: la diversificación productiva, el diseño e implementación de políticas sectoriales desde una visión integrada, y la participación y cooperación de la población local como vía de articulación social. Por tanto, sólo cuando estos tres elementos clave –entre otros– están presentes, puede decirse que estamos ante un enfoque territorial del desarrollo rural. Pero el desarrollo rural tiene una perspectiva dinámica; por eso el enfoque

territorial implica también un modelo de gestión del territorio, es decir, un modelo de negociación y concertación entre agentes, un modelo de participación y cooperación y, en definitiva, un modelo de articulación y estructuración de la sociedad local.

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES, AMENAZAS Y OPORTUNIDADES DEL ENFOQUE TERRITORIAL COMO MODELO DE GESTIÓN DEL TERRITORIO RURAL

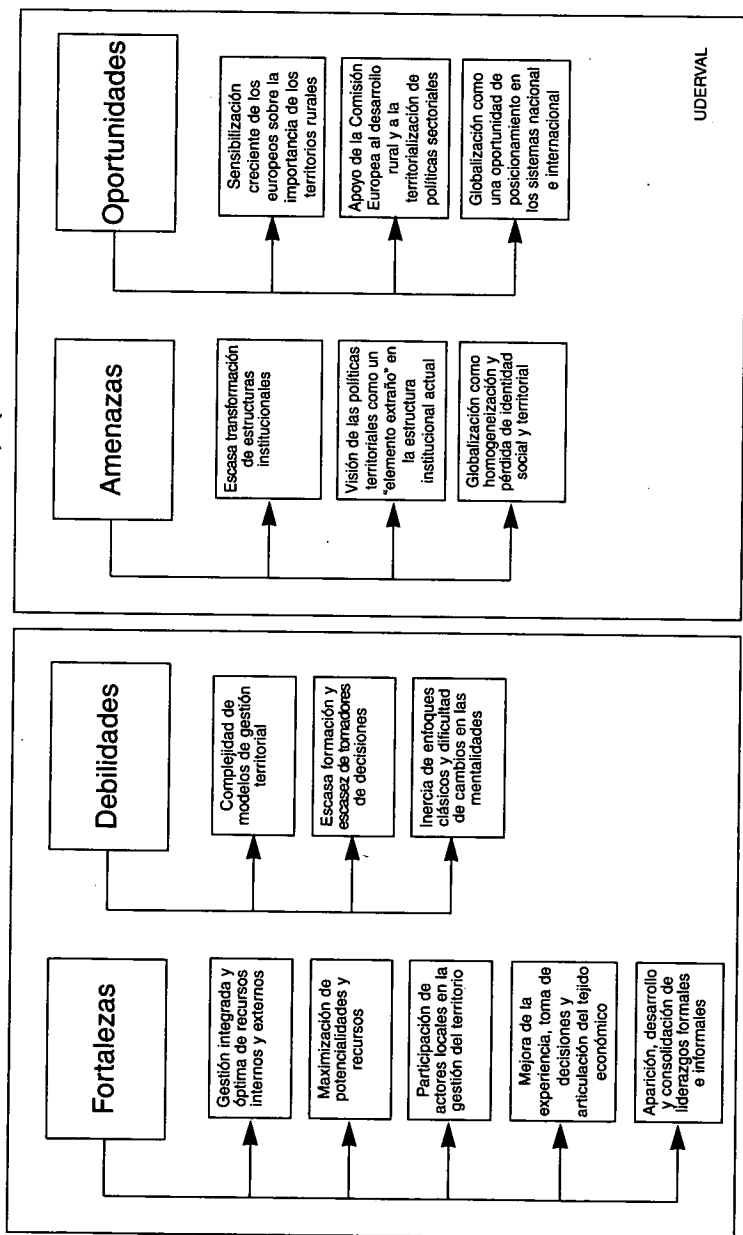
En esa extensa bibliografía en la que tanto se habla de territorio, no siempre se acaba de aclarar por qué es útil el enfoque territorial, o las explicaciones se quedan en unas valoraciones que no van más allá de la territorialización de las políticas sectoriales. Este es un gran avance, como se ha señalado, pero no por ello podemos o debemos darnos por satisfechos. El “nivel de exigencia” al enfoque territorial es evidentemente mayor si por enfoque territorial entendemos también un modelo de gestión de los espacios rurales.

4.1. Principales fortalezas del enfoque territorial

En tanto que modelo de gestión, es evidente que el enfoque territorial presenta varias fortalezas (Figura nº 2).

- En primer lugar, es el que permite una gestión más integrada, óptima y adecuada de los recursos internos y externos movilizados para el desarrollo rural, y una mejor perspectiva para una eficaz combinación de tales recursos.
- En segundo lugar, el enfoque territorial es el que más y mejor permite maximizar las potencialidades internas, los recursos, las posibilidades de combinación de éstos, los posibles efectos multiplicadores entre ellos, etc., porque para la estrategia de desarrollo toma como punto de partida los recursos internos, los recursos del territorio, y el propio territorio como un recurso en sí mismo.
- En tercer lugar, el enfoque territorial basa una de sus principales fortalezas, probablemente la más importante, en que implica o al menos estimula de manera más efectiva la parti-

FIGURA N° 2: El enfoque territorial: fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades



cipación de los agentes económicos, sociales e institucionales, junto a la población local, en la propia gestión del territorio y de sus políticas. De ahí que cuando desde las instituciones europeas y desde diversos foros se habla de “territorializar las políticas sectoriales” se piense también en la gestión –integrada– a nivel local de tales políticas, o al menos en un mayor protagonismo de lo local en la toma de decisiones.

- En cuarto lugar, el enfoque territorial, a través de esta movilización y participación de agentes económicos, es el que, al menos a medio y largo plazo, en mayor medida permite crear, desarrollar o consolidar un tejido económico, mejorando la experiencia y capacidad de toma de decisiones empresariales. En definitiva, el enfoque territorial es el que en mayor medida contribuye a algo tan básico como crear o, en su caso, reforzar la por lo general débil estructura empresarial de las zonas rurales desfavorecidas.
- En quinto y último lugar, el enfoque territorial, también a través de la participación y movilización social, y en definitiva, de la mayor responsabilidad que otorga a los actores locales, es el que en mayor medida contribuye a la aparición, desarrollo y consolidación de liderazgos en el territorio rural. Y liderazgo no se entiende aquí en sentido formal o institucional, que también puede serlo; por liderazgo se entiende aquella persona o grupo de personas capaces de generar y/o trasladar a la población local la ilusión por el proceso de desarrollo, por su propio territorio. En definitiva, el enfoque territorial, a través del fortalecimiento de los liderazgos a escala local –formales o informales–, contribuye a la participación y el compromiso de la población rural y de los agentes locales en su propio desarrollo. Cabe decir por tanto que el enfoque territorial contribuye de manera eficaz y efectiva al desarrollo sostenible desde el punto de vista social.

4.2. Principales debilidades del enfoque territorial

Pero el enfoque territorial también presenta debilidades, algunas de ellas difíciles de superar a corto plazo.

- En primer lugar, es un modelo de gestión complejo, y la gestión es ya de por sí compleja. Y es complejo porque son muchas las variables que intervienen, los agentes, las relaciones y flujos, los recursos, los efectos de retroalimentación, etc.; el control y la gestión adecuada de una cantidad tan variada de elementos es evidentemente muy difícil, y requiere una cierta profesionalización de los equipos de trabajo en la escala local. Con frecuencia, la envergadura y la complejidad de un modelo de gestión territorial no es advertido por aquellos que tienen la responsabilidad de conformar tales equipos, de manera que éstos nacen o están subdotados en cuanto a recursos físicos disponibles y, especialmente, tienen una formación, experiencia y/o capacidad de gestión insuficiente o inadecuada de procesos complejos como éste.
- En segundo lugar, y en relación a lo anterior, las áreas rurales, los agentes que viven y trabajan en ellas, los principales agentes locales tomadores de decisiones, etc., tienen una experiencia muy reducida en la gestión territorial, y cuando se tiene ésta se limita a una parcela reducida de la compleja estructura económica y social rural. LEADER es un ejemplo de uno de éstos instrumentos que si bien han contribuido a mejorar esa capacidad de gestión, no ha derivado en un modelo de gestión integral del territorio rural, porque tampoco era o es ese su propósito. Por eso hay que coincidir con todos aquellos que afirman que la formación es importante en las áreas rurales; pero es insuficiente. La formación es el primer paso para mejorar la capacidad de gestión del territorio rural; es necesario avanzar en la mejora de los procedimientos de toma de decisiones y, sobre todo, en la experiencia en toma de decisiones, factores a la postre tanto o más importantes que la propia formación, como elementos determinantes de la capacidad de gestión del territorio.
- En tercer lugar, el enfoque territorial se enfrenta con la inercia de los enfoques clásicos. Desgraciadamente la realidad demuestra que es muy fácil hablar de enfoque territorial, pero muy difícil llevarlo a la práctica. Pero el problema no está tanto en la dificultad de ese enfoque territorial, sino en la mentalidad. Con mucha frecuencia se escucha a conversos al enfoque territorial hablar sobre el desarrollo integrado, la

importancia de los recursos locales, de la visión global, etc. Sin embargo, una gran parte de éstos son “falsos conversos”, y puede incluso que subconscientemente se crean a sí mismos verdaderos conversos al enfoque territorial, cuando no defensores de siempre. Detrás de ese discurso se esconde una mentalidad tradicional, un modelo de gestión que sigue las pautas de los enfoques sectoriales más clásicos, que derivan incluso en perspectivas simplemente “productivistas” del desarrollo rural. En este contexto, LEADER aporta un buen número de ejemplos de equipos o grupos que centran su concepción del desarrollo rural principalmente en la posibilidad de gestionar dinero comunitario –externo en cualquier caso– “desde” y “para” las áreas rurales, por un lado, y por otro en el diseño de estrategias de apoyo a los sectores con mayor potencial y, en el mejor de los casos, estrategias de diversificación productiva. Por tanto, el cambio de las mentalidades es el principal instrumento para superar el obstáculo que supone la inercia de esos enfoques clásicos.

4.3. De las amenazas a las oportunidades del enfoque territorial

En este contexto de fortalezas y debilidades, el enfoque territorial no está exento de amenazas, e incluso alguna de ellas puede entenderse más como una oportunidad para el desarrollo rural.

- En primer lugar, en relación a lo anterior, una escasa transformación del marco institucional puede frenar u obstaculizar el avance de una concepción integrada del desarrollo rural así como del enfoque territorial de éste. Desde algunos sectores profesionales y territoriales, ajenos al desarrollo rural o a una visión más integrada y territorial del desarrollo, puede tenerse la conciencia o percepción de que el diseño y gestión de macro-políticas sectoriales es más eficaz que su territorialización y/o gestión a pequeña escala.
- Pero no estamos sólo ante una cuestión de eficacia. En segundo lugar, las políticas territoriales, y el propio desarrollo rural concebido en el marco del enfoque territorial, se asocia frecuentemente a una visión de éstos como un cuerpo extraño que ha surgido o está surgiendo en el seno de las ins-

tituciones públicas. Esta visión se ha tenido o tiene en algunas instituciones públicas con un carácter tradicionalmente centralista y/o sectorial, que ven en el enfoque territorial una amenaza, e incluso una pérdida de poder y control sobre las decisiones. Ello es así porque se han visto condicionados u obligados a ceder parte de su capacidad de decisión, bien en beneficio de otros niveles inferiores (tanto de la propia administración como organismos o instrumentos de gestión del territorio rural, caso de los Grupos de Acción Local), o bien a coordinar su capacidad de decisión o responsabilidades con la de otros niveles de la administración (caso de comisiones de coordinación o similares orientadas a una mayor territorialización de las políticas sectoriales en un área). El fracaso, o los escasos avances que de estas comisiones de coordinación suelen derivarse tanto a nivel de gobierno central como en gobiernos autonómicos, ponen de relieve la dificultad implícita que en los niveles institucionales hay de aplicar los enfoques territoriales.

- En tercer lugar, existe otra amenaza sobre la que *a priori* se tiene aún una menor capacidad de influencia. Se habla con frecuencia de la globalización, y de los retos de ésta para el desarrollo rural y para los enfoques territoriales. Es indudable que este ambiente externo, con su fuerte dinamismo y sus rápidos cambios, condicionan cada vez más la propia dinámica “interna” de los territorios rurales, y que como consecuencia estos territorios rurales han de ampliar cada vez más sus puntos de referencia externos. Desde este punto de vista, la globalización puede ser vista como un proceso de homogeneización y, en definitiva, como un peligro latente de cara a una posible pérdida de señas de identidad y particularidades del territorio.
- Sin embargo, esta concepción de la globalización como una amenaza puede invertirse y verse también desde el punto de vista de las oportunidades. La influencia de la globalización en los territorios rurales es un hecho incuestionable; en este contexto, es posible que se produzca una cierta homogeneización, pero, en primer lugar, ésta ha de reconducirse hacia aquellos aspectos que permitan una mejora de la calidad de vida de la población, de los servicios y equipamientos dispo-

nibles (con unos estándares similares a otros territorios “no rurales” o desfavorecidos), de acceso a la información en condiciones similares a otras áreas, etc. Desde este punto de vista, la globalización puede considerarse positiva en tanto que implica avanzar hacia un mayor equiparamiento en las condiciones de vida de la población rural respecto de la de otras áreas.

- En segundo lugar, casi más importante que lo anterior, si por globalización entendemos una mayor inserción de los territorios rurales en el sistema nacional y/o internacional, es bien cierto que supone un reto ante el cuál tales territorios rurales tienen la oportunidad de posicionarse mejor, de mejorar su imagen, de vender más y mejores productos. Por tanto, la globalización entendida de esta forma y suponiendo este reto para los territorios rurales, puede efectivamente enterderse como una amenaza si los territorios rurales no introducen cambios, si no tienen estrategias claras de posicionamiento, si no son capaces de competir más y mejor en ese nuevo contexto. Por el contrario, si estos territorios rurales son capaces de diseñar e implementar con éxito una estrategia de cambio, que a su vez les permita disponer de una mayor capacidad de respuesta ante los cambios en el contexto externo y en las demandas y/o condicionamientos que en éste se produzcan, si son capaces de valorizar sus recursos en el marco de esa estrategia, en definitiva, de posicionarse y de competir con éxito en ese nuevo contexto, es evidente que la globalización no ha sido ni es una amenaza sino una oportunidad para los territorios rurales.
- Por último, en el marco de la creciente sensibilización de la sociedad europea sobre la importancia clave de los territorios rurales (en tanto que patrimonio ecológico, paisajístico, cultural, histórico, social y económico), no hay que dejar de hacerse eco de lo que desde nuestro punto de vista supone un avance y consolidación del desarrollo rural y del enfoque territorial, como es el decidido apoyo de la Comisión Europea en el marco de las negociaciones de la Agenda 2000, especialmente lo referido a los Fondos Estructurales y las Iniciativas Comunitarias. Este apoyo supone sin duda para los territorios rurales una oportunidad clave, en tanto que las

políticas y medidas en las que se está ya concretando (Reglamento del Feoga-Orientación, Iniciativa Comunitaria LEADER +, etc.) van a permitir a los territorios rurales consolidar los procesos de desarrollo ya puestos en marcha, con este enfoque integrado y territorial.

En particular, la Comisión insiste mucho en la territorialización de las políticas sectoriales, aspecto que como mínimo implica avances en la coordinación y gestión de tales políticas a escala local, y por tanto implica también una mayor participación de los actores territoriales en la gestión del territorio rural. Por tanto, los territorios rurales han de poner en funcionamiento todos sus recursos (físicos y humanos), su capacidad de generar ideas, de toma de decisiones, su experiencia, etc., para diseñar y/o aplicar estrategias de desarrollo rural y territorial claras, eficaces, con una perspectiva de medio y largo plazo, que permitan aprovechar y maximizar las oportunidades que se derivan de ese decidido apoyo desde la Unión Europea, que sin duda va a verse, lo está haciendo ya, correspondido por esfuerzos igualmente significativos en muchas administraciones y niveles administrativos implicados en el desarrollo rural.

5. HACIA LA “COMPETITIVIDAD” TERRITORIAL

5.1. La competitividad territorial: un concepto amplio

En el apartado anterior se hablaba de estrategias para afrontar los retos de los territorios rurales y convertir algunas posibles amenazas (por ejemplo los condicionantes negativos de la globalización) en oportunidades (posibilidades y ventajas derivadas de la globalización). De la misma manera, se ha señalado que para ello son necesarios cambios, si no se han realizado ya, en el sistema rural y en sus estructuras de gestión, cambios que pasan, entre otros aspectos, por una transformación de las mentalidades para pensar más en términos de enfoque territorial integrado y en esas estrategias de desarrollo. Si nos ceñimos a la vertiente más económica, el concepto clave aquí puede ser la “competitividad” del territorio.

Tradicionalmente el concepto de competitividad se asocia con empresas, con sectores económicos, con personas, con áreas urbanas, con países, etc. Pero los territorios rurales también compiten,

más aún cuanto mayor se insertan en los sistemas nacionales o internacionales. Es evidente que la inserción de los territorios rurales en ese contexto externo derivado de la globalización implica un mejor posicionamiento de éstos de cara al exterior y en relación a otros territorios, rurales o no. La búsqueda de este mejor posicionamiento implica una mayor competitividad territorial. Pero aunque en principio el término “competitividad” pueda entenderse en su acepción más economicista (es decir, posiciones ventajosas de las producciones de un área respecto de otras, en términos de precio, calidad, atractivo, etc.), aquí debemos ampliar el concepto a la competitividad global del territorio.

Es decir, las ventajas que un producto o grupo de productos tengan respecto de otros son sólo una parte de la competitividad global del territorio, y ni siquiera la competitividad global es el resultado de la suma de sus productos. Estamos hablando de aspectos como de la cultura y tradiciones de un territorio, de su patrimonio histórico, de su riqueza y diversidad paisajística, del dinamismo urbano, de sus equipamientos urbanos, etc., pero también del carácter y receptividad de sus gentes, de la articulación de la sociedad local, aspectos estos últimos que, en última instancia, condicionan la capacidad de atracción del territorio o el prestigio externo que éste pueda tener, elementos igualmente importantes y que son parte integrante, necesaria pero no suficiente, de esa competitividad global. Es decir, estamos hablando de todo un conjunto de aspectos y fenómenos, materiales e inmateriales, personales y colectivos, productivos y no productivos, que conforman una imagen externa, un conjunto de percepciones que influyen en las actitudes que tanto desde el interior como desde el exterior se puedan tener respecto de los territorios rurales.

Por tanto, la competitividad del territorio va mucho más allá de la competitividad puramente económica de sus sectores productivos. Y este puede ser, desde nuestro punto de vista, un elemento importante a tener en cuenta por las diferentes estrategias que desde los territorios rurales puedan diseñarse y/o implementarse para mejorar la articulación de éstos en el sistema nacional e internacional.

Las palabras anteriores pueden dar la impresión de que se habla de “competitividad” de una manera demasiado alegre, especialmente teniendo en cuenta las dificultades de las áreas rurales. Sin embargo no es así. No se dejan de reconocer las enormes dificulta-

des que estas áreas tienen, y especialmente no se deja de reconocer la situación de desventaja de éstas respecto de otras áreas. Pero hay que huir del victimismo, porque es éste el que ha conducido a un visión asistencial de las políticas de desarrollo rural (negativas a medio y largo plazo), parcialmente asentada entre determinados sectores de la población y los actores locales. Hay que decir claramente que esa ayuda externa es necesaria, pero no para el mantenimiento de unos niveles de desarrollo, o su mejora, sino para que los actores locales sean capaces de poner en marcha procesos y mejoren, a través de una eficaz gestión del territorio rural, su competitividad global externa y con ello aumenten o mejoren los niveles de desarrollo y de calidad de vida de la población que vive y trabaja en estos territorios rurales. La competitividad territorial es por tanto un instrumento para conseguir lo mismo que algunos sectores pretenden obtener únicamente por la vía de las subvenciones o ayudas externas.

Puede ser incluso triste e injusto tener que condicionar a los territorios rurales a esa competitividad externa, pero son las reglas de juego o condicionamiento derivadas del contexto económico, político y social del que nos hemos dotado en las sociedades occidentales, y a los territorios rurales no les queda más alternativa que entrar en el juego si realmente quieren situarse en el marco de procesos de desarrollo realmente sostenibles desde el punto de vista económico, social y ambiental. En definitiva, la viabilidad a medio y largo plazo de las áreas rurales pasa en gran parte por esa mejora de la competitividad territorial.

5.2. Algunos elementos clave de la competitividad territorial

Si la competitividad territorial implica asumir la globalización y la dinámica impuesta por las leyes del mercado como contexto para competir, los territorios rurales han de buscar los elementos clave que en mayor medida les permita posicionarse frente a sus competidores, tanto otros territorios rurales como los territorios no rurales. Evidentemente unos y otros tienen funciones diferenciadas y complementarias, pero no por ello deja de haber competencia entre áreas urbanas y rurales (atracción de población residente en zonas rurales próximas a grandes centros urbanos), si bien la competencia se establece también entre territorios rurales (atracción de más turis-

tas y con mayor poder adquisitivo, producción de más y/o mejores productos de calidad, etc.).

Por ello los territorios rurales han de definir claramente cuáles son los elementos clave, recursos o productos con los que cuenta para mejorar su competitividad territorial, y elaborar estrategias de desarrollo en torno a tales elementos. Estos pueden ser de naturaleza muy diferente, desde unos determinados productos hasta la implicación de sus gentes en el proceso de desarrollo.

- Los **recursos** disponibles por un territorio son sin duda uno de los primeros elementos que suelen citarse en relación a la competitividad territorial. Sin embargo, los recursos no siempre permiten mejorar la competitividad, por la simple razón de que no son productos vendibles. Por tanto, el elemento clave para la competitividad no es la disponibilidad de recursos en sí, sino el hecho de que esos recursos se transformen en productos propiamente dichos.
- Los **productos** agroalimentarios constituyen un claro ejemplo, y son los que suelen estar entre los factores de competitividad territorial más fácilmente identificables. Efectivamente, aquellas áreas que han sido o están siendo capaces de producir más en consonancia con la demanda externa (en la medida en la que la demanda interna raramente suele ser suficiente), tienen una gran ventaja comparativa respecto del resto. En ocasiones, tan importante como responder a las demandas externas es adaptarse con rapidez a los cambios en esas demandas externas, cambios en ocasiones cuantitativos, pero con frecuencia de tipo cualitativo y/o que responden a transformaciones económicas y procesos de modernización social. Así, el espectacular crecimiento que desde hace ya varios años está teniendo la demanda de turismo rural responde a la mejora de los niveles de ingreso, al desarrollo económico en general, pero también a una importante modernización social y cambio en las mentalidades. Más recientemente, modalidades de turismo rural como el agroturismo o el turismo de aventura y, en general, el turismo activo, están suponiendo un cambio en la demanda que no todos los espacios rurales han podido o sabido abordar con estrategias eficaces de captación, pese a disponer de recursos.

- Pero esa **adaptación a los cambios** y, en general, el mantenimiento o mejora de las condiciones de competitividad de un territorio, no dependen únicamente de los recursos disponibles ni de los productos a los que éstos han dado lugar. Dependen también del **factor humano**, es decir, de los profesionales capacitados para conducir ese proceso y asumir esas tareas de manera eficaz. La importancia de ese factor humano y de esos profesionales capacitados se proyecta parcialmente en la **capacidad de toma de decisiones**, y entre éstas tienen una importancia clave las decisiones empresariales. Es de sobra conocido que las áreas rurales han tenido entre sus más importantes *hándicaps* la falta o escasez de verdaderos tomadores de decisiones, no tanto por falta de experiencia por cuanto la emigración de los más capaces. Afortunadamente en la medida en la que se reactivan actividades productivas y se recupera la propia vida social en las comunidades locales, está empezando a mejorar de nuevo la capacidad de toma de decisiones; los territorios rurales tienen cada vez más y mejores tomadores de decisiones, y este intangible es y va a continuar siendo un factor de competitividad indirecta fundamental, un activo que debe potenciarse en tanto que, como es sabido, la capacidad de toma de decisiones no surge espontáneamente. Requiere un proceso largo y complejo, en el que la formación se combina con la experiencia para generar decisiones de mayor calidad, de menor riesgo y, en definitiva, que contribuyan de manera más eficaz a la competitividad territorial.
- Los tomadores de decisiones son, con cierta frecuencia, también líderes locales, y disponer de **liderazgo** en las comunidades locales es también un factor de competitividad, si no directo, sí al menos condicionante de muchos mecanismos y procesos que derivan directamente en la mejora de la competitividad del territorio. Al igual que los tomadores de decisiones, los líderes, formales o informales, no surgen de manera espontánea ni se crean a corto plazo. Y es evidente también que no todos aquellos con responsabilidades políticas, sociales o económicas son capaces de ejercer un liderazgo en torno a los procesos de desarrollo rural. Por eso, porque los liderazgos no se crean fácilmente, y porque tienen una

importancia clave en las áreas rurales, lo que sí es posible es detectar, por parte de los responsables del desarrollo rural, tales liderazgos, y potenciarlos e implicarlos en el desarrollo rural en general, y en la mejora de la competitividad territorial en particular.

- Una de las primeras consecuencias de un área con un gran número de tomadores de decisiones, con experiencia y formación, es un **tejido empresarial** estructurado. Frecuentemente se señala que las áreas rurales tienen un *hándicap* en la debilidad o escaso nivel de desarrollo del tejido empresarial. Es cierto; pero para desarrollar y consolidar ese tejido empresarial ha de disponerse de una clase amplia de emprendedores y de tomadores de decisiones empresariales, implicados en el desarrollo del área. Sólo así será posible articular ese tejido empresarial tan importante para el desarrollo rural, y que en última instancia va a condicionar la competitividad territorial de manera muy directa.
- Recursos, productos, capital humano (tomadores de decisiones, liderazgo, etc.), son, entre otros, algunos factores clave de competitividad. A ellos puede añadirse **la identidad territorial y el sentido de pertenencia**, un factor que de manera indirecta también contribuye, si no a la competitividad del territorio, sí al compromiso de las gentes con los procesos de desarrollo y, en última instancia, explica que estén dispuestos a asumir, por ejemplo, los elevados riesgos que con frecuencia implica una decisión de inversión empresarial en un área rural desfavorecida.

Hasta casi los años 80 en España la identidad territorial en las zonas rurales desfavorecidas tendía a ser escasa, o a estar poco considerada, con un escaso sentido de pertenencia a esas zonas, e incluso el origen en estas zonas llegó a ser considerado por muchos emigrantes como un elemento cuasi-degradante desde el punto de vista social. Afortunadamente hace ya años que esas consideraciones no están presentes entre la población, especialmente entre la población rural. Y ello ha sido posible por una recuperación y valorización del sentido de identidad territorial y de pertenencia a las áreas rurales desfavorecidas. En estos momentos, afortunadamente, la identidad territorial es un factor cada vez más importante en el ámbito rural europeo, y también en España, porque tenemos una rica tradición

histórica y cultural, apoyada a su vez en aspectos como un importante patrimonio; todos estos elementos han contribuido a recuperar, mantener, y/o desarrollar esa identidad territorial y ese sentimiento de pertenencia a los lugares, en este caso a los territorios rurales.

Se ha producido por tanto una creciente proyección territorial del sentido de identidad, y prueba de ello son las comarcas o áreas que históricamente han tenido una serie de vínculos que a su vez se han traducido en un sentido de identidad colectiva. Esto es un activo que desde el desarrollo rural debe aprovecharse y maximizarse porque es cada vez más un elemento que contribuye a prestigiar a unos territorios, diferenciándolos respecto de otros en función de sus especificidades, de la valoración que sus gentes hacen de tales especificidades, y de la contribución que tienen esos recursos-productos en la identificación colectiva con el territorio, sus tradiciones y sus recursos.

Frente a muchos de estos elementos, difícilmente cuantificables e incluso poco tangibles, los territorios rurales han tenido tradicionalmente un grave obstáculo en el **aislamiento geográfico**. En cualquier conversación con la población rural, e incluso con responsables públicos relacionados con las zonas rurales, casi siempre ha estado presente ese aislamiento como un factor negativo que reducía su competitividad. En España ya no puede decirse, al menos en la misma medida, que la accesibilidad física sigue siendo un obstáculo fundamental para el desarrollo, debido por un lado a que ésta ha aumentado significativamente con las importantes mejoras en nuestras infraestructuras viarias; pero, por otro, también hay que considerar que la movilidad ha crecido significativamente, y esto ha permitido reducir el sentimiento de aislamiento. Es cierto no obstante que en términos de calidad de vida, un segmento de la población rural tan importante como son los ancianos y en gran parte también las mujeres de más de 45 ó 50 años, han podido ver empeoradas sus condiciones en la medida en la que los servicios públicos de transporte puedan haberse reducido. Este hecho se ha compensado, en su caso, con una mayor dependencia respecto de los segmentos de la población con mayor movilidad.

En cualquier caso, y de cara a la competitividad territorial, lo cierto es que en estos momentos la falta de accesibilidad no se percibe como un obstáculo fundamental para los espacios rurales, tanto desde el punto de vista de la población de estas áreas como de fuera

de ellas. La utilización de las nuevas tecnologías, por citar un ejemplo, están permitiendo reducir de manera muy significativa la sensación real de aislamiento, al permitir un acceso a la información en prácticamente las mismas condiciones que el resto de áreas. En definitiva, los territorios rurales han de contrarrestar, como lo están haciendo ya, las posibles desventajas de comunicación que aún persistan, o las dificultades propias de la distancia. Y muchos territorios rurales están contrarrestando tales dificultades con estrategias de valorización de sus recursos y sus productos, pero incluso del propio sentimiento de lejanía (convirtiéndolo éste en un factor de atracción para la población de las áreas urbanas).

Para todos estos procesos de cambio se precisan **cambios en las mentalidades y en las estructuras institucionales**. Los cambios en las mentalidades han de operarse tanto a nivel de la población que vive y/o trabaja en las zonas rurales (para implicarse en los procesos de desarrollo no sólo por su propio futuro, sino por el futuro colectivo de los territorios rurales), como de los responsables políticos e institucionales, que con cierta frecuencia no ven en el desarrollo rural algo más allá de un complemento a los aparatos productivos locales. Particular interés tienen aquí los cambios en las mentalidades de responsables políticos e institucionales y, como consecuencia, en las propias estructuras institucionales, tanto a escala local como en los niveles de las administraciones regionales, en el caso español.

Tenemos un ejemplo claro en la concepción y medios con los que las administraciones públicas abordan el desarrollo rural y los enfoques territoriales. Afortunadamente son cada vez más las administraciones que empiezan a ver en el desarrollo rural una vía adecuada para implementar estrategias de desarrollo eficaces. Sin embargo, y aunque el enfoque territorial debería ser parte integrante del concepto de desarrollo rural, aún no se han producido todos los cambios que serían necesarios para aprovechar todas las ventajas de tales enfoques, en su aplicación al menos a las zonas rurales desfavorecidas. Nos estamos refiriendo aquí a la gestión que del desarrollo rural se hace desde instituciones con una perspectiva sectorial, como las consejerías de agricultura, sin capacidad para aplicar de manera efectiva un enfoque territorial. En algunos casos la gestión desde consejerías de Economía y hacienda ha supuesto mejorar la coordinación, pero este es sólo un primer paso; hay que avanzar hacia una estructura institucional que dote a los responsa-

bles del desarrollo rural de una cierta capacidad de decisión sobre las políticas sectoriales en áreas rurales, y que a su vez permitan superar los déficits de los voluntaristas intentos de coordinación. Cambios en la estructura institucional orientados a facilitar los enfoques territoriales, o como mínimo la territorialización de las políticas sectoriales, han de ser vistos como una contribución a los mecanismos de gestión territorial, y por tanto a los procesos de mejora de la competitividad territorial de las áreas rurales desfavorecidas.

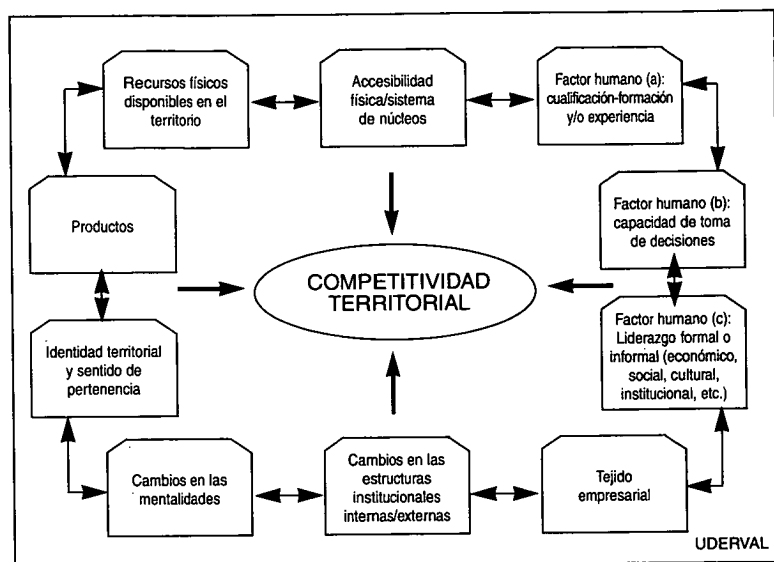
Como conclusión, la competitividad de los territorios, concepto muy amplio, está relacionada directa o indirectamente con una serie de elementos clave que actúan a modo de condicionantes, a corto, medio y largo plazo. Aquí sólo se han señalado algunos de ellos. La disponibilidad de recursos –físicos y humanos– y productos, el tejido empresarial, o el aislamiento físico, como factores clásicos. Pero también nos hemos hecho eco de otros igualmente importantes, pero citados con menor frecuencia, como la capacidad de toma de decisiones –empresariales o de cualquier otro tipo en relación a la vida económica, social o política de las áreas rurales–, el liderazgo –formal o informal, y no necesariamente político–, las estructuras institucionales y su adaptación a los enfoques territoriales, o la identidad territorial y el sentimiento de pertenencia.

6. QUÉ TERRITORIOS Y PARA QUÉ POLÍTICAS

Con todos los puntos fuertes y débiles del enfoque territorial, con los condicionamientos positivos y negativos, con objetivo de competitividad territorial y, en definitiva, con la necesidad de avanzar hacia modelos de gestión territorial, la pregunta clave es qué territorios y para qué políticas. Evidentemente un análisis exhaustivo de los posibles territorios y las posibles políticas sería muy amplio y bastante complejo. Aquí vamos a limitarnos a referirnos a nuestra realidad más inmediata, la Iniciativa LEADER y los territorios sobre los que ésta se asienta.

Centrar la reflexión en estos territorios y en torno a esta Iniciativa tiene una importante componente de actualidad, por cuanto estamos en un momento crítico en el que los responsables institucionales, en colaboración con los actores locales, tienen que tomar decisiones importantes sobre qué territorios son los más adecuados para una implementación eficaz de la Iniciativa LEADER +.

FIGURA Nº 3: *Hacia la competitividad territorial*



LEADER I y LEADER II han aportado, y están aportando, importantes y no menos interesantes experiencias y enseñanzas sobre la importancia de los territorios, pero también sobre las dificultades que implica la gestión de tales territorios. En la filosofía, la concepción, y el propio método LEADER está implícito el hecho de que la supervivencia de los territorios rurales pasa por estrategias de cooperación y articulación dentro de niveles territoriales diferenciados. Entre éstos a su vez se establecerán algunos mecanismos de cooperación y puede que hasta de complementariedad, pero es bastante probable que también se establezca una cierta competitividad.

6.1. La organización territorial de los agentes sociales, económicos e institucionales: de la comarca al territorio LEADER

La primera reflexión o enseñanza es prácticamente obvia: la gestión eficaz del territorio rural pasa por la superación de la escala

municipal. Por tanto, cuando se habla de niveles territoriales diferenciados evidentemente no nos estamos refiriendo a municipios, salvo alguna excepción. En las zonas rurales desfavorecidas, los agentes económicos, sociales, políticos o institucionales, han de organizarse en escalas supramunicipales, para contribuir a la articulación de los territorios y de las comunidades locales. Pero superada la escala municipal, y en función de ese objetivo de articular a los diferentes actores de los territorios rurales, existen al menos tres grandes modelos sobre los que conviene reflexionar, sus ventajas y sus inconvenientes.

- En primer lugar, esta articulación puede producirse a partir de modelos de tipo administrativo. Las **mancomunidades**, las comarcas (cuando éstas tengan un estatuto jurídico o administrativo) y, en algunos casos, las regiones, pueden constituir modelos de organización óptima de los diferentes agentes en los territorios rurales. Las mancomunidades son el modelo administrativo más conocido y desarrollado. Sin embargo, las mancomunidades no se han constituido en un modelo de referencia para una articulación que vaya más allá de la simple cooperación institucional para la prestación de algunos servicios públicos, y por tanto tampoco han sido un modelo de referencia para la articulación de agentes económicos, sociales o institucionales en pro del desarrollo rural, y tampoco para la implementación de políticas de desarrollo rural.
- En segundo lugar, la articulación puede producirse a partir de modelos histórico-geográficos, es decir, las **comarcas**. En ausencia de un estatuto jurídico, la importancia de las comarcas como modelo de organización de agentes y/o implementación de políticas está en función directa del modelo histórico, la tradición y/o de la evolución histórica reciente del área, aspectos que pueden haber contribuido a una cierta organización territorial a partir de éstas o parecidas subdivisiones. El caso más claro es el de Cataluña, donde la comarca tiene una importante tradición histórica, pese a que durante etapas relativamente recientes no haya dispuesto de mecanismos de articulación y gestión.

Pero la comarca deriva también de la configuración geográfica del territorio. Es más, han sido factores geográficos los

que en mayor medida han contribuido a la conformación del hecho comarcal, aunque haya podido denominarse de otra forma. En definitiva, debido tanto a factores históricos, como a factores geográficos, o una combinación de ambos (que es lo más frecuente), lo cierto es que los territorios que en nuestro país se identifican con las comarcas geográfico-históricas sí han constituido unas escalas más apropiadas para la articulación de los diferentes agentes, como lo pone de manifiesto el que con cierta frecuencia las mancomunidades tiendan a aproximarse a la delimitación de tales comarcas (o subcomarcas).

Sin embargo, en España se ha dispuesto de una cierta base comarcal en fechas muy recientes, y con grandes desequilibrios entre unas comunidades autónomas y otras. Baste recordar que no ha sido hasta los años 80 e incluso 90 cuando muchas comunidades han empezado a plantear la delimitación comarcal, bien en el marco de proyectos de ordenación territorial, o bien como base para futuras intervenciones de ordenación territorial. Esos proyectos de ordenación territorial han empezado a plasmarse en fechas muy recientes, y no siempre con una base comarcal precisa. Por otra parte, la puesta en marcha de la Iniciativa Comunitaria LEADER impidió que llegara a plasmarse o a hacerse operativa aquella delimitación de zonas de montaña de la Ley de Agricultura de Montaña, que parcialmente hacía uso de las delimitaciones comarcales. No ha habido por tanto una utilización generalizada de la comarca como referencia para la organización u articulación territorial de los espacios rurales, ni tampoco la articulación de agentes económicos, sociales o institucionales, porque tampoco ha sido generalizado el propio hecho comarcal, al menos hasta fechas recientes.

- En tercer lugar, la organización de estos agentes y de esas políticas puede producirse, y así ha ocurrido en la realidad, a partir de lo que se conoce como **territorio LEADER**, es decir, la delimitación territorial que se tomó tanto en LEADER I como en LEADER II para la aplicación de los programas de desarrollo rural. En ocasiones estos territorios LEADER han coincidido exclusivamente con una comarca geográfico-histórica; sin embargo, con mucha frecuencia

tales territorios LEADER abarcan dos o más comarcas, o partes de ellas. Aunque las áreas LEADER se han basado en las comarcas rurales, es bien evidente que no hay una correspondencia entre ambas.

Desde las diferentes instituciones los criterios utilizados han pretendido configurar unos territorios coherentes; sin embargo, son muchos los casos en los que por razones muy diversas se han configurado áreas LEADER con una reducida coherencia territorial, a partir de la totalidad o partes de varias comarcas. En ocasiones ni siquiera ha habido una continuidad geográfica clara, con municipios excluidos dentro de territorios LEADER. Pero más importante que esa mayor o menor continuidad geográfica son los vínculos y relaciones económicas, sociales, políticas, culturales o institucionales.

De esta manera, LEADER ha estimulado la conformación de territorios con escasa vinculación, e incluso con enfrentamientos tradicionales y con localismos de compleja superación. Pero ha sido un factor positivo en tanto que ha obligado a los agentes sociales, económicos o institucionales a trabajar conjuntamente en el diseño e implementación de estrategias de desarrollo. Puede decirse por tanto que LEADER ha tenido como primer elemento positivo el haberse constituido en un modelo de concertación territorial y social. Un segundo elemento positivo del modelo LEADER es en relación a la gestión, en tanto que se ha dispuesto de un instrumento para la implementación de estrategias de desarrollo de actividades económicas y, en cierta medida, también de articulación social. De esta manera ese instrumento ha sido el primer paso para avanzar hacia modelos de gestión territorial más amplios, que no en vano es uno de los ingredientes básicos del desarrollo rural y de los enfoques territoriales.

Pero presenta también elementos negativos. LEADER es un modelo impuesto en tanto que a los territorios rurales que han querido acceder a las ayudas de la Iniciativa Comunitaria se han visto obligados a articular sus aspiraciones con las de áreas próximas. En ausencia de un espíritu de colaboración territorial, esto puede haber conducido, como así ha ocurrido en no pocos casos, a enfrentamientos y dificultades derivadas de la escasa vinculación o articulación histórica entre unas áreas y otras. Incluso puede haber estimulado esos enfrentamientos el sentimiento de identidad de la población con su municipio y en este caso con su comarca, pero no con

la comarca vecina (que con cierta frecuencia es vista como una competidora a la hora de la distribución de los recursos). Según lo anterior, la conformación de “nuevas geografías” que se le ha atribuido a LEADER en otros países, parece que es un aspecto que aquí está algo más lejos de que se desarrolle y consolide, principalmente por la presencia, más o menos arraigada, de las comarcas histórico-geográficas, y por la inercia que supone el haber consolidado fuertes vínculos económicos, sociales, culturales o territoriales en su seno.

6.2. La adecuación del territorio LEADER

Y llegados a este punto, cabe plantearse tres cuestiones. En primer lugar, cabe preguntarse si el modelo de territorio LEADER es operativo para diseñar e implementar de manera eficaz estrategias de desarrollo rural, en particular las referidas a la vertiente productiva. En segundo lugar, hemos de preguntarnos si efectivamente los territorios LEADER, por su tamaño y su configuración, son adecuados o permiten una organización óptima de los agentes sociales, institucionales, económicos o políticos, en torno a esas estrategias de desarrollo rural. En tercer y último lugar, cabe preguntarse si el territorio LEADER, tal y como lo conocemos en estos momentos, es adecuado para diseñar estrategias de competitividad territorial de carácter global.

No hay una respuesta fácil a estas preguntas, porque no se dispone de análisis lo suficientemente profundos. En una primera aproximación podría decirse que la comarca es, en estos momentos, un nivel territorial adecuado para objetivos de cooperación entre agentes, cooperación territorial entre núcleos e incluso competitividad territorial. No puede decirse con rotundidad que es el nivel más óptimo, ni tampoco que el territorio LEADER no sea igualmente adecuado.

Lo cierto es que en estos momentos y como consecuencia de la Iniciativa Comunitaria se han configurado unos territorios, y las apreciaciones deben ir dirigidas a valorar si tales territorios presentan o no disfunciones para las estrategias productivas, la concertación de agentes o las estrategias de competitividad global del territorio. En efecto, el área LEADER parece adecuada, si bien tal vez no la más óptima, para el diseño de estrategias de desarrollo rural en su vertiente productiva, atendiendo a la diversificación de las activida-

des económicas, a la complementariedad entre sectores, etc. Es probable que tales estrategias sean más adecuadas a escala comarcal, y no supracomarcal como es gran parte de los casos; pero el trabajar a escala LEADER no debería suponer problemas añadidos, sino reforzar lazos de cooperación. En este sentido, LEADER se ha consolidado ya como un buen modelo de concertación territorial entre agentes y actores locales, aspecto clave y básico para que tales esas estrategias puedan desarrollarse y aplicarse de manera eficaz.

Pero LEADER también puede ser un modelo que genere o lleve implícitos conflictos latentes de tipo territorial, al condicionar u “obligar” a una cooperación en principio no siempre deseada. En cualquier caso, los responsables de la implementación de la Iniciativa Comunitaria han de estar atentos a paliar esos enfrentamientos, solapados con frecuencia pero que pueden dificultar una implementación eficaz de las políticas, y estimular en la medida de lo posible una cultura de la cooperación territorial, social, económica o institucional, que pueda hacer de este modelo de concertación un factor de competitividad de los territorios rurales. El hecho de que LEADER ya haya creado o esté contribuyendo a crear unas marcas o imágenes territoriales cada vez diferenciadas con mayor nitidez desde fuera de las áreas LEADER, pone de relieve una aportación a esa competitividad territorial.

6.3. Notas preliminares sobre LEADER + y la componente territorial

En el momento de realizar y escribir estas reflexiones, se sabe que va a haber una tercera Iniciativa Comunitaria que ya se denomina LEADER +, y que tendrá diversas especificidades en relación a los contenidos y tipo de acciones a apoyar. No se pretende ser exhaustivos, porque la información no lo permite, pero se plantean únicamente algunos elementos de reflexión interesantes desde el punto de vista de la configuración de los nuevos territorios LEADER.

Es escasa la información disponible, y poco se ha dicho hasta la fecha sobre los criterios de definición de grupos y áreas que se va a seguir. Las informaciones disponibles indican que se va a continuar con el criterio de territorios que incluyan un máximo en torno a los 100.000 habitantes, y un mínimo en torno a los 8.000, como había

ocurrido en LEADER I y II. Esto podría suponer, en principio, territorios de similares características a las actuales áreas LEADER II.

Sin embargo, aunque no por escrito, diferentes responsables de la Comisión Europea dan por seguro que va a producirse una fuerte reducción en el número de Grupos LEADER (casi del 50%), manteniendo el nivel de financiación e incluso pudiéndolo superar. Si efectivamente esto es así, sólo quedan dos estrategias posibles para los actuales Grupos LEADER, si efectivamente todos ellos quieren participar en la nueva Iniciativa. En primer lugar, si se mantiene la actual configuración de los Grupos LEADER II, la única estrategia posible es competir entre ellos con sus propios recursos, con su experiencia, con sus resultados, e intentar elaborar programas innovadores y de calidad. Esta es una estrategia posible, pero supondría que un buen número de Grupos acabarían desapareciendo del listado de beneficiarios de la Iniciativa, y esto podría desembocar en tensiones y conflictos en las instituciones o, cuando menos, en fuertes presiones para que se arbitrasen vías paralelas que permitiesen a los Grupos no elegidos disfrutar de algún nivel de ayudas.

En segundo lugar, para evitar la situación de tensión y posibles conflictos que podría generarse, la segunda opción es introducir cambios en el tamaño de las áreas que optan a constituirse en beneficiarios de LEADER +. Estos cambios no son ni más ni menos que una ampliación del tamaño de las áreas, incluyendo en cada nueva área candidata a LEADER + dos o más áreas LEADER II. Esta estrategia permitiría que al menos los territorios que en estos momentos son LEADER II continuasen teniendo, de tener éxito en su candidatura, un importante nivel de cobertura para la implementación de las estrategias diseñadas en los correspondientes programas.

Ante esta situación, la pregunta que surge es en qué medida el añadir territorios, que es una decisión que puede ser adoptada en muchos casos, es la más adecuada de cara a la concertación y la competitividad territorial.

Las claves para responder a esta pregunta las tenemos en los párrafos anteriores. Efectivamente, se ha señalado que, a falta de estudios empíricos y profundos, la comarca parece ser en estos momentos una escala óptima tanto para la concertación como para la competitividad. Sin embargo, la realidad de los últimos años está imponiendo un modelo territorial que frecuentemente supone traba-

jar con una escala que, sin ser siempre la más óptima, y contando con una importante voluntad de cooperación entre los diferentes agentes, permite funcionar relativamente bien; se trata de una escala que en algunos casos (allí donde la tradición comarcal es más débil) está contribuyendo a crear nuevos puntos de referencia territorial para la población rural o al menos para una parte de ésta.

Ahora bien, la configuración que parece va a ser necesaria para mantener a todos los actuales Grupos, si finalmente es esta la decisión de los responsables institucionales, supondrá un cambio sustancial, al casi tener que doblar la superficie media de lo que serán los nuevos territorios LEADER +. Desde nuestro punto de vista, esta nueva situación supondrá la necesidad de incorporar modelos de gestión territorial más profesionalizados. Estos modelos habrán de incorporar innovaciones en la estructura territorial de las oficinas de los Grupos LEADER (con diferentes sedes) y, sobre todo, incorporar mecanismos internos en el seno del Grupo que permitan mantener la cohesión, el modelo de concertación, o asegurar una mayor y más eficaz participación e implicación en las tareas de animación y difusión del Programa. De no ser así, se corre un serio riesgo de que desaparezcan gran parte de las ventajas que se derivan del enfoque territorial y de la proximidad de los tomadores de decisiones y actores del Programa a la población rural, y de que se agudicen los enfrentamientos y tensiones de orden territorial, latentes o manifestadas ya en muchas áreas LEADER II. En este nuevo contexto aquellas áreas que no sean capaces de llegar a acuerdos o que tengan grandes dificultades de concertación, tendrán evidentemente muchos problemas en el diseño y, especialmente y en su caso, en la implementación de las políticas de desarrollo contempladas en LEADER +.

* * *

Si como parece, se avanza en la concepción del desarrollo rural como modelo de gestión territorial, y en los Grupos de Acción Local como instrumento de concertación en un territorio determinado, los responsables institucionales y políticos, y los mismos actores locales, han de ser especialmente sensibles sobre las peculiaridades y vínculos que la población tiene con el territorio. Avanzar hacia escalas de trabajo cada vez más amplias, sin asegurar una presencia clara y efectiva de esas políticas en la escala local, o sin

mantener unos esfuerzos igualmente inequívocos de articulación de la sociedad local, puede derivar en la pérdida de importantes ventajas del enfoque territorial y, sobre todo, una y desmotivación de la población rural y su desvinculación de los procesos de articulación social e incluso del tejido productivo. La proximidad a la población ha sido una de las claves del éxito del enfoque territorial, y en el futuro ha de seguir teniéndose en cuenta, si es necesario introduciendo los mecanismos innovadores necesarios para asegurar esa proximidad y que las políticas de desarrollo rural (en este caso LEADER + como parte de éstas) continúen contribuyendo a la articulación de las comunidades locales.