



REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES EN EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES ENTRE LA REALIDAD Y EL DESEO

Manuel Pérez Yruela

Profesor de investigación Ad Honorem IESA-CSIC

Melchor Guzmán Guerrero

Doctor Ingeniero Agrónomo

Resumen

En este artículo se analiza el desarrollo territorial en sus diversas dimensiones: económicas, sociales, políticas... En primer lugar, se hace una revisión de las aportaciones que pueden extraerse del debate sobre la idea y la realidad del desarrollo territorial, subrayando las que pueden ser útiles para promoverlo. En segundo lugar, se analizan las fortalezas y debilidades de la aplicación de las políticas de desarrollo territorial en España, con especial referencia al programa LEADER. Y, en tercer lugar, se aportan algunas sugerencias de utilidad para mejorar la eficacia de las políticas de desarrollo territorial. Este trabajo se basa en la experiencia personal de sus autores sobre el tema, y en la abundante literatura e información que existe sobre desarrollo territorial, a la que ellos han contribuido.

Abstract

This article analyses territorial development in its diverse dimensions: economic, social, political... It begins with an overview of the lessons that can be drawn from the debate on the idea and reality of territorial development, emphasising the ones that can be most usefully promoted. Secondly, the authors discuss the strengths and weaknesses of applying territorial development policies in Spain, with special reference to the LEADER programme. The third part makes certain suggestions of use for enhancing the effectiveness of territorial development policies. This work draws on the personal experience of the authors in this area and on the abundant literature and information that exists on territorial development, to which they have contributed.

1. Introducción y objetivos

La dinámica del proceso de crecimiento económico guiado por el principio maximizador y de acumulación propio de las economías capitalistas de mercado, ha acabado teniendo, pese a su contribución al bienestar social, claros efectos negativos de carácter social, económico y medioambiental. Entre estos efectos está la desigualdad en el desarrollo de los territorios por la concentración en unos de actividad, riqueza y población y por la disminución en otros de esas características. Esta desigualdad ha sido mayor cuanto menores han sido las posibilidades y capacidades de los territorios para generar actividad económica suficiente para retener en ellos el volumen de población necesario para mantenerlos vivos. La evolución histórica de esas posibilidades y capacidades ha ido configurando el mapa de las asimetrías y desigualdades territoriales de cada sociedad. En España, ese mapa lleva décadas mostrando la tendencia hacia la despoblación de muchas zonas del país, con los efectos negativos que esto tiene, problema que ahora parece que acabamos de descubrir.

La desigualdad territorial ha estimulado reacciones de crítica y demanda de soluciones, como ha sucedido con otras formas de desigualdad. Los fundadores de la sociología analizaron la descomposición, por causa de la industrialización y de la economía de mercado, del orden tradicional de las comunidades rurales y de los territorios que las formaban¹. Este proceso también se dio en las zonas rurales españolas, en las décadas de 1960 y 1970, con las migraciones masivas desde las zonas rurales a las urbanas, causadas por la reducción del empleo que produjo la modernización y mecanización de la agricultura. El recuerdo de esa traumática «gran transformación» (Polanyi, 1944)² ha quedado en la memoria y ha hecho que afloren propuestas de política económica sobre el desarrollo territorial, para paliar esas desigualdades y para evitar la desaparición de un modo de vida, de sus tradiciones, de su patrimonio cultural y valores, que la sociedad dice querer conservar y al que bastantes ciudadanos de las grandes concentraciones les gusta volver, aunque sea ocasionalmente.

Otras reacciones surgieron a partir de la crisis económica de principios de los años 1970, cuando empezó a aumentar el desempleo en las zonas urbanas, especialmente en el sector industrial y en el de los servicios financieros. Esto hizo más difícil el trasvase de población de las zonas rurales a las urbanas y estimuló la aparición de iniciativas para reducir los desequilibrios territoriales mediante políticas públicas que incentivaran la actividad, generaran riqueza y empleo en los territorios menos favorecidos y retuvieran la población dentro de ellos (Vázquez Barquero, 1988).

A esta reacción ayudaron dos circunstancias. Primero, la identificación de territorios alejados de las grandes concentraciones en los que, de manera singular, existían ejemplos de desarrollo, que podían servir de referencia a otros para explorar caminos que también condujeran a la reducción de las desigualdades territoriales³. Segundo, la visión sobre la cohesión social y territorial que ha tenido Europa, donde empezó aquella gran transformación, surgiendo el estado de bienestar y, tras la creación de la Unión Europea, nació la Política Agrícola Común y los fondos estructurales en los que se materializa esa visión. Dentro de ellos hay que citar especialmente el Programa LEADER, que ha sido ejemplo de política pública destinada a ayudar a la activación económica y social de los territorios⁴.

Hay circunstancias más recientes que van a contribuir a reforzar la oportunidad y viabilidad de las políticas que reduzcan los desequilibrios territoriales. Primero, los avances en materia de comunicaciones, digitalización y conexión en red que son un instrumento de gran valor para reforzar la integración técnica, social y cultural de las zonas rurales con su entorno, y que podrán reducir las diferencias rural-urbanas de acceso a muchos servicios. Segundo, la experiencia que nos ha deparado la crisis sanitaria de la COVID-19 sobre la compatibilidad del trabajo presencial y el teletrabajo y sobre la posibilidad de realizar actividades económicas telemáticas casi en cualquier lugar, que puede repercutir en la revitalización de las zonas rurales. Tercero, el compromiso europeo en la lucha contra el cambio climático y la degradación del medio

¹ El trabajo clásico sobre este tema es el libro de F. Tönnies, *Comunidad y Sociedad* (1ª edición 1887).

² Karl Polanyi hizo además aportaciones notables sobre el enraizamiento social de la economía.

³ Una referencia clásica sobre estas evidencias empíricas es Stöhr (1990).

⁴ Sobre el modelo europeo de cohesión social y territorial puede verse Pérez Yruela (2012).

ambiente, que, a través del Pacto Verde Europeo y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, permitirá asignar al medio rural un importante volumen de recursos del plan de recuperación *EU Next Generation* y de los fondos del marco de programación 2021-2027, siendo una oportunidad para la revitalización de los territorios.

El Gobierno de España se ha hecho eco de este problema en el ejercicio de prospectiva estratégica que ha publicado en el documento *España 2050* (2021). Entre los nueve desafíos para el futuro que recoge dicho documento, el sexto «Promover un desarrollo territorial equilibrado, justo y sostenible» es la propuesta más reciente sobre desarrollo territorial que hay en España, y sobre la que volveremos más adelante.

La cuestión del desarrollo territorial, por su permanencia estructural, pertenece al debate científico, al activismo social y a la agenda política. Es en el ámbito político desde donde se puede optar por dejar que la dinámica económica de concentración siga su curso o por tratar de corregir sus efectos no queridos mediante políticas públicas.

Este deseo no debe hacernos olvidar que la aplicación de un enfoque territorial del desarrollo tiene requerimientos muy exigentes desde el punto de vista económico, social e institucional, que dificultan su implementación. La idea fuerza del desarrollo territorial podrá convertirse en realidad solo si se resuelven esas limitaciones, tarea que no es fácil, pero no imposible. De no ser así, acabará siendo un ejemplo más de retórica política sin compromiso real.

El trabajo que aquí presentamos se estructura del siguiente modo. En primer lugar, y tras esta breve introducción, se hace una revisión de las aportaciones que pueden extraerse del debate sobre la idea y la realidad del desarrollo territorial, subrayando las que pueden ser útiles para promoverlo. En segundo lugar, se analizan las fortalezas y debilidades de la aplicación de las políticas de desarrollo territorial en España, con especial referencia al programa LEADER. Y, en tercer lugar, se aportan algunas sugerencias de utilidad para mejorar la eficacia de las políticas de desarrollo territorial. Este trabajo se basa en la experiencia personal de sus autores sobre el tema, y en la abundante literatura e información que existe sobre desarrollo territorial⁵, a la que han contribuido.

2. El debate sobre desarrollo territorial

Sintéticamente, se puede decir que el debate sobre el enfoque territorial del desarrollo se nutre, desde el punto de vista económico, de la visión tradicional de que las actividades especializadas tienden a concentrarse en un territorio porque las relaciones de proximidad entre ellas crean un entorno que favorece la concentración: fácil acceso a la innovación tecnológica

⁵ Parte importante del argumento y contenido de este artículo se basa en el trabajo de M. Pérez Yruela, J. M. Sumpsi, E. López e I. Bardají (2016), donde se recoge la experiencia de varios proyectos desarrollados entre 2000 y 2014 sobre desarrollo rural con enfoque territorial en cuatro comarcas españolas (financiado por la Fundación La Caixa) y en comarcas de varios países latinoamericanos (Bolivia, Ecuador –por parte de DAP– y Honduras –por parte de AGADER–, proyecto EXPIDER I 2005-2006; y Costa Rica, Venezuela y Chile, proyecto EXPIDER II 2007-2008, ambos financiados por el BID y la AECID; Costa Rica, Ecuador, Perú y R. Dominicana, proyecto PIDERAL (2012-2014), financiado por la AECID y gestionado por el IICA). También, se fundamenta en los trabajos de M. Guzmán *et al.* (2002, 2003, 2006, 2007, 2008, 2011 y 2013). Otras fuentes sobre aspectos concretos se citarán cuando se utilicen en el texto.

por imitación; especialización por complementariedad entre las actividades de empresas diversas para fabricar entre todas determinados productos; disponibilidad de fuerza de trabajo especializada; facilidad de acceso a servicios empresariales adaptados a la especialización del territorio... También, porque la concentración se produce cuando existe tradición artesanal o empresarial previa que lo facilita; cuando hay cerca materias primas necesarias para la actividad; cuando están próximos o son de fácil acceso los mercados a los que van dirigidos los productos que se fabrican; cuando hay capital disponible para poner en marcha la actividad, o cuando existen las infraestructuras de transporte, comunicaciones y otras que facilitan todo lo anterior⁶.

Aunque estos análisis se hacen sobre actividades industriales, hoy tenemos ejemplos de procesos de concentración en territorios rurales de actividades agrarias, agroindustriales y de otros sectores, creadas por condiciones similares a las anteriores. Por ello, estas ideas anteriores pueden ser útiles para analizar las condiciones materiales y sociales que han hecho posible el desarrollo de territorios como, por ejemplo, el de la agricultura intensiva de Almería, Granada y Huelva, el de la industria agroalimentaria de la comarca cordobesa de Los Pedroches, o el de la industria del frío de la comarca Subbética, también cordobesa, entre otros casos en distintos lugares de España.

Desde el punto de vista sociológico, la aportación principal ha sido mostrar que las variables económicas por sí solas no explican casos como los anteriores y otros similares de desarrollo territorial. El territorio, según decía Becattini⁷ analizando el desarrollo territorial en Italia, no es una tabla rasa sobre la que se mueven las fuerzas económicas sin otro criterio que la rentabilidad de la inversión y la adaptación necesaria para sostenerla en el tiempo. El territorio es el locus en el que se desenvuelve la vida de actores individuales y colectivos que mantienen con él un cierto sentido de pertenencia y son capaces de cooperar y competir a la vez para desarrollar actividades económicas. Son actores que se guían por valores y objetivos que complementan y condicionan los de la mera racionalidad económica.

O como decía A. O. Hirschman (1988), el desarrollo depende de cómo «hacer aflorar y movilizar recursos y habilidades escondidos, dispersos o mal utilizados». Lo que hace falta, añadía, es combinar esos elementos con la intervención de un *agente* capaz de unirlos, un agente que comprende no solo el deseo de conseguirlo, sino que percibe también la naturaleza del camino para alcanzarlo.

La aportación sociológica pone el foco en la importancia que tienen en el desarrollo territorial los actores sociales, individuales y colectivos, y las características de la propia sociedad. Esta idea que ahora puede parecer obvia, no lo era tanto incluso durante un largo periodo del siglo XX, donde predominaba la visión estructuralista que daba muy poco peso al papel de los actores sociales en el cambio social.

⁶ Estas ideas se deben a A. Marshall, recogidas en el capítulo «La concentración de industrias especializadas en localidades particulares», de su libro *Principios de Economía* (A. Marshall, 1957, 1ª ed.1890). En los años 1980 el concepto de «distrito industrial» fue recuperado para analizar el caso del desarrollo territorial de la zona norte de Italia, conocida como «tercera» Italia (Bagnasco, 1984).

⁷ Becattini (2006) añadió al concepto de distrito industrial de Marshall las condiciones sociales que explican el desarrollo.

En España se ha utilizado una tipología de actores diseñada para un estudio de desarrollo territorial comparado⁸, en el que se ha constatado la importancia de la presencia de *actores externos* (generalmente públicos y en menor medida emprendedores privados) y de *actores internos innovadores* tanto en actividades tradicionales como en nuevas para explicar el desarrollo territorial. Por el contrario, se ha evidenciado que el peso de los *actores tradicionales no innovadores* y de los *actores pasivos* es parte de la explicación de la ausencia de iniciativas de desarrollo.

En América Latina se ha constatado que, tras las iniciativas de desarrollo territorial, suele haber una *coalición social innovadora*⁹. Este concepto es complejo y difícil de definir. Se puede decir que es el resultado de interacciones espontáneas entre los actores internos del territorio y algunos externos a él, de actores que tienen recursos diferentes y complementarios y disponen de un proyecto territorial explícito o implícito formado a partir de su interacción continuada con aspectos como el capital natural y la estructura agraria y productiva del territorio, los mercados y ciudades a los que pueden ofertar su producción, la capacidad de inversión y el gasto público. Parece que el concepto quiere resumir los procesos sociales y económicos históricos que subyacen a todo proceso de desarrollo territorial, un proceso que cuenta con actores emprendedores e innovadores para aprovechar los recursos disponibles. También sugiere la importancia del liderazgo que tienen en estos procesos las redes de colaboración.

Además de la aportación sobre el papel de los actores sociales, conviene recordar otra. Se trata de la evidencia de que la economía no contempla en sus análisis y explicaciones que los actores económicos no actúan solos, aislados de los demás (Granovetter, 1985). Intervienen en contacto con otros, en un marco cultural e institucional compartido, cuyas relaciones no se rigen siempre por la mera racionalidad económica, sino también por valores, actitudes y condicionantes institucionales (altruismo, sentimientos, lealtades, normas, costumbres...).

Los actores económicos actúan condicionados por su enraizamiento en la trama de relaciones sociales a la que pertenecen, lo que en unos casos puede no ser favorable a un curso de acción guiado por la racionalidad económica que implica el desarrollo territorial y, en otros, sí puede serlo. La vida cotidiana está llena de ejemplos de casos en los que estos condicionamientos se convierten en obstáculos para el desarrollo de los territorios rurales, y de otros en los que operan a favor (Zelizer, 2011). Finalmente, de los proyectos y experiencias referidos, concluimos que las políticas de desarrollo territorial deben formar parte de un conjunto de políticas integradas y articuladas, que son el ecosistema que facilita poder aplicarlas con eficacia.

⁸ El tema de los actores sociales en el desarrollo rural puede ampliarse en Pérez Yruela *et al.* (2000). El trabajo de Pérez Yruela (2019) sobre el singular caso de la Cooperativa del Valle de los Pedroches (COVAP) es una muestra de cómo abordar el análisis de las iniciativas de desarrollo territorial utilizando variables económicas y sociales.

⁹ Este concepto lo ha desarrollado RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Se puede consultar en Berdegué *et al.* (2011) y Shejtman y Berdegué (2004).

3. Las políticas de desarrollo territorial en España

El programa LEADER

La política de desarrollo territorial específica más importante de España es la asociada al programa LEADER, que la UE inició en 1992. Este programa ha tenido éxito como modelo de política de desarrollo territorial. Se ha extendido a todas las zonas rurales de la UE y su metodología se ha aplicado también a la pesca y, después, a zonas urbanas a través del programa de Desarrollo Local Participativo (DLP). También se ha querido aplicar en otros países, especialmente en los de América Latina¹⁰.

En el periodo 2015-2020, ha habido en los países de la UE unos 2.600 Grupos de Acción Local (GAL) acogidos a la metodología LEADER (se comenzó con 217 en 1992); en su gran mayoría (2.100) en territorios rurales (292 en España) y unos 500 territorios costeros (40 en España). Además, existe un número, aún no dado a conocer, de territorios, que pueden ser urbanos, rurales o mixtos, acogidos al programa de DLP que actúa con metodología LEADER y que puede financiarse con recursos del Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE).

Lo más importante del programa LEADER son las características¹¹ en las que se basa su aplicación. Estas recogen los requerimientos económicos, sociales e institucionales para que surja el «círculo virtuoso» del desarrollo territorial. Varias de ellas se refieren a rasgos de la conducta social e institucional con que deben actuar los grupos GAL, que son el actor colectivo llamado a asumir el liderazgo del proceso. Estas actividades se refieren, entre otras, a la propia organización de los GAL; a su composición y funcionamiento para que represente todos los intereses y ejerzan el liderazgo; a la movilización de la población en torno al proyecto de desarrollo para reforzar su participación; a la identificación y apoyo a actores sociales innovadores, tanto tradicionales como de nuevas actividades; a la creación de vínculos y alianzas entre actores sociales que den lugar a coaliciones sociales innovadoras; a la mejora de la cohesión y el capital social en el territorio; a la mejora de los conocimientos y habilidades de la población local; y a sortear los obstáculos culturales que no operan a favor del desarrollo.

¹⁰ En octubre de 2000 tuvo lugar en Madrid un Encuentro de Expertos de América Latina y Europa sobre desarrollo rural con enfoque territorial organizado y financiado por FAO, la Universidad Politécnica de Madrid y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España, para discutir sobre políticas, instrumentos, y experiencias de desarrollo rural territorial en América Latina y en la UE, con especial interés en el modelo LEADER. De él surgieron los proyectos citados en la nota 5. Los resultados del encuentro se publicaron en Pérez Correa y Sumpsi (2002).

¹¹ Las especificidades de la iniciativa LEADER son muy conocidas y aquí solo vamos a recordarlas de manera muy sintética (Champetier, 2016): i) *enfoque de abajo a arriba* (la población local es la mejor experta para impulsar el desarrollo de su territorio; los actores locales público-privados participan en la toma de decisiones); ii) *enfoque territorial* (se centra en pequeños territorios homogéneos, de límites geográficos definidos, con cierta identidad territorial, tradiciones comunes y necesidades y expectativas compartidas); iii) *asociación y gestión local* (el Grupo de Acción Local debe ser equilibrado y representativo de los grupos de interés locales tanto públicos como privados; gestiona el programa; toma decisiones de proximidad); iv) *enfoque multisectorial integrado* (estrategia de desarrollo territorial multisectorial integrado; proyectos coordinados como un todo coherente); v) *trabajo en red* (divulgar e intercambiar conocimientos, experiencias, innovaciones, ideas e información, así como para promover el apoyo mutuo); vi) *innovación* (buscar y fomentar soluciones nuevas e innovadoras para los problemas locales y territoriales y para aprovechar las oportunidades, asumir ciertos riesgos en los proyectos...); vii) *cooperación* (ampliar el trabajo en red a otras zonas y regiones fuera y dentro del país).

Pese al programa LEADER, el enfoque territorial del desarrollo de las zonas rurales en la UE es una política secundaria o complementaria dentro de la Política de Desarrollo Rural (PDR) de la UE. La principal política europea sigue siendo la destinada, con una perspectiva sectorial, a la agricultura y la ganadería. La política de desarrollo territorial se abre paso con dificultad frente a la política agraria, que atiende a intereses y objetivos más afines con el modelo económico dominante.

Desde su comienzo en 1992 hasta 2013, el programa LEADER ha contado con fondos económicos para diversificar la economía, mejorar las condiciones de vida de las zonas rurales y financiar los gastos de los grupos GAL. Estos fondos han sido por lo general inferiores al 2 % de todo lo dedicado a las políticas de desarrollo regional, y menos del 1,5 % del presupuesto global de la PAC. En ese periodo, el crecimiento de los grupos GAL fue mucho mayor (su número se ha multiplicado por 11) que el de los recursos públicos destinados al programa LEADER (se ha multiplicado por 7,6). La financiación pública media por Grupo no ha sido demasiado generosa, pasando de 1,84 a 0,34 millones de euros por grupo y año (Pérez Yruela *et al.*, 2016). Estos recursos son escasos para realizar las exigentes tareas de los GAL.

La percepción general que recogen las evaluaciones sobre la contribución del programa LEADER al crecimiento económico de las zonas rurales es que ha sido positiva, aunque moderada: más cercana a la idea de freno del deterioro de la situación de esas zonas, que de mejoría manifiesta. En cuanto a la contribución a la creación de empleo, la percepción es que ha sido débil. Por ejemplo, durante LEADER II (1994-1999) se crearon o consolidaron unos 100.000 empleos entre todos los territorios europeos que accedieron al programa. En el caso español, se estima que entre 1991 y 2009 se crearon o consolidaron casi 150.000 empleos, unos 8.300 por año. Son cifras comparativamente muy modestas (Guzmán, Gallardo y Guerrero, 2011).

No obstante, los resultados de las evaluaciones sobre el impacto del programa en la calidad de vida de las zonas rurales, es más positiva, pese a que la proporción de fondos destinados a ello sea escasa. Esto podría explicarse por dos razones. Una de ellas sería por el efecto acumulado de todas las inversiones en las zonas rurales procedentes de las políticas europeas y nacionales, que es fácil que hayan influido en esa percepción. Puede haber sido así especialmente en países como España, Italia, Irlanda, Portugal o Grecia, y en los países del Este que se han incorporado recientemente a la UE, con un nivel de desarrollo comparativamente más bajo.

Otra razón sería porque la metodología LEADER ha tenido un cierto efecto dinamizador y movilizador en la sociedad rural, que ha impulsado el aumento de la participación social, la articulación de los actores sociales y su protagonismo en la estrategia de desarrollo endógeno. A su vez, todo esto ha tenido consecuencias positivas en la visualización de la identidad territorial y en la identificación social con ella.

Las características de la metodología LEADER son al mismo tiempo su punto fuerte y débil, como se dijera ya en la evaluación de LEADER I (CEMAC, CRES, SEGESA y PRO RURAL, 1999): fuerte, por su potencial y resultados cuando se aplica bien; débil, por la dificultad para aplicarla bien, que es más frecuente de lo que pudiera parecer. Esto hace que en el funcionamiento real del programa LEADER se encuentren distancias entre la teoría y la práctica.

Como decíamos antes, parte de las características del funcionamiento del programa LEADER se refiere a rasgos de la conducta social e institucional, que tienen que ver con la forma de actuar colaborativamente para el desarrollo, lo que requiere capacidades específicas. Además, no se ha tenido una definición precisa, lo que hace que los GAL puedan interpretarlas de forma diferente. Es un tema al que se ha prestado poca atención, tanto en las investigaciones sobre el programa, como en las evaluaciones. La solución ha quedado más a la experiencia de cada caso, al método de prueba y error, y a la identificación de buenas prácticas o al aprendizaje continuo. Todo esto plantea retos importantes para la aplicación de la metodología LEADER.

En la actualidad, la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR) reconoce una cierta situación de crisis del programa¹², cuyo origen lo sitúan en la evolución reciente que ha tenido. Ha pasado de una iniciativa de enfoque territorial aplicable solo a zonas desfavorecidas, a extenderse a todas las zonas rurales de los países de la UE, convirtiéndolo así en un programa más de la Política de Desarrollo Rural (PDR)¹³.

Conviene recordar el optimismo e ilusión con la que se vivió la llegada de la iniciativa LEADER, por la novedad del programa y sus características. Era la primera vez que había una política de desarrollo con enfoque territorial en las zonas rurales, con fondos para poner en marcha actividades económicas que generaran empleo y mejoraran la calidad de vida de esos territorios. Además, era un programa de características atractivas (participativo, cercano al territorio, con un modelo de gestión local de los recursos que era ágil y práctico).

También, fue importante el hecho de que, en las primeras fases del programa, especialmente en 1992-1994, fuera necesario un esfuerzo previo de los territorios para presentar un proyecto de cuya calidad iba a depender que obtuvieran o no la calificación de comarca LEADER. Esto produjo un autoconocimiento de los territorios y movilizó a líderes locales para convencer a otros actores a que se sumaran al esfuerzo de elaborar la propuesta, creando así una red de colaboración entre ellos. Creó, en definitiva, un ambiente favorable para que aflorara un cierto sentido de identidad territorial, latente en muchos territorios, y creó también unas expectativas sobre los resultados esperados demasiado altas.

Ese impulso inicial, especialmente en lo que respecta a la preparación de los primeros proyectos, a la movilización de líderes y actores sociales y a las expectativas creadas en los territorios, es ya historia, y recordarlo puede llevarnos a la nostalgia porque no es fácil de recuperar. No obstante, debe destacarse como valor añadido de LEADER sus aportaciones metodológicas y organizativas para el desarrollo de los territorios rurales, y el «efecto demostración» que ha tenido en el contexto europeo, principalmente en las zonas agrícolas deprimidas y con graves problemas de desarticulación territorial.

Convertir el programa LEADER en una parte más de la política europea de desarrollo rural (integrada en el segundo pilar de la PAC), ha supuesto cambios significativos en el papel

¹² Esto se manifiesta claramente en el documento *LEADER/CLLD* de la Web de la REDR.

¹³ Esta situación también la comparte el que fuera presidente de la REDR, Yves Champetier en el texto de 2016 referenciado en la bibliografía.

y funciones de los GAL respecto al que tuvieron en esas primeras fases del programa¹⁴. El encaje en la política de desarrollo rural limita la visión multisectorial innovadora, parte esencial del enfoque LEADER, y ha hecho más compleja la gestión. El aumento de la burocracia, la reducción del nivel de autonomía en la gestión local del programa y la dependencia de las Autoridades de Gestión (AA. GG.), han sido otras consecuencias.

Este modelo se ha ido alejando de la realidad de los problemas territoriales, y está siendo lento, con excesivos procedimientos administrativos y con una baja eficacia, como demuestra que España esté entre los países que en menor proporción acaba gastando los recursos inicialmente disponibles de este programa y de otros fondos europeos. Un indicador indirecto de este diagnóstico¹⁵ es el nivel de ejecución de los fondos europeos de los que España ha dispuesto en el periodo 2014-2020. A 31 de diciembre de 2020, España solo había ejecutado el 43 % de los fondos estructurales y de inversión (52.552 M€) que tenía asignados, ocupando el último lugar en este indicador, que está por debajo de la media europea (52 %). España suele presentar tasas de ejecución bajas, cuestión que se atribuye a varias razones, entre ellas la elevada y compleja burocracia de la ejecución de estos fondos y las dificultades de cofinanciación nacional de los programas que lo requieren.

Una valoración reciente sobre LEADER en España confirma estas observaciones (Esparcia y Mesa, 2020)¹⁶ y ofrece conclusiones complementarias interesantes sobre la situación actual de los grupos GAL y sus posibles remedios, vista desde la opinión de sus propios gerentes y desde la de las autoridades de gestión (AA. GG.). No obstante, son opiniones que no son coincidentes en aspectos importantes como, por ejemplo, el que se haya producido un cambio como el comentado.

Según esta evaluación, la mayoría de los grupos GAL cree que el programa LEADER ha dejado de ser el de los comienzos, flexible, gestionado en los territorios con el enfoque ascendente y participativo. Ha pasado a ser un programa de las administraciones regionales para los territorios rurales, con un enfoque más descendente (de arriba abajo) que ascendente (de abajo arriba), que, además, ha reducido los recursos, ha aumentado la carga administrativa y ha limitado la autonomía de los GAL. Los grupos GAL creen que todo esto debe mejorar y en cierta manera volver a los comienzos. Además, dicen sentirse menos capacitados para actuar y tener más dificultades para obtener buenos resultados en temas relacionados con las variables sociales del desarrollo, variables a las que, pese a su importancia, generalmente se les presta menos atención.

En cuanto a la comparación de la gestión del programa LEADER en España con el modelo de precondiciones necesarias para las políticas de desarrollo territorial, pone de manifiesto dos carencias: una, es la falta de capacidades, tiempo y recursos para gestionar los aspectos sociales del desarrollo territorial antes citados; y otra, es la carencia de mecanismos de coordinación para articular las políticas públicas dirigidas a los territorios, incluidas las que gestiona LEADER.

¹⁴ A partir de 2007, LEADER se incorporó a los programas de desarrollo rural, integrándose en el segundo pilar de la PAC y se duplican el número de GAL.

¹⁵ <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-espana-pais-mas-retrasado-ejecucion-fondos-estructurales-antiguo-presupuesto-ue-20210301175456.html>

¹⁶ Esta evaluación se realizó con los resultados de 209 encuestas a Grupos de Desarrollo (el 83 % de los que hay en España) y 16 a Autoridades de Gestión (AA. GG.) y Organismos Pagadores (el 94 % de los existentes). El trabajo de campo se llevó a cabo en 2018.

La estrategia de desarrollo territorial España 2050

Finalmente, vamos a referirnos a la parte del documento estratégico *España 2050*, que contiene la propuesta más reciente para un programa de desarrollo territorial, como respuesta a las desigualdades territoriales en España.

El documento tiene una visión realista sobre el futuro de la desigualdad territorial. Según su diagnóstico, la tendencia a la concentración urbana y a la debilitación de los municipios rurales se mantendrá, especialmente entre los más pequeños. La población que vive en los municipios con menos de 10.000 habitantes ha pasado entre 1981 y 2020 de ser el 27 % al 20 %. Las estimaciones para 2050 es que disminuirá hasta el 12 % y la población que resida en ellos caerá de 9 a 5 millones de personas, que además estará más envejecida (España 2050, 2021).

No obstante, se prevé que algunas ciudades medias y municipios de entre 5.000 y 10.000 podrán seguir creciendo si aprovechan las oportunidades. En este sentido, el Informe sostiene que el destino de los pueblos dependerá de su tamaño actual, su pirámide demográfica, su proximidad con las ciudades cercanas, su capacidad para ganar dinamismo económico y garantizar el acceso a servicios de calidad, o el propio compromiso y arraigo de su ciudadanía. Los municipios rurales bien conectados que aprovechen las oportunidades de la transición ecológica y la digitalización para potenciar su atractivo residencial y convertirse en comunidades vivas con proyectos económicos, educativos o culturales, podrán retener o incluso atraer población.

Las medidas concretas que propone el documento para el desarrollo territorial son¹⁷, entre otras, las siguientes:

- Aumentar las oportunidades económicas y laborales de los municipios de menor tamaño, aprovechando recursos endógenos y favoreciendo el desarrollo rural. Esto implica:
 - fomentar su diversificación productiva (para ello, serán necesarias tareas de acompañamiento y asesoramiento sobre la viabilidad de los negocios);
 - actualizar e implementar de forma efectiva la *Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural*, teniendo en cuenta la heterogeneidad del territorio, valorando los potenciales beneficios de la colaboración público-privada, empoderando a los GAL, y prestando atención a la protección del patrimonio y los recursos naturales (la experiencia de los fondos LEADER es una buena referencia en este sentido);
 - reducir la brecha digital entre zonas rurales y urbanas, garantizando que el 100 % de la población tenga cobertura de 100 Mbps en 2025;
 - implementar un «mecanismo rural de garantía» que asegure que se tengan en cuenta las necesidades de las comunidades rurales en el diseño e implementación de leyes y políticas sectoriales.

¹⁷ El documento incluye medidas de otros desafíos que afectarían al de desarrollo territorial que no vamos a comentar. Además, hay otro documento del gobierno «Plan de recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico», que directamente tiene que ver con el desarrollo territorial.

- Aumentar el acceso a servicios, tanto públicos como privados, en los municipios de menor tamaño, para lo que se requiere:
 - desarrollar una ordenación del territorio más integral, no centrada necesariamente en los límites administrativos municipales;
 - adecuar la oferta de infraestructuras y servicios públicos en los núcleos rurales en función de criterios de demanda, cobertura de necesidades básicas y eficiencia;
 - facilitar la integración de los núcleos rurales en los sistemas metropolitanos e incentivar la creación de agrupaciones de municipios mediante una mejora de las comunicaciones, de modo que puedan beneficiarse de servicios ya existentes sin recurrir al uso del vehículo privado.

Hay que reconocer que es la primera vez que en España se aborda la cuestión de una política de desarrollo territorial, aunque de forma incompleta e inconcreta a nuestro juicio. La propuesta remite al programa LEADER, incluido el objetivo de la diversificación económica, tan importante en él desde el principio, que es lo que lo diferencia de un programa de desarrollo rural. Es de suponer que asume así que la política de desarrollo territorial es algo más que la de desarrollo rural. Esto sin perjuicio de que la actividad agraria siga siendo importante, incluso la más importante, en muchos de esos territorios. Aunque, no hace mención explícita a esta distinción.

No hace referencia tampoco a una cuestión fundamental: la necesidad de un modelo de gestión que articule y coordine todas las políticas que inciden en los territorios. La referencia a las variables sociales, que tanta importancia tienen en la gestión del desarrollo territorial, es escasa. Por último, de los cinco objetivos concretos cuantificados para 2050 que se recogen, ninguno se refiere a los municipios rurales o medios, todos aluden a concentraciones urbanas.

El espacio y atención que el documento da a las ciudades y a sus problemas es mucho mayor que el que le da a los municipios medios y pequeños. No se dedica atención a las causas económicas y políticas de los desequilibrios territoriales, que casi se ven como una evolución natural de la sociedad, en la que la ciudad ha sido la protagonista del cambio social y del progreso, frente a los otros territorios que están a la zaga. Es una visión poco realista, que deberíamos empezar a revisar. En los municipios rurales también ha habido y hay progreso y cambio social. La agricultura española y la sociedad rural han sido un ejemplo de modernización y adaptación a los cambios de la sociedad española, manteniendo y mejorando su papel como suministradora de algo tan esencial como los alimentos (Pérez Yruela, 1990)¹⁸. Son rasgos de un análisis realizado, tal vez sin intención, desde la ciudad hacia los pueblos, algo que también habría que cambiar. Esto exige una verdadera revisión de la concepción de las políticas públicas que durante demasiado tiempo han favorecido un enfoque centrado en la ciudad.

¹⁸ Bastaría aquí recordar el comportamiento que el sector agroalimentario ha tenido en la pandemia de COVID-19, garantizando el suministro de los alimentos a toda la población, para dejar clara su capacidad de repuesta y la dependencia que las ciudades tienen de este sector.

4. Conclusiones

A la vista de lo dicho hasta aquí, creemos de utilidad las siguientes sugerencias, breves y susceptibles de ser desarrolladas.

Política nacional de desarrollo territorial

- Formular una política nacional de desarrollo territorial, basada en unidades territoriales como las que existen en la aplicación del programa LEADER, que parta de un diagnóstico práctico y realista (sólida investigación previa), que identifique las características, necesidades y potencialidades de los territorios, y tenga perfiles diferentes según los resultados de ese diagnóstico.
- Situar la gestión de esa política al más alto nivel, con capacidad de coordinación en todas las que converjan en desarrollo territorial. Podría ser, por ejemplo, un Ministerio de Desarrollo Territorial (o Desarrollo Territorial y Rural) y Consejerías equivalentes en las CC. AA., donde sería más fácil la coordinación de la visión territorial y agraria del desarrollo.
- Crear órganos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno para la participación en el diseño y gestión de las políticas de desarrollo territorial.
- Disponer de un sistema de indicadores de las unidades territoriales para poder monitorizar su evolución en tiempo real, como parte del avance de la digitalización aplicada a los territorios, y poder utilizarla en las decisiones sobre desarrollo territorial.
- Definir los niveles de acceso a los servicios públicos con visión territorial y no solo local, en el contexto de la dimensión de los territorios y de la movilidad dentro de ellos, como están haciendo en sanidad o educación.
- Reforzar la organización y el papel de las mancomunidades o figuras equivalentes en el desarrollo territorial y revisar el que podrían desempeñar las diputaciones provinciales.

Metodología LEADER

- Incorporar el programa y la metodología LEADER en la política nacional de desarrollo territorial.
- Aplicar la normativa europea por parte de las autoridades regionales, evitando obligaciones que no contemple la norma general; simplificar los procedimientos de gestión, financiación y control a lo largo de toda la cadena de los programas de desarrollo rural, y dotar a los grupos GAL de la adecuada autosuficiencia estratégica, operativa y presupuestaria.

- Promover una reflexión y revisión a fondo de la definición y criterios de aplicación de las características de LEADER, que reformulen la filosofía original del programa adaptándolo a los cambios de los territorios y de la política de desarrollo territorial.
- Reforzar los grupos GAL, como actores colectivos llamados a ejercer el liderazgo en la promoción del desarrollo de los territorios, para que estén representados todos los intereses y puedan desempeñar adecuadamente las tareas sociales (es primordial incrementar la integración de la mujer y los jóvenes).
- Evitar que las diferencias políticas puedan bloquear o entorpecer la labor de los grupos GAL, como a veces ha sucedido.
- Construir un sistema de acompañamiento que sea ayuda real para los territorios y responda a sus demandas.
- Aumentar los fondos para iniciativas económicas viables, que ayuden a la diversificación económica y a la mejora de los equipos técnicos de los grupos GAL.
- Mejorar el conocimiento del medio rural y del trabajo de los grupos GAL entre los empleados públicos.
- Mejorar la confianza entre la Administración y los grupos GAL, dejando espacio para el compromiso y la acción entre los diferentes actores públicos y privados implicados en el proceso, lo que favorece la construcción de territorios cohesionados.
- Reforzar de manera significativa las capacidades para el manejo de las cuestiones sociales del desarrollo territorial.

Como hemos repetido en el texto, las condiciones institucionales, sociales y económicas para aplicar con rigor una política de desarrollo territorial son tan exigentes que es difícil que puedan ponerse en práctica. Parte de las sugerencias que acabamos de hacer requieren cambios institucionales difíciles, con costes políticos y económicos que no son imposibles, pero que tienen efectos disuasorios. Hay que alterar, por ejemplo, pautas de funcionamiento sectorial arraigadas en las administraciones públicas; sus resultados son de largo plazo y no tienen un brillo espectacular, afectan a una parte comparativamente pequeña y dispersa de la población y puede haber fracasos en el empeño porque se actúa sobre un tejido frágil.

En España, el momento parece favorable para una política nacional de desarrollo territorial, porque la posición del gobierno actual sobre este problema (desarrollo territorial justo y sostenible) así lo indica. No obstante, todavía falta lo importante, como es desarrollar y concretar esos buenos propósitos en normas y presupuestos.

Si no se consiguen estos objetivos máximos, nos seguirá quedando la metodología LEADER en sus nuevas expresiones programáticas. Un programa que continuará con las limitaciones y problemas que ahora tiene y con los créditos que ha acumulado por su actuación eficaz en los muchos años de funcionamiento. Lo recomendable es que las asociaciones regionales de desa-

rrollo rural y la Red Rural Nacional planteen la necesidad de un debate y un acuerdo con las autoridades de gestión (AA. GG.) para resolver los problemas que han deteriorado su eficacia.

Esto debería ayudar, por una parte, a reducir la brecha entre la valoración política de las bondades del enfoque LEADER, que hasta ha llegado a extenderse a otras políticas, y la realidad en la que se mueven los grupos GAL: reducción de recursos, reducción de autonomía, sobrecarga burocrática y descoordinación con otras políticas que inciden en los territorios. Por otra parte, debería servir para tener en cuenta las sugerencias sobre el programa que hemos hecho antes, en las que coincidimos con muchos de los analistas que se han ocupado de este tema.

El mundo rural puede y debe asumir el protagonismo de su desarrollo. Se puede aprender a consensuar y a convivir y trabajar juntos con diferentes ideologías e intereses, y avanzar en una cultura de la convivencia basada en la confianza, tomando decisiones *in situ*, acertando y equivocándose con normalidad.

Referencias bibliográficas

- BAGNASCO, A. (1984): *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna, il Mulino.
- BECATTINI, G. (2006): «Vicisitudes y potencialidades de un concepto: el distrito industrial»; en *Economía Industrial*, 359; pp. 21-27.
- BERDEGUÉ, J. A. et al. (2011): *Serie Políticas para el Desarrollo Territorial. Propositiones para el Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile, RIMISP.
- CEMAC; CRES; SEGESA, Y PRO RURAL (1999): *Ex-Post Evaluation of the LEADER I. Community Initiative (1983-1993)*. Bruselas, CEMAC.
- CHAMPETIER, Y. (2016): «LEADER: retour vers le futur». Este artículo está basado en la intervención de Yves Champetier en el seminario «Atteindre des résultats à travers le CLLD: mettre en pratique la méthode»; organizado por la REDR en Båstad (Suecia), el 7-8 diciembre.
- ESPARCIA, J. Y MESA, R. (2020): *LEADER en España: cambios recientes, situación actual y orientaciones para su mejora*. Colección: Desarrollo Territorial Serie: Estudios y Documentos 32. UDERVAL, Universidad de Valencia.
- GRANOVETTER, M. (1985): «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness»; en *American Journal of Sociology*, 91(3); pp. 481-510.
- GUZMÁN, M. (2002): «Políticas de Desarrollo Rural en la Unión Europea: El caso de Andalucía»; en GASTÓ, J. ed.: *Ordenación Territorial. Desarrollo de Predios y Comunas Rurales*. Santiago de Chile, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal (Monografías de Ecología y Territorio).
- GUZMÁN, M. et al. (2002): *Metodología para la Evaluación de Programas de Desarrollo Rural*. Madrid, Portal Infoagro (www.infoagro.com).
- GUZMÁN, M.; COBACHO, M. A., Y MARTÍNEZ, E. coords. (2003): *Resultados de la Iniciativa Comunitaria LEADER II y del Programa Operativo PRODER*. Sevilla, Consejería de Agricultura y Pesca y Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero.
- GUZMÁN, M.; CHAMPETIER, Y.; MARTÍNEZ, E.; ECHEVERRI, R., Y GUERRERO, J. E. (2007): *Porvenir del mundo rural: compromisos institucionales con el territorio*. Albacete, VI Congreso de Economía Agraria (19-21 de septiembre).
- GUZMÁN, M.; MARTÍNEZ, E.; PÉREZ YRUELA, M., Y MOSCOSO, D. J. (2006): *Nuevos enfoques de Desarrollo Rural en América Latina*. Córdoba, IESA-CSIC (Documentos de trabajo).
- GUZMÁN, M. et al. (2008): «Política de Desarrollo Rural en España»; en REGIDOR, J. G. coord.: *Desarrollo Rural Sostenible: un nuevo desafío*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y Editorial Mundi-Prensa.
- GUZMÁN, M.; GALLARDO, R., Y GUERRERO, J. E. (2011): «El enfoque ascendente en los Programas de Desarrollo Rural en España»; en VV. AA.: *LEADER en España (1991-2011). Una contribución activa al Desarrollo Rural*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

- GUZMÁN, M.; GALLARDO, R., Y GUERRERO, J. E. (2013): «La ruralidad en España y la Unión Europea. Análisis de su evolución e implicación en las políticas aplicadas al territorio»; en VV. AA.: «*Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: Implicações para as políticas públicas*». Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA-Brasil) y Observatório de Políticas Públicas a Agricultura (OPPA).
- HIRSHMAN, A. O. (1988): *The Strategy of Economic Development*. London, Westview Press (1ª ed., 1958).
- OCDE (2016): *New rural policy linking up for growth*. Paris.
- OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA (2021): *España, 2050*. Madrid, Ministerio de la Presidencia.
- PÉREZ YRUELA, M. (2019): *COVAP en su entorno social*. Libro colectivo sobre la Cooperativa Agrícola del Valle de los Pedroches (en prensa).
- PÉREZ YRUELA, M. *et al.* (2016): «El enfoque territorial del desarrollo en zonas rurales: de la teoría a la práctica»; en ORTEGA, A. C. Y MOYANO, E., eds.: *Desarrollo en territorios rurales. Estudios comparados en Brasil y España*. Campinas, Alinea Editora; pp. 25-74.
- PÉREZ YRUELA, M. (2012): *El modelo de cohesión social en Europa. Con un apéndice sobre América Latina*. Córdoba, IESA (Documentos de trabajo).
- PÉREZ YRUELA, M. (2002): «Los actores sociales en el desarrollo rural»; en PÉREZ CORREA, E. y SUMPISI, J. M., eds.: *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Madrid, MAPA; pp. 83-96.
- PÉREZ YRUELA, M. *et al.* (2000): *La nueva concepción del Desarrollo Rural. Estudio de casos*. Córdoba, IESA-CSIC.
- PÉREZ YRUELA, M. (1990): «La sociedad rural»; en GINER, S. ed.: *La sociedad española*. Madrid, Espasa Calpe; pp. 199-241.
- POLANYI, KARL. (1944): *The Great Transformation*. Boston, Beacon Press.
- RED EUROPEA DE DESARROLLO RURAL (2020): «Logros del LEADER»; en *Revista Rural de la UE*, p. 29.
- SHEJTMAN, A. Y BERDEGUÉ, J. A. (2004): «Desarrollo territorial rural»; en *Debates y Temas Rurales*, 1. Santiago de Chile, RIMISP.
- STÖHR, W. B. ed. (1990): *Global Challenge and Local Response*. Londres, Mansell.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid, Pirámide.
- ZELIZER, V. A. (2011): *Economic Lives. How Culture Shapes the Economy*. Princeton, Princeton University Press.