

LAS AGRUPACIONES LOCALES DE DESARROLLO RURAL COMO INSTRUMENTOS DE DESARROLLO, CAMBIO Y NUEVA GOBERNANCIA EN LOS TERRITORIOS RURALES

Javier ESPARCIA / Almudena BUCIEGA / JoanNOGUERA
*URDEVAL (Unidad de desarrollo Rural
y Evaluación de Políticas Públicas)*
Departamento de Geografía
Universitat de València
javier.esparcia@uv.es / almudena.buciega@uv.es / joan.noguera@uv.es

1. Introducción

En el contexto actual de cambio, caracterizado por una creciente globalización de las economías, fuerte competencia directa entre territorios, objetivos políticos de cohesión territorial y social, etc. surgen enfoques locales que intentan disminuir desigualdades regionales, al mismo tiempo que pretenden proporcionar respuestas y soluciones válidas a territorios que, por diferentes circunstancias –ya sean de tipo físico, geográfico, demográfico, económico, etc.- se encuentran en una situación de relativa desventaja con respecto a otras zonas.

Durante los últimos años, en los territorios rurales más desfavorecidos se viene poniendo en práctica un enfoque desde “lo local” que surge con un ánimo integrador y participativo. Este enfoque surge como respuesta a la ineficacia de los enfoques precedentes, que eran de tipo sectorial y dirigidos desde ámbitos gubernamentales externos a la zona de aplicación, en lugar de ser gestados en los propios territorios. El paradigma de este nuevo enfoque para el desarrollo de los territorios rurales es el programa LEADER, al que se sumará el programa PRODER – programa de similares características que se ha desarrollado de forma paralela en territorios intermedios, es decir, menos rurales y con una problemática socioeconómica algo diferente.

El enfoque de desarrollo local introduce una innovación fundamental que es la de los partenariados o Agrupaciones Locales de Desarrollo Rural

(ALDR)- grupos de agentes locales públicos y privados que se constituyen como Agrupación con el objetivo de hacer frente a una problemática común dentro de un determinado territorio.

El proyecto de investigación PRIDE *-Partnerships for Rural Integrated Development in Europe*¹- se concibe con el objetivo de analizar la aparición y el desarrollo de las ALDR y, fundamentalmente, de detectar los efectos que están provocando sobre el desarrollo de los territorios en los que actúan.

Haciendo uso de los resultados obtenidos en dicho proyecto de investigación, esta comunicación introduce algunas reflexiones sobre cómo la presencia de Agrupaciones de Desarrollo de carácter local, con el enfoque integrador y participativo para la promoción del desarrollo que aportan, pueden ser capaces de promover procesos de cambio en las sociedades rurales.

2. El creciente interés por los espacios rurales.

Cuando los espacios rurales jugaban un papel importante en tanto que productores de materia prima y abastecedores de mano de obra para las zonas urbanas e industriales, su definición no suponía un problema; “lo rural” incluía una actividad principal que era la agricultura y la ganadería, y una sociedad particular fundamentalmente campesina. En este sentido, lo rural se identificaba con lo agrario, y las relaciones sociales que se consideraban en el mundo rural eran fundamentalmente las dadas entre los campesinos (Oliva, 1997). En los años 60 y 70 las oportunidades de mejora de calidad de vida (a partir de mejores empleos y salarios) que ofrece el ámbito urbano son el detonante de la crisis de la agricultura tradicional y como consecuencia de esto, de la sociedad rural y en definitiva de los espacios rurales. “*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*” (Esparcia y Noguera, 2000b).

En los años 80, a nivel político e institucional se empieza a tomar conciencia de la situación de declive de todos esos territorios rurales que no habían sido capaces de adaptarse a los cambios, por ejemplo, vía especialización productiva, y que se enfrentaban a importantes problemas de desarticulación social como consecuencia de la emigración, de desestructuración de la economía local, y en general de regresión socioeconómica y pérdi-

1. Proyecto financiado por la Unión Europea dentro de su IV Programa Marco de Investigación.

da de calidad de vida. Esta nueva etapa se va a caracterizar por afrontar la problemática de estos territorios “en declive” con un ánimo más integrador. El objetivo ya no es actuar únicamente sobre el sector agrícola sino que se empieza a considerar el carácter multifuncional de los territorios rurales y otro tipo de relaciones más allá de las meramente agrarias. Son varios los elementos clave en este nuevo proceso (Esparcia y Noguera, 2000b). Por una parte, la diversificación productiva entendida fundamentalmente desde el punto de vista de complementar las rentas, principalmente agrarias, en un territorio. Un segundo elemento clave en este proceso es la revitalización de las sociedades locales en su conjunto, y el tratar de implicarlas de un modo activo en el proceso de desarrollo y cambio que se persigue para estas zonas. El énfasis que se viene poniendo en los procesos de participación e implicación social se entiende como un intento de permitir una mejor asimilación de estos procesos de diversificación económica y social por parte de las sociedades rurales. Es decir, se intenta evitar que la pérdida de las funciones tradicionales de los espacios rurales y la aparición de nuevas funciones, actividades y significados puede percibirse, por una parte de la población local, como un elemento más dentro de un proceso de degradación social. Un tercer y último elemento en este nuevo contexto perfilado por la diversificación productiva y la revitalización de las sociedades locales rurales es el territorio. El territorio adquiere un nuevo y renovado protagonismo, pasa a ser un elemento fundamental de desarrollo en lugar de mero soporte de actividades productivas. El territorio pasa a ser considerado como “territorio-recurso”, “territorio-imagen”, “territorio-identidad” o “territorio-cultura”.

Junto a este cambio de enfoque político e institucional, asistimos a otros cambios importantes de tipo cultural. Nos estamos refiriendo a, por una parte, la emergencia y crecimiento de los valores post-modernistas –que priman valores relacionados con la calidad de vida, la salud, la seguridad, etc.; por otra parte, el redescubrimiento de “lo local” como elemento diferenciador frente a los crecientes procesos globalizadores – búsqueda de raíces, recuperación de la identidad, etc. (Moyano, 1999). En este sentido, hay una mayor demanda hacia lo que puedan ofrecer los territorios rurales en tanto espacios más “auténticos” y con valores diferenciados de lo urbano, y son muchas las áreas rurales que intentan promover y desarrollar, por ejemplo, el sector turístico a partir de la idealización de lo rural y de la ruralidad -independientemente de que la percepción turística de “lo rural” difiera de la situación real de estas zonas (Ivars, 2000). En definitiva, en este contexto político, institucional y cultural, lo que sí es cierto es que “lo rural” pasa a intentar comprenderse “... como soporte de significados antes que como soporte de actividades...” (González y Camarero, 1999).

3. Los procesos de cambios en los territorios rurales.

Cuando hablamos de desarrollo rural en España tenemos que, necesariamente, referirnos a la Iniciativa Comunitaria LEADER. Y tenemos que hacerlo porque, hasta ese momento – cuando aparece LEADER I en 1991- el desarrollo rural se identificaba fundamentalmente con lo estrictamente agrario. Los resultados del proyecto PRIDE permiten concluir que, a pesar de ciertas deficiencias, el nuevo enfoque integrador y participativo para la promoción del desarrollo, a través de la presencia de Agrupaciones de Desarrollo de carácter local, ha sido capaz de promover procesos de cambio en las sociedades rurales sobre las que actúa.

Pero, ¿cuáles son las características de este cambio? Estamos ante una situación de cambio social cuando una determinada sociedad reacciona ante una situación de crisis y para ello, modifica o reajusta todo su actual sistema de creencias y de entendimiento de la realidad social; ocurre el desarrollo cuando la realidad social cambia para actuar sobre necesidades percibidas (Fussell, 1996).

Entonces, ¿viene el cambio en los territorios rurales producido por una percepción de crisis por parte de las poblaciones locales?, o por el contrario, ¿ha habido un importante estímulo externo que ha provocado ciertos reajustes y fundamentalmente, ha motivado una movilización de la sociedad para beneficiarse de las oportunidades para el desarrollo que proporcionaba este estímulo?

Si de lo que estamos hablando hasta ahora es de circunstancias externas que han motivado una serie de procesos y dinamización en las zonas rurales, parece que estas zonas no han tenido demasiado margen de maniobra o capacidad de modificar un orden de cosas que prácticamente les venía impuesto desde fuera. Se apunta que los agentes locales ven disminuir poco a poco, sus posibilidades de controlar los procesos socioeconómicos globales que condicionan la organización y gestión de su territorio (Entrena, 1998). Sin embargo no podemos reducir la nueva situación de los territorios rurales a esto, a una mano externa que les ha llevado a actuar y reaccionar cómo lo han hecho, y de hecho, no podemos obviar el importante papel de todos los recursos que se han movilizado en estas áreas, y los procesos de cooperación que se han puesto en marcha y que antes eran inexistentes. En esta línea articulan sus argumentos autores como Long (Llambí, 1997: 332), que analiza la variabilidad de las respuestas de las sociedades locales incluso ante condiciones externas similares, y la interpretación de los cambios rurales como endógenos a las comunidades más que como respuestas a procesos o agentes externos. En cualquier caso, lo que sí es cierto es que estamos ante un proceso de reestructuración y cambio que no es homogéneo, y *“las razones de este proceso diferenciador no son uniformes porque el modo en que la globalización*

penetra no es idéntico en todas las zonas, y porque el modo en que la población rural reacciona no es idéntico" (Garrido *et al.*, 1999, p. 12). En esta comunicación, nosotros únicamente nos vamos a centrar en una de esas posibles razones: en las Agrupaciones Locales de Desarrollo Rural, a partir de los resultados que nos ha permitido concluir el proyecto PRIDE.

4. El proyecto PRIDE y su metodología.

El proyecto PRIDE surge para dar respuesta a una serie de interrogantes sobre los orígenes, funcionamiento e impacto de las ALDR (Figura 1) y para completar la falta de conocimiento en torno al papel real que están desempeñando las Agrupaciones locales para el desarrollo en los territorios sobre los que trabajan. Así mismo, se trataba de conocer, cual es el valor añadido de este tipo de enfoque y organización para promover el desarrollo, con relación a otros.

5. Las agrupaciones locales de desarrollo rural.

En el contexto español, cuando los "partenariados" fueron introducidos con el programa LEADER I, resultaba nuevo hasta el nombre². No obstante, estas Agrupaciones han sido ampliamente estudiadas a partir de las experiencias en países como, por ejemplo, Gran Bretaña, donde han sido una práctica generalizada durante 20 años. Ya en 1990 la OCDE afirmaba que *"aunque no son vistos como la panacea para resolver los problemas de desarrollo rural, se cree que los partenariados son unos instrumentos eficientes para mejorar las relaciones entre las agencias públicas, los distintos niveles gubernamentales y las organizaciones del sector privado, y para combinar recursos humanos y financieros a partir de una variedad de fuentes para así conseguir objetivos de política rural"* (OCDE, 1990, p. 13). Con Agrupaciones Locales de Desarrollo Rural (ALDR) se hace referencia a aquellas Agrupaciones que incluyen a agentes locales públicos y privados- incluido el sector asociativo (y es este un rasgo definitorio fundamental de las mismas), que trabajan para conseguir unos objetivos comunes. Un aspecto importante para estas Agrupaciones es que existan los medios, normalmente financieros, necesarios para llevar a término los objetivos propuestos.

La capacidad de acción de este tipo de Agrupaciones está estrechamente

2. Debido a la artificialidad del término, ya que se ha intentado "castellanizar" como "partenariado" a partir del término francés "partenariat" o el inglés "partnership", nosotros preferimos utilizar "Agrupaciones Locales para el Desarrollo Rural".

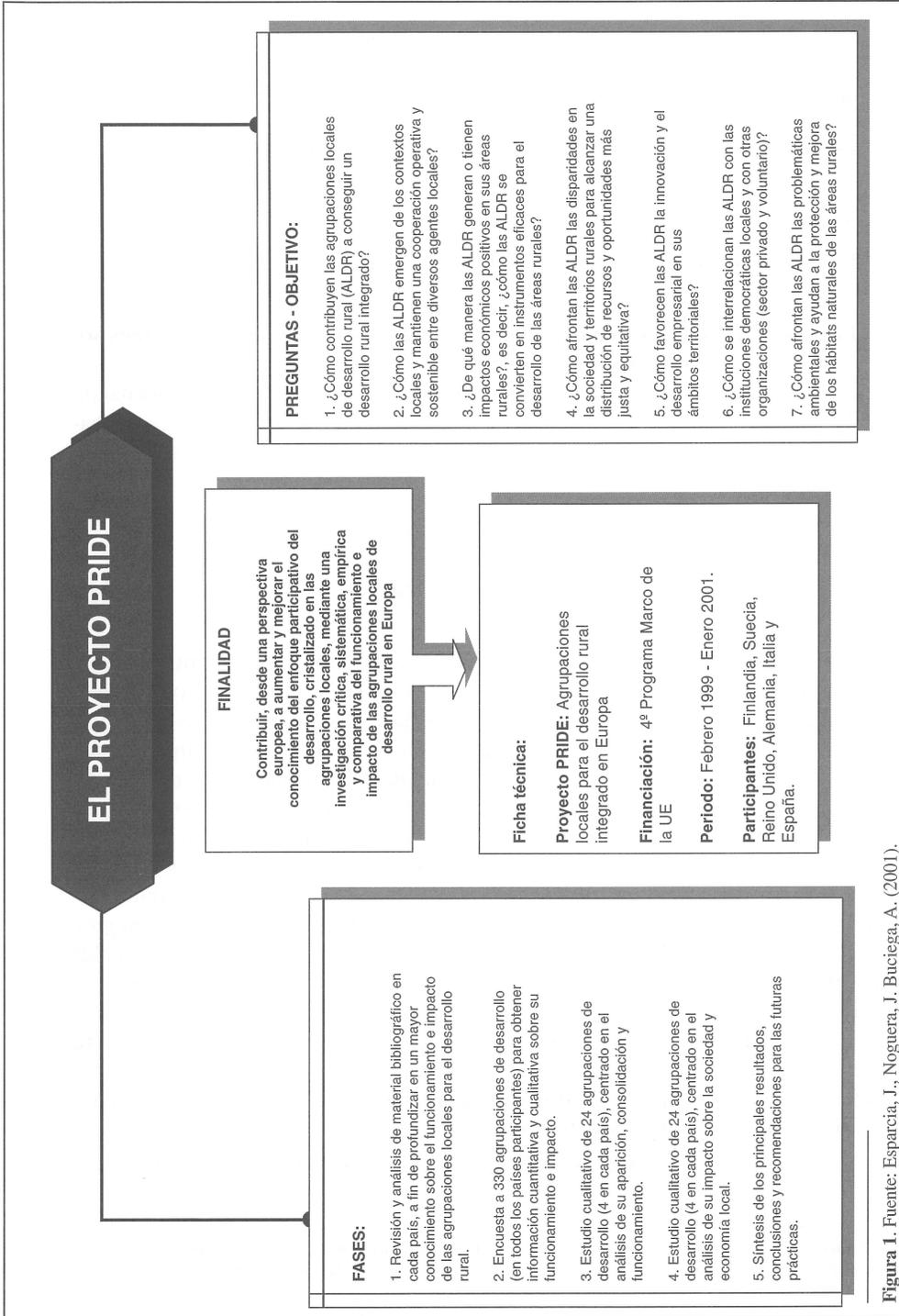


Figura 1. Fuente: Esparcia, J., Noguera, J. Buciega, A. (2001).

relacionada con el contexto de “governancia” (*governance*) en cada territorio. Así, el modo en que se administran las regiones y se ponen en marcha las políticas, establece las condiciones para las relaciones entre las organizaciones. Algunos elementos que se señalan a tener en cuenta para perfilar el contexto en que se desarrollan las ALDR son: (i) la descentralización hacia lo local; (ii) el tripartismo para la cooperación y la coordinación; (iii) el papel de las autoridades locales; (iv) y la distribución de competencias (OCDE, 2000). En cualquier caso, el contexto es fundamental y determinante de lo extendida que pueda estar esta fórmula en un determinado país o territorio, y de los rasgos definitorios que este enfoque pueda adoptar. En el caso de Gran Bretaña, las Agrupaciones de actores / organismos públicos y privados han sido una fórmula generalizada y extendida a partir del gobierno de Margaret Thatcher, como mecanismo para restar poder a las Autoridades Locales y devolverlo a la Administración central. En otros casos, como por ejemplo el de Suecia, las Agrupaciones emergen a partir de un contexto de creciente descentralización y escasez de recursos que mueve a las Administraciones Locales a tener que buscar socios para poder conseguir objetivos. Pero además, de este país destaca la capacidad de las sociedades rurales para organizarse desde la base en Agrupaciones, incluso de carácter informal (Cavazzani y Moseley, 2001)

En términos teóricos, y a partir de la experiencia que se ha registrado en otros países y en otros contextos –por ejemplo, urbanos-, se podría señalar varios elementos que constituyen “ventajas” de las Agrupaciones (Bailey, 1999):

1. *Sinergias*; uno de los principios fundamentales de las Agrupaciones es que dos o más sectores trabajando juntos pueden conseguir más resultados que trabajando de forma separada.
2. *Transformación*; los valores y objetivos originales pueden cambiar conforme la estructura se desarrolla. Además existe una especie de negociación entre los distintos representantes, por la cual unos intentan llevar a los otros a su “campo”; el sector privado intenta que el sector público asuma algunos de sus objetivos, mientras que el sector público intenta que el sector privado se tome más interés por objetivos de tipo social.
3. Uno de los principales motivos para formar parte de una Agrupación es el acceso a más *financiación*.
4. Las Agrupaciones pueden abrir nuevas oportunidades de *territorio* y de *desarrollo*.
5. *Marketing* y promoción del lugar.
6. *Coordinación* de la infraestructura y del desarrollo.
7. Desarrollo de la *confianza* de los miembros y de las comunidades, y minimización del riesgo.

6. La emergencia de las ALDR: cooperación para el desarrollo de los territorios rurales.

Tal y como ya se ha mencionado, las Agrupaciones Locales de Desarrollo Rural, cuando surgieron acompañadas del programa LEADER I, supusieron una innovación importante para las zonas rurales españolas, donde la tónica general era que los Ayuntamientos se encargaran, con más o menos medios, de intentar solucionar las necesidades de sus habitantes. Así, los papeles de la estructura pública, la privada y la sociedad civil estaban muy delimitados y no existían demasiadas fórmulas (ni ánimo) para cooperaciones formales más allá de acuerdos de tipo bipartito para temas concretos. Dos circunstancias pueden encontrarse en la base de esta escasa práctica cooperativa en el ámbito local: la relativamente corta tradición democrática y la creciente asunción de competencias por parte de los gobiernos locales que, de este modo voluntaria o involuntariamente, parecen convertirse en los únicos legitimados y los principales responsables de proporcionar a la población local los servicios que ésta espera. En las áreas rurales el problema de la cooperación y de la participación es incluso más importante en tanto que se añade la problemática que plantea la estructura social existente, donde la población más joven y dinámica es la menos numerosa.

Con anterioridad a la aparición de las ALDR y del programa LEADER, en España era posible encontrar experiencias de cooperación entre Ayuntamientos (*Mancomunidades*), o entre la población local alrededor de una temática concreta –asociaciones generalmente de ámbito cultural o medioambiental–, o con un carácter distinto, existían diversas fórmulas legales para formalizar cooperaciones específicas entre distintos ámbitos de la administración o instituciones (Esparcia *et al.*, 1999). La cooperación entre Ayuntamientos, que en la última década se ha convertido en una práctica muy generalizada, hubiera sido realmente relevante si se hubiera concebido con ánimos más globales que con los que generalmente se ha ido planteando. Esta cooperación se formalizaba para hacer frente a necesidades comunes muy concretas, como era la recogida de basuras o la contratación de un un/a asistente social, pero en raros casos esta cooperación surge con el ánimo de emprender acciones integradoras para el desarrollo. Aquí nos topamos con actitudes individualistas y rivalidades entre municipios que no favorecen de ningún modo la situación de depresión en la que se encuentran estas zonas.

A la novedad del tipo de organización que se exigía a los territorios rurales para poder acceder a la financiación LEADER, se añadía la propia necesidad de diseñar una estrategia de desarrollo para la zona, y el enfoque que adoptaba esta estrategia de desarrollo; se pedía a los territorios rurales que movilizaran sus recursos físicos y humanos para poner en marcha ideas innovadoras que fueran capaces de dinamizar el tejido socioeconómico local. Considerando la falta de experiencia frente a tantas novedades los resultados

fueron variados, pero generalmente, LEADER I se entendió como un programa externo capaz de canalizar financiación a la zona (Esparcia, 1998). En la mayoría de los casos LEADER I (y en gran medida también LEADER II) no fue visto como un instrumento para el desarrollo y, en este sentido, las poblaciones locales perdieron una oportunidad fundamental para hacer algo por el desarrollo de su zona (Cavazzani, 2001).

Entonces, ante esta falta de experiencia en cooperaciones de tipo público-privado, ¿cómo se formaliza esta cooperación entre los distintos territorios?, y ¿qué características tiene esta cooperación?.

7. Los actores de la cooperación local.

Son distintos los agentes que entran en juego y todos movidos por intereses distintos; hay que tener en cuenta que el interés que los miembros tienen sobre la ALDR varía de unos a otros, así como los resultados que se esperan. De este modo, a pesar de que todos persigan el mismo objetivo –el desarrollo de la zona–, la existencia de enfoques y objetivos diferentes pueden dar lugar a situaciones conflictivas (OCDE, 2000).

En concreto, las distintas percepciones y expectativas que de la cooperación para el desarrollo rural han tenido los distintos actores ha determinado su grado y tipo de implicación, y el momento en que ésta se ha plasmado. En el proceso de constitución de las Agrupaciones han entrado en juego factores de legitimidad, poder, oportunismo, y estrategia. A pesar de que todos los actores implicados comparten un entendimiento básico de LEADER como instrumento para el desarrollo económico y social de las comunidades rurales, también todos ven LEADER como instrumento de poder y auto-legitimación (Esparcia, 2000); y ha sido precisamente esta diversidad de intereses particularistas dentro de la Agrupación la fuente de conflictos en muchos casos.

En una primera etapa, los actores fundamentales fueron: la Unión Europea que diseñó el programa LEADER y proporcionó el marco operativo y financiero para llevarlo a cabo; los estados miembros, que negociaron con la UE y recogieron las propuestas a nivel nacional; los actores locales (en algunos casos públicos, en otros privados) que, conociendo la existencia del programa, se organizaron para presentar sus propuestas; la población local, cuyo grado de implicación ha sido muy variable. En este primer momento, los Ayuntamientos jugaron un papel fundamental, dependiendo su conocimiento del programa del grado de dinamismo y relaciones que mantenían con el exterior. En estos casos se puso de relieve la importancia que para muchos territorios tuvo el tener redes o “vínculos débiles” (Grannoveter, 2000) fuera del territorio, en tanto que les permitió acceder a nuevas oportunidades que de otro modo no hubieran conocido. Fueron bastante generalizados los casos de áreas en las que los Ayunta-

mientos no se enteraron de la existencia del programa, o donde fueron otros agentes no públicos (alguna asociación) los que tomaron la iniciativa de presentar una propuesta ante la pasividad de los Ayuntamientos; en otros casos fue la correspondiente administración regional la encargada de informar y empujar a los Ayuntamientos para que se organizaran y formalizaran la cooperación.

La cooperación que se estableció dentro de los territorios se caracterizó por una excesiva presencia de agentes públicos dentro de la ALDR y una muy escasa movilización de agentes del sector privado o asociativo, excepto en aquellos casos en los que la iniciativa de cooperación había surgido por parte de éstos. Básicamente, la estructura de poderes existente en la sociedad local se trasladó a la Agrupación y lo que, en teoría debía haberse constituido en un instrumento para incrementar la democracia local y la participación de agentes representativos de la sociedad local en el proceso de toma de decisiones, acabó convirtiéndose en un mero trámite para la aprobación de proyectos, y en raros casos se promovió el debate para una estrategia de desarrollo a largo plazo. Del mismo modo que los Ayuntamientos se encontraban en exceso, los representantes del sector agrario lo estaban en defecto. Es decir, los agricultores no se han interesado ni implicado en los programas de desarrollo rural y, en este sentido existe el riesgo de que se dé un vacío entre los agricultores y los no-agricultores en las zonas rurales (Garrido *et al.*, 1999).

De esta primera etapa se puede decir que la mayoría de agentes locales implicados –aunque esto también podría ser extensible a otros agentes implicados a nivel regional- estaban mal preparados para asumir responsabilidades en el diseño y puesta en marcha de estrategias de desarrollo endógeno o en la creación de redes de cooperación (Esparcia, 2000). No obstante, es de destacar el papel que, sobre todo en los momentos iniciales, jugaron muchos agentes locales públicos (alcaldes) y privados para poner en marcha los procesos de dinamización social y cooperación.

LEADER II es percibido como un instrumento de poder por parte de las autoridades locales, que consideran que éste debe estar sujeto a su control en tanto que ellos son los que gozan de la legitimidad para decidir sobre fondos públicos. Es este “sentirse imprescindible” y querer dirigir el proceso lo que entraña riesgo para la cooperación local y democrática (Esparcia *et al.*, 2001). Es con este afán de “controlar” cuando el juego de agentes cambia, y comienzan a surgir cooperaciones forzadas y territorios artificiales. Los poderes políticos quieren asumir un papel de liderazgo, especialmente en aquellos casos en los que no participaron de LEADER I, y tienen a su favor la legitimidad política, el apoyo de la administración regional y la desestructuración social que caracteriza la mayoría de territorios rurales en declive y que impide la emergencia de un tercer sector fuerte, capaz de contrarrestar el exceso de poder público en los procesos de toma de decisiones.

Por otra parte, nos encontramos con una serie de actores, que no pertenecen necesariamente a la zona, pero que se introducen en ella para aportar su

conocimiento técnico y “gestionar” el programa de desarrollo. A pesar de la idea –tan generalizada entre los primeros discursos del enfoque de desarrollo endógeno y autosostenido- sobre los beneficios que reporta para el desarrollo el que los agentes dinamizadores sean de la propia zona, la experiencia ha demostrado que la presencia de elementos externos, en este caso los gerentes, introduce elementos innovadores que pueden favorecer el cambio en sociedades tradicionalmente estancadas. Las características y cualidades del equipo técnico aparecen como elementos determinantes en todo el proceso de constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las ALDR. Una de las principales conclusiones que se extrae de la investigación realizada con PRIDE, es que las características del equipo técnico y en especial, del gerente, son fundamentales, más allá incluso de las funciones que en sentido estricto les corresponde. En particular, se perfilan como elementos de gran importancia para el éxito del proceso de desarrollo (Esparcia *et al.*, 2001):

I. su capacidad –personal y profesional- para liderar el proceso y constituirse en elemento aglutinante y, con frecuencia, de consenso dentro de la Agrupación;

II. su formación en la filosofía del desarrollo “desde abajo”, integrado y participativo, que ha de traducirse en orientaciones claras y precisas en el contexto de la Agrupación;

III. su dedicación e implicación que, a menudo, sobrepasa la mera función de gestión.

El equipo técnico es el encargado de llevar a la práctica las decisiones adoptadas por la Junta Directiva de la ALDR pero, con frecuencia, son los que toman la iniciativa ante la pasividad o incapacidad de las Juntas Directivas de diseñar y dirigir una estrategia para el desarrollo y el cambio. Esta realidad implica, por un lado, que las decisiones que afectan al conjunto de las comunidades rurales no surgen de una reflexión del conjunto de los miembros de la Agrupación y, por otro lado, que se produce una sobrecarga de trabajo en el equipo técnico al añadirse a las tareas de gestión la función de liderazgo, consenso, animación de la cooperación y definición de la estrategia. Esta concentración de funciones es consecuencia de la escasa implicación real de los agentes locales y de una mala interpretación de los objetivos y del alcance de la cooperación.

En definitiva, se puede afirmar que la puesta en marcha de procesos de desarrollo local integrados y participativos ha favorecido la aparición y la consolidación de una serie de actores locales como determinantes de los procesos de cambios en las zonas rurales. En los momentos iniciales, han sido “personas clave” las encargadas de iniciar una cooperación y unos procesos que, en muchos casos, está dando lugar a cooperaciones sostenidas y proce-

sos de desarrollo en el largo plazo. Estos actores no provienen necesariamente de la esfera pública, sino que también agentes del sector asociativo han sido capaces de poner en marcha proyectos de cooperación y desarrollo. La emergencia de estos “líderes locales” ha sido fundamental para movilizar sociedades acostumbradas al orden de cosas existente y con poca tradición cooperativa. En un contexto social de envejecimiento y escaso dinamismo, la presencia de individuos o colectivos con capacidad de construir consenso, aglutinar voluntades y transmitir ilusión es básica para el éxito de la cooperación local. Las autoridades públicas locales y, principalmente, los propios equipos técnicos de las Agrupaciones, son los que en mayor medida suelen ejercer la función de líderes. Hay no obstante un gran trecho por recorrer: todos los miembros de las ALDR están llamados, cada uno en su ámbito, a desarrollar funciones de liderazgo. Sin embargo, también hay que tener presente que un liderazgo fuerte puede convertirse en un “arma de doble filo”, por el riesgo de concentración de poder en un contexto de escaso dinamismo o iniciativa por parte de la mayoría. En este sentido, los líderes locales han de fomentar, facilitar y encauzar, y no controlar o utilizar sus funciones con oscurantismo (Esparcia *et al.*, 2001).

8. Las motivaciones de la cooperación.

La mayoría de las cooperaciones (ALDR) surgen motivadas por la presencia de una fuente de financiación externa que les permite poner en marcha una serie de iniciativas encaminadas a promover el desarrollo de las zonas rurales (Esparcia *et al.*, 1999, 2000, 2001; Cavazzani, 2001). En muy pocos casos esta cooperación se construía sobre otra ya existente, que hubiera surgido a partir de una conciencia real de crisis entre los actores locales de un determinado territorio. Es decir, a pesar de la situación de privación y crisis por las que pasaban estas zonas rurales más deprimidas, en muy pocos casos se había movilizado capital humano para intentar proponer soluciones, y en menos casos, se había formalizado una cooperación con ánimo integrador entre distintos actores (bien fueran públicos o privados) para, a partir de la unión, poder solucionar mejor problemáticas comunes. Nos encontramos ante sociedades muy estáticas con redes muy densas de lazos fuertes, entre los distintos miembros de la comunidad, que por el contrario tienen formalizados muy pocos “lazos débiles” (Grannoveter, 2000) con elementos fuera de esa comunidad, lo que les situaba en una posición de desventaja para beneficiarse del acceso a la información y a innovaciones.

Entonces, ¿por qué se adopta la fórmula de la cooperación?, ¿existe una conciencia real de la necesidad de esta cooperación?, ¿aporta la cooperación entre actores públicos y privados mayores beneficios que otro tipo de estrate-

gias?, ¿puede constituirse la cooperación en un elemento determinante de cambio para estas sociedades rurales?

Esta cooperación, que se articula a partir de la presencia de financiación, tiene unos objetivos claros:

- I. promover el desarrollo integrado y sostenible,
- II. poner en marcha estrategias de desarrollo,
- III. promover la diversificación económica.

Además, tiene unas áreas de actuación prioritarias:

- I. regeneración económica,
- II. regeneración física,
- III. regeneración cultural.

No obstante, la experiencia ha demostrado que los objetivos no siempre se cumplen y, mucho menos, dan lugar a procesos sostenibles de desarrollo. Por su carácter "oportunista" (disponibilidad de financiación externa), la mayoría de las ALDR se inician sin un proceso previo de reflexión sobre la finalidad de la cooperación. En la mayoría de los casos, el principal esfuerzo de socios y empleados consiste en responder a las necesidades inmediatas derivadas de la gestión del proyecto que ha dado forma a la cooperación. No existe una estrategia clara sobre los objetivos a medio y largo plazo y la cooperación se agota cuando finaliza el programa. De este modo, la estrategia es la asignatura pendiente para conseguir procesos integrados y sostenibles (Esparcia *et al.*, 1999)

9. Los beneficios de la cooperación para el cambio.

En el ámbito teórico e institucional (sobre todo por parte de la UE) ha sido muy fuerte el hincapié que se ha hecho en la creación y desarrollo de redes de cooperación entre territorios y entre sectores, de hecho, se supera la dicotomía entre lo exógeno y lo endógeno y se habla del paradigma de redes para el desarrollo rural (Murdoch, 2000). Este discurso parece haber calado entre todos aquellos directamente implicados en los procesos de desarrollo, bien sea porque realmente lo consideran un enfoque útil para el éxito de las estrategias de desarrollo en los territorios rurales o porque se está convirtiendo en un requisito fundamental para un mejor acceso a fuentes de financiación externas. En cualquier caso, es posible hablar de los beneficios que comporta la cooperación

entre actores locales (públicos, privados, asociativos y sociedad civil), beneficios *per se*, y por los resultados que son capaces de favorecer.

El principal beneficio del tipo de cooperación que han introducido las Agrupaciones Locales de Desarrollo se deriva de su capacidad para incrementar la democracia local; las ALDR proporcionaban el potencial para la emergencia de nuevos escenarios de “gobernancia” rural en los que las distintas fuerzas locales tienen voz y voto sobre la estrategia de desarrollo que se adopte en la zona. El potencial de las ALDR para convertirse en “espacios institucionales neutrales” donde desarrollar una democracia más real y justa es muy importante. Sin embargo, en estos momentos no se puede afirmar que las Agrupaciones Locales de Desarrollo hayan sido capaces de conseguir este objetivo. Las ALDR tienden a reproducir el equilibrio de fuerzas que se produce en la sociedad local, y en este sentido, son normalmente determinados grupos de interés –frecuentemente las autoridades locales– los que tienden a controlar de una modo “subliminal” el proceso de toma de decisiones (Esparcia *et al.*, 2001). No obstante también existen casos en los que representantes no públicos dentro de las Agrupaciones han mantenido una posición muy sólida y han sido capaces de llevar adelante sus propuestas. ¿De qué ha dependido esto? En los casos en los que esto ha sucedido, se ha tratado de actores organizados en asociaciones que emergieron con anterioridad a LEADER, cuyos miembros eran conscientes de la situación de crisis y de la necesidad de organizarse para emprender acciones por el desarrollo; es decir, son actores realmente concienciados de la necesidad de actuar, con ideas claras sobre cómo hacerlo, y que no buscan únicamente una oportunidad concreta como ha sido LEADER sino que persiguen iniciar procesos de cambio que permitan un desarrollo a largo plazo; por lo tanto partimos de una situación previa de concienciación sobre la necesidad de cooperar y actuar, es decir, hablamos de una “cooperación de necesidad” y no una “cooperación de oportunidad”- movida por una oportunidad externa como pueda ser la disponibilidad de financiación (Esparcia *et al.*, 2001).

Objetivos de inclusión social y desarrollo integrado resultan también más fácilmente alcanzables con las ALDR y el enfoque participativo e integrado que éstas promueven. Los resultados obtenidos en el marco del Proyecto PRIDE en toda Europa permite constatar que una composición heterogénea y representativa de actores locales dentro de la ALDR repercute positivamente en la consecución de un desarrollo integrado para la zona de actuación (Moseley, 2001). Es importante aprovechar las posibilidades que ofrece el intercambio de puntos de vista con otras personas que también tienen como objetivo el de mejorar la calidad de vida en la zona. Además, un grupo heterogéneo puede evitar el riesgo de excluir a colectivos tradicionalmente más desfavorecidos, menos articulados, con menores recursos o capacidad, que suelen ser también los que en buena parte quedan al margen de las iniciativas de desarrollo.

Por otra parte, las circunstancias en las que se desarrolla la cooperación local y sus necesidades van cambiando a medida que se alcanzan objetivos o se

plantean nuevas situaciones. Las Agrupaciones deben ser estructuras capaces de adaptarse al cambio, estructuras abiertas, por un lado, a la entrada de nuevos miembros que aporten nuevas perspectivas y puntos de vista al grupo, y que contribuyan a una mayor representación de la sociedad local; por otro lado, al relevo de poder en los órganos de representación (Esparcia *et al.*, 2001).

10. Conclusiones.

Se ha presentado a las ALDR como un instrumento que introduce en las zonas rurales un modo de organización, toma de decisiones y gestión totalmente innovador. Los beneficios de este tipo de enfoque sobre otros menos participativos y locales resultan evidentes, por lo menos a nivel teórico; a nivel práctico los resultados han variado mucho de unas zonas a otras. Probablemente, uno de los beneficios claros que este enfoque podía traer a estas zonas es su capacidad de motivar un cambio de mentalidades y de relaciones capaces de favorecer en el medio y largo plazo un proceso de desarrollo socio-económico más sostenible.

Precisamente, el analizar en qué medida se están produciendo cambios en las mentalidades y en los modos de organización y gestión local a partir de los procesos iniciados con la puesta en marcha de programas de desarrollo y de estructuras como las ALDR, debe ser un objetivo clave a la hora de estudiar los procesos de cambio en los territorios rurales y de evaluar el éxito de los programas de desarrollo. En este sentido, este éxito ha dependido de la capacidad de ciertos territorios de saber integrar el uso de los recursos endógenos y exógenos, de motivar la aparición y consolidación de redes de cooperación dentro y fuera del territorio, y de la existencia de una estrategia a corto, medio y largo plazo que permite llevar a cabo actuaciones coordinadas e integradas. En todo este proceso los equipos técnicos han resultado fundamentales y en este sentido, necesariamente nos debemos plantear cuál es su papel en todo este proceso y cuál el papel de los agentes locales implicados en las ALDR. Se podría pensar que se están produciendo cambios importantes en las sociedades rurales cuando en realidad, todos estos “cambios” pueden responder a acciones dirigidas y puestas en marcha por técnicos, y cuando no se está dando una “interiorización” de ideas tales como cooperación, redes, estrategia, planificación a largo plazo, etc., entre los actores locales dentro de la ALDR, ni entre la población local.

Algunos autores afirman que las Agrupaciones son un componente fundamental en la cultura emergente de “governancia” (*governance*) (Jones, 2000), en la que agentes públicos, privados y el sector asociativo participan por igual en los procesos de toma de decisiones. En el contexto español, resultaría muy ambicioso hablar de una generalización de este contexto de “governancia” ru-

ral. Sin embargo, a pesar de que no se haya logrado aprovechar todo el potencial de la cooperación local y de que muchos de estos procesos estén siendo “interiorizados” por las sociedades rurales de forma muy lenta, hay resultados tangibles y las perspectivas futuras son bastante favorables a que puedan ir consolidándose ciertos elementos de cambio que favorezcan el desarrollo de estos territorios. La cooperación entre distintos agentes ha enriquecido la toma de decisiones en el ámbito local, y ha permitido la puesta en marcha de soluciones más innovadoras y factibles, y sobre todo más consensuadas por un amplio sector de la población local. Además, se han promovido cooperaciones paralelas de tipo sectorial (entre distintos sectores productivos a nivel local o extra-local) o de tipo territorial (cooperaciones con otros municipios o territorios para llevar a cabo estrategias de promoción o de contratación de servicios comunes). Es precisamente la promoción de redes de cooperación –antes prácticamente inexistentes- el elemento más importante que han sido capaces de promover estas Agrupaciones, principalmente por los resultados que a largo plazo pueden traer sobre el desarrollo de estos territorios.

11. Bibliografía

- Bailey, N. (1999). “Towards a research agenda for public-private partnerships in the 1990s”. *Local Economy*.
- Cavazzani, A. y Moseley, M. (Eds.) (2001) *The Practice of Rural Development Partnerships in Europe*, PRIDE research report, Ed Rubbettino.
- Entrena Durán, F. (1998). *Cambios en la construcción social de lo rural. De la autarquía a la globalización*. Ed. Tecnos. Madrid.
- Esparcia, J. (2000). “The LEADER programme and the Rise of Rural Development in Spain”. *Sociologia Ruralis*, 40, nº 2. pp. 200-207.
- Esparcia, J. y Buciega A. (1998). “Reflexiones sobre el LEADER. Elementos para el debate”. *Ruralia- Revista del Món Rural Valencia*. Nº 1. Centro Rural de Información Europea- Mas de Noguera, Castellón.
- Esparcia, J. y Noguera, J. (2000a). “Los espacios rurales en transición”, en Romero, J. (Ed.) *La Periferia Emergente*. Ed. Ariel.
- Esparcia, J. y Noguera, J. (2000b). “Y llegó la hora de los territorios. Reflexiones en torno al territorio y el desarrollo rural”, en Ramos, E. (Ed.) *El desarrollo rural en la Agenda 2000*. MAPA.
- Esparcia, J., Noguera, J. y Buciega, A. (1999). “Emerging community development in Spain”. En Westholm, E., Moseley, M. and Stenlas, N. (eds.), *Local Partnerships and Rural Development in Europe: a literature review of practice and theory*. Falun: Dalarna Research Institute-Sweden and Countryside and Community Research Unit, Cheltenham and Gloucester College of Higher Education- UK.

- Esparcia, J., Buciega, A. Y Noguera, J. (2000). "The Extensive Survey in Spain". En Esparcia, J., Moseley, M. y Noguera, J. (eds.), *Exploring Rural Development Partnerships in Europe. An analysis of 330 local partnerships across eight EU countries*. Working Paper. Informes UDERVAL 1. UDERVAL, Universitat de València y Countryside and Community Research Unit, Cheltenham and Gloucester College of Higher Education.
- Esparcia, J., Noguera, J. Buciega, A. (2001). *Agrupaciones Locales para el Desarrollo Rural Integrado en España. Guía de Recomendaciones Prácticas*. UDERVAL. Universitat de Valencia.
- Falk, I. y Kilpatrick, S. (2000). What is social capital? A study of interaction in a rural community. *Sociologia Ruralis*, 40, nº 1, pp. 87-110.
- Fedderke, J., De Kadt, R., y Luiz, J. (1999). "Economic growth and social capital: A critical reflection". *Theory and Society*, 28, pp. 709-745.
- Fussell, W. (1996). "The value of local knowledge and the importance of shifting beliefs in the process of social change". *Community Development Journal*, vol. 31, nº 1, pp. 44-53.
- Garrido, F., Mauleón, J.R., y Moyano, E. (1999). *Rural restructuring and effects of rural development policies in Spain*. Documento de trabajo 5. IESA. Córdoba.
- González F., M. y Camarero R., L. A. (1999). "Reflexiones sobre el desarrollo rural: las tramoyas de la postmodernidad". *Política y Sociedad*, nº 31, pp. 55-68.
- Granovetter, M. (2000). "La fuerza de los vínculos débiles". *Política y Sociedad*, 33, pp. 41-56.
- Jones, O. Y Little, J. (2000). "Rural challenge(s): partnerships and new rural governance". *Journal of Rural Studies*. 16, pp. 171-183.
- Moseley, M. (coordinador del proyecto PRIDE) (2001) *Partnerships for Rural Integrated Development in Europe. Final report to the Research Directorate of the European Commission*. Countryside and Community Research Unit, Cheltenham and Gloucester College of Higher Education.
- Moyano, E. (1999). *Changes in the Spanish farming sector and rural society*. Documento de trabajo 00-3. IESA.
- Murdoch, J. (2000). "Networks- a new paradigm of rural development?". *Journal of Rural Studies*, 16, pp. 407-419.
- Llambí, L. (1997). "Reestructuraciones rurales y globalización. El debate entre economía política y postmodernismo en la sociología rural". *Agricultura y Sociedad*, 34, pp. 325-345.
- Moyano, E. (1999). *El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo*. Documento de trabajo. IESA.
- OECD (1990) *Partnerships for Rural Development*. Paris.

- OCDE 2000, *Draft report on local partnerships*. International Conference on Partnerships. Helsinki
- Oliva Serrano, J. (1997). "Estructuración y restructuración de espacios y sociedades rurales: nuevas reflexiones sobre unos procesos no esperados". *Zainak. Cuadernos de antropología-etnografía*, 14, pp. 321-337.
- Woolcock, M. (1998). "Social capital and economic development: towards a theoretical síntesis and policy framework". *Theory and Society*, 27, pp. 151-208.