





EL ARTE DE LO LOCAL  
EXPERIENCIAS EN EL ÁMBITO  
DEL DESARROLLO LOCAL



EL ARTE DE LO LOCAL  
EXPERIENCIAS EN EL ÁMBITO  
DEL DESARROLLO LOCAL



1ª edición

Autor: Franco Llobera Serra

© FOREM. Fundación Formación y Empleo Miguel Escalera, 2004

© de esta edición:

FOREM. Fundación Formación y Empleo Miguel Escalera

C/ Longares, 6 28022 Madrid (España)

Tel.: +34.91.313.59.15 - 902.300.290

Fax: +34.91.306.91.93

Correo electrónico: [forem@forem.ccoo.es](mailto:forem@forem.ccoo.es)

<http://www.forem.es>

Deposito legal:

ISBN:

Imprime: Gráficas Ulzama - Ulzama Digital

Impreso en España - Printed in Spain

*Reservados todos los derechos. Quedan prohibidas, sin el permiso escrito de FOREM, la reproducción o la transmisión total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento mecánico o electrónico, incluyendo la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.*

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	13
INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES.....	15
UNIDAD 1. ANTECEDENTES DE UNA HISTORIA HECHA DESDE LAS INICIATIVAS EUROPEAS.....	21
1. Antecedentes desde el desarrollo regional y rural.....	21
1.1. El desarrollo regional que se orienta a activar la iniciativa privada.....	21
1.2. Las iniciativas comunitarias. La filosofía de experimentación y participación que está en el origen de la generación LEADER de desarrollo rural.....	24
1.3. ¿De dónde viene el dinero para las iniciativas de desarrollo rural?.....	26
1.4. ¿A qué se destinan en la práctica local los recursos de LEADER y PRODER?.....	27
1.5. El grupo de acción local como órgano de gobernación del desarro- llo rural.....	29
2. Antecedentes desde las iniciativas del Fondo Social Europeo y de desa- rrollo local y empleo.....	31
2.1. ¿Cómo ha evolucionado la reflexión sobre el empleo en la Unión Europea?.....	31
Resumen.....	36
Ejercicio práctico.....	36
UNIDAD 2. FUNDAMENTOS PARA UNA TEORÍA RENOVA- DA DEL DESARROLLO.....	39
1. El ingente concepto de desarrollo.....	39
1.1. El desarrollo, síntesis o metateoría.....	40
1.2. El desarrollo local es sistémico y sinérgico.....	43
1.3. Género y sostenibilidad: el paradigma del “centésimo mono”.....	43
1.4. La metáfora termodinámica. De los sistemas abiertos a los sistemas locales.....	45
1.5. Lo local como filosofía de la historia.....	47
2. El desarrollo como una síntesis en tres dimensiones.....	48
2.1. La dimensión socioeconómica.....	50
2.1.1. Los factores de la nueva economía y el nicho de lo local.....	50

2.1.2. Los otros factores .....	51
2.2. La dimensión sociopolítica. Actores y procesos de una democracia de participación .....	52
2.2.1. Los tres grandes actores del desarrollo .....	52
2.2.2. El reto del diálogo, la clave del desarrollo .....	53
2.2.3. El proceso desbocado y libre de la democracia en curso .....	53
2.2.4. Los tres pilares del estado democrático .....	55
2.2.5. Una personalidad en tres sectores .....	56
2.2.6. Procesos de innovación .....	57
2.2.7. La evolución en la composición y figura de los grupos de acción local .....	57
2.2.8. Los cambios que se avecinan, o las estructuras sociopolíticas envolventes .....	58
2.2.9. La clave local de la sostenibilidad .....	59
2.2.10. El desarrollo sostenible y la ecología política .....	60
2.2.11. La sinergia entre la Agenda Local 21 y los programas de desarrollo rural .....	61
2.2.12. La participación, un proceso sin retorno llamado a concluir en parlamentos económicos y sociales .....	62
2.2.13. Una nueva ágora .....	64
2.2.14. ¿Es necesaria la institucionalización? .....	65
2.3. La dimensión sociocultural. Entre la identidad, la imagen y la marca rural .....	67
2.3.1. ¿Qué es la identidad? .....	68
2.3.2. La identidad y la comunidad .....	68
2.3.3. Los actores en cadena del desarrollo cultural .....	69
2.3.4. El turismo y las necesidades del desarrollo. Desarrollo local y desarrollo personal .....	70
2.3.5. Turismo y desarrollo local: en la busca del <i>genius loci</i> .....	73
2.3.6. Identidad, imagen y marca .....	74
2.3.7. El desarrollo como iniciación .....	76
3. Bases de un paradigma comunitario .....	77
3.1. El factor comunidad y los cambios estratégicos en la teoría económica regional y local .....	77
3.2. El subfactor cooperación .....	79
3.4. El subfactor de cultura e identidad .....	86
3.5. El grupo como base de intervención .....	87
3.6. Conclusiones al factor comunidad .....	90
4. Bases ecológicas para enfocar un nuevo ecosistema social y de desarrollo ..	91

4.1. El ecosistema como un sistema de actores económicos.....	91
4.2. La pirámide trófica.....	92
4.3. Construyendo ecosistema, nuevos ingenios y nuevas especies.....	94
4.4. ¿Qué es construir un nuevo ecosistema?.....	95
5. Nuevas especies en el medio rural .....	97
5.1. Introducción a los agentes sociales e interlocutores del mundo rural y agrario.....	97
5.2. Los otros actores y programas que gestionan y asignan ayudas económicas.....	99
5.3. Los perfiles socioculturales.....	101
5.3.1. Autóctonos rurales .....	101
5.3.2. Neorurales .....	102
5.3.3. Inmigrantes .....	103
5.4. Los tres grandes colectivos socioculturales y los tres grandes ámbitos de desarrollo .....	104
Resumen.....	105
Ejercicio práctico.....	106
<b>UNIDAD 3. FUNDAMENTOS DE UNA RENOVADA PRÁCTICA DEL DESARROLLO LOCAL .....</b>	<b>109</b>
1. Dinamizar actores y motivaciones .....	109
1.1. El desarrollo es cambio. ¿Cambio hacia adónde? .....	109
1.2. El desarrollo... ¿Es utopía?.....	110
1.3. El riesgo y el espíritu emprendedor.....	111
1.4. La fuente de energía y los motores de un sistema en desarrollo .....	111
2. Propuestas de dinamización e investigación-acción en ámbitos locales .....	114
2.1. Una comparación entre modelos. Claves para una nueva generación.....	115
2.2. Antecedentes de la investigación-acción participante.....	116
2.3. Algunos modelos de acción participante aplicados a la dinamización de actores locales .....	118
2.3.1. Modelo Cabañeros .....	119
2.3.2. Modelo Gomera .....	122
2.3.3. Modelo Carroig.....	125
2.3.4. Modelo Ronda.....	125
2.3.5. Modelo Jerez.....	126
2.4. De las medidas reactivas a las proactivas.....	128
2.5. Los rastreadores .....	129
2.6. Una metodología dinámica de diagnóstico y planificación.....	130

3. Algunas ideas clave y criterios para evaluar el desarrollo.....	133
Resumen .....	136
Ejercicio práctico.....	137
<b>UNIDAD 4. ¿CÓMO SE DISEÑAN LOS NUEVOS PAÍSES RURALES?</b> .....	<b>139</b>
1. Bases de una nueva generación en planificación y diseño de procesos de desarrollo rural .....	142
1.1. Bases de un nuevo eón de sostenibilidad ecocultural en el medio rural.....	142
1.2. La necesaria complementariedad con otros programas y políticas: deslindar para coordinar.....	145
2. Bases de una planificación agroturística diversificada e integrada .....	146
2.1. Definición y justificación del diseño de cadenas agroturísticas.....	146
2.2. Un indicador de diversificación agroturística o diversificación ecointegrada.....	152
3. Bases para una planificación fundamentada en la cultura rural .....	155
3.1. La dinámica de la rueda de la cultura.....	155
4. Panorama de retos y paisajes del nuevo mundo agrario y rural .....	160
4.1. De la agricultura a tiempo parcial, a las empresas de servicios agrarios.....	162
4.2. Grandes paisajes agrorurales, y perfiles de futuro .....	165
4.3. El desarrollo rural ante la globalización.....	170
4.4. Mercados y comercialización de productos rurales .....	175
Resumen .....	180
Ejercicio práctico.....	181
<b>UNIDAD 5 ¿CÓMO SE DISEÑAN Y CONSTRUYEN LAS NUEVAS SOCIEDADES DE SERVICIOS DE PROXIMIDAD?</b> .....	<b>183</b>
1. De los diecisiete nuevos yacimientos de 1993 a los veintidós nuevos oficios de 2000.....	183
2. Factores para activar los nuevos nichos de empleo.....	190
2.1. De los factores instrumentales a los causales. Una vuelta de tuerca hacia las políticas dinámicas.....	190
2.2. Situación y posibilidades de intervención en la financiación de nuevas iniciativas.....	192
2.3. La financiación. El debate entre lo público y lo privado con una solución mixta.....	193

2.4. Análisis de diferentes estrategias de financiación de los nuevos empleos de proximidad .....	197
2.4.1. Ayudas a fondo perdido para la inversión.....	198
2.4.2. Ayudas públicas a la contratación en los nuevos nichos de empleo de proximidad .....	199
2.4.3. Los fondos de capital riesgo y de garantía recíproca .....	201
2.4.4. Cheques servicio .....	201
2.4.5. Los sistemas de microcréditos .....	203
2.5. La aproximación de lo público y lo privado en el modelo comunitario .....	205
3. Nuevos nichos de servicios y de empresas locales.....	206
3.1. El itinerario metodológico de apoyo a nuevas empresas: semilleros, viveros y redes de servicios interempresariales.....	206
3.2. La estrategia europea y el espíritu de empresa.....	207
3.3. La metáfora ecológica .....	208
3.4. Ciclo de vida; mortandad y crecimiento microempresarial.....	213
3.5. A modo de resumen y conclusiones.....	217
Resumen .....	224
Ejercicio práctico.....	225
GLOSARIO DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS .....	227
BIBLIOGRAFÍA .....	231



## **PRESENTACIÓN**

En este libro se aplican y ensayan diferentes enfoques contrastados en diferentes comarcas y localidades de distintas comunidades autónomas. Va dirigido a profesionales y estudiantes con el objetivo de procurar relanzar los procesos y experiencias de desarrollo territorial de estos últimos diez años.

Las experiencias que han alimentado este trabajo están relacionadas tanto con la planificación de programas de desarrollo rural desde el enfoque LEADER, como de desarrollo local desde el enfoque de las Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo. Ambos enfoques surgen con recursos e historias relativamente diferentes, una vinculada a la Política Agraria Común y otra a las Políticas de Empleo, pero confluyen en su origen y en su destino.

Este libro se fundamenta en la experiencia profesional relacionada con la planificación y la asistencia técnica, con la docencia y la formación, y por otro lado con la necesidad personal de refundamentar y teorizar sobre un fondo que trasciende lo que de modo explícito se reconoce en las prácticas del desarrollo. El resultado se ha construido sobre la experiencia práctica de decenas de casos, pero plantea una teoría que se quiere y para la que se precisa práctica.

Pero sobre todo, es el producto de reflexionar sobre ello y refundamentar una práctica para no perder un rumbo que tiene más hondura que una mera historia de políticas económicas, agrarias o de empleo. El horizonte último del desarrollo local es el desarrollo de los sujetos –personas– que integran una comunidad.

En esta nueva publicación, FOREM pone al alcance de las personas interesadas en la gestión y realización de experiencias de desarrollo local, un conjunto de reflexiones desde la práctica para contribuir a la preparación y formación profesional de los y las trabajadoras de este ámbito laboral en constante evolución y crecimiento en los últimos años.

## **INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES**

Este libro es fruto de un requerimiento de FOREM. Fundación Formación y Empleo Miguel Escalera, después de cuatro años de impartir un curso sobre desarrollo y dinamización local. El trabajo que aquí se concentra representa una larga década de experiencia profesional en que se han aplicado y ensayado diferentes enfoques al objeto de procurar relanzar procesos de desarrollo en distintas comarcas y localidades de Galicia a Canarias, y de Murcia a Extremadura.

Las experiencias que han alimentado este trabajo están relacionadas tanto con la planificación de programas de desarrollo rural desde el enfoque LEADER, como de desarrollo local desde el enfoque de las iniciativas locales de desarrollo y empleo. Ambos enfoques surgen con recursos e historias relativamente diferentes, una vinculada a la política agraria común y otra a las políticas de empleo.

Este libro se fundamenta en la experiencia profesional de planificación y asistencia técnica, con la docencia y la formación, y por otro lado con la necesidad personal de refundamentar y teorizar sobre un fondo que trasciende lo que de modo explícito se reconoce en las prácticas del desarrollo. El resultado es una teoría que se ha construido sobre la experiencia práctica de decenas de casos, y que a la vez es una teoría que se quiere y se precisa práctica.

Pero sobre todo es el producto de reflexionar sobre ello y refundamentar una práctica para no perder un rumbo que tiene más hondura que una mera historia de políticas económicas, agrarias o de empleo. Se organiza sobre el trasfondo

de un proceso histórico sin precedentes: la construcción de la Unión Europea, que es portador de un modelo de sociedad que va más allá de las instituciones comunitarias, y que contiene mucho de un enfoque local de fuerte arraigo filosófico.

Son muchos los autores que se quejan de que el desarrollo local es una técnica sin ciencia, y reclaman la necesidad de teorizar sobre el desarrollo y de relanzar los contenidos ideales que le subyacen en última instancia. Se trata de un tema en el que no abunda la bibliografía suficientemente fundamentada, ni tampoco suficientemente aplicada. Sin embargo, las citas a los productores de la teoría del desarrollo no formarán parte de la exposición. ¿De qué se alimenta pues este material? Es el fruto sencillo de ordenar y pensar el sentido y el destino de la experiencia adquirida. Es teoría de primera mano, y por lo tanto y lógicamente, de poco peso académicamente hablando. Es una reflexión que se contrasta con la propia experiencia más que con la teoría de los demás.

En este trabajo se quieren emplear y combinar varios lenguajes diferentes y complementarios para facilitar y hacer más amplio el perfil de los lectores interesados por repensar y relanzar los procesos de desarrollo local. A un economista o a un ingeniero les sugeriría que entraran por la parte en que se presenta el desarrollo rural como un proceso histórico derivado de un planteamiento político y de unos recursos y métodos económicos a través de los fondos estructurales de la Unión Europea. A un geógrafo o a un biólogo le puede interesar adentrarse desde el enfoque de los países rurales, a un sociólogo o psicólogo desde los capítulos referentes a modelos concretos de dinamización.

El plurilingüe es el que puede hablar y pensar en varias lenguas; el pensamiento subyace al lenguaje con el que se pretende expresar algo. El desarrollo es pensamiento antes que lenguaje. Y así la profundidad de lo que acontece detrás de estos procesos de desarrollo excede cualquier enfoque académico o disciplinar, pero desde cualquiera de ellos es posible y necesario aproximarse. Y si distinto es el pensamiento del lenguaje, tampoco es una misma cosa el camino y el destino. El camino es una serie de experiencias históricas, políticas y económicas; el destino último es el desarrollo de las comunidades y en última instancia la realización de los individuos que las integran. Se trata de escribir procurando que sea posible una doble lectura, por un lado en la que se explicita el camino y se emplee con propiedad el lenguaje, por otro lado en que se comprenda el pensamiento y se vislumbre un destino que está más allá de nuestro tiempo y nuestro contexto histórico.

La idea que subyace sobre este trabajo es que el desarrollo local es un campo de conocimiento teórico y aplicación práctica, un conocimiento técnico abonado para pensar sobre lo global y lo utópico; es el laboratorio ideal de nuevas formas de sociedad que es preciso diseñar, aplicar y experimentar como si de prototipos farmacéuticos o tecnológicos se tratara. Y todo ello sobre un fuerte componente de participación, como no podía ser de otra manera a estas alturas del siglo XXI. ¿Cómo compatibilizar el desarrollo como un proceso motivado por necesidades políticas inmediatas, como el empleo o la creación de actividad económica, o mantener población rural con un concepto de desarrollo más profundo y más filosófico? ¿Cómo reflexionar esta complementariedad entre extremos difícilmente compatibles y hacerlo de modo participado? Este es precisamente el empeño complejo que subyace al intento de escribir estas páginas.

El objeto es ensayar nuevas o renovadas formas de dinamizar un cuerpo social, cultural y económico. Es un campo en el que pueden coincidir el ideal de justeza y de servicio a la comunidad, con el empirismo y la reflexión sobre nuevos referentes ideológicos. El objeto es construir, no ya solo una comunidad local, sino una humanidad mejor. Es una forma de trabajar por una democracia que siga caminando y no se dé por satisfecha con lo logrado.

Hay otro objetivo claro: quiere provocar a muchos compañeros de profesión que con los años están perdiendo la capacidad de creer firmemente en lo que hacen y de pensar idealmente cómo se podría hacer mejor. No es justo perder la ilusión y ver desdibujarse el sentido del trabajo, porque con ello, y esto es lo más grave, se nos desdibuja una parte fundamental de nuestra propia vida. Lo cierto es que la práctica reiterada y monótona del desarrollo local (como cualquier técnica) acaba siendo aciaga sino lleva asido algo más. Hay una diferencia sutil en la forma de hacer que implica al sentido en lo que se hace, y con él la misteriosa energía que confiere ilusión y que revierte a partes iguales en la persona que así lo siente, en el trabajo que hace y en el espíritu que transmite.

El desarrollo local es un buen campo para cultivar ensoñaciones. Es oportuno transmitir la idea de que el ejercicio del desarrollo local es una suerte de una nueva caballería, que requiere una mezcla de las virtudes del monje devoto, del alquimista de una nueva retorta social y caballero de nuevas campas y batallas. Todo vale como excusa y alegoría para presentar la necesidad de hacer converger el desarrollo de la comunidad con el desarrollo de la propia personalidad —y la *transpersonalidad*— del técnico que hace desarrollo. Los tres son diferentes, y los tres desarrollos convergen.

El título del arte de lo local se justifica porque en su intención el trabajo excede a un objetivo práctico y técnico, si bien puede ser compatible con este. La diferencia entre una técnica y un arte es que la primera se puede seriar, es aséptica y distante, profesional; la segunda es una forma de vida en que cada trabajo es diferente. El desarrollo es un arte, pero es un arte anónimo, porque es un arte participado, comunitario, en el que los sujetos se diluyen en el empeño y el sentido de una comunidad, y con ello en vez de alienarse, se realizan.

¿Qué es el desarrollo?

Es un proceso evolutivo en que se ve inmerso un sistema vivo para superarse a sí mismo y crecer. Se puede emplear el término desarrollo al hablar del proceso de maduración psicológica de un sujeto, o de un embrión, o de un pueblo o un estado. En nuestro caso se centrará en una comunidad local que, como referencia, rondará entre los mil y los cien mil habitantes. Lo que tienen en común todos estos desarrollos, nos interesa tanto como lo que de diferente y aplicado tiene el desarrollo de una comunidad y un territorio.

Hablaremos de desarrollo comunitario, local, rural en función de la escala, pero sobre todo de los recursos disponibles y del enfoque que demos al proceso de desarrollo. Así se empleará el término desarrollo local (en sentido restringido) para referirse a localidades o aglomeraciones en que predominan las actividades industriales y de servicios, y en general con relaciones formales o institucionales. Dejamos relegado el concepto de desarrollo rural para aquellas localidades; y más generalmente comarcas, en las que el peso territorial y de identidad es fundamentalmente agrario, pecuario y forestal, aunque la actividad económica mayoritaria pueda ser ya fundamentalmente de servicios.

El paisaje y el tipo de patrimonio es lo que entendemos que de un modo fundamental marca la diferencia entre lo local *–sensu stricto–* y lo rural. Trabajaremos algunos métodos de trabajo y los principales recursos que es preciso conocer y activar en estos procesos que en conjunto se denominan de desarrollo local *–sensu lato–*.

Pero por encima, o por debajo, de estos dos conceptos casi sectoriales, se encuentra el concepto de desarrollo comunitario. Este se refiere a una comunidad en la que hay o se pretende crear un conocimiento interpersonal y una mayor cohesión económica, social y cultural. En el caso del desarrollo comunitario como horizonte metodológico, es el propio conocimiento y la confianza entre los sujetos el prin-

cial recurso que activar para, mediante relaciones económicas o no, mejorar y hacer más efectivo y satisfactorio el funcionamiento y la satisfacción de un conjunto de personas, familias y actores sociales.

¿Qué es la dinamización?

Es el proceso de activación de las energías comunitarias propias a toda colectividad, generalmente infrautilizadas o contenidas, y que son precisas para poder relanzar el desarrollo de una comunidad, sea local-urbana o rural. El desarrollo es un referente que más allá de cuestiones de renta, empleo o actividad económica es un sendero que se activa mejor –o que se activa solo sí– si logra dinamizar a la comunidad y al territorio. La comunidad es la población que se interrelaciona, y el territorio es la suma de recursos naturales, patrimoniales y culturales. Dinamizar una comunidad significa recombinar y reactivar esa población y sus recursos: emocionales, racionales, de diálogo, naturales, patrimoniales y económicos. Esta recombinación, si es profunda y da lugar a un sistema social más efectivo, es porque ha contribuido a programar una nueva estructura cultural, de valores y relaciones más satisfactorias para la amplia mayoría de los sujetos y para la propia coherencia –otros dirían sostenibilidad– de ese sistema de población y recursos.

Una ciencia y una técnica del desarrollo.

Las ciencias del desarrollo son en su conjunto aplicaciones y emanaciones conceptuales del paradigma sistémico, o teoría de sistemas. En nuestro caso, este referente paradigmático se aplica al desarrollo político, económico, social y cultural de las comunidades humanas.

Esta ciencia del desarrollo, a diferencia del discurrir de las instituciones del estado que aseguran legitimidad y permanencia, pretende activar un proceso ascendente en el cual la escala fundamental de actuación y de aplicación es lo local, posteriormente lo comarcal, lo regional y finalmente lo nacional y estatal. Es pues una ciencia inversa respecto a la mayoría de ciencias tradicionales, que por su parte, también intervienen como partes en el proceso: economía, politología, derecho, etc.

Hay muchas teorías del desarrollo local, tantas como disciplinas o ciencias que aborden el reto de hacer avanzar y madurar un sistema vivo, sea individual o colectivo. Todas estas teorías se unifican en una metateoría cuyas significaciones y repercusiones últimas no se han tenido aún suficientemente en cuenta a la hora de

concebir los métodos o técnicas de desarrollo local. Se trata de una metateoría que se fundamenta en la teoría de sistemas de Bertalanffy, en los sistemas autoorganizativos e intercomunicados de Mac Luhan, en la *autopoiesis* de Maturana y Varela, o en la conciencia como una propiedad emergente de Bateson. No será una ocasión para repasar de modo explícito estos referentes filosóficos, pero cuanto menos es preciso reconocer las fuentes sobre las que se apoya este intento de metateorizar sobre los procesos de desarrollo local y sobre cómo aplicar el arte de lo local, *ars loci*.

Sobre los ejercicios prácticos.

Cada una de las cinco partes en que se divide este libro se acompaña de un ejercicio práctico. El objeto de los ejercicios es acompañar la lectura con tareas de diagnóstico en la comarca o localidad en que trabaje o viva la persona que lo lea y acepte el reto de seguir y aplicar el enfoque metodológico y de prácticas que se propone. Se trata de ejercicios diseñados para que se desarrollen después de haberse entrevistado con informantes clave y actores locales y líderes de opinión de esa localidad o comarca, pero que en muchos casos se pueden hacer a partir de repensar la propia información que muchos vecinos o técnicos pueden tener.

Los ejercicios propuestos ciertamente sintetizan el enfoque de aplicación y práctica que puede acompañar la aplicación de los diferentes contenidos teóricos, paradigmas y referentes que se exponen en el desarrollo de los sucesivos capítulos. La sensación que tiene el autor es que estos cinco ejercicios pueden efectivamente conducir a parte del núcleo fundamental de un nuevo arte de lo local, *ars loci*.

## **UNIDAD 1. ANTECEDENTES DE UNA HISTORIA HECHA DESDE LAS INICIATIVAS EUROPEAS**

### **1. ANTECEDENTES DESDE EL DESARROLLO REGIONAL Y RURAL**

La filosofía que subyace en la construcción europea ocupa un lugar central en el modo en que han evolucionado las teorías y las prácticas en materia de dinamización y desarrollo local.

#### **1.1. EL DESARROLLO REGIONAL QUE SE ORIENTA A ACTIVAR LA INICIATIVA PRIVADA**

A lo largo de la mayor parte del siglo XX han predominado en Europa políticas de tipo *keynesiano* en las que un estado fuerte era el motor del desarrollo económico. Para esta generación podemos decir que desarrollo significaba el modo de ejecución de gasto por parte del estado, ya se tratara de infraestructuras o de servicios a los ciudadanos. No han desaparecido, y esperamos no desaparezcan las inversiones productivas públicas, pero en el último tercio del siglo XX el modo de ayudar a crear y recrecer empresas, y no tanto lo público, ha sido el reto explícito de las políticas que propiamente se dicen de desarrollo.

Las nuevas orientaciones del desarrollo en que se enmarcan los fondos estructurales a finales de los años setenta del siglo pasado, priman la activación de la oferta de productos y servicios de iniciativa mixta o privada. La práctica en política económica había demostrado que era más efectivo enfocar las políticas de redistribución a activar la actividad privada, al menos en lo que respecta a la generación de empleo y de riqueza. La decisión y la estrategia política de redistribución de recursos públicos a partir de esta generación en que surge, se enfoca en una importante medida en incentivos a la empresa y al empleo. Hay tres grandes maneras complementarias de enfocar el reto del desarrollo en esta segunda generación.

1. Apoyando a las empresas en la realización de inversiones y mejoras de equipamiento mediante subvenciones a fondo perdido. En este caso los destinatarios de las ayudas son las empresas.
2. Mediante inversiones públicas en equipamientos e infraestructuras o mejoras de entorno. En este caso los destinatarios de las ayudas son mayoritariamente las administraciones regionales o locales.
3. Mediante incentivos a la contratación, formación, orientación a trabajadores, etc. En este tercer caso los beneficiarios directos son trabajadores y por extensión los ciudadanos en general.

Estos tres objetivos operativos a favor del desarrollo socioeconómico, están en el origen estratégico de lo que conocemos como fondos estructurales. El primero de estos fondos es el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER, y está destinado a empresas fundamentalmente industriales y a infraestructuras y equipamientos públicos; el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, FEOGA, está destinado específicamente al sector agropecuario; el Fondo Social Europeo, FSE, a la formación y orientación de los trabajadores y el cuarto, el Instrumento de Fomento y la Orientación Pesquera, IFOP, está destinado específicamente al sector pesquero.

Los fondos estructurales enfocan el desarrollo en el crecimiento equilibrado de lo público, lo privado y el conocimiento y la cualificación del trabajador, y se convierten en los recursos financieros que el proceso de construcción europea canaliza como ayuda a los territorios menos desarrollados de la Unión Europea, o como dicta la teoría comunitaria, a las regiones con más problemas estructurales. La condición para que estos recursos se distribuyan en las regiones menos favoreci-

das económicamente es que estos recursos comunitarios actúen como semilla a la que se agregan los recursos de las propias comunidades autónomas y del estado. Las actuaciones financiadas con recursos y enfoque “comunitario” deben estar ampliamente cofinanciadas por las administraciones nacionales o regionales responsables de su ejecución. Pero su principal mérito no es actuar como capital semilla, sino sobre todo porque década a década hayan aumentado sus exigencias metodológicas, primero de descentralización, luego a partir de los primeros años noventa del siglo pasado se ha exigido una planificación participada con los agentes económicos y sociales.

Con esta estrategia de financiación de inversiones, infraestructuras y cualificación lo que se persigue en última instancia es crear estructuras sociales, y por ende empresariales, flexibles, cooperativas entre sí y competitivas respecto al exterior.

Los fondos estructurales fundamentalmente se organizan en políticas regionales, pero están también en el origen de un renovado concepto y método para la generación de políticas de desarrollo rural y local. Estos recursos europeos están en el origen de los programas de desarrollo rural y particularmente en el buque insignia que surgirá como exponente de una nueva generación de enfoque local en los primeros años noventa del siglo pasado con la iniciativa comunitaria LEADER.

En España hay un antes y un después de estas iniciativas comunitarias, pero no podemos dejar de mencionar, por la importancia que ha tenido incluso en el origen de no pocas iniciativas LEADER y de una generación de profesionales del desarrollo, tres programas y hechos: la figura de los Agentes de Empleo y Desarrollo Local, AEDLs, creados por el Instituto Nacional de Empleo, INEM, a principios de los años noventa del siglo pasado, el programa CULTURALCAMPO que con enfoque de desarrollo endógeno y comunitario promovió el Ministerio de Cultura en los últimos años ochenta del siglo pasado y las escuelas taller. Estos tres programas forman parte de las políticas locales que en España prepararon el campo de cultivo al arraigo del enfoque LEADER.

## 1.2. LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS. LA FILOSOFÍA DE EXPERIMENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN QUE ESTÁ EN EL ORIGEN DE LA GENERACIÓN LEADER DE DESARROLLO RURAL

La gran mayoría de los fondos estructurales se destinan a los programas de desarrollo regional o estatal que presentan los estados miembros de la Unión Europea. Y en nuestro caso son las comunidades autónomas en coordinación con el estado las que los gestionan en lo que podríamos denominar la línea ortodoxa de ejecución de las políticas estructurales. No obstante hay una parte de esos recursos (que se ha reducido del 9% al 7% en los últimos años), que en lugar de asignarse a los estados y a las regiones o comunidades autónomas dentro de las propuestas estructurales o de desarrollo de iniciativa nacional, la Comisión Europea las reserva para lo que denominan iniciativas comunitarias, es decir, programas experimentales e innovadores que pretenden ser el laboratorio de los prototipos de gestión y metodología de trabajo que algún día, una vez validadas, puedan convertirse en el método generalizado para promover el desarrollo socioeconómico desde las políticas regionales o nacionales.

Lo fundamental del método de activar iniciativas que se sigue desde el método LEADER, es financiar una parte de la inversión de nuevas empresas. El argumento que se emplea, es que el problema de las inversiones, en la mayoría de zonas rurales y menos desarrolladas, es la falta de cultura y confianza emprendedora: *dinero hay, pero los ahorros presentan una situación de atonía inversora*. Lograr activar esos recursos financieros pasivos y asociarlos a los recursos culturales, sociales y naturales ha sido el gran reto del desarrollo rural. Para ello, con la idea de compensar esa desconfianza y falta de cultura emprendedora, se optó por poner recursos públicos para financiar iniciativas privadas. Este método se corresponde con la idea del “duro público al duro privado” o del “cincuenta cincuenta”. Este fue el mensaje general que se transmitió en LEADER I a lo largo de los primeros años noventa del siglo pasado; la realidad fue muy otra, porque a medida que surgían iniciativas privadas se bajó, como en una hábil subasta, el porcentaje de recursos públicos para cada una de ellas.

El otro criterio puramente económico que resume la dimensión más sencilla de este aspecto económico del desarrollo rural fue hacer que las decisiones sobre cuánto y en qué porcentaje, las nuevas actividades se repartían esos recursos públicos y que esa decisión se tomara en las propias comarcas rurales. ¿Quién mejor que los representantes locales pueden saber cuánto se puede ofrecer en la subasta de las ayudas públicas para nuevas empresas?

Era una medida de descentralización en la planificación, en la toma de decisiones y en la ejecución del gasto que se venía fraguando desde la propia creación de los fondos estructurales. El itinerario de la descentralización hizo que se pasara del modo de planificación estatal a la planificación de base regional coincidiendo aproximadamente con el nacimiento de los fondos estructurales en 1975. De hecho el principal instrumento de la Comunidad se conoce con el acrónimo FEDER que significa Fondo de Desarrollo Regional. Pasar de la escala estatal a la regional, como espacio preferente de planificación de los fondos para estructurar las condiciones de crecimiento y desarrollo económico y social, fue un ejercicio de pura praxis en materia de eficiencia económica: *nadie sabe mejor que las autoridades regionales lo que precisa una región*. El siguiente paso del itinerario era fácil de deducir: si los organismos regionales conocen mejor que los estados en que invertir el dinero para estructurar a las regiones, lo mismo debería ocurrir con los espacios locales. Pero antes de ponerlo efectivamente a funcionar, era preciso ensayar las herramientas para que esta descentralización de la decisión económica fuera doble, por un lado hacia lo local, y por otra hacia una representación económica y social, más allá de la representación política al uso. Así surgió LEADER, como un experimento de desarrollo económico local para zonas rurales, desde decisiones de planificación y de reparto de las ayudas económicas por los propios actores sociales, económicos y culturales de las propias comarcas.

Y en efecto, la experiencia de la iniciativa comunitaria LEADER I tuvo un buen resultado: no solo se repartió todo el dinero logrando activar inversiones productivas o de acompañamiento a la producción, sino que se consiguió llegar a una proporción de “casi dos duros privados por un duro público”. El principal éxito –aunque como veremos hay otros de no menor calado–, fue que se había logrado activar más inversiones productivas con menos dinero público del previsto; y esto se consideró un buen indicador. LEADER había demostrado ser un método de trabajo capaz de crear empleo y riqueza, y por lo tanto desarrollo, y LEADER se acabó prologando.

A la primera generación le siguió una segunda que se ejecutó entre los años 1996 y 2000. Pero la cosa no podía quedar simplemente en mantener la experiencia. A raíz de las expectativas que se habían creado y de la cantidad de comarcas rurales que en toda España solicitaban tener acceso a este tipo de programas, en 1996 el Ministerio de Agricultura tomó una decisión que se convirtió en una medida pionera y de un importante alcance en toda la Unión Europea: para el período comprendido entre los años 1997 y 2001 el Ministerio creaba dentro de su propio programa operativo (de FEOGA para zonas de Objetivo 1), un programa a imagen y

semejanza de LEADER; es el que conocemos como Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales en las Regiones del Objetivo 1, PRODER.

Así pues a la primera generación LEADER I le ha sucedido la segunda generación que incluye el LEADER II y el PRODER I, y nos encontramos a las puertas de la tercera generación que incluye la iniciativa comunitaria LEADER+ y la iniciativa nacional PRODER II que se desarrollarán hasta el año 2006. En el transcurso de esta larga década podemos hacer dos consideraciones fundamentales, por una parte han aumentado de modo exponencial los recursos disponibles para hacer desarrollo local y sobre todo desarrollo rural, y por otra parte se ha producido un proceso de profesionalización creciente, de modo que procesos que antes dependían de motivación y voluntad han pasado a depender de relaciones laborales o mercantiles. Pero si la profesionalización es una necesidad y parte de un ciclo natural de maduración de las tareas encomendadas al desarrollo, esto no tendría porqué haber coincidido de manera tan manifiesta, con una pérdida de motivación paralela a un incremento de la burocratización. Muchos de estos programas de dinamización, apenas lo son desde el punto de vista económico, quedando los objetivos de dinamización social y cultural en un segundo plano, sin que por ello se pueda decir que han dejado de avanzar de un modo indirecto. El patrimonio cultural se está recuperando y dando a conocer, y el número de asociaciones empresariales y de todo tipo han crecido de modo muy sensible a lo largo de la última década, y ello lo que demuestra es que a pesar de que no hay una gran cualificación o compromiso comunitario de los técnicos y líderes asociativos que desarrollan estos procesos, las sociedades rurales avanzan en el sentido de diversificar rentas y actividades, generar empleo en el sector servicios, y articular nuevos mecanismos de participación social. Si estas tareas se desarrollaran con mayor motivación, voluntad y cualificación y comprensión profunda del proceso que subyace tras el desarrollo local, los efectos serían probablemente más profundos y más persistentes.

### 1.3. ¿DE DÓNDE VIENE EL DINERO PARA LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO RURAL?

El dinero público para activar las inversiones en zonas rurales se logra sumando aportaciones de diferentes administraciones. Los cuadros financieros varían de unos programas a otros, pero en general hay una aportación de la Comisión Europea que ronda el 30-50%, seguida de las aportaciones del Ministerio de Agricultu-

ra que rondan el 30%, y las de las consejerías de agricultura de las comunidades autónomas que también rondan el 30%. El cuadro financiero también exige la participación financiera de las administraciones locales que apenas alcanza el 10% y que constituye uno de los principales puntos débiles de la iniciativa. El otro, mayor si cabe, es que el Ministerio no ha hecho efectiva las aportaciones que había comprometido, y en general que el dinero llega tarde a las cajas locales desde las que se reparte, y por lo tanto llega más tarde todavía a los pequeños empresarios beneficiarios de esas ayudas. Los problemas financieros y la pesada burocracia son una de las características endémicas de estos programas. La burocracia detrae energía de los profesionales del desarrollo, y esta es a juicio de los propios actores una causa que dificulta que se puedan realizar con mayor dedicación y energía las tareas y planificaciones que exigen las otras dimensiones, no estrictamente económicas, pero no menos cruciales del desarrollo local.

No vamos a profundizar más en estos graves problemas *gerenciales*, pero es preciso dejar claramente resaltado que la financiación global de los programas y la particular de las pequeñas iniciativas, junto con la complejidad de la gestión económica constituyen los principales cuellos de botella de estos programas que en la mayoría de los casos corren el riesgo de ni siquiera haberse asomado a las otras dimensiones, a las que nosotros, para compensar la triste realidad, si que entraremos en sucesivos capítulos.

#### 1.4. ¿A QUÉ SE DESTINAN EN LA PRÁCTICA LOCAL LOS RECURSOS DE LEADER Y PRODER?

Una vez rellena “la caja del dinero a repartir”, no sin dificultad, los grupos encargados de la gestión de LEADER y PRODER comienzan la función del reparto. En general estas ayudas no pueden superar los treinta millones de euros de ayuda pública, aunque hay comarcas que incluso reducen el techo de la ayuda máxima para poder llegar a un mayor número de pequeñas inversiones. La iniciativa LEADER ha tenido a lo largo del período comprendido entre el año 1996 y el año 2000 una serie de medidas o “grifos” para distribuir y negociar localmente, y caso a caso, las ayudas económicas para las nuevas iniciativas. Lo interesante no es tanto las medidas concretas, que cambian de un programa a otro o de un período a otro, sino el hecho de que estas, barran todas las posibilidades de lo que podríamos denominar el rastreo de los posibles nichos de microinversión. Los seis “grifos” de financiación que mantuvo la iniciativa LEADER II fueron los siguientes:

- Medida 1. Destinada al mantenimiento de la oficina técnica que gerencia el programa y a las asistencias técnicas específicas que este precise. Aunque existe una gran disparidad de términos, por lo general a estas oficinas se las denomina Centros de Desarrollo Rural, CEDER, y están integradas por un gerente, un técnico y un administrativo con cargo al programa. Las ayudas de los programas han rondado el 90-100% de la inversión prevista.
- Medida 2. Formación y ayudas a la contratación. Las ayudas han rondado el 90-100% de la inversión prevista.
- Medida 3. Ayudas a inversiones productivas relacionadas con el turismo rural (alojamientos, restaurantes, empresas de ocio, etc.). Las ayudas han rondado el 30-40% de la inversión prevista.
- Medida 4. Ayudas específicas para pymes, sean de nueva creación o para ampliación y mejoras de equipamientos e instalaciones. Las ayudas han rondado el 30-50% de la inversión prevista.
- Medida 5. Ayudas específicas para inversiones que transformen materias primas agrarias, pecuarias, pesqueras o forestales. Las ayudas han rondado el 40-50% de la inversión prevista.
- Medida 6. Inversiones no productivas relacionadas con la mejora del medio ambiente y la conservación del patrimonio. En su práctica totalidad se ha destinado a inversiones de las administraciones locales, y en menor medida de asociaciones sin ánimo de lucro, o a inversiones no productivas de particulares. Las ayudas han rondado el 80-100% de la inversión prevista.

Sobre este modelo, durante el período comprendido entre los años 2000 y 2006, cada comunidad autónoma ha tenido libertad para diseñar sus medidas de desarrollo rural participado y cofinanciarlas.

## 1.5. EL GRUPO DE ACCIÓN LOCAL COMO ÓRGANO DE GOBERNACIÓN DEL DESARROLLO RURAL

Grupo de acción local es el nombre genérico con que se conoce a las organizaciones responsables de diseñar, planificar y decidir –dentro de un mayor o menor margen de libertad– sobre las ayudas que se reparten a las diferentes iniciativas económicas en los programas de desarrollo rural. Los grupos de acción local o grupos de desarrollo rural responsables de estos programas están integrados por administraciones públicas, ayuntamientos y mancomunidades; pero también por asociaciones empresariales o sectoriales (turismo, industriales, ganaderos y agricultores, etc.), asociaciones de todo tipo (jóvenes, mujeres, mayores, ecologistas, etc.) y los agentes económicos y sociales (patronales y sindicatos) con representación territorial.

La figura jurídica más habitual ha sido la de asociaciones sin ánimo de lucro que han tenido libertad para incluir a muchos asociados, ya fueran personas físicas o jurídicas. Pero la historia de estos grupos de desarrollo ha sido, como veremos, muy dispar. Merece la pena detenerse a considerar qué es lo que han pretendido las autoridades europeas –si es que han pretendido algo– al plantear este extraño y atípico mecanismo para gobernar la redistribución de los recursos públicos a favor del desarrollo de los territorios más desfavorecidos.

Para concluir esta aproximación vamos a exponer lo que se consideran como los dos grupos de conceptos fundamentales del desarrollo rural que se encuentran tan generalizados que se emplean con profusión y se han incorporado al vocabulario de políticos y técnicos de todos los confines, y constituyen la razón de ser y el escaparate conceptual de estos programas de desarrollo rural.

### 1. Innovación y efecto demostrativo.

El mundo rural es muy conservador, y por ello las ayudas deben ir dirigidas fundamentalmente a iniciativas que se orienten a nuevas actividades, sujetas al criterio de la innovación y la búsqueda de nuevas soluciones o para actividades económicas que rompan con la dependencia agraria del mundo rural. Es un requisito fundamental, sujeto al criterio de cada grupo de acción local, el que se financien más los proyectos de empresas y las iniciativas, cuanto mayor sea su innovación respecto a lo que se hace en la comarca o localidad, y la capacidad que pueda tener de convertirse en una actividad de referencia para que otros emprendedores inviertan en ese mismo sentido.

Las ayudas deben ser decrecientes a medida que el sector de actividad de que se trate se encuentre ya más consolidado. El caso más claro de la aplicación de este concepto se ha dado con el turismo rural. Durante la primera generación con la iniciativa LEADER I, entre los años 1991 y 1995, más del 70% de las ayudas fueron dirigidas a crear casas rurales y otras nuevas infraestructuras turísticas. Durante la siguiente fase de las iniciativas de desarrollo rural LEADER II y PRODER, entre los años 1996 y 2000, osciló entre el 30 y el 50%. En el actual período comprendido entre los años 2000 y 2006 en que se ejecutan los programas LEADER + y PRODER II, las ayudas a nuevas infraestructuras de turismo rural pueden ser ya prácticamente nulas en el caso de LEADER. Y son, sobre todo, las mejoras de calidad y las acciones de profesionalización y comercialización las que centran las actuaciones en materia de turismo rural.

## 2. Decisiones de “abajo-arriba”.

En la filosofía implícita en estos programas, la otra cuestión fundamental que marca la diferencia, y que en seguida se asume como la razón de ser de estos programas, es que se trata de un proceso participado que se construye de “abajo-arriba”.

El concepto se entiende desde diferentes matices y la cuestión es fundamentalmente de método. ¿Cómo se hace un desarrollo de “abajo-arriba”? Para muchos simplemente significa que sean los pequeños promotores locales, y no los grandes inversores públicos o privados los que realicen las nuevas inversiones *diversificadoras* de la económica local; para otros significa que en el diseño de los programas y de los criterios de prioridades de las ayudas participen activamente asociaciones locales con un peso menor de los poderes políticos locales. Otros lo emplean en el sentido de que los programas no se diseñan desde las comunidades autónomas, ni desde los profesionales, sino que cada promotor al diseñar su proyecto de empresa o actividad económica contribuya simultáneamente a definir el rumbo de la actividad económica y del modelo de desarrollo de su comarca.

Estos dos conceptos que consideramos clave, están ampliamente generalizados en el discurso de políticos y técnicos, y constituyen las bases morales de las iniciativas de desarrollo rural y sobre todo marcan la distancia filosófica con las medidas y ayudas al desarrollo del mundo rural que se ofrecen desde las políticas propiamente agrarias, de las políticas públicas y las iniciativas políticas.

Pero no obstante estamos lejos de aplicar en el sentido más profundo y creativo ambos conceptos, ¿en qué sentido podemos entender, a día de hoy, el concepto de innovación?: ¿a la búsqueda y definición de la identidad comunitaria y cultural de una comarca rural?, ¿a reconocer y a activar recursos patrimoniales que antes no eran sino pasivos e inconscientes?, ¿a la búsqueda de mecanismos financieros que vayan más allá de las ayudas a fondo perdido, o a mecanismos de financiación que vayan más allá de un solo promotor, buscando alianzas y sistemas de accionariado mixtos? Estos son efectivamente algunos de los campos que entendemos pueden permitir dar una vuelta de tuerca e innovar y participar los conceptos de innovación y participación rural, y a ellos dedicaremos la mayor parte del contenido de este trabajo.

## **2. ANTECEDENTES DESDE LAS INICIATIVAS DEL FONDO SOCIAL EUROPEO Y DE DESARROLLO LOCAL Y EMPLEO**

### **2.1. ¿CÓMO HA EVOLUCIONADO LA REFLEXIÓN SOBRE EL EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA?**

A lo largo de los últimos años, el empleo ha redoblado su importancia hasta convertirse en la prioridad número uno, tanto para la opinión pública como para la clase política europea. El principal hito y la primera referencia a nivel europeo de este cambio en las prioridades y por lo tanto en el inicio del cambio de estrategias será el *Libro blanco* de Delors de 1993 titulado *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. En este documento se planteó el potencial de empleo vinculado a la satisfacción de nuevas necesidades sociales y con ello se inauguró el concepto de nuevos yacimientos de empleo. El proceso de toma de conciencia y búsqueda activa de estrategias oportunas para abordar, lo que ya se reconocía como el mayor reto de la sociedad europea, no había hecho más que iniciarse. Un estudio llevado a cabo por la Comisión Europea en 1994 dejaba claro que las iniciativas locales de empleo resultaban satisfactorias al objeto de crear empleo<sup>1</sup>. En el Consejo Europeo que se celebra ese mismo año se planteó lo que se ha dado en denominar el Modelo Essen: *Cada estado miembro debe impulsar sus propias políticas activas de empleo con una coordinación comunitaria y teniendo como referencia de fondo las experiencias de las iniciativas locales de empleo*. Se asumía por lo tanto que el análisis clásico según el cual el empleo era

---

<sup>1</sup> SEC (95) 564 de marzo de 1995.

un factor más, junto a la inflación, el déficit, etc., había sido superado por la realidad. El empleo debía activar estrategias diferentes y complementarias a las de las políticas macroeconómicas.

Un año después, en el Consejo de Amsterdam, se aprueba incluir un artículo sobre empleo en el Tratado de Roma. Ese mismo año se adoptan por parte de la Comisión Europea las recomendaciones de la comunicación *Una estrategia europea para dinamizar las iniciativas locales de desarrollo y empleo*<sup>2</sup> y se extiende la necesidad de animar y desarrollar una serie de experiencias pilotos que permitan contrastar métodos y resultados en este sentido.

En 1996 aparece el *Primer informe sobre iniciativas locales de desarrollo y empleo* con el subtítulo *Conclusiones aplicables a los pactos territoriales y locales para el empleo*<sup>3</sup>, y con este documento de la Comisión Europea, se confirma el auge del análisis sobre las posibilidades de los nuevos yacimientos de empleo. Ese mismo año la Comisión Europea revisa su programación y ofrece a las regiones la posibilidad de incluir nuevas medidas en favor de las iniciativas locales de desarrollo y empleo. En 1997 en vísperas de la Cumbre de Luxemburgo, el Comité de las Regiones elabora un informe en el que constata que de los ochenta y nueve pactos territoriales por el empleo que destaca en toda la Unión Europea la mayoría se han comprometido en crear empleos en lo que ya se denominan los nuevos yacimientos; los servicios a la vida cotidiana, el turismo, la valorización del patrimonio cultural y el desarrollo cultural local figuran en primer lugar. Se trata de actividades que tienen un carácter intensivo en mano de obra y por ello se convierten en sectores estratégicos desde este punto de vista.

En 1997, mientras se confirmaba que las cifras de desempleo habían empeorado en algunos de los países de mayor peso político como Francia y Alemania, se prepara al máximo nivel una cumbre de jefes de estado que abordará y coordinará la acción política europea entorno al reto del empleo. La Cumbre de Luxemburgo de 1997 da como resultado un mayor compromiso explícito y al máximo nivel de los estados para con el empleo, una mayor sensibilidad de la opinión pública y un *Libro verde* sobre el empleo. Es evidente que el consenso político y social, el interés institucional y el reconocimiento público al respecto de la importancia del empleo, adquieren un calibre central en la construcción europea y en las propias políticas de la práctica totalidad de países miembros.

---

<sup>2</sup> COM (95) 273 de 13 de junio 1995.

<sup>3</sup> SEC (96) 2061 de noviembre de 1996.

Se produce, sin embargo, un giro sensible a partir de la Cumbre de Lisboa de 1999, en la que en la lucha contra el desempleo, pierden peso lo que podemos denominar posiciones micro y se toman claras medidas macroeconómicas y neoliberales. Es preciso reconocer que como consecuencia de decisiones en política de empleo de sesgo claramente neoliberal, se ha producido efectivamente una reducción sensible del desempleo, mayor sin duda de lo que se podría lograr con políticas exclusivamente locales o regionales.

Lo indiscutible es que estos dos grandes conjuntos de estrategias que se plantean para activar los nuevos yacimientos, las micro y las macro, las locales y las liberales, son tan diferentes como complementarias. Las de tipo macroeconómico han demostrado ser capaces de crear empleo manteniendo controlado el déficit público, flexibilizando el despido y generando empleo, canjeando calidad por cantidad; por otra parte se encuentran las políticas activas (formación y empleo), y finalmente, dentro de estas, la llamadas iniciativas locales de desarrollo y empleo, que tienen por objeto crear las condiciones para articular la oferta y la demanda de los nuevos servicios. Es en este tercer tipo en el que nos detendremos.

En función del tipo de contratante y del tamaño de las iniciativas distinguiremos dos grandes tipos de nuevos yacimientos de empleo: los que dependen de pequeñas iniciativas (en muchos casos de autoempleo) y en los que hay un fuerte componente de emprendedores entre los propios prestadores de los servicios; y por otra parte, los que dependen de grandes empresas de seguridad, servicios de proximidad, constructoras que hacen obras de jardinería, etc. En ambos casos se trata de servicios con un alto potencial de empleo porque son intensivos en mano de obra y por lo general, su demanda es o será de proximidad; pero no nos engañemos, en la mayoría de los casos, sean por cuenta propia o ajena, no se trata de empleos de calidad en el sentido de seguridad y estabilidad. Tampoco un artesano, que renuncia tanto a convertirse en obrero industrial como en empresario, se puede decir que tenga unas condiciones laborales ideales; pero hay una decisión personal de independencia y un canje entre valores laborales tradicionales y libertad y creatividad. Los nuevos nichos de empleo solo tienen sentido realmente si forman parte de una opción personal en este sentido. El conocimiento interpersonal y el efecto comunidad, constituyen un valor añadido al precio y al salario, tanto para quien demanda el servicio como para quien lo ofrece.

Lo evidente es que estos nichos de empleo son el núcleo prioritario de las políticas de desarrollo local ya que permiten resolver simultáneamente una demanda social por parte de los vecinos (educativa, de socialización, de cuidado de personas, de

comercio de proximidad, etc.) y una demanda laboral (autoempleo o empleo por cuenta ajena). Las iniciativas locales deben mediar y crear efectivamente una demanda y una oferta, a partir de meras necesidades de servicios y de empleo.

Hacer emerger todas estas posibilidades de empleo y de servicios plantea retos que no se pueden resolver desde una aproximación clásica o macro. Para acabar de explorar la perspectiva micro y local es preciso construir un marco teórico que permita explorar estas posibilidades y que trascienda los enfoques economistas y legalistas. Abordar el funcionamiento de una comunidad local y regional, debe hacerse desde enfoques realmente sistémicos y orgánicos. El empleo de proximidad es un empleo de comunidad y precisa métodos comunitarios, completamente diferentes a las reformas laborales al uso.

Tenemos que pensar en clave de medidas sincrónicas de activación de la oferta y maduración de la demanda, y de métodos para aproximar las partes con una intermediación que articule el mercado de estos servicios. Se trata por ello de algo completamente diferente a las pautas de los análisis de mercado tradicionales en los que predomina un enfoque de demanda u otro de oferta. Por otra parte otra característica crucial es que frente a la globalización de los mercados de productos, hay muchos de los nuevos yacimientos que desvelan el potencial de los mercados locales de servicios, y esta es la clave diferencial por la que se justifica su crucial importancia por pequeños y locales que sean siempre los resultados.

Para concluir esta aproximación vamos a exponer los dos conceptos fundamentales del desarrollo local que se han generalizado en esta línea de lo local marcada por el Fondo Social Europeo, FSE.

#### 1. Nuevos Yacimientos de Empleo, NYE.

Los nuevos yacimientos se derivan de necesidades, fundamentalmente de la población, sobre todo los llamados servicios de proximidad, que no están cubiertas por las relaciones de mercado ni por los servicios públicos.

El diagnóstico de los nuevos yacimientos de empleo (que definieron entre diecisiete y veintiún perfiles según los autores) fueron el resultado de un análisis prospectivo sobre las potenciales necesidades de los ciudadanos, cuya satisfacción podría contribuir simultáneamente a mejorar la calidad de vida y a aumentar los niveles de ocupación, y cuya virtualidad responde a los cambios rápidos que experimenta la sociedad europea.

Es un concepto interesante, ingenioso en su momento, pero muy limitado. El empleo no es un recurso minero que se prospecta, se localiza y se taladra. Es una visión demasiado inerte, muy propia de ingenieros y muy lejos de la realidad social. Es mucho más adecuado el término de nuevos nichos de empleo. En ecología se emplea el término nicho para referir el espacio de actividad y la fuente de recursos que explota una determinada especie. Los nichos en ecología vienen definidos por la técnica o comportamiento, la hora o época del año, el modo de explorar y de acceder, etc. Lo que permite a una especie diferenciarse. Sirva el ejemplo del abundante recurso que significan los insectos voladores durante la primavera y el verano. ¿Quién y cómo aprovecha este nicho? Esta es la pregunta y el enfoque más oportuno.

## 2. Iniciativas Locales de Empleo, ILDE.

Se refiere con este término a la capacidad que se tiene desde las administraciones locales de acompañar iniciativas de autoempleo o microempresariales, generalmente intensivas en mano de obra y que, con frecuencia, ofrecen oportunidades a colectivos que de otro modo tendrían dificultades para acceder al mundo laboral. Si los nuevos yacimientos de empleo es el diagnóstico de un potencial de trabajo, las llamadas ILDE son el método propuesto para activarlas desde las administraciones locales. Pero este genérico enfoque local es insuficiente, ya que en la práctica, este no pasa de ser una asistencia u orientación laboral, y en el mejor de los casos, la ayuda en el diseño del plan de viabilidad y la búsqueda de las ayudas públicas. Este servicio mínimo de orientación laboral básica, se puede considerar que está prácticamente generalizado en casi todos los pueblos o comarcas, pero es insuficiente. El enfoque local no culmina con estos servicios de orientación desde las administraciones locales; si bien ha constituido el logro propio de las décadas de los años ochenta y noventa del siglo pasado, estamos lejos de haber saturado las posibilidades del desarrollo local.

Estos dos conceptos son centrales en el enfoque local desde el FSE, pero entendemos que son demasiado amplios y genéricos, y por ello insuficientes; adolecen de la capacidad radical que comporta lo local y el efecto comunidad. Se requiere un cambio de teoría, de motivación, de método y de horizontes. Probablemente es esperar demasiado que estos dos términos clave del desarrollo local desde la óptica del FSE se apliquen en sus últimas consecuencias, pero este es el camino que seguiremos en la quinta parte de este trabajo.

## RESUMEN

En este primer capítulo hemos abordado los antecedentes de las políticas de desarrollo local. Los proyectos y procesos de desarrollo local de los últimos veinte años han girado en su totalidad en torno a la cofinanciación aportada por los fondos estructurales de la Unión Europea. En concreto la mayoría de los proyectos más significativos en este ámbito han tenido relación con las iniciativas comunitarias y de modo especial con las vinculadas con el Fondo Especial de Orientación y Garantía Agrícola, FEOGA, de quien básicamente ha dependido la iniciativa LEADER y su aplicación en España desde el PRODER, dentro ya de los programas operativos. El otro fondo estructural que de modo más claro ha participado en marcar metodologías y en cofinanciar estos procesos ha sido el Fondo Social Europeo, primero a través de sus líneas de fomento de los nuevos yacimientos y las iniciativas locales de empleo, y de modo muy reciente a través de la iniciativa comunitaria EQUAL que ha incorporado, e incluso mejorado los procesos de participación de actores sociales y económicos en este tipo de experiencias piloto.

Estas iniciativas no solo han hecho un enfoque local, sino que su aportación al desarrollo local ha sido fundamental en lo financiero y en lo metodológico. En este último aspecto la exigencia de participación social, y de apuestas por herramientas y enfoques innovadores, integrados y de búsqueda de igualdad de oportunidad y sostenibilidad, han marcado definitivamente el paisaje de los procesos de desarrollo local y el horizonte de trabajo de la próxima década.

## EJERCICIO PRÁCTICO

El objeto de este ejercicio es conocer quién hace y qué hace en tu territorio y conocer los principales actores, organizaciones y programas que actúan en la comarca en materia de empleo y desarrollo rural.

1. Haz una lista de diez personas informantes clave de los procesos de desarrollo local en tu localidad o comarca, identificándolas en caso de necesidad a partir de los responsables técnicos o políticos de los servicios o programas que actualmente se desarrollan en materia de empleo, formación, programas de desarrollo rural (LEADER o PRODER), y otras iniciativas comunitarias (EQUAL, URBAN, INTERREG).

2. Seleccionar de tres a cinco de estos informantes clave y entrevistarlos con las siguientes preguntas:
  - ¿Qué tareas realiza cada uno de los actores y su organización/ institución?
  - ¿Qué tareas o funciones se duplican y también hacen otros?
  - ¿Qué actuaciones realizan conjuntamente o de modo coordinado con otros actores u organismos locales?
  - ¿Qué tareas o funciones no realiza efectivamente nadie pero creen que sería conveniente ofertar o desarrollar?
  - ¿Con qué otros actores locales tienen algún tipo de relación?, ¿y de qué tipo?
  - ¿Ha logrado el grupo de acción local (LEADER o PRODER) o la agrupación de desarrollo (EQUAL) mejorar la comunicación entre las diferentes organizaciones y partes?
  - ¿Qué actuaciones conjuntas o mejoras de coordinación sugieren que se podrían realizar entre diferentes programas y organismos?
  
3. ¿Se duplican algunas acciones o actividades?, ¿hay otras sin ofertar?, ¿qué crees tú o los informantes entrevistados que se podría hacer para coordinar estos servicios y hacerlos más efectivos?



## **UNIDAD 2. FUNDAMENTOS PARA UNA TEORÍA RENOVADA DEL DESARROLLO**

Hemos entendido fundamental enriquecer los propios contenidos de la reflexión sobre el desarrollo local con algunas consideraciones propias de otros procesos vivos de desarrollo, se trata de ejemplos y paradigmas tomados desde la biología, la física, la historia o la química, que permitan ampliar el enfoque desde el que se piense el desarrollo local. Alguien podrá considerar a la luz de estos ejemplos que se trata de meras alegorías más que de referentes teóricos estrictamente válidos. Durante el siglo XIX el filósofo inglés Spencer fue duramente criticado por llevar las metáforas orgánicas demasiado lejos al hablar de las sociedades humanas. Es un riesgo que hemos entendido valía la pena correr sobre todo ante la escasa motivación y el bajo tono de transformación y utopía que encierran la mayoría de las actuales iniciativas de desarrollo local. El objetivo es que esta dimensión alegórica logre reactivar, por la vía del motor poético, el vehículo del desarrollo. María Zambrano, una de los más notables filósofos del siglo XX en España, defendía la necesidad de una razón poética, ella creía que ésta era, realmente, la única racionalidad capaz de hacer avanzar el mundo.

### **1. EL INGENTE CONCEPTO DE DESARROLLO**

El desarrollo es un concepto amplio que comparten como patrimonio común diferentes disciplinas. La medicina y la biología lo emplean para referirse al proceso por el que se va expresando lo que un ser es genéticamente o en potencia; de este

modo se desarrolla un embrión, una enfermedad o una encina, siendo por lo tanto sinónimo de crecimiento y maduración.

Para la psicología significa la expresión de las facultades y las capacidades latentes, que incluso más allá de lo que se considera una persona sana, deja abiertas las puertas al desarrollo pleno de la personalidad. La psicología enfoca de diferentes maneras y desde diferentes *locus epistemológicos* el proceso de ser y hacerse persona. Unos desde la mera conducta –conductistas–; otros desde lo que se piensa sobre si y el mundo –*cognitivismo*–; otros sobre la evolución y desarrollo de la personalidad o de la inteligencia –psicología evolutiva–; otros desde el inconsciente –psicoanálisis–, etc. La práctica clínica demuestra que se complementan, aunque se excluyan muchas veces de forma radical en la teoría. Lo mismo ocurre con los diferentes enfoques del desarrollo regional y local. Los hay que son muy conductistas o mecanicistas, primando los datos cuantitativos sobre la actividad económica y el empleo. En economía, el término desarrollo se usa implícitamente como sinónimo de progreso y crecimiento de la producción, de la renta, del consumo de bienes y servicios. Y este es el concepto mínimo de referencia, el que todos los que trabajamos en desarrollo asumimos sin excesivos matices. Pero de igual manera que la inmensa mayoría de los psicólogos asumen que el ser humano es más que conducta, o incluso más que pensamiento, del mismo modo el ámbito de desarrollo que nos ocupa hemos de dejarlo más abierto en sus causas y en sus resultados que una cuestión de crecimiento de la producción, de la renta o del empleo. ¿Hay algún fondo allende estos pagos de los móviles y resultados económicos?

## 1.1. EL DESARROLLO, SÍNTESIS O METATEORÍA

El término desarrollo tiene por lo tanto un significado particularmente profundo y extenso, que se encuentra en definición y formación permanente. Para nuestro empeño lo importante no es presentar o discutir las acepciones o las contradicciones, sino incluir todos los aspectos posibles: desarrollo comunitario, socioeconómico, sostenible, etc., relacionándolo con un concepto y un proceso aún más amplio que implica a todo lo vivo. Es por lo tanto una tarea que no es crítica, sino sobre todo sintética.

Esta presunta síntesis precisará una definición lo más sencilla posible, pero capaz de significar la complejidad que encierra. Sencillez y complejidad son pues condiciones compatibles y necesarias de esta presentación teórica y ello por la misma

razón que lo complicado y abstruso generalmente encierra un planteamiento simple. El desarrollo solo es posible con sencillez para hacerlo asequible a los propios actores, pero al tiempo debe ser capaz de gestionar y afrontar la complejidad de una tarea orgánica, viva e ilimitada, y en gran medida impredecible.

Para ello vamos a recurrir a varias analogías biológicas y evolutivas.

- El cerebro evoluciona porque envuelve con nuevas funciones a las antiguas funciones y logros.

El cerebro humano se ha construido a partir de la superposición de diferentes y sucesivas estructuras cerebrales. La primera de ellas está integrada por el cerebro *reptiliano* que se encuentra junto al bulbo raquídeo y que era, y todavía es, el responsable de las funciones y movimientos reflejos, fríos, mecánicos, desprovisto de emociones y de razones. Es el perfecto y básico resorte de la supervivencia y las pulsiones más elementales. Con posterioridad a este cerebro y envolviéndolo surgió el cerebro *mamaliano* o *córtex*; en el que residen funciones que complementan y superan a las anteriores: la capacidad emocional y de pensamiento más básica. Posteriormente surgió, envolvió y complementó estas funciones una delgada capa de neuronas de apenas unos centímetros de espesor: el *neocórtex* que tiene funciones de mayor abstracción y capacidad analítica y racional, así como emocionales, ya propiamente humanas.

Llevamos en nuestro interior un reptil y un mamífero controlados por apenas un 5% de la masa cerebral que supone el *neocórtex*. Lo que nos interesa especialmente de esta alegoría cerebral es que el cerebro humano no ha evolucionado extinguiendo funciones y órganos previos y más primitivos, sino envolviéndolos, integrándolos, complementándolos, superándolos inteligentemente y esta es una idea central para extrapolar a los procesos de desarrollo sociopolítico.

- El cerebro evoluciona porque conecta y logra comunicar mejor y más intensamente a sus partes.

El cerebro de un niño evoluciona desde el nacimiento gracias a responder y aprender sonidos, tactos, emociones, figuras, colores, etc. Y todo este proceso cognitivo tiene su correlato físico en el desarrollo de conexiones neuronales más densas. Hasta tal punto es así, que se reconoce una correlación clara entre la inteligencia y la densidad de las redes neuronales. Este proceso filogenético

resulta especialmente estimulante si lo relacionamos con procesos históricos y sociológicos. De hecho, ya se habla de la inteligencia social como de la consecuencia de un clima de diálogo entre los actores de una comunidad, y como efecto comporta una mayor capacidad de adaptación al entorno y una capacidad de reacción más rápida ante los cambios que en este medio se producen.

A la luz de estas dos consideraciones queda claro que el cerebro es el órgano del pensamiento, de la conciencia, del diseño y de la planificación de estrategias, de la previsión, de la inteligencia, del lenguaje, y soporte de lo más propio y sublime del ser humano. Dos son las claves de la evolución del cerebro humano, pero también del desarrollo de los pueblos, que queremos destacar como alegorías del desarrollo local: envolver y conectar.

- ✓ Envolver significa superar las actuales estructuras e instituciones sin mermar en sus actuales competencias. Es una actitud no *confrontativa*, tolerante, incluso consciente de que los procesos más primitivos pueden cumplir un papel en el funcionamiento de un organismo sano y capaz. El desarrollo precisa crear nuevas estructuras e instituciones, más flexibles y más capaces de representar socialmente nuevos valores, y que sin detraer competencias a las estructuras ya creadas, las envuelva. Llevados a su último extremo, lejos de la función que cumple la mayoría de ellos, los grupos de acción local serán esos órganos de participación capaces de envolver en el contenido y funciones a los plenos de los ayuntamientos.
- ✓ Conectar significa poner en comunicación, relacionar. Mejorar las condiciones de comunicación entre las partes de un sistema local. Según Jünger Habermas la comunicación implica una triple y simultánea capacidad; por un lado de compromiso, por otro de consenso pero también de conflicto. A diferencia de las neuronas que integran nuestro cerebro y sistema nervioso, las personas y las sociedades son realmente capaces de presentar diferencias de opinión, de enfoque, de criterio, aunque con frecuencia han conducido a confrontaciones y muertes. No obstante si se madura y se sabe poner en marcha un proceso en el que se pueda, no solo tolerar sino integrar, se constituyen en importantes factores potenciales de respuesta y de flexibilidad. Ante cada situación o coyuntura se pueden emplear lógicas y estrategias diferentes. Estas diferencias de intereses actúan como reservas de información y de variantes en la forma de pensar, que hacen aún mayor la capacidad y la potencia de crear, de diseñar, de planificar, y de actuar.

## 1.2. EL DESARROLLO LOCAL ES SISTÉMICO Y SINÉRGICO

El desarrollo es ante todo un proceso de construcción que excede las iniciativas particulares. El todo es más que la suma de las partes. No es lo mismo diez empresas de madera y cuatro de turismo rural separadas frente a la competencia global, que diez empresas de madera cooperando y complementándose entre sí y cuatro empresas de turismo rural complementándose (en la oferta) y cooperando entre sí (en la comercialización por ejemplo). Pero si diferente es el resultado sistémico, si estas empresas cooperan local y sectorialmente, más diferente es aún si cabe, el resultado al procurar que cooperen y busquen complementariedades y sinergias, las empresas locales de madera con las de turismo rural –¿tal vez un museo de la madera?, ¿tal vez que los residuos se empleen en una caldera de biocombustible?–. Esta búsqueda de una creatividad relacional es la base del nuevo desarrollo local, que se puede definir como el reto de lograr activar líneas de cooperación, encuentro y complementariedad entre diferentes actores y recursos de un mismo espacio local.

## 1.3. GÉNERO Y SOSTENIBILIDAD: EL PARADIGMA DEL “CENTÉSIMO MONO”

Hay una interesante alegoría que valorar a la hora de comprender el modo en que se producen las innovaciones sociales y de valores y cómo estas se extienden en las comunidades. El caso que vamos a exponer como paradigma se conoce como el de la centésima mona y se produjo en el norte del archipiélago nipón en que hay un conjunto de pequeñas islas que integran un parque nacional que está poblado por varias comunidades de macacos. Para ayudar a mantener estas poblaciones los cuidadores aportaban complemento alimentario dejando en las playas sacos de trigo y patatas. Los macacos eran objeto de estudio por parte de etólogos que investigaban el comportamiento social, jerarquía y otras pautas de conducta. Los cuidadores estaban acostumbrados a ver que los monos separaban uno a uno los granos de trigo de la arena, y arañaban la piel de las patatas para retirar los restos de barro y tierra. Después de varios años se observó que una joven mona transportaba entre sus manos puñados de arena con granos de trigo que arrojaba al agua, recogiendo posteriormente el grano limpio de arena. Esa misma mona descubrió que la tierra adherida a la piel de las patatas se podía limpiar en el agua de mar y que además los tubérculos resultaban más sabrosos. Estos descubrimientos se incorporaron a la comunidad de monos poco a poco y de un modo sorprendente. Primero fueron los otros monos jóvenes los que aprendieron estas prácticas, luego lentamente las

madres jóvenes y las hembras adultas. La mejora en la eficiencia era significativa pero estas mejoras no alcanzaron jamás a los machos de mayor edad. Los monos blancos que se situaban en la cúspide de jerarquía de la comunidad siguieron separando grano a grano el trigo de la arena.

Las innovaciones se producen de modo disimétrico en la población, siendo mayor la capacidad de innovación en jóvenes y hembras que no ostentan cargos de responsabilidad en la estructura social; el mantenimiento del poder y el liderazgo formal exige una concentración que dificulta la comprensión de nuevas pautas de comportamiento. Este ejemplo de comportamiento en primates coincide plenamente con el perfil de la mayoría de los emprendedores en el medio rural: mujeres y jóvenes.

Pero si esta parte de la alegoría de la mona es interesante por lo que significa en el proceso de apertura a innovaciones sociales, la continuación de la historia es si cabe más importante al objeto de entender las repercusiones no explícitas que puede tener un proceso de desarrollo local.

Una vez culminado el proceso de incorporación de los nuevos hábitos a la población de una de las islas, se produjo de modo sorprendente un salto de la nueva pauta de conducta a otras islas que de modo lento pero constante aprendieron esta nueva práctica. ¿Cómo se produjo la transferencia de la pauta o el aprendizaje de la misma si ningún mono se desplazó de una isla a otra? Uno de los nuevos enfoques en psicología y teoría de la evolución postulan que, los procesos de cambio se disparan a partir de un número crítico de sujetos que asumen un cambio de valores o pautas. Si estas son efectivamente más estables evolutivamente, se produce un incremento exponencial sin necesidad de que intervengan procesos causales directos que son los que habitualmente considera la ciencia del comportamiento animal o de la cultura humana.

El desarrollo local es sin duda una puerta privilegiada para producir saltos culturales, nuevas formas de relación, de organización y de valores entre las partes y actores de un sistema social. Un espacio local inmerso en un potente proceso de desarrollo puede irradiar sus soluciones a otras “islas” del entorno en desarrollo. Esta es la magia implícita y el efecto de metatransferencia que producen las experiencias de desarrollo local.

## 1.4. LA METÁFORA TERMODINÁMICA. DE LOS SISTEMAS ABIERTOS A LOS SISTEMAS LOCALES

Siguiendo la alegoría de lo local como un organismo vivo en desarrollo, resulta especialmente relevante, recordar algunas de las recientes implicaciones derivadas de la teoría de sistema.

El segundo principio de la termodinámica plantea que todo proceso vivo lo es porque genera desorden en su entorno disipando la energía que precisa para existir y sobrevivir (consumiendo energía y generando residuos y energía de menor calidad). Un ser vivo es una máquina de consumir y disipar energía en su entorno. Esta tendencia al desorden o entropía que genera un ser vivo para sobrevivir no se puede detener. Las repercusiones de esta ley en los procesos globales son manifiestos; el ritmo de consumo de recursos, las desigualdades entre los centros de decisión y de concentración del poder económico y las periferias, la emisión de contaminantes hacen de la sociedad moderna un caso perfecto de sistema abierto que contribuye a la disipación del entorno local o planetario. Este aumento del desorden en el entorno del sistema abierto hace que este mismo acabe viéndose afectado por el desorden generado y contribuya con ello a su propia disipación.

Mediante esa ley de la entropía o desorden generado por un ser vivo los sistemas se alejan paulatinamente de su punto de equilibrio. Estas condiciones objetivas emanadas de la termodinámica, y que tan adecuadas resultan para analizar el funcionamiento de las sociedades occidentales, tiene una nueva lectura a la luz de la teoría de sistemas abiertos de Prigogine.

Los sistemas abiertos no solo desordenan su entorno, sino que finalmente conducidos a situaciones de desorden del entorno que en condiciones lineales fuerzan la propia muerte del sistema vivo, son capaces de generar saltos organizativos. Incluso en la física inorgánica se cumple este proceso: un líquido se sobrecalienta paulatina y linealmente, y de modo paulatino se produce un fenómeno de caos del líquido, hasta que sobrepasado un cierto punto este líquido adquiere nuevas estructuras internas en forma de celdas. El calentamiento de un líquido y el desorden interno aumenta hasta que se produce un salto a otras estructuras, las corrientes de convección dan lugar a células poliédricas. Lo mismo acontece con los electrones en un plasma metálico. Al principio de producirse el calentamiento o el paso de electrones, estos se mueven lentamente dentro de los límites de su propia covalencia, es decir entre los átomos próximos. Los superconductores son el resultado de calentar materiales hasta lograr que esas estructuras electrónicas sobrecalenta-

das, produzcan un salto *disipativo* y generen plasmas electrónicos. Estos plasmas permiten una conductividad extraordinaria.

Los sistemas abiertos, orgánicos y no lineales, superan la segunda ley de la termodinámica estableciendo nuevas formas de orden donde hasta el momento se generaba un desorden creciente. Y esto es básicamente lo que el desarrollo local, abierto a nuevas condiciones de relación interna y externa entre las partes, actores y procesos, permite hacer emerger. El horizonte profundo del desarrollo sostenible, más allá de los acuerdos de mínimos que emana de las cumbres de las Naciones Unidas, es que las comunidades locales, y la tierra misma como suma de estas, alcance una condición abierta a nuevas formas de orden y con ello a una nueva estructura que permita disipar el calentamiento del sistema planetario.

Así pues, en lo fundamental el desarrollo local pretende ser una estructura *disipativa*, una estructura interna menor al estado y a la región, en el que se pueda dar un nuevo orden a las relaciones internas y externas de una comunidad (participación, mayor volumen de transacciones económicas) para hacer más viable el sistema y disipar el desorden que la forma de vida occidental está contribuyendo a sobrecalentar.

Según el modelo de teoría universal de sistemas que planteara Ervin Lazlo, la evolución de los seres vivos y de los modelos sociales se produce porque crece el desorden y el caos, hasta que del mismo caos y la tensión e impredecibilidad que este genera, emergen nuevas formas y reglas de orden.

La célula viva o la ciudad son ejemplos supremos de estructuras *disipativas*. En entornos de gran calentamiento, cuando las células han crecido y se han reproducido hasta situarse en un medio celular en condiciones de insostenibilidad es cuando se producen saltos adaptativos y evolutivos. Esto es lo que aconteció por ejemplo durante la era precámbrica cuando los densos caldos o ecosistemas de bacterias dieron paso a una nueva estructura *disipativa* respecto al orden anterior que fueron las células. Las células son en su origen una forma de simbiosis de varias bacterias asociadas en un nuevo y único organismo más complejo y eficiente. El mismo proceso se produjo cuando en lugar de explorar la lógica lineal de la competencia entre individuos, se producen saltos evolutivos apoyados en un predominio de lógicas cooperativas. Así surgieron los seres pluricelulares a partir de un sobrecalentamiento de la competencia intercelular. Del mismo modo han surgido los procesos de organización social; desde las bandas de primates frente a la pareja como mera unidad de reproducción, hasta las sociedades humanas. Cada

nueva forma de orden genera unas pautas lineales de “progreso” que conducen a una saturación de las posibilidades del medio hasta que se produce un nuevo salto cualitativo a una nueva estructura, un proceso de “desarrollo”. Patrones y estructuras nuevas surgen de un modo orgánico a partir de movimientos recurrentes y caóticos. Los nuevos órdenes surgen a partir de formas avanzadas y críticas de desorden.

El desarrollo comunitario es el punto en el que un fluido social asociado a su territorio y plenamente consciente de sus recursos genera un salto fundamentado en un predominio cooperativo. En este sentido, alegórico respecto a la física de sistemas abiertos, el desarrollo local es un conjunto de pautas que permiten a una comunidad económica, social y cultural, un salto evolutivo y *disipativo* respecto a las condiciones previas “normales” para dar lugar a un nuevo orden de relaciones y una gestión más eficiente y efectiva de la energía social disponible.

Existen seres vivos unicelulares que en su propio ciclo de vida compaginan de un modo muy interesante episodios cooperativos con otros competitivos. El moho del cieno es un hongo cuya existencia se desarrolló en forma de unicelulares o pequeños orgánulos que desarrollan su actividad extendidos sobre la homogénea superficie de una turba o materia nutritiva. Cuando la disponibilidad de recursos se ve mermado por el crecimiento asexual y la división de estas células, emerge una pauta de organización nueva, los hongos se aglomeran y adquieren la forma de una suerte de limaco, se desplazan por la superficie de un modo coordinado, y al llegar a determinado lugar esta organización produce una reproducción sexual y genera esporas. De las esporas surgen nuevos individuos que desarrollan su vida de modo aislado hasta que determinadas condiciones desencadenan agregaciones y procesos cooperativos rigurosos.

## 1.5. LO LOCAL COMO FILOSOFÍA DE LA HISTORIA

Desde un punto de vista histórico podemos decir que las ventajas implícitas en el desarrollo comunitario se repiten con una cierta cadencia o periodicidad, y que suelen corresponder con momentos de especial creatividad social, política, artística y filosófica. Así por ejemplo, la cultura griega fue el resultado de una fuerte dinámica cooperativa interna en las ciudades estados del mar Egeo. En su origen la democracia es un interesante equilibrio entre la representación y la participación (que era obligada) que estamos lejos de haber logrado renacer. En otro momento histórico el renacimiento y el humanismo con que se inicia la Edad Mo-

derna son la consecuencia de las dinámicas que se generan en las ciudades estados medievales, fundamentalmente las italianas o de los Países Bajos. Frente a la tendencia homogeneizadora y centralizadora de los emergentes estados europeos (Francia, España, imperio germánico), estas pequeñas ciudades estado son las que crean los avances artísticos (renacimiento), tecnológicos (impresión), económicos (letra de cambio), etc. Las ciudades de la Baja Edad Media y del inicio de la Edad Moderna, ciudades a escala humana, guardan una interesante correlación con estos procesos de creatividad. Las ciudades y las cortes independientes de los grandes imperios de la época son focos de creación, si bien los imperios lo son de la expansión de estas innovaciones. La revolución francesa o el neoclasicismo, el idealismo y el romanticismo alemán en el siglo XVIII, o la comuna de París en el XIX, son fenómenos histórico-culturales también de importante repercusión política que surgen a partir de procesos comunitarios claramente centrados en comunidades, en las que las redes de relación e interinfluencia y sintonía entre sujetos inquietos que buscan y que finalmente logran hacer emerger nuevas formas culturales u organizativas (impresionismo, positivismo, romanticismo).

En el mismo sentido las nuevas condiciones de una humanidad más sostenible y justa está surgiendo a partir de comunidades locales que en adecuado clima de cooperación generan dinámicas de producción, consumo y participación política y cultural claramente diferentes a las que rigen el muy *disipativo* proceso de globalización de los factores de producción y consumo. Es cierto que la economía de mayor valor añadido, el arte de masas, los grandes poderes políticos del siglo XXI no son locales, pero no es menos cierto que son inciertas sus consecuencias.

## **2. EL DESARROLLO COMO UNA SÍNTESIS EN TRES DIMENSIONES**

En la primera parte hemos conducido la presentación de lo que es el desarrollo local y rural empleando los esquemas al uso, en el que se explica su origen y evolución a partir de las políticas europeas y como parte de la metodología local implícita en la filosofía de los fondos estructurales. Con ello se inició el discurso, con la presentación de las herramientas financieras y las condiciones metodológicas que estas han exigido. En esta segunda vuelta procede hacer una presentación opuesta y complementaria, de contenido más paradigmático que político-jurídico.

El esquema que hemos elegido para afrontar este enfoque fundamental y *refundamentador* es orgánico y tiene una simetría en base tres que se suceden y a la vez se producen de modo simultáneo para que el desarrollo ciertamente se produzca. Vamos a abordar el reto del desarrollo –*extrapolable* al desarrollo de cualquier comunidad– en tres partes, una primera socioeconómica, una segunda sociopolítica y una tercera sociocultural; para aquellos que tengan cierta prevención a estos términos podemos emplear como sinónimos otros más abstractos y filosóficos como la producción de riqueza, la producción de democracia y la producción de cultura. Tres dimensiones postulamos por lo tanto que han de permitirnos abordar y representar, con tanta sencillez explicativa como capacidad, la complejidad de un proceso dinámico y continuo cual debemos entender el desarrollo local. ¿Qué acontece antes en la *embriogénesis*?, ¿la aparición del cerebro o del corazón? En realidad se desarrollan en paralelo.

La dimensión socioeconómica apenas la plantearemos ya que en lo fundamental ya ha sido planteada en el apartado de antecedentes; la historia de la construcción europea y de la aplicación de los fondos estructurales es la historia de unos objetivos explícitamente económicos e inmediatamente cuantitativos en lo relativo a riqueza y empleo. Las iniciativas LEADER, desde el enfoque rural y del FEOGA, o las iniciativas locales de empleo, desde el enfoque del FSE, persiguen contribuir a la creación de rentas complementarias, nuevas actividades *diversificadoras*, frentes de innovación organizativa, tecnológica, de mercados, de productos y servicios. Innovación, demostración, son algunas de las claves más asumidas de esta dimensión que es sin duda la más evidente de las tres. Por otra parte existe una abundante bibliografía sobre desarrollo local desde el enfoque económico, y decenas de cátedras con cuyo trabajo solo vale la pena complementarse.

Expondremos del modo más sencillo, pero también lo más abierto posible, la complejidad de un proceso orgánico completamente distinto de la complicación normativa, de fechas y datos de las historias concretas del desarrollo económico local. Lo complicado y lo complejo son opuestos, lo primero es complicado, una acumulación de información con frecuencia informe, lo complejo es difícil de concebir pero sencillo de gestionar. Y del mismo modo es oportuno distinguir entre lo sencillo y lo simple; lo sencillo es fácil de entender y de aplicar, lo simple es lo obvio, con frecuencia lo meramente mecánico, reiterado, lo redundante. El cuerpo humano es complejo y sencillo, no complicado; las políticas y las normativas de desarrollo rural son complicadas a pesar de construirse sobre actos simples como son las decisiones normativas.

## 2.1. LA DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA

El punto de vista socioeconómico es el que constituye la primera dimensión del desarrollo. Y es la más práctica y concreta. Podemos decir que es el primer instrumento y el primer resultado que se espera obtener al inducir un proceso de desarrollo. Además, efectivamente, atendiendo al orden cronológico en que comenzamos a leer, hablar y oír del término desarrollo territorial, allá por los primeros años ochenta del siglo pasado, este término tenía y tiene una relación directa con la economía y con la generación de riqueza y empleo. Esta definición es indiscutible, pero no obstante se nos antoja tan necesaria como limitada. Sobre esta dimensión económica del desarrollo no vamos a tratar sino someramente en este manual, y no porque no sea importante. Es la principal, pero sobre ella se ha escrito ya mucho. Hay amplia bibliografía y maestros con los que no quisiera polemizar.

### 2.1.1. Los factores de la nueva economía y el nicho de lo local

El desarrollo local procura buscar funciones de optimización de los recursos locales y estas funciones no son las mismas que las de la globalización, sino opuestas y complementarias a la localización. Sin contradecir las sacrosantas leyes del mercado, lo local puede optimizar algunas funciones desde un enfoque tan apegado a la sociedad y al terreno que las normas de lo global pierden preponderancia frente a procesos sutiles, extramercantiles, que emergen de la proximidad y la inmediatez en el espacio y en el tiempo.

La nueva economía es sobre todo una economía de la cualificación, del trabajo cualificado, y de la tecnología. Los ingredientes asociados al factor capital difieren según los sectores económicos, la proximidad a los mercados, el precio de la mano de obra, son otras de las consideraciones. No es la maximización de la función capital, de la tecnológica o de la cualificación humana, o de proximidad a los mercados, lo que explora el desarrollo local; debe saber explotar al máximo estos factores tradicionales, pero sobre todo concebir una combinación de factores aún más compleja, en la que la proximidad y la *ruralidad* son factores complementarios que ofrecen posibilidades de riqueza y empleo diferentes, particulares y complementarias.

El desarrollo rural busca aprovechar al máximo las posibilidades de los recursos culturales y naturales propios y sobre todo los hechos y recursos diferenciales de

determinada comarca. ¿Qué tenemos en esta comarca de diferente respecto a otras?, ¿qué producto, qué paisaje, qué recurso cultural o natural?

Por otra parte el objetivo del desarrollo local es lograr el máximo volumen posible de transacciones en el mercado local de productos y servicios, al tiempo que captar mercados exteriores sobre una lógica de cooperación local entre los actores. El mercado global privilegia el papel del capital (y asociados a él la cualificación y la tecnología) y su rentabilidad, mientras las iniciativas de desarrollo local activan otras funciones que, combinadas y complementarias a aquellas, confieren otra dimensión a la actividad económica y al empleo, y condiciones de estabilidad y de reproducción sensiblemente diferentes.

En este sentido el desarrollo local es el escenario privilegiado de la ecología política, y el espacio en el que se procura equilibrar los excesos y desequilibrios que comportan las maximizaciones de las funciones del capital y las directamente asociadas a esta, reequilibrando su importancia frente a otros factores. Al escasear el factor capital y ser difícil y costoso competir en los grandes mercados, estos factores deben rebajarse y sustituirse por otros disponibles. Esta búsqueda posible, con infinitud de casos concretos de referencia, es la única alternativa de modelo para la mayor parte de las comarcas rurales de los cinco continentes que macroeconómicamente no existen.

### 2.1.2. Los otros factores

Cualquier concepto de desarrollo que quede relegado a lo económico es insuficiente porque siempre se dispondrá de otras posibilidades y capacidades para activar otros recursos o factores. El desarrollo de una comunidad, sea esta nacional, regional, comarcal, local o de barrio, precisa un modelo de toma de decisiones y un esquema adecuado de gobernación. Por ello la segunda de las dimensiones que se nos antoja fundamental es la sociopolítica. Y sobre ella habremos de tratar extensamente, fundamentándola y buscando tradiciones políticas aplicables a nuestra particular coyuntura.

Pero siendo el desarrollo un objeto claramente político, en que es relevante el modo en que se gobierna una comunidad, sin embargo tampoco es suficiente. La tercera dimensión que vamos a presentar y sobre la que centraremos una parte esencial de este manual, será sobre los aspectos culturales. Una dimensión que lejos de entender la cultura como un producto económico, la traslada hasta sus

fuentes primigenias en las que es –utilizándola como sinónimo de otras palabras más sospechosas– el objetivo último de las personas y de la propia historia.

## 2.2. LA DIMENSIÓN SOCIOPOLÍTICA. ACTORES Y PROCESOS DE UNA DEMOCRACIA DE PARTICIPACIÓN

¿Quién decide y en qué marco, las ayudas económicas que reciben las pequeñas iniciativas empresariales que son el objeto de las medidas de desarrollo socioeconómico? Es la pregunta lógica que surge casi como una mera prolongación de la presentación de las medidas económicas, pero ya no es una medida propiamente económica. ¿Quién y cómo decide como repartir y a qué destinar el dinero recibido para crear esas nuevas empresas y condiciones de producción rurales o locales? Normalmente esta función de redistribución ha venido siendo una de las principales competencias de los gobernantes. ¿Quiénes gobiernan esas decisiones que afectan a qué se hace con el dinero en las diferentes comarcas rurales con programas de desarrollo? Esta pregunta tiene como veremos un muy profundo alcance; mayor si cabe que el de las propias inversiones realizadas con esos recursos ya que son los que las dirigen porque son en última instancia los que las modulan y orientan. Veamos algunos de los aspectos que entendemos que determinan de modo clave esta dimensión sociopolítica.

### 2.2.1. Los tres grandes actores del desarrollo

En primer lugar vamos a ver los actores precisos en cualquier proceso de desarrollo territorial. Estos actores, siguiendo a las Naciones Unidas, se pueden agrupar en tres grandes sectores. El primer sector está integrado por las administraciones públicas y los partidos políticos que concurren por gobernarlas. El segundo sector son los actores privados que producen productos y servicios, las empresas y los bancos. Y el tercer sector es ese pilar de los nuevos tiempos al que algunos llaman sociedad civil, y que está integrado por cuantas organizaciones no son generadoras de servicios o de poderes públicos, y que no tienen ánimo de lucro; asociaciones de todo tipo: de trabajadores, culturales, de edades, religiosas, etc., incluso con pretensiones políticas, siempre y cuando no alcancen el poder municipal y no estén representando a los ciudadanos en las instituciones en cuyo caso serán del primer sector.

Una vez definida esta sencilla y general división de actores, procede introducir otro matiz del concepto de desarrollo que consiste en el equilibrio en la toma de decisiones y en la iniciativa entre los tres sectores, es decir, las decisiones sobre lo que es oportuno realizar en materia de desarrollo, –así como las iniciativas de todo tipo para que ese desarrollo se confirme, incluyendo inversiones–, se deben realizar en un marco de diálogo y participación de los tres sectores.

### 2.2.2. El reto del diálogo, la clave del desarrollo

La democracia (que tiene más contenido que el que le confiere las instituciones) es el arte de ampliar los foros de interlocución de actores e intereses. Los extremos de un espectro de opiniones se estimulan recíprocamente, –aun cuando no se “hablen” o no se “sienten” en un mismo foro de diálogo o de representación–; se necesitan para mantenerse.

La amplitud de criterios que se “sienten” en un foro a dialogar, debatir y acordar medidas, depende de la capacidad de los sujetos, profesionales y representados, para gestionar esas tensiones derivadas de las diferencias de criterio u opinión. Las posiciones extremas tienden a excluirse, pero con frecuencia también se tocan en lo relativo a la intransigencia en las actitudes que muestran. Lo lógico es que consideremos que los extremos se excluyen y rechazan, pero en la medida en que se consiga que se amplíen los extremos que se dialoguen, se conseguirá acelerar el proceso de desarrollo de una comunidad en todas sus dimensiones. El nivel de diálogo político, social y económico es causa y efecto del desarrollo, se *retroalimentan* porque son expresiones de una misma tendencia de superación y de mejora personal y colectiva.

### 2.2.3. El proceso desbocado y libre de la democracia en curso

Así pues este ecosistema que gobierna no es solo un escenario donde desfilan los propios actores de las medidas económicas del desarrollo, sino un ecosistema en cuya complejidad se incluyen las decisiones relativas a cómo realizar ese desarrollo y en el que deben participar otros enfoques además de los puramente productivos.

En las escalas regionales la mayoría de las decisiones son gubernamentales, siendo los gobiernos autonómicos las instituciones legitimadas para ello. No obs-

tante, y una vez más al socaire de las recomendaciones de la Comisión Europea, en los últimos años se están creando mesas de trabajo y se están firmando acuerdos y pactos con los agentes económicos y sociales (eufemismo muy agradecido para hablar de sindicatos y patronales) para diseñar las políticas de industria, de formación y empleo o de agricultura fundamentalmente. Lo curioso es que estos métodos vienen inspirados y recomendados por la Comisión Europea a la hora de planificar y solicitar los fondos que estructuran. De hecho los pactos industriales firmados en casi todas las comunidades autónomas por sindicatos, patronales, universidades y cámaras de comercio entre otros actores, tenían detrás el instrumento FEDER; los acuerdos regionales de empleo firmados también por los agentes sociales y que incluyen la práctica totalidad de las actuaciones del Fondo Social Europeo. En resumen, donde hay dinero europeo, se sugiere que la planificación e incluso el seguimiento de las acciones estén participados. Y el que paga (aunque solo ponga una parte), y ahí está su inteligencia, manda.

El motivo fundamental de que se esté produciendo este fenómeno del ensanchamiento de la base política de las actuaciones de desarrollo está ocurriendo –aunque no se diga en ningún documento comunitario– porque se desconfía de la capacidad de unas administraciones fuertemente burocratizadas y por ello mismo profundamente conservadoras. La lógica implícita en todo este proceso es la siguiente: un gobernador es por definición conservador y su administración más, pero el desarrollo económico exige innovación y riesgo público y privado. Es una nueva cultura. Por lo tanto debemos buscar mecanismos que activen la innovación de la gobernación: amplíemos los actores que intervienen y que puedan actuar como revulsivos.

Pero este hecho puede tener unas repercusiones mayores que las que persiguen los países desde donde se generan estas consignas. No debemos creer que en los *länder* alemanes hay un clima de diálogo social como el que se está logrando aquí; allí puede haber una más larga trayectoria de diálogo, pero hay menos clima de cambio. Me atrevería a decir que el proceso de desarrollo sociopolítico de una región en el seno de la Unión Europea es tanto mayor cuanto más recursos estructurales reciba. El dinero está forzando a ampliar las bases decisorias de la gobernación más de lo que ocurre en los países desarrollados y contribuyentes netos que son los que fundamentalmente diseñan las políticas de cohesión que rigen los fondos estructurales. Tal vez se les ha ido la mano al promover el diálogo social, o tal vez hay intenciones más profundas y revolucionarias, y personas más inteligentes de lo que demuestran los discursos y las actitudes de los políticos. La última posi-

bilidad es que “el todo” que dirige estos asuntos: la Comisión Europea, sea mucho más que la suma de las partes que la rigen: los técnicos y los políticos.

Lo que es evidente a todas luces, es que los fondos no solo están estructurando el desarrollo mediante la creación de infraestructuras, inversiones empresariales o la revalorización del patrimonio; sino también, y es lo más importante, las cabezas, los modos de pensar y los valores de la acción gubernativa de los países y las regiones a las que llega el efecto puramente económico. La Comisión Europea, y en un sentido más difuminado la Unión Europea, nos están enviando, adjunto a los recursos económicos, “instrucciones de uso” que fuerzan un desarrollo sociopolítico. En la práctica se está incidiendo en una cultura democrática que excede a las propias instituciones democráticas constituidas. De hecho el efecto colateral fundamental de los fondos estructurales es que están contribuyendo a un ensanchamiento de la cultura democrática.

La clave es que todos podemos ser conservadores, pero nos estimulamos recíprocamente por la tensión de competencia y de control de lo que hace “el otro”. Hemos introducido una doble dinámica de competencia entre actores sociales y a la vez hemos planteado la exigencia de coordinarse e incluso se ha creado un cierto clima de cooperación. Ese equilibrio entre los opuestos, aparentemente contradictorio, es la clave del desarrollo sociopolítico, que es el verdadero *software* del desarrollo.

#### 2.2.4. Los tres pilares del estado democrático

El equilibrio entre el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial es el fundamento de la democracia instituida. Pero el desarrollo ya hemos visto que excede el acto de legislar, dictar justicia o definir la política de defensa, exteriores, educación o sanidad; estos eran y son componentes del gobierno del estado para producir progreso, y es el modelo acuñado hace dos siglos, que de entonces viene nuestro referente institucional. Pero desarrollo social es tomar decisiones respecto al gasto público, sobre todo en lo relativo a una promoción económica y cultural que excede la propia iniciativa pública. Por ello los fundamentos de la democracia están cambiando a medida que se diversifica y hace más complejo el acto de la gobernación, es decir de la toma de decisiones que afecta a lo público.

Por ello el ejecutivo, el legislativo y el judicial, son expresiones del primer sector, y siendo necesarios, imprescindibles, son insuficientes para gobernar, en el senti-

do amplio del término, una sociedad o una comunidad que ya no es de hecho un asunto privativo de quien controla la cosa pública *–res publica–*, sino un asunto de toda la comunidad, que busca nuevas formas de gobernarse a través de múltiples procesos de representación y participación de los ciudadanos que exceden ampliamente a los partidos políticos.

Esta consideración, que no hace sino consolidarse con el paso de los años y de los acontecimientos, confirma que la política, tal y como la entendemos habitualmente, como el arte de gobernar y concurrir al ejercicio del poder, ha sido desbordada. La política nunca más debería ser ya solo la que hacen los partidos políticos. El modelo de relaciones entre los tres sectores es más puramente político. Aunque exceda cualquier institución creada.

### 2.2.5. Una personalidad en tres sectores

El equilibrio entre esos tres sectores: público, privado y asociativo no solo es social; la persona, el sujeto como base misma de la sociedad, es fruto de un diálogo y un equilibrio entre su implicación responsable en el gobierno (primer sector) de su comunidad, al votar o participar políticamente; entre sus necesidades e intereses económicos (segundo sector), ya sea empresario o trabajador; y sus intereses personales más diversos: ocio, compromiso social, ambiental, educativo, religioso, etc. (tercer sector). La persona como base del engranaje de una sociedad en desarrollo se construye en el equilibrio entre lo público, lo puramente económico y los valores o el criterio, muy personal, respecto a lo que vale la pena hacer, pensar y ser. Un factor fundamental de salud colectiva y de salud personal es que se equilibren los tres ámbitos de desarrollo y de responsabilidad. Un sujeto irresponsable políticamente es un sujeto ajeno al desarrollo de su comunidad; una comunidad que no permita espacios más allá de la mera elección de representantes es un sistema que contribuye a generar sujetos irresponsables. Ambas tendencias se *retroalimentan*.

Es peso creciente de la patronal y los sindicatos que se ha producido en la última década se enmarca en este proceso, lento y restringido no obstante, de ampliación de las bases de la gobernación. Los ciudadanos no solo votan a quienes les representa en el gobierno, *–lo público–*, del primer sector, sino que también son votantes de quien representa sus intereses económicos privados.

Esto es lo que podemos denominar representación cruzada: el ciudadano está tan representado en sus intereses por el partido al que vota (primer sector), como por el sindicato al que está afiliado y le representa como trabajador o empresario (segundo sector); como por la asociación cultural o de otro tipo a la que destina su cada vez más importante tiempo de ocio y realización personal (tercer sector). Todos ellos representan en la sociedad sus inquietudes. Su representación está cruzada en diferentes medios y sectores.

En la última década este panorama ha cambiado radicalmente, de modo que la representatividad se convierte en una característica y un principio básico de los nuevos tiempos, y en el pilar de la gobernación del desarrollo social, pero también del desarrollo personal.

#### 2.2.6. Procesos de innovación

Por otro lado el desarrollo también precisa innovación, este es uno de los términos clave a que se hace referencia con insistencia desde los responsables políticos. Fundamentalmente el término innovación remite en la mayoría de ocasiones a la necesidad de innovar en productos y servicios, o en la necesidad de innovar en los procesos y fundamentalmente en incorporar las nuevas tecnologías de comunicación. Estos dos conceptos son ciertamente limitados, pero no inválidos. En su sentido primero –más profundo y más difícil de comprender, asumir y practicar– la innovación se refiere a la capacidad de repensar los procesos para dar lugar a nuevas formas y soluciones. No puede haber una cultura de la innovación económica sino hay simultáneamente una cultura de la innovación política. O dicho de otra manera, las comarcas y territorios capaces de innovar económicamente y convertirse en ejemplos de desarrollo rural o local, son también las comarcas que tendrán una mayor demanda implícita de innovación sociopolítica. La experiencia de LEADER así lo ha demostrado, siquiera tímidamente.

#### 2.2.7. La evolución en la composición y figura de los grupos de acción local

La ya larga historia de la iniciativa LEADER es significativa de cuanto y cuán rápido tienden a producirse cambios de criterio en lo relativo a la dimensión sociopolítica o de toma de decisiones. Durante los primeros años de la década de los años noventa del siglo pasado, la filosofía de participación y ampliación de la

base sociopolítica que decidía sobre la distribución de las ayudas de LEADER no se entendió en el sentido que aquí se plantea. Muchos grupos de acción local, sobre todo en Andalucía, se crearon con la figura jurídica de sociedades anónimas en las que solo se podía participar previa compra de acciones de la empresa que llegaban a exigir desembolsos de varios millones de pesetas. En otros casos los grupos de desarrollo estaban integrados exclusivamente por administraciones locales, y en varias comunidades autónomas como Euskadi o Madrid, fue directamente la administración regional la que asumió como propio el programa sin participación socioeconómica local.

En la segunda mitad de la década pasada se fueron incorporando asociaciones a estos grupos, y al iniciarse las iniciativas LEADER+ y PRODER II en la primera década del presente siglo, era una condición indispensable que hubiera un equilibrio entre representantes políticos y asociativos. La evolución ha sido positiva y, las siempre reaccionarias administraciones, han asumido y promovido como una causa necesaria esta participación. Es una prueba de que hay razones para el optimismo, la dimensión sociopolítica se ha ido confirmando, lenta pero firmemente, como una dimensión clave en el discurso de las políticas de desarrollo local.

Lo más interesante de todo esto es que los tan valorados resultados económicos de los programas: el número de las nuevas iniciativas y su viabilidad guardan una cierta correlación con la presencia de grupos con amplia representación y participación. Las repercusiones implícitas en estas conclusiones tienen un gran calado. ¿Significa esto, que si queremos consolidar un desarrollo económico firme es preciso una mayor cultura de diálogo político y social? A día de hoy hay un amplio consenso a este respecto.

#### 2.2.8. Los cambios que se avecinan, o las estructuras sociopolíticas envolventes

Un sistema en evolución, por definición, jamás incluye sus propias condiciones de superación. El desarrollo, y en esto la definición sí es clara, es un proceso, no un estado. Y es un proceso que no es solamente económico, y en esto también hay consenso. Por lo tanto no queda mucho más que plantear al respecto. Es solo una cuestión de tiempo.

La principal virtualidad teórica de los modestos grupos de acción local que han gestionado y gestionan los programas LEADER y PRODER es precisamente

haber creado, consciente o inconscientemente, un firme punto de fuga en la línea de flotación del barco de la democracia local. Al dicho común de que la democracia es el menos malo de los sistemas políticos conocidos, hay que añadirle, que menos malo será si se profundiza en su significado y proceso más allá de los marcos democráticos instituidos o constituidos.

Retomando la alegoría de la *envolvencia* evolutiva, se puede decir que el sistema político tiene una estructura *pluriestrata*, como el cerebro. En el centro básico del sistema se encuentran modelos que entraron en conflicto en el inicio de la Edad Contemporánea y que se excluyen. En unos casos monarquías, en otros repúblicas. La jefatura del estado tiene unas limitaciones claras conseguidas a lo largo de los logros de los últimos dos siglos de articulación sociopolítica mediante partidos políticos. Pero sobre esta segunda capa del cerebro de la gobernación ya se ha comenzado a superponer un *neocórtex* constituido por la sociedad civil, en forma de cientos de asociaciones de diferentes perfiles y que representan con mayor fidelidad y profundidad las inquietudes económicas y sociales de los ciudadanos.

A muchos se nos antoja deficiente por insuficiente el equilibrio de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) a escala estatal, pero no es prescindible, no es más que el núcleo, el encéfalo del sistema político; pero el cerebro social realmente solo deja en este núcleo una parte reducida de sus funciones, las más básicas y primarias. La mayoría está ya en el *córtex* y en el *neocórtex*. Y estas funciones clave de la democracia están en lo regional y en lo local, y en ambas escalas superando las condiciones de la representación política instituida y necesaria, pero ya no suficiente en un camino de salto evolutivo sin marcha atrás, y de crecimiento acelerado hasta el punto de pasar con frecuencia desapercibido a los propios espectadores del mismo.

### 2.2.9. La clave local de la sostenibilidad

La sostenibilidad es uno de los adjetivos más comunes que se le asocian al término desarrollo. Hay una parte del reto y del proceso de la sostenibilidad que depende de medidas legales, de *internalizar* costes, de presión en los medios de comunicación, pero todo ello se quedaría en nada, apenas avanzaría si no fuera por el proceso que realmente está detrás de todas estas medidas políticas, económicas, jurídicas o de tecnologías apropiadas.

La sostenibilidad no es una receta, sino una tarea de control y equilibrio entre diferentes actores. La sostenibilidad responde en primer lugar a mecanismos de información, presión y participación (implícita) que generan un equilibrio más o menos justo de pareceres entre los criterios más ambientalistas y sociales y los más puramente mercantilistas y productivistas.

No vamos a abordar en este libro con profundidad el reto del desarrollo sostenible, pero es en su dimensión política un proceso que se deriva del diálogo y el desarrollo sociopolítico de una sociedad. Y máxime en las comunidades locales en las que las medidas posibles dependen sobre todo de la presión ciudadana. Cualquier mecanismo para dar cabida a esos actores sociales es el principal desencadenante de un proceso de sostenibilidad.

Es muy importante subrayar que antes que el desarrollo tecnológico apropiado, o el marco jurídico, está la creación –que no necesariamente institucionalización– de foros para el encuentro y la confrontación de opiniones diferentes y complementarias.

## 2.2.10. El desarrollo sostenible y la ecología política

Del concepto surgido a partir del consenso sobre el desarrollo sostenible, emergen dos líneas ideológicas claramente opuestas que es oportuno situar respecto al enfoque local. La ecología política y la economía ambiental acuerdan emplear el término desarrollo sostenible para referir el objetivo de procurar al tiempo crecimiento económico y la conservación y gestión –perdurable, durable, sostenible– de los recursos naturales; ahora bien, los medios para realizarlo difieren sensiblemente. Mientras la ecología política defiende la necesidad de una adecuada distribución de la riqueza generada (las ayudas al desarrollo rural son redistributivas) para explorar y rastrear todas las posibilidades, por recónditas que parezcan, del empleo y de la riqueza; la economía ambiental por su parte confía plenamente en el funcionamiento de un mercado libre, ínfimamente regulado, muy concentrado y cuanto más globalizado mejor. Y esta es una diferencia de mucho calado en lo relativo al desarrollo local.

Un hecho clave en torno al concepto de desarrollo sostenible es que este ha crecido y ha ido incluyendo poco a poco nuevas dimensiones. El concepto de desarrollo sostenible que surgió con un enfoque exclusivamente ambiental en la Cumbre de Río de 1992, se enriqueció a lo largo de la última década del siglo XX con

una dimensión de género en la Cumbre de la Mujer de Beijing, con enfoque demográfico en El Cairo, en Copenhague con un enfoque de desarrollo social y de conservación de tradiciones culturales, etc. El desarrollo también se desarrolla.

Como hemos visto anteriormente el desarrollo local en Europa también ha sufrido una interesante evolución; comienza siendo una cuestión de apoyo económico a iniciativas locales o microeconómicas, y poco a poco incorpora (procurando no abandonar el objetivo económico de fondo) cuestiones de calado político y cultural. Los antecedentes de la iniciativa comunitaria de desarrollo rural que hemos expuesto anteriormente son significativos a este respecto.

Desarrollo sostenible y desarrollo económico convergen plenamente en lo local, y realzan los contenidos de la ecología económica y política. Esta aproximación paradigmática queda plenamente reforzada por la aproximación que se está produciendo en la primera década de este siglo con el auge de la Agenda Local 21 y por la coincidencia territorial y comunitaria que estas tienen con otros procesos y programas de desarrollo comunitario. Los proyectos de desarrollo rural estaban envejeciendo su concepto de desarrollo en torno a la idea de constituir una asociación con presencia de actores económicos, sociales, culturales y políticos, y una junta directiva y decisoria variada. La Agenda Local 21, y su máxima de un desarrollo ambiental sostenible sobre una base de participación ciudadana; al generalizarse y coincidir con muchas comarcas en que se desarrollan procesos de desarrollo rural, está dando un nuevo impulso a la reflexión sobre lo que es participación.

#### 2.2.11. La sinergia entre la Agenda Local 21 y los programas de desarrollo rural

Tanto la Agenda Local 21 como los programas de desarrollo rural coinciden en dos aspectos básicos, primarios y evidentes en sus respectivos métodos y objetivos: la participación y la creación de foros o consejos, sean consultivos o vinculantes, en sus respectivas áreas de competencia, y la búsqueda de modelos de desarrollo sostenible que conserven el patrimonio convirtiéndolo en un recurso económico. La Agenda Local 21 se fundamenta en foros de participación de amplia base social para justificar y dar consistencia a la gestión y conservación del patrimonio natural local y global. Los programas de desarrollo rural se fundamentan en foros de participación de amplia base económica y social para activar y dar consistencia a nuevas iniciativas económicas locales.

La Agenda Local 21 tiene como trasfondo de la conservación y gestión de los recursos naturales, la necesidad de crear empleo y riqueza, y los programas de desarrollo rural o local tienen como trasfondo de la creación y articulación de actividades económicas diversificadas y de empleo, la conservación y aprovechamiento del patrimonio natural y cultural.

En las comarcas rurales la Agenda Local 21 es fundamentalmente local y los programas de desarrollo son comarcales, por ello entre ambos surge la posibilidad de que los foros locales puedan actuar como órganos vinculantes locales ante los grupos de acción, que son comarcales, en lo relativo a prioridades y evaluación previa de proyectos y actuaciones. Ambos programas precisan una confluencia para explorar y potenciar sus idénticos objetivos sociopolíticos.

#### 2.2.12. La participación, un proceso sin retorno llamado a concluir en parlamentos económicos y sociales

A lo largo de la última década han surgido muchas iniciativas diferentes que se fundamentan en la creación de foros locales de participación. Los propios programas de desarrollo rural que dan consistencia e integran el sector agroalimentario con los servicios a la comunidad, las iniciativas de desarrollo local y empleo que procuran maximizar las posibilidades de empleo local, los centros locales de empleo que se dirigen de modo participado entre administración, asociaciones empresariales y sindicatos; los proyectos locales de la iniciativa comunitaria EQUAL, la Agenda Local 21, etc.

De una adecuada coordinación e integración de los órganos de participación depende la solvencia y la verdadera capacidad de transformación de ese discurso de la participación tan políticamente correcto, pero tan deliberadamente controlado y neutro.

La proyección o prospectiva de esta tendencia al discurso de la participación social es clara y sencilla. Por mucho que se quiera controlar políticamente el proceso, y dado el empuje que ya se le ha conferido a estos procesos de participación como forma de completar, incluso legitimar, la participación política local, este ya no tiene retorno, y culminará en la creación de foros institucionalizados de participación. Del mismo modo que existe en los estados una cámara baja y una cámara alta, estos foros de participación están abocados a constituirse en cámaras bajas locales.

Remitiéndonos al paradigma de la evolución o desarrollo envolvente que expusimos en su momento, y del mismo modo que los partidos políticos son estructuras políticas contemporáneas que envuelven a las antiguas figuras de estados en régimen de república o monarquía (controlando y supeditando las funciones de estas figuras predemocráticas) los parlamentos económicos y sociales, los grupos de acción local y otros foros de representación cruzada, que presentan una tal diversidad de pareceres, constituyen el *neocórtex* político del siglo XXI, la única parte del cerebro político que conseguirá cumplir el objetivo de un desarrollo sostenible y de una mejor gobernación.

Nunca habrá partidos políticos que defiendan de un modo específico los intereses de las mujeres, de los empresarios, o de determinados colectivos inmigrantes, o de sensibilidades ecologistas, pero estas realidades sociales –si hay madurez de comunicación entre ellas y métodos de acuerdo– darán lugar a foros de gobernación mucho más ajustados a la diversidad de enfoques personales que los partidos políticos. No se trata en ningún caso de suprimir o detraer responsabilidades a los foros políticos instituidos, del mismo modo que no ha sido preciso suprimir la monarquía para constituir una España democrática y constitucional, no será preciso prescindir de estos valores del siglo XX, para construir estructuras posteriores y superiores. Lo aparentemente contradictorio, en determinando momento histórico, se concluye y se resuelve finalmente en una estructura complementaria y envolvente.

Quedamos a la espera de ver qué municipio o comarca es la primera que a lo largo de los próximos diez años desemboque en esta solución sencilla de instituir una estructura de participación. Pero el proceso no acabará en lo local. Las estructuras regionales o de comunidades autónomas o de naciones dentro del estado se verán avocadas a crear cámaras bajas de participación. Como ya hemos planteado nunca serán estos foros regionales de participación pura, sino solo de representación cruzada. Representación cruzada mediante representantes de diferentes perfil, pero sobre el fondo seguirá flotando el reto de la participación local pero con procesos de elección de representantes. Estos nuevos foros no requieren aumento del gasto en profesionales de la política, sino fundamentalmente compromiso cívico y desarrollo personal. Y esta es su principal limitación en estos tiempos en que se produce una retirada de lo cívico en favor del mercado. El ciudadano ya solo trabaja y consume, el resto de funciones vitales se ven reducidas a un ocio de masas y una conciencia de media.

### 2.2.13. Una nueva ágora

Las ideas solo comienzan a existir, pasando del ser al existir como diría Heidegger, cuando tienen un nombre propio y claro. Todos sabemos que es una asociación empresarial o cultural, o una empresa, o un ayuntamiento. ¿Es necesario crear foros estables y reconocidos de encuentro institucionalizado entre representantes de los tres sectores?

Sea cual fuere el grado de institucionalización en el que puedan desembocar, el hecho es que se está conformando una tercera capa de la gobernación, la más compleja, consciente y participada. Y a esta realidad creciente, lenta y firme, creada en gran medida al socaire de los programas europeos habrá que darle algún nombre. De modo provisional podríamos darle el nombre verdadera y profundamente europeo, o mejor dicho mediterráneo, de ágora<sup>4</sup>. La raíz griega de la palabra ágora nos da pie para entrar en otro significado profundamente helenístico, y más profundo que el mero hecho de gobernarse. Para Platón la ciudad ideal —una comunidad o sociedad desarrollada— será aquella en la que pueda aparecer y haya sitio para el hombre perfecto. O mejor dicho, aquella en la que el proceso de desarrollo personal y el desarrollo colectivo sean convergentes y se *retroalimente*, persona y comunidad, persona y planeta.

Esto nos remite a algo que no podemos dejar de dar importancia: el desarrollo es un proceso tan amplio y profundo que en él convergen el compromiso social y el desarrollo personal. Algo que excede lo meramente profesional, incluso la realización meramente personal, porque incluye el empeño de hacer, de esforzarnos, de crear, en favor de algo que nos excede, que nos trasciende en la comunidad y en el alma de lo común, en la *res publica* metafísica.

¿Es necesario para profundizar en la democracia institucionalizar estas ágoras? No es imprescindible, probablemente ni siquiera sea necesario a corto y medio plazo. Es evidente que generaría un agrio debate político y probablemente sea más inteligente seguir trabajando y consolidando el terreno ganado con los grupos de acción

---

<sup>4</sup> En el diccionario del español actual de Seco, Andrés y Ramos, el vocablo ágora recoge las siguientes acepciones: En las ciudades griegas: plaza pública, en donde se reúne la asamblea del pueblo y que sirve también de mercado y de punto de reunión. La información moderna está haciendo posible la vuelta a la vieja democracia griega y romana de la ágora y el foro. A partir de entonces la ágora se mantuvo únicamente como escenario de actividades económicas y sociales. Literariamente se entiende como lugar de discusión, o como la plaza en que se concentra la principal actividad de un núcleo de población.

local y en los próximos años con las agrupaciones de desarrollo de la iniciativa EQUAL que siguen en lo fundamental la misma línea, o los pactos locales por el empleo, los foros de la Agenda Local 21 u otros foros de ámbito local en que se encuentren los tres sectores.

Es probablemente una alternativa de trabajo que no precisa crear instituciones políticas nuevas, pero sí precisará como mínimo apoyar la creación de foros estables, que con el tiempo, y si se considerara oportuno, se pudieran institucionalizar. Y eso precisamente es lo que han hecho los programas de desarrollo rural promovidos desde la Comisión Europea; crear un foro estable de encuentro para tomar decisiones locales sobre en que y cuanto dinero público invertir.

Los consejos económicos y sociales que existen en la práctica totalidad de comunidades autónomas auspiciados desde la Unión Europea son de alguna manera foros que a modo de cámara alta informan leyes, e iniciativas parlamentarias o de gobierno de las comunidades autónomas. Como se ve, aunque balbuciente, y sin consciencia de las implicaciones que esto reportará a medio plazo, la creación de un *neocórtex* sociopolítico ya lleva tiempo conformándose.

#### 2.2.14. ¿Es necesaria la institucionalización?

La pregunta es probablemente una de las de más hondo calado político que se nos va a plantear a lo largo del siglo, junto con los procesos de integración regional y la ampliación de la UE y la refundación de las Naciones Unidas. Hemos visto la importancia radical del diálogo como principal cuando no único y verdadero espacio de control y de gobernación.

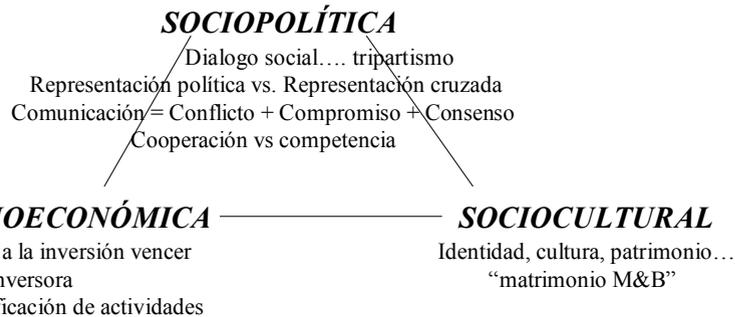
Por el momento y sin necesidad de haber creado ningún foro institucionalizado de diálogo social, se han logrado avances muy significativos en el efectivo control y orientación participados de los procesos de desarrollo local. Esto puede significar dos cosas: que con un proceso generalizado de reconocimiento formal, incluso constitucional, pudiera hacer aún más intenso el proceso de control social y de democratización de la comunidad; para otros, y no sin motivos, la institucionalización es el mejor garante de la pérdida de sentido, de la cristalización que siempre y sistemáticamente tergiversa los objetivos y se convierte en un fin en sí misma.

Hay pruebas de un proceso efectivo y silencioso de democratización: los grupos de acción local, su crecimiento en número, la expansión de su método a otros pro-

gramas como las agrupaciones de desarrollo de la iniciativa comunitaria EQUAL del FSE, el hecho de que la figura jurídica preferida sea la de la asociación, el límite a la presencia de las administraciones locales a la mitad de la representación. Y estos foros de participación no son instituciones, no legislan, no dictaminan, no son un parlamento constituido, no tienen su estatus reconocido en ningún estatuto, pero de hecho están suponiendo lentamente un cambio en la cultura de gobernación local. Y su peor enemigo no son las instituciones del estado, sino la inmadurez y la falta de visión y de sentido que tienen quienes los construyen y mantienen.

Los grupos de acción local duelen con su actuación, son lentos, con frecuencia hay muchos y poderosos intereses que son meramente de poder y dinero. Los grupos de LEADER y PRODER, las asociaciones de desarrollo de EQUAL, duelen como necesariamente duele cualquier crecimiento y resulta lento como el de un árbol. Duelen las articulaciones al crecer, los dientes al salir, el alma al despuntar. Mucha gente desiste. Son foros que queman las ilusiones porque se alimentan de ellas y solo de ellas. Por eso rotan tanto las personas. Pero no funcionan por dinero, aunque sea un motor sensible, sino sobre todo por ilusión; y se alimentan de ella como un fuego se alimenta de la madera que después es ceniza. Los grupos de acción local son lugares donde la utopía sale de la mampara de cristal en que muchos la mantienen pura e incólume, y se convierte en campo de batalla, en sangre, en muerte de ideas y nacimiento de otras; en resurrección redimida de las primeras y en una verdadera campaña de maduración de la historia pendiente y de la persona que se quiera hacer en la lucha cuerpo a cuerpo con los demás. Es el campo en el que realmente se hacen los nuevos, pequeños e innumerables héroes de la revolución pendiente. Hay mucha gente que opina que no se mete en política porque no es un campo limpio; si bien esta postura es lícita no es igualmente aceptable que los ciudadanos no participen en foros cívicos y procesos de diálogo local. Son lugares en los que el poder formal e instituido, siendo importante, determina menos que en cualquier otro espacio público.

## TRES DIMENSIONES DEL DESARROLLO EN EQUILIBRIO DINÁMICO



Algunos axiomas del nuevo desarrollo:

- Desarrollo democrático corre paralelo a desarrollo económico... si se para la mejora del desarrollo democrático se detiene el desarrollo económico.
- Teoría de juegos confirma que en ambiente cooperativos se genera mas riqueza y mas repartida.
- Correlación clara entre nivel de desarrollo económico y nivel de identidad y apego “matrimonial” al patrimonio cultural.

### 2.3. LA DIMENSIÓN SOCIOCULTURAL. ENTRE LA IDENTIDAD, LA IMAGEN Y LA MARCA RURAL

La tercera de las dimensiones de un proceso de desarrollo rural, la más avanzada, profunda y compleja es la que se refiere al desarrollo cultural. Esta complejidad se debe a que precisa una comprensión más profunda, y una mayor cualificación y sensibilidad personal que el resto de las dimensiones. Podemos decir que todo el mundo es sensible a la necesidad de generar riqueza y empleo y a las implicaciones económicas; casi todo el mundo comienza a ser consciente de la importancia de fundamentar las decisiones en foros en los que haya representación de diferentes colectivos y sensibilidades. Pero no todo el mundo es sensible a las implicaciones relativas a la identidad. Aunque el enfoque no es tan explícito y filosófico como aquí se plantea, sino más técnico y burocrático, los documentos, informes y publicaciones sobre desarrollo rural de la Comisión Europea y del observatorio europeo de LEADER insisten continuamente sobre la importancia de la valoración de la identidad y el patrimonio cultural local.

Veamos a continuación algunos aspectos básicos que entendemos permiten profundizar en el sentido de esta dimensión sociocultural.

### 2.3.1. ¿Qué es la identidad?

La identidad es el centro neurálgico del desarrollo sociocultural de una comunidad, es por una parte un recurso de carácter abstracto e ideal, que se vive como una emoción y una adscripción de los sujetos de esta; y por otra parte es una serie de recursos patrimoniales naturales y culturales, históricos y arqueológicos. Estas dos dimensiones de la identidad, hacen que para abordar y conocer su estado en una comunidad local, sea preciso analizar y desmenuzar sus componentes patrimoniales y las posiciones que genera, sociológica y psicológicamente hablando.

### 2.3.2. La identidad y la comunidad

La identidad genera comunidad y la comunidad revierte generalmente en la eficiencia de las relaciones sociopolíticas, que a su vez repercute en las socioeconómicas. Es importante tener en cuenta esta cualidad descendente, opuesta a lo que pensamos habitualmente, y significada en que los logros de determinado nivel puedan consolidar los de nivel inferior. Una mente sana contribuye a mantener un cuerpo sano, pero no todo cuerpo sano es una buena, ejercitada y sana mente.

Vamos a poner un ejemplo económico sobre el que se conoce bastante y que resulta paradigmático: la corporación cooperativa Mondragón que constituye en la actualidad el principal grupo industrial privado español, surgió como una iniciativa local en un valle guipuzcoano. Entre las claves de este fenómeno económico hay varias y diversas. Entre otras la profesionalización en la gestión y dirección, el haber creado desde el inicio una entidad financiera (Caja Laboral) para poder financiar en condiciones realmente buenas su crecimiento. Pero estas son decisiones de gestión y de variable propiamente económica. En el origen de la idea, de la cohesión y empuje del equipo inicial hay dos dimensiones que destacan los estudiosos del fenómeno Mondragón: el hecho de compartir una creencia religiosa – formaban parte de una comunidad cristiana y fue un sacerdote el impulsor del proyecto– y el sentir una fuerte adhesión a la identidad vasca.

Unas y otras adhesiones pueden generar, y de hecho han generado a lo largo de la historia, extremismos y exclusiones. Pueden ser en efecto focos de exclusión y

dogmatismo en un sentido muy negativo del término. Pero, y esto es lo fundamental, entre la exclusión del que es o se cree diferente y la disolución en el amplio cosmos de la “no identidad” hay un punto de equilibrio. Un punto de equilibrio que permite lograr mejores condiciones de desarrollo económico, político y social, pero también personal y de autoestima de las personas implicadas. La identidad es lo que Manfred Max-Neef denominaría un *satisfactor* sinérgico: permite abordar retos y aportar soluciones diferentes desde un mismo esfuerzo; dicho en otros términos, la identidad es un *satisfactor* que permite abordar diferentes necesidades humanas.

### 2.3.3. Los actores en cadena del desarrollo cultural

El desarrollo cultural precisa necesariamente la intervención de cuatro grandes perfiles o actores del proceso: los científicos, los técnicos, los divulgadores y los actores libres.

Los científicos de la cultura son quienes investigan en el patrimonio ecocultural (antropólogos, arqueólogos, historiadores, ecólogos, biólogos, geólogos y paleontólogos, etc.).

Los técnicos son quienes gestionan, planifican y aproximan el recurso cultural a las condiciones de un proceso de desarrollo y por tanto valorizándolo económicamente (exposición, museos, señalización, etc.). De ellos dependen en gran medida los divulgadores profesionales, guías, monitores, educadores, etc.

Los actores libres actúan, no por el rol de una determinada profesión que tienen asignado dentro de un escenario de recursos públicos, sino como opiniones y trayectorias personales. Dentro de estos actores es necesario distinguir dos papeles o roles libres que son las claves de la socialización del proceso de desarrollo sociocultural: los “místicos” de la ecocultura, y su opuesto que serían los “merca-deres” de la cultura.

En todas las comarcas hay gente que busca la cultura local y la valorización del patrimonio como un valor en sí mismo. Son conscientes del valor que tienen la cultura propia, al margen del precio y de la riqueza que pueda generar. Estas personas son fundamentales. Su presencia ayuda a mantener la cultura en la dimensión de dignidad y pureza en la que siempre debe estar. Son los “místicos” de la identidad. Muchas de las personas que sienten así y defienden con pureza la

identidad, con frecuencia, lamentablemente, acaban desenganchándose de las iniciativas y foros de desarrollo cuando ven que la cultura se convierte en un mero objeto de mercado. Es un perfil que es fácil identificar en la mayor parte de las comarcas, y suelen coincidir en personas que por pura militancia social han participado en el inicio de la mayoría de los grupos de acción local.

En el otro extremo están los mercaderes de la identidad; aquellas personas, que ya sea como promotores o como líderes defienden y trabajan activamente por vender y obtener resultados económicos (para sí y/o para la comunidad).

Es importante reconocer el equilibrio ideal que se debe lograr entre estos dos perfiles para avanzar adecuadamente en cualquier proceso de desarrollo cultural. Del adecuado equilibrio (comunicación) entre ambos perfiles extremos está la clave del desarrollo cultural de esa comunidad. En esta dialéctica entre los dos perfiles hemos de tener cuidado en considerar y lograr que los “místicos” se mantengan en el proceso. De ellos va a depender en gran medida que el proceso de valorización sea adecuado y que el producto que se oferte sea de calidad en el más amplio y profundo sentido del término. Su idealismo es necesario y ningún grupo se debería permitir el lujo de quemar y perder a estas personas.

Por otro lado es evidente que no se produce un desarrollo cultural si no se produce una socialización de ese proceso *identitario*; y ello en un doble sentido: por una parte en tanto que sentimiento de identidad (lo que defienden los “místicos” de la cultura) debe ser compartido por los miembros, al menos los más cualificados de la misma. Por otra parte en tanto que marca y recurso de imagen para producir desarrollo económico (lo que defienden los “mercaderes” de la cultura). Y lo importante es que ambas posiciones son necesarias. En todas las comarcas que avanzan en los procesos de desarrollo cultural nos encontraremos con personas que se ajustan a uno de estos dos perfiles con mayor o menor pureza, cuanto mayor sea la pureza en que aparecen tanto más difíciles será producir las condiciones de encuentro, diálogo y consenso.

#### 2.3.4. El turismo y las necesidades del desarrollo. Desarrollo local y desarrollo personal

Hemos visto los cuatro perfiles fundamentales de un sistema local que genera cultura: el investigador, el técnico de desarrollo, los dos tipos de divulgadores (el místico y el mercader) y el gran público que emplea y gestiona a su propio parecer

ambas dimensiones del recurso cultural. Pero esto no deja de ser el sistema de la oferta o de lo local, la manera en que se construye y tiende a mantener la identidad cultural de una comarca o país, pero esta visión debe complementarse con el análisis un poco profundo del turista no ya como sujeto que consume y genera activos económicos, sino como persona que busca. ¿Qué busca el sujeto que demanda servicios turísticos?

El turismo rural es una de las principales líneas de trabajo de la mayoría de los programas de desarrollo local y de hecho para muchas localidades constituye directa e indirectamente el principal nicho de mercado, de negocio y de empleo. Pero al margen de las consideraciones que son las habituales en los estudios de mercado turístico propiamente dichos, cabe hacer un análisis de las necesidades y móviles de la demanda y por lo tanto de las causas motoras del turismo rural. ¿Qué busca íntimamente el visitante, qué busca en su fuero interno, sea o no sea consciente de ello? Más allá de la demanda (expresión mercantil) está la necesidad (expresión psicológica formal), y más allá de la necesidad está la búsqueda.

- ✓ La búsqueda es un proceso psicológico, en muchos casos inconsciente e implícito, que comporta una inquietud personal para satisfacer una serie de necesidades básicas, aunque no necesariamente primarias.
- ✓ La demanda es una realidad de mercado o socioeconómica, es una inquietud mercantil, que se resuelve con una transacción económica.
- ✓ La necesidad es una expresión psicológica formal, una pulsión reconocida que puede o no tener respuesta en el mercado. Y las que nos interesan al objeto de la cultura y la identidad son particularmente intangibles: puedo necesitar cariño, o necesitar saber algo, o sentir el aire fresco; es algo más sutil que una necesidad física y que una demanda socioeconómica; pues bien, en un nivel, si cabe, posterior se encuentra el verdadero y más profundo de los desencadenantes del proceso de demanda y desarrollo de servicios rurales.

Vamos a considerar con un ejemplo los niveles de necesidad que permiten entender mejor el concepto sutil de la necesidad y la búsqueda, generalmente inconsciente, de esa realidad que subyace tras los procesos de desarrollo rural.

Para comer un buen chuletón no necesito salir de casa, o me basta con ir a un buen restaurante de mi ciudad. ¿En que difiere la necesidad de comer un buen chuletón en casa, en el restaurante de mi ciudad o de un pequeño mesón rural a cien kilómetros? De la adecuada identificación de esta respuesta depende la clave teórica de la que derivan las medidas prácticas que ayudan a crear servicios y ofertas de

productos de calidad rural. Una comida permite analizar tres niveles de necesidad. El primer nivel es el que viene marcado por la necesidad física de comer un chuletón que se resolvería en casa por menos dinero; el segundo viene marcado por la necesidad subsiguiente, que se suma a la anterior, de comer sintiendo (además de que la comida esté buena) que se nos trata bien, que hay ambiente, que nos sentimos prestigiados y socialmente cómodos y reconocidos, y esto se logra en el restaurante de la ciudad; y la tercera, asegurando las anteriores (calidad, ambiente grato) viene determinada porque lo que comamos tenga un sentido y un significado cultural, y esto se logra más clara y plenamente en un restaurante rural y tradicional próximo a los montes donde pastan las vacas. Es esta la postrera necesidad, la ulterior necesidad de realización o comunión cultural.

Los seres humanos también ingerimos ecocultura, es el más sutil y espiritual de los alimentos, y la clave del desarrollo rural se fundamenta precisamente en la búsqueda de determinado tipo de alimento cultural que ofrecer a los clientes. Es cierto que la necesidad de “ingesta” de ecocultura depende del nivel cultural de los demandantes, pero está creciendo a pasos agigantados y este tipo de sensibilidad comporta un prestigio social y se puede decir que se generaliza. Lo que diferencia en este sentido la cultura de la incultura es la consciencia respecto al valor de lo que se ve o se siente. A una persona sin cultura le puede parecer hermoso una rústica iglesia románica, pero no sabrá por qué, ni el siglo, ni el proceso histórico en que se enmarca, ni la simbología de los capiteles, ni el porqué de la orientación; pero sentirá que le agrada, una sensación vinculada a una nueva pulsión social, a una renovada y pujante preferencia inconsciente y sutil por lo cultural. Por eso los estudios de mercado son limitados, como referencia para trabajar en clave de desarrollo rural, necesitaríamos estudios de necesidades aún no conscientes y con frecuencia no formuladas por los demandantes.

El perfil del turista rural que hace uso de todos los servicios rurales (duerme, come, visita, compra recuerdos, etc.) es el de alguien que vive en medios urbanos, con frecuencia no muy lejos del lugar de destino. Es un turismo que en la actualidad y en la mayoría de casos tiene un radio de acción medio que no supera los trescientos-cuatrocientos kilómetros. Conscientemente busca conocer su país, busca tranquilidad y autenticidad, e inconscientemente busca aprender lo que fue, sus orígenes rurales y en un plano aún más profundo: busca ser lo que fue, identificarse con el pasado, sentirse en él desde el presente y así ampliarse como persona, trascenderse.

### 2.3.5. Turismo y desarrollo local: en la busca del *genius loci*

Una manera rápida de designar lo que realmente comienza a atraer, aun cuando se trate de un recurso peligrosamente intangible, es el espíritu o genio de lugar; el *genius loci* con el que lo designaban los autores latinos.

El término latino *locus, loci* se traduce como lugar, pero tiene otra interesante acepción. Con el término latino *locus* se designaban los lugares sagrados, generalmente espacios naturales en el entorno de roquedos, con grandes árboles y en las inmediaciones de alguna fuente o pequeña laguna. Estos lugares fueron considerados sagrados para prácticamente todas las culturas que han pasado con su propio sistema de creencias por los lares ibéricos: pueblos megalíticos, celtas, iberos, fenicios, árabes y bereberes, romanos, etc.

¿Dónde reside ese *genius loci*? En ningún lugar en concreto porque es un nómeno<sup>5</sup>, un fruto de la imaginación que se expresa empleando como soporte a algunos de los principales recursos ecoculturales. Para que este planteamiento teórico no parezca puro neoplatonismo, deberemos abordar el reto del *genius loci* desde algún paradigma que nos permita conocer sus fenómenos o expresiones tangibles, e incluso intervenir sobre él. Para lograr intervenir sobre ese intangible el referente más sólido es una vez más la teoría de sistemas: el soporte del *genius loci* se construye a partir de la suma y de la selección de diferentes recursos culturales. Sobre este aspecto realizaremos una propuesta metodológica de búsqueda, participada o no de la identidad, la imagen y la marca, en la cuarta parte del libro.

Una consecuencia interesante de esta aproximación platónica al desarrollo rural es que roza peligrosamente la fantasía. ¿No es el *genius loci* como una suerte de mago de la identidad de cada lugar o comarca rural? Aceptando que así fuere, en este caso hacer desarrollo rural es ante todo dar vida a esos nómenos inmanentes, grandes seres ocultos, profundos en el espacio y en el tiempo, que dotan de sentido la historia pasada y el proyecto de futuro que se pretende hacer despertar con los programas de desarrollo local. En este sentido metafísico y platónico desarrollo sería pues el desarrollo del *locus* del genio.

La hipótesis que planteamos en que este valor intangible y espiritual es precisamente el mayor valor, el nuclear de los recursos de los territorios rurales. Un valor

---

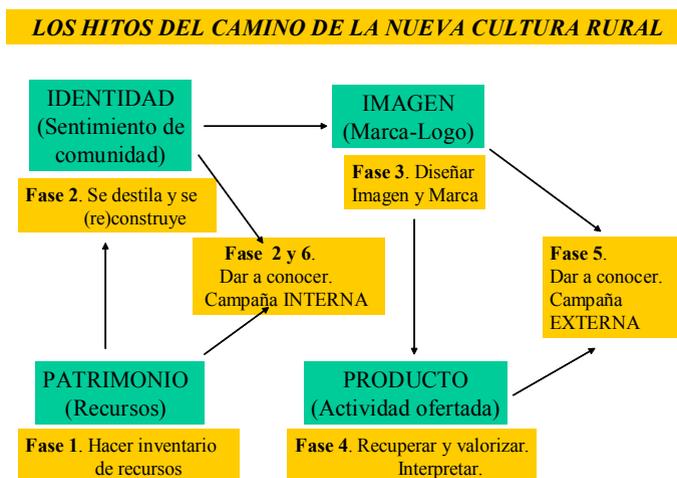
<sup>5</sup> Un nómeno es una entidad metafísica, un ser ideal; por el contrario un fenómeno es algo empírico, material y concreto.

hasta ahora pasto de élites de iniciados culturales, poetas y otros sensitivos, pero que comienza a generalizarse con mayor o menor consciencia por parte del ciudadano medio y a convertirse en un servicio de mercado. Este genio del lugar es lo que postulamos idealmente que busca, consciente o inconscientemente, el turista rural.

### 2.3.6. Identidad, imagen y marca

A estas alturas de la exposición es preciso retomar la definición de conceptos concretos y adecuados para compensar los excesos del platonismo, y desmenuzar aún más este proceso de desarrollo ecocultural. Para exponer de modo graduado y lógico el conflicto entre el “místico” y el “mercader” de la cultura, es preciso considerar la transición y el itinerario de lo ideal a lo pragmático que se establece entre los términos identidad, imagen y marca.

La identidad es la realidad pura o ideal, sobre la que no es fácil intervenir directamente. Es un sentimiento de adhesión y pertenencia y en gran medida una *imaginatio*. Por el contrario la imagen es el estandarte, es una realidad tangible que ha sido diseñada. La imagen es el símbolo de consenso de una identidad, ya es material y concreta, es la síntesis de los recursos y el exponente tangible de la identidad. Todo símbolo tiene dos mitades: la simbolizada que es oculta y no se expresa de forma directa y tangible, sino a través de lo que la representa: el símbolo. Por eso la imagen es el símbolo de la identidad. Pero es esta lo simbolizado, lo oculto, la pureza inmaterial del genio de una comarca o lugar.



La identidad, precisamente por ser un reducto puro e ideal es un motor potente, un tesoro. Y lo mismo sirve para generar excesos viscerales y excluyentes para quien no es de la comunidad mística –que es su dimensión negativa–, que es capaz de convertirse en un *atractor* poderoso; cuando una comarca tiene identidad (la tiene por sus recursos, pero sobre todo por la manera en que se piensan a si mismos sus actores) el visitante lo percibe con interés, como esa pureza ideal y virginal, ancestral e impoluta, que tanto se busca y valora cuando se visitan determinados lugares o localidades con historia y duende. Y en este sentido es muy distinto un museo que una localidad viva. El museo guarda objetos de valor cultural, la identidad vive como un valor cultural en las personas.

Un aspecto importante de la identidad es que tiene un efecto importante como aglutinante de la comunidad, y por lo tanto sobre la cohesión y el espíritu de cooperación entre los diferentes actores que intervienen en un proceso de desarrollo. Esto es importante entenderlo en toda su profundidad, para poder gestionar adecuadamente las dos dimensiones: la de proyección exterior de la identidad a través de una adecuada imagen y marca, y como motor clave de los procesos internos de cohesión y cooperación precompetitiva entre los diferentes actores políticos y económicos.

El turista busca esa pureza de las formas tradicionales que le remite al propio “ser de la tierra” en el sentido más ideal del término. Y en esa búsqueda personal genera una serie de gastos que son el producto económico, la demanda satisfecha, de esa búsqueda.

El turista es desde este punto de vista el demandante de estos valores sutiles. El reto del desarrollo rural, desde la óptica del desarrollo socioeconómico, es lograr que esa necesidad y esa búsqueda se vean ayudadas por una serie de servicios que generen riqueza y empleo en la comarca.

Pero además de esta dimensión psicológica externa de cara al visitante o turista, la cultura tiene otra dimensión psicológica interna a los sujetos de la comarca. Desde la óptica del desarrollo sociocultural es un reto fundamental activar un sentimiento de identidad entre los vecinos y ciudadanos de ese espacio, al tiempo que se genera un sentimiento de realidad profunda y de liberador apego a la tradición –¿qué mejor definición de identidad?–. Entre ambas dimensiones hay una clara *retroalimentación*: en una comarca en que los habitantes sienten y viven su cultura, harán sentir y vivir ese nómeno o *genius loci* al visitante; y por su parte los visi-

tantes al reconocer y demandar ese genio, refuerzan y contribuyen a crear un cierto espíritu de peregrinaje cultural que impregnará a los propios residentes.

### 2.3.7. El desarrollo como iniciación

Hemos expuesto de modo sucesivo y con un cierto orden evolutivo la comprensión y la aplicación de las tres dimensiones: socioeconómica, sociopolítica y sociocultural. El factor comunitario surge en estadios avanzados de procesos de desarrollo como resultado de pulsiones de cooperación local ya maduras, así como de sentimientos maduros de identidad. Este aspecto comunitario es causa y raíz de los más sólidos logros en todos los ámbitos considerados. Pero lo único cierto por unánime es que la conciencia de la necesidad de la dimensión socioeconómica es evidente para casi todo el mundo; solo después y con más reflexión y pensamiento surge la relación con la sociopolítica; y solo para los más avanzados es evidente el sentido de la tercera: la sociocultural e *identitaria*.

En esta propuesta de sucesión consideramos que la dimensión socioeconómica es como el cuerpo físico. Todo el mundo entiende la física del desarrollo. Su lenguaje de nivel es monetario y se fundamenta y se desarrolla sobre una base de cambio y de comercio de productos y servicios. La dimensión sociopolítica es como la mente; su lenguaje se fundamenta en la palabra y en el diálogo social. Es una dimensión que se construye sobre la base de la comunicación y de la coordinación entre los diferentes actores que intervienen en ese territorio. Y solo en tercer lugar nos hemos adentrado en la dimensión sociocultural, que en realidad responde al lenguaje etéreo de los símbolos y a la disposición y la capacidad para la comunión con los contenidos culturales. Se puede decir que si lo socioeconómico es el cuerpo del desarrollo, lo sociopolítico es la mente pensante y dialogada del desarrollo, y lo sociocultural es el espíritu.

Son dimensiones sucesivas, consecutivas y envolventes las unas respecto a las otras, pero la práctica exige que crezcan en paralelo, el objetivo es que, el técnico y el político, el investigador, el divulgador y animador rural, el “mercader” o el “místico” de la cultura; todos asuman que las tres son dimensiones necesariamente complementarias y que cada uno jugamos un papel en ese proceso utópico y trascendente del desarrollo de la comunidad.

### 3. BASES DE UN PARADIGMA COMUNITARIO

En el encuentro entre las tres dimensiones que acabamos de presentar y justificar, emerge en un punto avanzado del proceso de desarrollo local un factor mixto, profundo y fundamental. Un factor que a estas alturas del siglo XXI apenas si aún hemos comenzado a avanzar, pero que ya se ha inducido sensiblemente en las propias exigencias de las iniciativas comunitarias de la Unión Europea. El efecto o paradigma comunitario que aquí se plantea no se recoge de modo explícito en los documentos, métodos e informes de la Comisión Europea, pero no lo hace porque la terminología técnico-jurídica a que se ve obligada no lo permite. Nuestra libertad radica en la posibilidad de explicitar lo que muchos, con más o menos matices, y más o menos constricciones positivistas, aceptan.

#### 3.1. EL FACTOR COMUNIDAD Y LOS CAMBIOS ESTRATÉGICOS EN LA TEORÍA ECONÓMICA REGIONAL Y LOCAL

Una colectividad económica, entendida como una unidad de análisis clásico (empleo, riqueza, producto interior bruto, PIB, renta *per cápita*, etc.) depende como hemos visto, de otros factores sobre los que también es preciso investigar y actuar. De hecho la economía y el empleo son epifenómenos<sup>6</sup>, síntomas de adaptación a una realidad determinada, expresión más visible y mensurable de lo que acontece en la profundidad de un hecho colectivo. Y lo colectivo, entre otras muchas maneras, se puede entender como el lugar común en la mente de un pueblo. Un adecuado conocimiento sobre este lugar común y el modo en que se desarrolla permite una actuación mucho más certera, porque parte de un análisis más profundo que una orientación clásica de tinte marcadamente económico o superfluamente político.

Desde el momento en que se describe y se asume por parte de una comunidad científica una teoría económica, política o social, la intervención política pasa a realizarse mediante la aplicación de las variables que de modo explícito se reconocen en esa teoría. El actual modelo de economía política toma la expresión visible y cuantitativa de lo socioeconómico por el fondo mismo de lo que es una comuni-

---

<sup>6</sup> Epifenómeno es una realidad superficial, el epicentro de un terremoto está en la superficie de la tierra en que este se manifiesta, pero parte de un hipocentro que se encuentra en profundidad. En este sentido el efecto o paradigma comunitario se considera el hipofenómeno, mientras la economía y el empleo son epifenómenos.

dad y un pueblo, o dicho de otra manera, confunde el síntoma con la enfermedad. Pero las teorías caducan y los paradigmas o modos de entender y actuar sobre la realidad varían con el tiempo. Es una constante en la historia del conocimiento; las teorías funcionan hasta un momento crítico en que estas saturan su capacidad de análisis y de intervención. Por lo general, a medida que pasa el tiempo, lo que hasta entonces se consideraban variables de la teoría se van asociando o disolviendo, dejan de responder con la misma definición, y el modelo planteado reduce su capacidad de intervención sobre la realidad dando alguna mutación de sí, que le toma el relevo explicativo. Así se acaba produciendo una cierta saturación en los grados de libertad entre los factores de análisis e intervención que hasta este momento se manejaban. Y este proceso es el que modestamente consideramos que está aconteciendo con las teorías económicas y con las prácticas políticas al uso, y de un modo especial en materia de empleo. Esta consideración es más oportuna si cabe, en los ámbitos regionales y locales en los que se pueden introducir variables diferentes a las de las escalas clásicas del análisis y la intervención macroeconómica.

Lo que aquí hemos denominado factores causales son aquellos que, habiéndose considerado despreciables o poco influyentes por parte de la teoría económica y política clásica, forman la infraestructura social de las relaciones políticas y los intercambios económicos y que, por lo tanto, son las primeras que hay que revisar cuando el paradigma al uso reduce su capacidad de explicar y operar por debajo de un umbral razonable. En nuestro caso la satisfacción real y personal de los sujetos queda fuera del umbral de lo razonable.

La globalización es un escenario estratégico que las grandes empresas están aplicando a fondo. Existe un adecuado marco teórico al respecto y su aplicación por el momento es muy rentable. En el caso de los ámbitos estratégicos locales, la *teorización* y la aplicación práctica están menos desarrollados porque se trata de un ámbito al que generalmente se asigna un menor sentido estratégico y una menor rentabilidad económica. La consigna implícita parece ser: es más costoso de gestionar y de resultados más dudosos hacer muchas intervenciones pequeñas que una y grande. Pero esta es una aseveración demasiado simple; las economías o las políticas de más escala son más rentables porque suman muchos pequeños márgenes de valor añadido, no porque cada una de las transacciones tenga que ser necesariamente un dechado de eficiencia. Las estrategias económicas de base local no son necesariamente menos eficientes, pero al ser de menor tamaño el mercado en que se consumen o la producción que se genera, pierde potencia el factor escala. La eficiencia bruta en la generación de empleo y riqueza puede ser

muy superior en los espacios locales, en los que además, y eso es una potencialidad a la vez que un inconveniente, los factores típicamente económicos y de mercado pierden capacidad de descripción y se incluyen, con mucha mayor definición y capacidad explicativa, factores sociales y culturales.

Todo proceso de producción se desarrolla sobre un territorio y una colectividad. Hasta ahora uno y otro factor eran considerados marginales, pero está surgiendo una ingeniería del territorio y una ingeniería de lo colectivo. En el mundo de la empresa esta reingeniería de procesos se está produciendo de modo acelerado a través de los nuevos marcos de organización del trabajo, del espacio, del mercado y de la planificación del factor conocimiento.

A la *fundamentación* de una ingeniería pública del territorio y una ingeniería con visión pública de lo colectivo vamos a dedicar unas páginas antes de proponer en el siguiente capítulo algunas aplicaciones.

Vamos a analizar el factor comunidad como la consecuencia de la intervención sobre un colectivo de personas con una base territorial y cultural (fundamentalmente comarcal o local, pero también se puede aplicar regionalmente) de las relaciones de cooperación entre los miembros y sus diferentes organizaciones naturales. Dando por hecho la existencia de un colectivo y un territorio, cabe analizar las repercusiones de la cooperación local y de la cultura e identidad como variables de comunidad.

### 3.2. EL SUBFACTOR COOPERACIÓN

La reflexión en torno a la oportunidad de las estrategias cooperativas es muy antigua, pero en los últimos años se ha producido una verdadera explosión de argumentos y reflexiones a favor de los procesos cooperativos como factor clave de competitividad económica. Y merece la pena hacer un breve repaso de algunos de los conceptos y las teorías que subyacen en esta transformación radical –hacia las raíces y las causas– del paradigma político y económico.

La teoría de sistemas y la termodinámica de sistemas abiertos, que surgieron en la década de los cincuenta del siglo pasado, se han ido convirtiendo desde entonces en un nuevo gran paradigma. En torno a él se están disponiendo la totalidad de disciplinas que afectan a los seres vivos y a las organizaciones sociales; ciencias biológicas y ciencias del hombre, economía y política incluida, confluyen en un

paradigma que hace entender la sociedad y la economía como un organismo extraordinariamente complejo, impredecible y en el que el planteamiento y la resolución de conflictos, la evolución y maduración, su mejor eficiencia y competitividad tienen que ver con su función como todo, más allá de interpretaciones, diagnósticos e intervenciones parciales (económicas, legislativas, infraestructuras, etc.). Empleando un símil que surgió de la biología podríamos decir que una comunidad bien organizada es un sistema *autopoiético* (Maturana y Varela, 1982), *un sistema capaz de autocrearse a partir de su propia experiencia*. En nuestro caso hablaríamos de un sistema económico y social local como una totalidad que se hace en el diálogo y el intercambio de experiencias y visiones entre sus diferentes partes: administraciones, empresas, agentes sociales y económicos, asociaciones, etc. que son las que organizan los intereses y funciones de la sociedad. Una totalidad que se crea a sí misma, una totalidad hecha de partes diferentes, y una totalidad abierta al exterior en lo cultural, social y comercial.

Recientemente y mediante simulaciones informáticas con modelos matemáticos se ha demostrado como es la cooperación y no la competencia o la explotación el factor dominante en la lucha darwinista por la supervivencia (Novak [et al.], 1995). Según la teoría matemática de juegos, los participantes de un juego que tienden a cooperar obtienen todos un resultado aceptable, y el conjunto de cooperadores obtiene más beneficio que el conjunto de jugadores en un clima de competencia en que hay uno que obtiene mucho y el resto pierde.

Estas consideraciones de tipo teórico sobre la cooperación llevan tiempo madurando, así por ejemplo, el concepto de sinergia surge (Benedict, 1941) al analizar las razones antropológicas de funcionamiento de diferentes comunidades: se llaman culturas con alto grado de sinergia cuando las instituciones aseguran el beneficio mutuo, y culturas con bajo grado de sinergia cuando el beneficio de un individuo (o grupo de interés) se convierte en una victoria sobre los demás. En general, se asume que las sociedades con alto grado de sinergia y cooperación tienden a ser, de suyo, más eficientes en el reparto de la riqueza generada. Por el contrario en sociedades fuertemente competitivas y que tienen un sistema de toma de decisiones menos participado, se tiende a producir una mayor diferencia en el acceso y el reparto de la riqueza. Las conclusiones de esta línea de investigación fundamental son muy sugerentes: el reparto de la riqueza no solo es posible mediante políticas redistributivas, sino también, de modo indirecto pero más firme y menos coyuntural, mediante el apoyo a una cultura de mayor diálogo y cooperación. Esta línea de trabajo incluye tanto el fomento del diálogo asociativo en general, el diálogo social entre patronal y sindicatos (bipartito); entre éstos y las admi-

nistraciones (*tripartismo*), como las líneas de ayuda a la cooperación interempresarial sobre las que tanto queda aún por investigar y aplicar.

Desde un punto de vista aplicado, que solo poco a poco va calando, la iniciativa comunitaria LEADER, uno de los programas en los que se ha hecho más hincapié en la cooperación y el diálogo local reconoce que la cooperación local es un factor fundamental de dinamización económica. Esta cooperación tiende a variar sus condiciones y normas de funcionamiento a lo largo del tiempo, y muchos de estos cambios tienen relación con el liderazgo y las transformaciones que este sufre. Así se reconoce en la experiencia de LEADER la necesidad de un liderazgo inicial claro; y posteriormente el liderazgo debe atenuarse para permitir madurar al colectivo y hacer que más personas y organizaciones asuman sus propios retos.

A la cooperación entre las partes de un sistema, cada vez se le asignan mayores virtudes no solo prácticas o de efectividad en el corto plazo, sino virtudes que podríamos llamar cognitivas: el sistema que coopera piensa mejor, prevé mejor. La inteligencia social es un atributo ligado a la capacidad de diálogo y de cooperación entre las partes de un sistema económico, político y social (Hernández Montesinos, 1995). Sobre una adecuada y fluida red de relaciones entre las partes se pueden dar las condiciones para lograr potenciar esa inteligencia social. Para ejercitarla es preciso sistematizar las interrelaciones haciendo pactos entre los distintos agentes y organizaciones; pero antes es preciso que estas partes tomen conciencia de su responsabilidad compartida en la construcción de su propia realidad.

En relación con el diálogo y el encuentro entre las partes diferentes, ha surgido también el concepto de inteligencia conectada (Kerckhove, 1998). La frecuencia y la calidad de las relaciones entre las partes de un sistema económico y social están en el origen de su capacidad de adaptarse a la realidad. A partir de aquí no será difícil entender conceptos como el de regiones que aprenden o *learning regions* (Florida, 1995): territorios en los que las relaciones entre las empresas y las instituciones locales permiten una cualificación continua frente a los cambios. Una región o un territorio que aprenden son un territorio y una sociedad inteligente, capaz de adaptarse y responder más rápidamente a los cambios que precisan las transformaciones del mercado o de los sistemas de producción. En el origen de esta inteligencia conectada está en primer lugar la capacidad de cooperación y de establecer un diálogo fluido entre las partes del sistema económico y social.

Esto que se aplica a los territorios, se aplica igualmente, en otras escalas y desde hace tiempo, a las empresas como entidades de producción de bienes y servicios. Estas plantean como una clave de éxito y competitividad, la capacidad de reac-

cionar y planificar ante los cambios internos y externos. La inteligencia y la capacidad consiguiente de adaptación a los cambios como consecuencia de una mayor y más fluida relación entre las partes, no es más una cuestión de escala. Una persona inteligente es una persona que, entre otras funciones orgánicas tiene una densa red neuronal; una empresa inteligente y por lo tanto competitiva, es una organización con sistemas descentralizados pero coordinados de toma de decisiones, que mejora de forma continua gracias a sucesivos y cada vez más finos mecanismos de autocontrol sobre sus funciones. Y volvemos con ello a la *autopoiesis* como una cualidad orgánica que está en el origen mismo de lo que se llaman sistemas de calidad total que tan en boga están en el mundo de las organizaciones y las empresas.

Una de las grandes aportaciones teóricas a la filosofía de este siglo ha sido la teoría de la acción comunicativa de Habermas (1987), también inmersa dentro del paradigma de sistemas. Habermas plantea que no puede haber democracia sin comunicación, sin reconocimiento y escucha del otro. Así es como todo efecto sobre la mejora de las relaciones entre las partes de un sistema social, económico y político (que es una mejora en la comunicación) es también una mejora en los procedimientos democráticos. Ya hemos visto como, por su parte, las relaciones entre democracia (comunicación entre las partes de un sistema) y economía (las transacciones y la creación de riqueza) guardaban una estrecha relación histórica.

Por su parte Luhmann (1991) considera e incide en la diferencia entre información y comunicación. A pesar de las diferencias entre ambos autores a nuestros efectos sus enfoques son claramente complementarios. La aportación de Luhmann nos interesa especialmente en tanto que para este autor el acto de la comunicación tiene como tarea volver a reunir lo separado. En este sentido las políticas activas son fundamentalmente informadoras (forman e informan para el empleo) mientras lo que proponemos como medidas dinámicas son fundamentalmente comunicadoras. Esta es la gran tarea pendiente, para cuya profundización es oportuno volver a recurrir a Habermas.

Para este autor la comunicación combina el consenso, el conflicto y el compromiso. El consenso es la referencia a unas condiciones comunes, es el mínimo común múltiplo, es el objetivo compartido por todos los agentes y actores de un espacio local de mejorar sus condiciones de desarrollo y empleo respecto a otros espacios locales o respecto a si mismos. El conflicto por su parte es la oposición, la diferencia de criterios, de valores, de preferencias respecto a la estrategia o el modo de trabajar a favor de ese objetivo compartido. Y por último el compromiso es el

marco social y jurídico que limita el conflicto y privilegia el consenso. Y es sobre estas bases de comunicación convertidas en hábito sobre las que hay que ejercitar la inteligencia social, la inteligencia conectada, las sinergias, en un proceso natural de maduración de una comunidad hacia unas condiciones de mayor solidez.

Hasta el momento la mayor parte de la capacidad de cambio de una sociedad ha reposado sobre los aspectos normativo-jurídicos y sobre los tecnológicos; a partir de ahora ninguno de ellos es suficiente, y hará falta crear otros que en gran medida envuelvan estos factores clásicos. El estado de derecho y el modelo moderno de gobernación se fundamentan en la capacidad legislativa de un parlamento y un gobierno elegidos democráticamente; pero ya no son suficientes; un amplio desarrollo normativo, incluso ampliamente consensuado es un mínimo de partida. En adelante la capacidad normativa estrictamente política deberá ser previamente comunicada (consenso, conflicto, compromiso) a los agentes sociales, posteriormente se desarrollará de un modo clásico, y después su ejecución, en muchos casos, volverá a requerir para ser efectiva de un amplio consenso social. Queda pues por desarrollar en mayor profundidad otro ámbito de comunicación (consenso, conflicto y compromiso), diálogo y cooperación que ensanche y dé mayor consistencia a la tarea de gobernación. La democracia es comunicación y no solo entre las partes o partidos políticos instituidos. Cuanto más amplia y cruzada sea la comunicación entre las partes de un sistema social, mejores son las condiciones para conseguir los objetivos de desarrollo y empleo que son el cemento y el objetivo común de una comunidad.

Por el contrario, mientras la gobernación, en lugar de ampliar y dar mayor base a su tarea por la vía social, intente construirse fundamentalmente sobre la vía tecnológica, los efectos serán contrarios. La tecnología por sí sola es insuficiente para construir sociedad, contribuye a aumentar las diferencias en el acceso a la información, al empleo, al mercado, a la riqueza, a la participación en la toma de decisiones. Mientras la política sea fundamentalmente la aplicación e incorporación de nuevas tecnologías a los usos de la sociedad, será más tecnocracia que democracia. Y este es, a día de hoy, un gran riesgo que es preciso compensar con el desarrollo de los procesos de comunicación y cooperación. No se trata de negar u obstaculizar el desarrollo tecnológico, sino de fomentar que, al mismo tiempo que este, y en paralelo, equilibremos el desarrollo del factor comunidad.

Para acabar de fundamentar la importancia del factor cooperación es preciso mencionar, aunque sea brevemente, uno de los más antiguos, consolidados y emergentes conceptos en relación con la cooperación entre empresas como clave

de competitividad. En 1912, Marshall planteó como distrito industrial aquellos espacios en los que se constataba una especialización y cooperación simultánea entre pequeñas y/o medianas empresas. Su escenario de estudio fue el centro de Italia y en estas condiciones de cooperación, se había podido mantener y mejorar la competitividad incluso en los momentos de mayor recesión. Las claves eran que se producía una especial combinación entre la competencia y la cooperación entre las empresas locales; el modelo de cooperación había sido abiertamente negociado y permitió reducir costes y aumentar ingresos. La resultante es una especie de entramado de interdependencias entre pequeñas y/o medianas empresas que hacen más eficiente el sistema económico y el mercado de trabajo local o regional, una suerte de cooperación precompetitiva. Este planteamiento cayó en saco roto durante mucho tiempo coincidiendo con el auge de los modelos *fordistas* de producción en el que grandes empresas organizaban verticalmente su proceso de fabricación; ahora por el contrario se planifica en la clave de redes y series de empresas que cooperan y complementan aptitudes de un modo horizontal para aumentar su competitividad, construyendo una economía de diversidad.

Lograr la cooperación entre las empresas, y entre estas y los agentes sociales y administraciones por otra parte, exige un nuevo tipo de relaciones sociales. La cooperación entre empresas debe ser entendida como un factor de innovación social que repercutirá en la competitividad tanto como las innovaciones tecnológicas o de organización interna (Mayoral Lobatón, J., 1992).

Desde otra perspectiva se amplía el concepto cooperación y se le da una dimensión territorial como escenario. Así Garofoli (1984) plantea la importancia de las economías externas a la empresa pero que son internas a una área geográfica determinada. Es un sentir común entender la empresa como entidad básica de competitividad, y considerar por lo tanto la necesidad de intervenir en ella para mejorar los balances económicos y de empleo de una región. Pero este planteamiento es claramente insuficiente. Se debe entender el entorno local y comarcal, y en menor medida regional, como una segunda piel capaz de, mediante una reingeniería de relaciones entre las partes productivas (pequeñas y medianas empresas), mejorar el funcionamiento del sistema. Los conceptos tan en boga en la gestión de calidad en la empresa deben incorporarse a la planificación y gestión de calidad en los territorios cuando menos de base local. Los territorios que caminan a convertirse en comunidades deben entenderse a sí mismos como entidad de mejora continua; tienen clientes internos y externos, tienen liderazgo, deberían tener un comité de calidad (a modo de pacto local, agrupación de desarrollo o grupo de acción local), etc.

No es el tamaño de las partes que integran un sistema o una red lo que determina su efectividad. Es un error pensar que el tamaño de un proyecto o de una organización económica predetermina su rentabilidad o su eficiencia. La clave está en su mayor o menor aislamiento. Es decir, el problema de las microempresas no es su dimensión, sino su soledad. A este problema se hace frente de dos maneras altamente complementarias y sinérgicas: mediante acompañamiento público (medidas activas de semillero y vivero) y mediante la creación de *partenariados* y redes sociales y económicas (medidas dinámicas de red). (Farto, 1998). Una red de pequeñas empresas locales puede ser más eficiente que una gran empresa en el aprovechamiento de los recursos propios, sean naturales, culturales, industriales, y en la generación de empleo, y ante los procesos de crisis son menos sensibles a la recesión.

No es momento de profundizar más en las excelencias de la cooperación entre empresas, pero de esta consigna surgen dos consideraciones importantes.

1. Una de las claves de la creación de empleo está en maximizar las posibilidades de cooperación local entre las empresas ya creadas. En los intersticios del mercado local hay relaciones que son nichos de mercado y de empleo.
2. La dificultad enorme de lograr relaciones de cooperación entre las empresas puede ser más fácil si se procura, sino antes, de modo simultáneo, una cultura de mayor diálogo a todos los niveles. Es más fácil que los empresarios hablen, dialoguen, acuerden mejoras y líneas de cooperación si este hábito se asienta simultáneamente en las relaciones de toda la comunidad. En este sentido un foro de planificación bien conducido entre administraciones locales, empresarios, asociaciones representativas, organizaciones sindicales y profesionales, etc. contribuirá como ningún otro método a introducir una cultura de diálogo previa a una efectiva cultura de cooperación y planificación conjunta.

En materia de nuevos yacimientos de empleo el análisis no difiere. Deben analizarse las empresas o asociaciones de servicios como una entidad con su propio diseño de organización del trabajo; y al mismo tiempo situar el análisis en una segunda piel: el límite de la comunidad en la que el servicio de proximidad vaya a ser ofertado. Del tipo e intensidad de las relaciones que se establezcan (comerciales de conocimiento, información, etc.) dependerá la viabilidad de muchas de las pequeñas iniciativas de autoempleo, y por extensión, la propia competitividad y efectividad económica y social de la comunidad.

### 3.4. EL SUBFACTOR DE CULTURA E IDENTIDAD

Como fondo, causa y origen a un tiempo, de ese proceso comunicativo de la inteligencia social, de la cooperación y de la idea de comunidad, está la cultura. Cultura significa compartir y construir un lenguaje común, una lengua, un habla, unas fiestas, un paisaje, un modo de trabajar, una identidad.

En efecto, los territorios con una identidad cultural propia mejoran los mecanismos de cooperación, y por su parte, una mejora en los procedimientos y hábitos de cooperación contribuye a generar una cierta cultura común. Y sobre estos factores de cultura y cooperación entre agentes económicos, políticos y sociales se desarrollan las nuevas condiciones de intervención en el mundo del siglo XXI, ya que de estos factores dependen las bases de un nuevo paradigma económico (Fontelas, 1998).

La cultura local es un factor que pone a todos los demás en su lugar, es pues un factor de origen, una especie de cemento social que junta todos los elementos y permite relacionar todas las partes en un lenguaje y una causa común. Una cultura común es previa a la posibilidad de un consenso, y además toda cultura supone un compromiso con los otros miembros de la comunidad cultural. La cultura comunal es algo necesario, un nuevo factor diferencial que provee cuidado y fortalece la infraestructura social (Bryden, 1991). En Noruega por ejemplo a través de los programas de desarrollo regional se argumenta que la cultura es un factor clave para crear actividad y dinamismo. Las actividades culturales no tienen solo un valor intrínseco y espiritual sino también crean empleos y no solo por la inversión directa en creación y mantenimiento de infraestructuras (construcción), sino fundamentalmente a medio plazo en el sector servicios.

Desde el punto de vista del turismo que es uno de los nuevos yacimientos de empleo, y un sector emergente y de futuro, la conservación y promoción del patrimonio cultural es una inversión económica. Por el momento la organización de la oferta turística es manejada por el intermediario turístico que la orienta normalmente hacia un producto simple de “sol y playa” o de alojamiento rural clásico. Solo una adecuada cooperación entre las empresas residentes en un espacio de oferta turística puede articular sus diferentes servicios y maximizar todos sus recursos de oferta optimizando también sus posibilidades de llegar a los actores de demanda.

El turista busca identidad en el otro al que visita. La construcción (reconstrucción) de una identidad y un acerbo cultural asumido y vivido es un factor de competitividad turística aún más importante que una adecuada oferta de servicios; de hecho estos se crean más fácilmente de lo que se piensa, recrean y construyen una identidad y una imagen coherente. El factor imagen, que es una de las claves de las nuevas orientaciones en gestión empresarial, se basa en la identidad. Primero es la identidad, y tras ella está la imagen. Y esto es válido para la empresa, pero también para la comarca, la región, e incluso el país.

### 3.5. EL GRUPO COMO BASE DE INTERVENCIÓN

Es evidente que las transformaciones que tienen que operarse en una colectividad para lograr cambiar una cultura, con un fuerte peso de confrontación y de competitividad, por otra cultura de diálogo, son de demasiado calado y llevan mucho tiempo.

No obstante parece oportuno, siendo conscientes de las dificultades de plantear una transformación de fondo, plantear el marco y las referencias teóricas que puedan orientar el modo más efectivo de facilitar ese cambio. ¿Existe algún procedimiento para animar la maduración de modo simultáneo de los factores cognitivos relacionados con la cultura y la identidad por un lado y la cooperación social por otro?

No es tarea fácil transformar los celos personales, políticos y profesionales que crispan las relaciones locales e impiden plantear un diálogo que inicie la senda de la cooperación local. Para ello es preciso que cada parte renuncie al dominio o la victoria sobre el otro, y se asegure a la vez que al otro le será imposible aspirar a ese dominio.

Para cualquier transformación de fondo, es decir que afecte a los factores causales que están en la misma infraestructura del hecho económico y social, es preciso provocar una cierta ruptura en los hábitos adquiridos. Estos hábitos adquiridos se conocen como situación cristal, y es preciso primero contribuir a desmenuzar parte de esa situación de partida no deseada. Luego hay que proceder a cambiar los aspectos que se considere necesario modificar y mejorar; y por último recrystalizar (Anzieu, 1997).

Para lograr este proceso de descristalizar-cambiar-recristalizar es muy difícil actuar sobre toda la población local, por eso se plantea trabajar con uno o varios grupos. Crear un grupo representativo de los diferentes colectivos e intereses de la comunidad local-comarcal es una condición necesaria para producir cambios en los hábitos de cooperación y en la definición de una identidad. La capacidad de cambio y de innovación depende de esta representatividad de los diversos colectivos; de ahí la importancia de grupos mixtos con representantes de agentes sociales, administraciones, empresarios, asociaciones, etc.

Los grupos pueden ser de diferente tipo. Puede tratarse de un grupo informal creado expresamente para trabajar en común unas horas o durante una jornada, o puede ser un grupo ya constituido, en este sentido es muy oportuno trabajar con las juntas directivas de un grupo de acción local, los responsables de la comisión permanente de una mesa por el empleo u otras figuras semejantes. Una de las funciones de los foros de gestión participada como son los pactos locales por el empleo o los grupos de acción local, además de la diversidad de puntos de vista y de informaciones, es servir de caja de resonancia en la que los avances que se realizan en el grupo trasciendan a todos los colectivos representados.

Está generalmente asumido que los cambios precisan o un liderazgo continuado y muy claro interno a la comunidad, es el caso y la razón del éxito de no pocos de los mejores resultados obtenidos en la iniciativa LEADER, o bien una intervención externa a la comunidad que se asuma que adquiere un poder implícito durante el proceso de dinamización pero que no se prolongará en el tiempo. En cualquiera de los dos casos puede ocurrir que, al desaparecer el liderazgo interno o la intervención externa, se tienda a volver a la situación anterior, o bien que un conflicto de liderazgo afecte gravemente al proceso.

Cuanto más grande sea el grupo con el que trabajemos y sobre el que se intervenga de modo directo, tendrá más eco el resultado o el avance realizado, pero será más difícil crear un clima adecuado para lograr cambios. En un grupo pequeño es más fácil que sean efectivas las medidas y dinámicas planteadas. Lo ideal para facilitar transformaciones en lo relativo a identidad y cooperación (factores clave para consolidar una comunidad) es un grupo pequeño de ocho a quince personas con el que se trabaje la confianza al tiempo que se planifican actuaciones y proyectos concretos.

En general, la toma de decisiones en grupo no directivo, compromete más a los individuos en la acción. Y por otra parte es más fácil cambiar a los individuos

constituidos en grupo que cambiar a cada uno de ellos separadamente. El efecto resonancia del grupo pequeño es importante: los miembros de un grupo están listos a adherirse a una nueva norma si hay un colectivo representativo que ya se ha adherido a ella.

Hay además una serie de procesos básicos que es preciso tener en cuenta para poder dinamizar y rebajar el umbral de resistencia y facilitar una mutación de actitudes. Es necesario mostrar la posibilidad de inhibir esa agresividad latente, ese miedo al dominio del otro, esa ansia de lograr la victoria y detentar el poder. Para ello es oportuno recurrir a tres procesos paralelos.

1. Recurrir a métodos de discusión y debate no directivos, no formales, distendidos, en los que no haya que tomar decisiones que afecten a las relaciones de poder o a los intereses.
2. Favorecer la identificación de una causa común. Es preciso madurar el sentido estratégico de la unidad de acción. El resorte de cualquier proceso de evolución en psicología social se entiende que es la identificación con una causa común.
3. Provocar un acto de comensalía, de compartir comida en torno a una mesa, que encarna la unidad de acción del grupo que se reúne.

Estas líneas de trabajo pueden permitir rebajar el umbral de resistencia y llevar al grupo a provocar un cierto cambio en sus actitudes que, posteriormente, por influencia, puedan influir en las zonas vecinas del cuerpo social de la comunidad.

Pero no todo es rebajar y anular la conflictividad del grupo. Normalmente se considera que las diferencias latentes entre miembros u organizaciones de una comunidad son exclusivamente una fuente de conflictos. Reconocer y tolerar las diferencias forma parte de un trabajo de maduración del grupo; es fundamental hacer que esas diferencias resulten compatibles. Pero es igualmente importante lograr consensos. Un consenso es la demostración de que hay un intercambio de influencias, y que en el grupo no solo se producen conflictos. Y por último es importante ejercitar la capacidad de abordar y reabsorber los conflictos. Con todo ello se acumula experiencia y madurez grupal en pro de la causa común: el desarrollo y el empleo de la comunidad.

Este tipo de dinámica de grupo es a la vez científica y formadora, permite conocer y describir la situación y recursos de una comunidad e intervenir en su transformación. Estos aspectos relativos a los procesos de investigación y acción los consideraremos con algunos métodos y propuestas concretas de trabajo en la tercera unidad de este trabajo.

### 3.6. CONCLUSIONES AL FACTOR COMUNIDAD

En vista de todo lo anteriormente considerado, planteamos la siguiente definición aplicada al desarrollo del concepto de comunidad.

Una comunidad es un colectivo con base territorial en el que se dan sólidas bases de cooperación y una cultura e identidad común asumida y potenciada. Sobre esa comunidad, más o menos desarrollada, es decir más o menos cooperativa y con identidad propia, se dan las nuevas condiciones infraestructurales de un desarrollo económico, político y social, sostenible y cohesionado.

La comunidad es pues una colectividad que, en los aspectos más prácticos, tiende a ser:

- Cohesionada económicamente, lo que se desprende de una baja dispersión de rentas y salarios y con equidad en el acceso a los servicios.
- Eficiente económicamente, lo que se desprende de crecimientos del PIB asociado a crecimiento del empleo, y en general con alto nivel de empleo.
- Coherente comercialmente, que es capaz de articular de modo cultural preferencias de consumo internas. Introducir como preferencia cultural el principio de no comprar fuera lo que se pueda comprar dentro, sin convertirlo en un dogma. La autarquía no tiene sentido económico, pero la especialización productiva que asigna los esquemas de planificación moderna tampoco.
- Inteligente, capaz de intervenir en un contexto complejo de un modo satisfactorio y consecuente tanto a corto como a largo plazo. La inteligencia colectiva precisa *conectividad* (relación, diálogo, pacto entre agentes).

El verdadero empeño para lograr mejorar los niveles de crecimiento, de desarrollo y de empleo; la gran tarea pendiente, la que servirá de cimiento del resto y les

conferirá solidez, es la creación de círculos de cooperación y trabajo en clave de comunidades. La comunidad es pues una colectividad eficiente, inteligente, coherente y cohesionada. En una comunidad se dan las mejores condiciones para favorecer la emergencia de servicios, productos y mejores niveles de empleo. Un alto nivel de ocupación y empleo no es solo un objetivo, es un síntoma externo de procesos de fondo, de tipo cooperativo y cultural, que son los que están más claramente en el origen de los niveles de bienestar de una comunidad local, regional y de un país.

A este tipo de intervenciones sobre factores culturales y de cooperación, es decir de tipo comunitario, le deberíamos llamar técnicas de intervención causal sobre el desarrollo económico; porque actuando sobre factores no directamente económicos se crean las mejores condiciones de entorno local para facilitar el desarrollo económico, social y de empleo.

## **4. BASES ECOLÓGICAS PARA ENFOCAR UN NUEVO ECOSISTEMA SOCIAL Y DE DESARROLLO**

### **4.1. EL ECOSISTEMA COMO UN SISTEMA DE ACTORES ECONÓMICOS**

El desarrollo es en realidad el proceso en el que los actores y los beneficiarios de las acciones y de las ayudas son los propios beneficiarios. Es un sistema de actores socioeconómicos (van a recibir ayudas y van a generar riqueza y empleo) que además también son sociopolíticos (van a decidir cómo repartir las ayudas). Una manera oportuna de representar gráficamente este sistema es recurriendo al modelo de una sencilla pirámide trófica. En griego *trofos* significa alimento, y una pirámide trófica representa en los sucesivos pisos a los actores o especies que se alimentan y viven de establecer una relación de intercambio con los de los otros niveles.

A algunos este modelo de referencia les podrá parecer darwiniano en el sentido liberal y literal del término: el fuerte se come al débil, la supervivencia del más apto. Pero muy lejos de este símil, lo que transmite de oportuno este esquema es la idea del ecosistema como un cuerpo común o una suerte de organismo compartido en el que, para compensar las posible veleidades liberales del modelo, de antema-

no aclaramos que la cooperación debe ser superior a la competencia entre las partes. Es el paradigma de un ecosistema social que debería ser fundamentalmente distinto del liberalismo extremo que no quiere más ley que la de la selva. Un modelo crea selva, el otro sociedad, la diferencia es meridiana.

## 4.2. LA PIRÁMIDE TRÓFICA

En la base del triángulo se encuentra el propio paisaje: el gran recurso de la naturaleza, la agricultura, la cultura popular, los recursos patrimoniales que se alzan como monumento histórico, en general lo que se ve, pero también lo que se busca o lo que se valora cuando se hace turismo rural. Esta base está integrada por el propio país, entendiendo éste como un territorio con un paisanaje y un determinado paisaje natural y cultural.

Veamos piso a piso, la distribución de las especies económicas –y políticas– a partir de este paisaje de la infraestructura ecocultural. En un primer nivel, “alimentándose” de estos recursos primarios del sistema, se encuentra lo que llamaremos productores primarios y que está integrado por todos aquellos actores que viven de aprovechar estos recursos primarios del sistema, lejos del esquema tradicional: sector primario o de materias primas agrarias, sector secundario de transformaciones e industria, y sector terciario de servicios, en este piso se encuentran horizontalmente todas aquellas empresas y unidades económicas que viven directamente de aprovechar los recursos del paisaje o del sistema ecocultural que sirve de infraestructura. Estamos hablando por lo tanto de que en este nivel de los productores primarios, se encuentran las empresas agrarias, pero también las empresas de transformación vinculadas a la cultura tradicional: queserías, empresas de embutidos, artesanías de cuero o de esparto; y así mismo, las empresas de ocio y de naturaleza. Todas ellas comparten como materia prima la pura cultura y el paisaje en el que están inmersas y que utilizan como recurso base.

Es importante entender que también están incluidos en este primer nivel trófico las empresas de turismo rural cuya materia prima también es el paisaje. Ya sean alojamientos rurales, hoteles, restauración, empresas de actividades complementarias, turismo activo, museos, visitas guiadas, espacios naturales, e incluso también deberíamos incluir en este nivel a aquellos que trabajan para la conservación y difusión del patrimonio natural y espacios naturales protegidos aunque sus recursos provengan de un presupuesto público.

Así pues, los productores primarios son las empresas que de un modo genérico denominaremos agroturísticas. Cada vez más, la única salida viable de las empresas rurales de este nivel, sean agroalimentarias a través de denominaciones de calidad y de origen, o producción integrada o ecológica con “comarca”, o sean servicios turísticos de todo tipo, será producir apegados a las condiciones de su particular paisaje.

El segundo nivel trófico lo integran los productores terciarios, es decir empresas de servicios a las empresas y a los ciudadanos que viven en el nivel ecotrófico anterior. En este segundo nivel se encuentran lo que se denominan empresas de servicios de proximidad y los servicios de entorno; mantenimiento, ayuda a domicilio, guarderías, colegios, gestorías, consultoras, incluso las organizaciones de agricultores, veterinarios, etc.

En el tercer nivel están lo que llamaremos los superpredadores, o en nuestro caso los hiperservidores, integrados por lo general por servicios públicos que, aunque en la mayoría de los casos no sean ofrecidos por las administraciones públicas directamente, son servicios a la comunidad, al ecosistema social en su conjunto. Es aquí donde incluiremos los programas destinados a crear empresas, a orientar a los trabajadores, a los consumidores, es decir los servicios a la comunidad y que, salvo excepciones, son servicios de utilidad pública aunque la titularidad no sea pública. La diferencia entre los productores secundarios y terciarios son varias. Por un lado los terciarios dan servicios a todos, mientras los secundarios solo lo dan a los productores primarios. El tipo de transacciones de nivel también los diferencia. Normalmente las relaciones entre los niveles tienen un doble sentido; por un lado del nivel superior al inferior entre los productores se produce un servicio, y en sentido ascendente se produce un pago o una transacción económica. La diferencia radica en que entre los productores terciarios y los secundarios no hay una relación económica, ya que son recursos públicos los que generalmente están detrás de estos servicios.

La cúspide de la pirámide trófica la forman, y eso es lo que la convierte en una pirámide también política, la representación de las diferentes agrupaciones naturales que se pueden realizar en cada nivel, o con carácter mixto. Es la punta de la representación, que como vimos excede a la representación estrictamente política. Es aquí donde la representación no se organiza por pisos productivos, lo que no dejaría de tener riesgos. Es una pirámide productiva no representativa, aunque en su cúspide se encuentre un espacio decisorio transversal a los niveles tróficos.

Los grupos de acción local o similares, eran una necesidad lógica de un sistema maduro que, como caído del cielo, la Comisión Europea ayudó a crear y consolidar adjudicándole la función de orientar el desarrollo de la comunidad mediante el más concreto y efectivo de los lenguajes, el de las ayudas económicas para crear o consolidar a las empresas-especies del sistema ecológico rural.

Este esquema teórico supone un marco de análisis y diagnóstico práctico interesante. Con el diagnóstico de actores y especies por niveles tróficos se puede ver, por ejemplo, hasta qué punto es preciso ofrecer servicios del tercer nivel trófico para consolidar el crecimiento del segundo nivel. Y tiene la importante ventaja de ofrecer en un mismo nivel a actores que se venían considerando en la teoría tradicional como de sectores productivos diferentes.

#### 4.3. CONSTRUYENDO ECOSISTEMA, NUEVOS INGENIOS Y NUEVAS ESPECIES

La realidad natural y cultural de cualquier comarca puede enfocarse como una superposición de ecosistemas parciales que se han ido formando como sucesivos estratos vivos a lo largo de los siglos. Vamos a presentar al menos someramente, cuatro grandes niveles evolutivos en la formación de un territorio. La historia de una comarca y un territorio se enmarca en una dinámica por la cual cada sistema o forma de estabilidad se desequilibra por la llegada de nuevas especies, nuevas culturas, nuevas ideas; para dar paso, tras una crisis, a un nuevo sistema y un nuevo equilibrio.

1. Los tiempos y recursos prehistóricos, previos a nuestra era y a la hegemonía romana en que se comienzan a generalizar innovaciones técnicas (teja, ladrillo, arado, escritura, legislación, cristianismo).
2. Los tiempos y recursos patrimoniales de la Edad Media, en que los pueblos se cerraron sobre si mismos, dando lugar a figuras políticas locales o regionales o de pequeñas naciones, en las que radican nuestras actuales lenguas vernáculas, el inicio de nuestra literatura, las primeras ciudades y la mayoría de monumentos y patrimonio arquitectónico medieval románico, gótico, mudéjar, musulmán. Surgen los centros comerciales, aflora la artesanía y el comercio, resurgen las artes y las ciencias de una base intercultural.

3. Los tiempos y recursos de la Edad Moderna en que se consolidan los estados nación, surgen estructuras burocráticas de estado, se reducen las libertades y fueros, se homogeneizan lenguas, se crean literaturas universales. Se lucha por el poder político y la autoridad religiosa.
4. Los tiempos y recursos de la Edad Contemporánea, las guerras civiles sucesivas entre conservadores y progresistas, entre enfoques tradicionalistas y enfoques de modernización y progreso social. El desarrollo de las tecnologías y de los sistemas parlamentarios, comerciales y políticos de los que somos herederos.

Planteamos por lo tanto como marco de reflexión y de aproximación a nuestro devenir que la historia se traza como una sucesión de emergencias evolutivas y ecosistémicas. El último de estos niveles y formas de equilibrio lo estamos construyendo ahora mismo, en sus primeras y más transformadoras críticas y apasionantes fases. Cada uno de estos niveles evolutivos y ecosistemas dependen del anterior, al que a su vez influye y condiciona poderosamente. En esta coyuntura histórica estamos luchando para crear nuevas especies, por reconducir la fuerte globalización hacia escalas más humanas en las relaciones, más satisfactorias en lo personal, más sostenibles en lo ambiental. Somos los actores de un postrero estrato histórico que aún hay que construir, en el que los conceptos de la economía, de la legitimidad política, de la realización personal, del arte y de las ciencias se adapten y cambien tanto como en las anteriores transiciones.

#### 4.4. ¿QUÉ ES CONSTRUIR UN NUEVO ECOSISTEMA?

Un ecosistema se construye de relaciones y adaptaciones mutuas entre especies vegetales y animales que forman una red diversa y a la vez única. Por su parte, la cultura tradicional se construye de relaciones y adaptaciones mutuas entre familias, aldeas, pueblos, cultivos y aprovechamientos, todos ellos imbricados con la tierra y su naturaleza. Estas dos dimensiones forman conjuntamente una red diversa y a la vez única, en la que unas partes dependen de las otras confiriendo una particular forma y estabilidad durante cientos de años. A lo largo de siglos se han establecido unas condiciones de equilibrio en el que las comunidades rurales estaban plenamente integradas con un alto componente de adaptación y baja modificación del entorno. Es la base de un ecosistema agrario tradicional construido y sustentado sobre el sistema natural sensiblemente modificado.

Sobre esta base se ha ocasionado un importante cambio cultural, tecnológico y etnológico, nuevos instrumentos y técnicas, nuevos pobladores más o menos integrados con los anteriores, nuevas instituciones políticas y nuevos hábitos sociales, de habla y en general cognitivos. Estos cambios han dado lugar a una nueva realidad, una revolución en el paisaje y en la alimentación, nuevas razas de ganado, nuevos cultivos, nuevas formas y materiales de construcción. En las últimas décadas se ha confirmado una radical desestabilización del equilibrio anterior. Todavía estamos en plena y traumática transición. Como siempre que hay un cambio brusco coexisten formas fuertemente tradicionales con otras de vanguardia; unas profundamente impactantes, y otras novedosas, pero a la vez muy respetuosas con la tradición. Ya se vislumbran las condiciones de un nuevo equilibrio en armonía con el fundamento natural e histórico, con una identidad nueva y tradicional a un tiempo, montando y domando el caballo de la contradicción y de los nuevos tiempos.

El nuevo ecosistema –forma de equilibrio y de ser– que estamos contribuyendo a construir se fundamentará en nuevas relaciones y adaptaciones mutuas entre nuevos actores-especies: relaciones entre agentes públicos, privados y asociativos ligados por relaciones sucesivas de comunicación, conflicto y consenso y que están dando forma a un subsistema social, así como relaciones de competencia, asociación y cooperación entre empresas e iniciativas. Todo ello está dando lugar a una forma de ser y de hacer que se fragua como fruto del mestizaje todavía no equilibrado entre tradición y modernidad.

Este nuevo sistema se fundamenta y debe reposar, respetuosa, e incluso reverencialmente sobre la tradición y la naturaleza. Es a partir de ellas que estamos reinterpretando y construyendo unas nuevas condiciones de juego ecológico, nuevas formas de juego político y social y de relaciones económicas.

Desde un punto de vista práctico esta reflexión se enfoca en crear los lazos y alianzas entre actores que permitan surgir nuevas especies económicas (empresas y actividades económicas posibles) compatibles y que aprovechen su tradición y su naturaleza. Hacer emerger nuevas empresas que ocupen los no pocos nichos reales de mercado vacantes y la demanda de empleo que todavía existe sobre todo de jóvenes y mujeres: los servicios a la agricultura, empresas de construcción tradicional y rehabilitación y mantenimiento, empresas de actividades complementarias al turismo. Son solo algunas de las que hemos estado de acuerdo en diagnosticar. La necesidad, e incluso el mercado existen, y la nueva estabilidad

económica y social depende de hacer emerger y crear estas nuevas especies-económicas y sociales.

## **5. NUEVAS ESPECIES EN EL MEDIO RURAL**

Los cambios ya realizados y muchos de los pendientes y deseables en el medio rural hacen depender de la articulación de asociaciones y foros de participación sectoriales o genéricos. En este apartado analizaremos los principales perfiles de agentes, los tipos de liderazgo y otras cuestiones generales que sirvan para acercarse a la nueva realidad social rural y local, y a un nuevo paradigma para entender esta diversidad de actores, sujetos y enfoques.

### **5.1. INTRODUCCIÓN A LOS AGENTES SOCIALES E INTERLOCUTORES DEL MUNDO RURAL Y AGRARIO**

Además de ayuntamientos, mancomunidades, diputaciones, asociaciones empresariales y de otro tipo, el mundo rural tiene una serie de perfiles tipo propios. Vamos a distinguir dos grandes perfiles en función de un tipo de sociedad más rural o más agraria.

En una sociedad rural se ha reducido el peso de la producción agraria, se ha perdido población y actualmente se están diversificando actividades hacia el turismo y la artesanía. Los actores e interlocutores rurales engloban a todos los sectores de actividad económica y otros actores sociales y culturales. La delimitación del concepto de actores rurales creemos que debe establecerse a partir de los propios miembros de los grupos de desarrollo rural que se han creado en todas las comarcas rurales españolas a lo largo de la última década: asociaciones de artesanos, jubilados, turismo rural, actividades complementarias, y en las que son uno más en número de asociados, las organizaciones y actores agrarios.

Por otro lado están las sociedades y territorios agrarios que se han especializado en alguna producción agraria y tienen un importante peso las actividades industriales alimentarias. Los actores agrarios son las organizaciones agrarias o de productores, las organizaciones empresariales, generalmente de las industrias alimentarias y las organizaciones sindicales de trabajadores agrarios y de la industria alimentaria. Es el ámbito del diálogo social, en el sentido restringido,

entre factor capital y trabajo, es decir organizaciones de empleadores y de empleados en la industria agraria.

De este modo se puede decir que los actores agrarios son parte de los interlocutores rurales, pero que, en general, en las comarcas rurales estos actores agrarios pierden peso y representatividad respecto a otros actores sociales y otras áreas de actividad económica, fundamentalmente el turismo y la artesanía, ¿por qué?, porque con frecuencia los actores especializados en el sector agrario o alimentario solo difícilmente aceptan el reto *diversificador* implícito en lo rural, ya que la propia competencia de esos mercados exige una especialización considerable.

Actores rurales. Son interlocutores locales o comarcales que se han comenzado a organizar en grupos de desarrollo rural o local.

- Asociaciones de vecinos, de madres y padres.
- Administraciones locales.
- Asociaciones locales o provinciales de empresarios.
- Asociaciones de empresarios turísticos (casas rurales, hoteles, restaurantes, etc.).
- Organizaciones agrarias.
- Sindicatos.

Actores agrarios. Son interlocutores regionales y estatales del sector agrario, pecuario, forestal y alimentario.

- Organizaciones agrarias: la Coordinadora de Organizaciones Agrarias y Ganaderas, COAG, la Asociación Agraria Jóvenes Agricultores, ASAJA y la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos, UPA.
- Organizaciones empresariales: asociaciones y federaciones por sectores y comunidades autónomas, y estatales.
- Organizaciones sindicales: la Unión General de Trabajadores, UGT, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, CC.OO., la Confederación Intersindical Gallega, CIGA, Euzko Langilleen Alkartasuna, ELA, Langile Abertzalen Batzordea, LAB, la Confederación Nacional del Trabajo, CNT, etc.

## 5.2. LOS OTROS ACTORES Y PROGRAMAS QUE GESTIONAN Y ASIGNAN AYUDAS ECONÓMICAS

Además de los actores sociales del mundo agrario y rural, es preciso reconocer otro perfil de servicios públicos. De una década a esta parte han surgido una gran cantidad de servicios de asistencia en relación con lo que podemos denominar desarrollo local y rural. Los centros de desarrollo rural –que son las oficinas o centros de desarrollo rural– no son los únicos servicios de información y asistencia a promotores para obtener ayudas públicas a fondo perdido. A ellos hay que sumar los agentes de desarrollo y empleo local, los técnicos de los servicios de orientación al empleo, etc.

Esto da lugar a una suerte de ecosistema de servicios públicos que se han gestado y cofinanciado al amparo de los fondos que estructuran. Como en todo ecosistema se puede ensayar una taxonomía de las especies que lo integran; así se pueden clasificar atendiendo a tres principales criterios:

1. Por los colectivos destinatarios. Quienes pretenden crear un pequeño negocio de autoempleo, empresas, cooperativas, trabajadores y asociaciones son los principales perfiles destinatarios de las actuaciones que se realizan, que en su mayoría van dirigidas a mujeres, jóvenes y colectivos profesionales delicados como agricultores o artesanos.
2. Por los actores que intervienen u ofertan estos servicios. Que son tanto administraciones, asociaciones empresariales, servicios de orientación de sindicatos o de asociaciones, los propios grupos de acción local, etc. Pero todos lo hacen mediante convenios o subvenciones públicas, la práctica totalidad de ellas constituidas por fondos europeos.
3. Por las figuras profesionales que los están desarrollando. Agentes de empleo y desarrollo local, orientadores laborales, trabajadores sociales, animadores socioculturales, etc.

Todas estas “especies” que intervienen a día de hoy en el proceso del desarrollo local son clasificables según su forma, origen, a quien “alimentan” y a quien sirven “de alimento”. Y nos plantean un nuevo y grave reto, el de la efectiva coordinación y cooperación local entre estos servicios, actores y profesionales<sup>7</sup>. Este es

---

<sup>7</sup> Dada la importancia de diagnosticar y conocer las diferentes especies de este ecosistema de

un reto crucial, probablemente el más profundo y transformador por sus repercusiones en los múltiples retos que plantea el desarrollo local.

Y este es un reto que no solo no han dejado resuelto las administraciones que crean las ayudas y programas y actuaciones de desarrollo local (consejerías diferentes como agricultura, industria, empleo, bienestar social, ministerios como el de Trabajo a través del INEM, etc.), sino que con frecuencia y de modo inconsciente, lo dificultan por pura inercia negligente.

Como en todo ecosistema, este sistema local de servicios para el desarrollo está sometido a una dinámica compleja de relaciones entre sus partes o actores. Esta se caracteriza por un equilibrio entre la competencia y la cooperación. Sería ingenuo no entender que dos servicios destinados a un mismo colectivo compiten entre sí; máxime cuando los organismos financiadores exigen lógicamente resultados cuantitativos y el número de beneficiarios potenciales es limitado. Si en una localidad hay tres mil desempleados y hay dos servicios de orientación a desempleados, es lógica una cierta tensión de competencia entre las organizaciones que ofrecen este servicio. Pero si ingenuo es no reconocer la dinámica de competencia, que se introduce al aumentar el número de actores y servicios de desarrollo local, todavía sería más ingenuo dejar que la dinámica de competencia natural obstruyera un clima de cooperación, no menos natural aunque no siempre tan evidente, que permita una coordinación efectiva de los diferentes servicios y programas cuyo fin último y compartido es trabajar en favor del desarrollo de la comunidad.

Una de las claves del desarrollo rural y local, y en general de cualquier proceso de desarrollo, es lograr una adecuada coordinación técnica y lo que es más importante y previo, una adecuada cultura de cooperación entre actores de desarrollo. Nunca se podrá insistir lo suficiente en la importancia de esta medida. El conocimiento de los diferentes actores entre sí, la posterior coordinación y finalmente las dinámicas de cooperación integran las tres fases precisas para apenas iniciar la larga singladura del efecto comunidad.

---

servicios para el desarrollo, proponemos el siguiente ejercicio básico que todo actor de desarrollo debe tener actualizado.

Realizar un cuadro en el que se identifiquen todos los servicios o programas relacionados con el desarrollo local que existen en determinado territorio, la administración que lo financia (consejerías, INEM, programas europeos, etc.), organismo que ofrece el servicio (ayuntamiento, fundación, asociación, sindicato, etc.), y figuras profesionales que lo ejecutan con su nombre y apellido.

Pero el hecho es que desde un punto de vista avanzado el desarrollo no es solo facilitar ayudas para la inversión local, como veremos, el marco en el que se decide sobre a que proyectos y cuántos recursos públicos se redistribuyen para esas pequeñas iniciativas locales es si cabe más importante que la cuantía de lo distribuido.

### 5.3. LOS PERFILES SOCIOCULTURALES

Los que hemos presentado como actores sociales, son las organizaciones tipo más comunes que participan en el proceso de ampliación de las bases de participación y representación ciudadana. Pero por debajo de esta nueva estructura de representación y participación de la nueva ciudadanía rural es preciso definir algunos de los perfiles tipo de los ciudadanos mismos. En este sentido podemos definir tres grandes tipos de habitantes del medio rural en función de perfiles socioculturales. Por un lado los autóctonos, o viejos rurales; por otro lado los neorurales de origen urbano y en general de un nivel cultural y de motivación y capacidad de liderazgo alto y que aportan nuevas iniciativas y gente que renueve el riego generacional; y en tercer lugar los inmigrantes de terceros países que constituyen en su mayoría trabajadores por cuenta ajena para la ayuda a domicilio, construcción, ganadería, hostelería, etc. y que en general ocupan los puestos de menor cualificación y reconocimiento social.

#### 5.3.1. Autóctonos rurales

Son la base social y sociocultural de cualquier comarca o población rural. En este perfil se integran los líderes y promotores de los procesos políticos y económicos fundamentales de la comunidad. Detentan la propiedad del suelo y por ello el control de los factores de producción.

Es un hecho que los procesos de representación política (alcaldes y concejales, asociaciones empresariales, etc.) y los sectores tradicionales de actividad económica (agricultura, industria, construcción, turismo, hostelería, etc.) están en general controlados por este colectivo que es la base misma y la pasta fundamental de los procesos de transformación comunitaria.

### 5.3.2. Neorurales

El denominado perfil de neorural, es el que se refiere a la gente que llega nueva desde los medios urbanos y en general con un perfil sociocultural y un nivel de motivación alto, a vivir y trabajar en los pueblos.

Dentro de este perfil hay dos grandes grupos. Los de mayor nivel cultural y de rentas suelen promover iniciativas de autoempleo o empresariales; pero también los hay que buscan trabajo por cuenta ajena o comienzan desde cero sin capacidad financiera e incluso sin formación, solo aportan, (y no es poco) inquietud por cambiar de forma de vida; estos buscan en el medio rural la oportunidad de trabajo por cuenta ajena. En ambos casos son importantes, pero es, si cabe, más importante el perfil de los que llegan con un proyecto de vida y empresarial, que saben moverse en los circuitos y que pueden ganarse la confianza de los autóctonos e incluso liderar procesos asociativos o de innovación sectorial.

Los neorurales con iniciativa emprendedora suelen ser de edad media, con experiencia profesional y un cierto patrimonio, y suelen venir de zonas urbanas, pero no es raro y con frecuencia, incluso de terceros países de la Unión Europea. En Andalucía o en Canarias la presencia de extranjeros de terceros países europeos, ha sido clave en la ampliación y maduración de la oferta de turismo rural o de agricultura ecológica. Ellos son un recurso humano crucial en los procesos de transformación y desarrollo local. Estos neorurales emprendedores son los que a lo largo de la última década han realizado muchas de las inversiones o iniciativas más innovadoras. El perfil de los neorurales es parte esencial de las posibilidades de un desarrollo sostenible y un adecuado equilibrio entre la conservación del patrimonio natural o cultural, al que en general son más sensibles y se encuentran más motivados que la propia población autóctona.

Al igual que los inmigrantes los neorurales tienden también a agruparse, si bien tienen la capacidad y asumen el reto de integrarse en la propia población autóctona y en sus contextos asociativos.

El abordar el reto de preparar las mejores condiciones para atraer y asentar este nuevo perfil rural, fundamental incluso demográficamente, en muchas comarcas con muy baja población, ha sido objeto de reflexión y de planificación de muchos programas de desarrollo rural en el marco de la iniciativa comunitaria LEADER+ 2000-2006.

En cualquiera de los casos, respecto al reto de los neorurales, es un desafío acordar con la población el número y perfil (cuenta ajena o cuenta propia) de los neorurales que quieren atraer, y hacerlo de un modo consciente planificado, en lugar de esperar ser elegidos por estos, que ha sido la pauta hasta el momento. Para ello es preciso crear servicios específicos de asistencia. En este sentido uno de los contenidos fundamentales que ofertar a los neorurales de menor perfil de renta y cultura son bolsas de vivienda y espacios o talleres para emprender iniciativas microempresariales.

### 5.3.3. Inmigrantes

En los últimos años se han incorporado importantes contingentes de inmigrantes. En muchos casos, de ellos dependen los servicios informales a la población dependiente (niños, mayores) o la existencia de mano de obra para actividades primarias fundamentales para el paisaje y la identidad rural (pastores, campañas de frutas y hortalizas, etc.), o actividades en la construcción o fabriles (industrias de madera, agroalimentarias).

Este colectivo que alimenta las necesidades de trabajo no cualificado y de bajo valor añadido (que precisan directa o indirectamente la mayoría de actividades empresariales) plantea de un modo muy especial retos de identidad cultural; tanto a sí mismo, en tanto que sujetos alejados de su contexto sociocultural y con tendencia a agruparse y cerrar sus redes de relación, como por lo que representan de presencia del “otro” para los propios autóctonos rurales que ven peligrar su identidad. Lo cierto es que esta identidad cultural rural no peligra tanto por la incorporación de personas o comunidades de otras lenguas y culturas como por las propias opciones de vida, de consumo y de valores que adquieren los propios rurales a medida que aumentan sus rentas y la calidad y cantidad de sus necesidades. Pero es sobre estos inmigrantes sobre los que, con frecuencia, los autóctonos reflejan el miedo a perder lo mejor de su vieja identidad.

En las localidades rurales donde mayor es la proporción de inmigrantes, (en las zonas de fuerte demanda agrícola como en Murcia o Huelva, en las comarcas rurales del entorno de las metrópolis de Madrid o Barcelona, y también en las zonas de más baja densidad de población de León, Soria o Teruel) su papel es crucial, son parte de un nuevo paisaje y ecosistema que buscará en la próxima década un nuevo modo de equilibrio cultural y social. En parte del núcleo del

conflicto está la irregularidad en que se encuentran, y en que empresarios y asalariados dicen no encontrar personal y salarios dignos.

#### 5.4. LOS TRES GRANDES COLECTIVOS SOCIOCULTURALES Y LOS TRES GRANDES ÁMBITOS DE DESARROLLO

Es parte fundamental de cualquier proceso de desarrollo local abordar la incorporación de estos colectivos de inmigrantes en los tres ámbitos de los procesos de desarrollo que hemos presentado.

- En lo socioeconómico es oportuna una cierta mediación en el mercado laboral y la organización de ofertas formativas profesionales y educativas socioculturales; así como asistencia específica a la creación de empresas de servicios, que realicen de modo formal, las actividades de atención a personas dependientes, o de limpieza que realizan con frecuencia de modo irregular.
- En lo sociopolítico, es preciso animar a una doble incorporación asociativa; a través de las asociaciones ya creadas, produciendo un contexto de aproximación y un encuentro intercultural e intersocial en asociaciones de madres y padres, sindicatos, etc. Pero es importante apoyar la creación de asociaciones específicas de estos colectivos, fundamentalmente por procedencias culturales.
- Estas asociaciones socioculturales, en función de los contextos de procedencia, son importantes para asegurar un diálogo social e intercultural explícito entre sus orígenes y su destino. Los encuentros interculturales entre asociaciones culturales locales y las de las diferentes comunidades de origen es una línea de trabajo que permite equilibrar la necesidad de integración (en las asociaciones locales ya creadas, vecinales, sindicales, empresariales, etc.) con la necesidad psicológica de mantener la diferencia (asociaciones por países, culturales o incluso de culto religioso). Estos encuentros entre asociaciones pueden permitir al autóctono una aproximación, conocimiento y aprendizaje de la riqueza cultural y espiritual que puede aportar el “diferente”. Esta es precisamente la proyección sobre la dimensión sociocultural que debe favorecerse respecto a los colectivos de inmigrantes.

Podemos concluir a este respecto el siguiente cuadro en que se cruzan los tres perfiles socioculturales y los tres ámbitos en procesos de desarrollo, y la complementariedad que entre ellos se puede producir.

	Ámbito socioeconómico	Ámbito sociopolítico	Ámbito sociocultural
Autóctonos rurales	Sectores tradicionales (construcción, agricultura, etc.) o intensivos en capital o suelo.	En general controlan los marcos de representación política, y lideran los de tipo socioeconómico.	Asociaciones culturales autóctonas y con experiencia en tradición y cultura etnográfica.
Neorurales	Iniciativas de máxima innovación e intensivos en trabajo cualificado.	Lideran o promueven nuevas formas de organización, y ámbitos de actividad social.	Sensibilidad especial desde fuera respecto a los recursos y valores culturales y naturales.
Inmigrantes	Trabajadores por cuenta ajena, poco cualificados, que permiten mantener actividades tradicionales o necesidades sociales o industriales.	Integrarse en asociaciones ya creadas de madres y padres de alumnos, sindicales, vecinales, alumnos, etc.	Mantener sus tradiciones, lenguas y religiones, y realizar actividades interculturales con la población autóctona.

## RESUMEN

Este segundo capítulo se ha centrado en plantear paradigmas o enfoques que desde la teoría de sistemas permitan entender el desarrollo local como algo más que un procedimiento administrativo o una herramienta de creación de empleo y riqueza.

El desarrollo local, más allá de enfoques *reduccionistas* que se conforman con pequeños resultados económicos y de empleo, precisa actuar simultáneamente sobre objetivos de profundización en la democracia y de participación social, y también sobre objetivos socioculturales, profundizando en la comprensión del patrimonio y en la identidad local y rural.

En este capítulo se ha planteado el desarrollo como un proceso vivo, orgánico y sistémico, que evoluciona en espiral sobre un trabajo y toma de conciencia creciente en estos ámbitos. Tal y como apunta la termodinámica de sistemas abiertos, estos cambios cualitativos son los que realmente permiten disparar los resultados cuantitativos.

El efecto comunidad, que se plantea como el motor último de los procesos de evolución social, se apoya en un equilibrio entre la identidad cultural compartida en un territorio y diferenciada respecto a otros, y la creación de redes de cooperación y coordinación local. Los conflictos y antítesis que toda sociedad presenta se pueden gestionar desde unas bases mínimas de compromiso y capacidad de consenso. Estos intangibles son los que realmente marcan la diferencia en los procesos de desarrollo local. Donde el sistema está abierto a estas condiciones cualitativas de cambio cultural, los indicadores cuantitativos (empleo, renta, calidad de vida) se disparan.

## **EJERCICIO PRÁCTICO**

El objeto de este ejercicio es aplicar el concepto de desarrollo, contrastando que los conceptos abstractos expuestos en el capítulo se corresponden con los indicadores objetivos y primarios de desarrollo en términos de renta y empleo.

¿Cuál de los municipios o comarcas que conoces y has analizado piensas que?:

- ¿Tiene una mayor cultura de participación en plenos, organización de fiestas?
- ¿Tiene un mayor arraigo la cultura y la identidad propia, consumiendo en mayor medida sus propios productos?
- ¿Tiene un mayor tejido asociativo social?
- ¿Qué municipio mantiene una actividad más diversificada entre la agricultura, transformación alimentaria, artesanía, pequeñas industrias y servicios?
- ¿Tiene un mayor tejido asociativo empresarial?
- ¿Tiene un hábito de mayor cooperación local y diálogo entre diferentes actores, partidos, empresas?
- ¿Tiene mejor conservado y recuperado su patrimonio arquitectónico popular, histórico artístico, o arqueológico?

La hipótesis que sometemos a que contrastes, es que este municipio o comarca será el que tendrá una mayor renta *per cápita* y menores indicadores de desempleo. ¿Estás de acuerdo? ¿Podemos decir que el desarrollo se correlaciona con lo que delatan esas preguntas?



## **UNIDAD 3. FUNDAMENTOS DE UNA RENOVADA PRÁCTICA DEL DESARROLLO LOCAL**

### **1. DINAMIZAR ACTORES Y MOTIVACIONES**

#### **1.1. EL DESARROLLO ES CAMBIO. ¿CAMBIO HACIA ADÓNDE?**

El desarrollo es un proceso de cambio hacia... mejor. Parece claramente determinado el objetivo del contenido e intenciones de un proceso de desarrollo: obtener la mejora de la cualificación profesional, del empleo, de la riqueza, de los servicios a la comunidad, de la capacidad y calidad de la acogida de visitantes, etc.

Pero lo fundamental, lo que marca la diferencia de un proceso avanzado de desarrollo es la senda de las prioridades que se marcan y el cómo se han marcado. En este sentido hay que distinguir los procesos de diagnóstico o los métodos de trabajo que priman la componente objetiva o *Etic*, o sea el diagnóstico objetivo y científico-técnico y el de la componente subjetiva *Emic*, en la que el diagnóstico de los objetivos se establece a partir de preguntar y analizar las propias inquietudes de los ciudadanos (encuestas, entrevistas, grupos de discusión) o los líderes (entrevistas, grupos de discusión) de una comunidad.

¿Quién determina las prioridades y los objetivos a corto plazo y cuantificados de un proceso de desarrollo?

Es habitual sin embargo que en muchos procesos de desarrollo hayan sido ciertas élites las que han pensado y decidido (generalmente con plena legitimidad democrática o gran cualificación técnica), las prioridades de un proceso de desarrollo.

En este sentido, en los procesos de desarrollo comunitario acontece a pequeña escala lo mismo que ocurrió con el desarrollo de los sistemas de gobierno en la Europa occidental: primero se iniciaron los estados nación durante los siglos XVII y XVIII con un absolutismo ilustrado, y poco a poco se produjo una universalización de los derechos cívicos e individuales. Las democracias occidentales no han concluido el itinerario de mejora continua de los procesos de gobernación y participación sociopolítica, ni tampoco las técnicas de diagnóstico y diseño de actuaciones de desarrollo.

## 1.2. EL DESARROLLO... ¿ES UTOPIA?

Efectivamente en cuanto que el objetivo del desarrollo no sea directa e inmediatamente crear empleo (para eso están las políticas macroeconómicas) el desarrollo local es utopía; el desarrollo es un modelo ideal, es un referente teórico, una situación mejor pero solo factible, un camino por el que vale la pena dirigir los carros de una comunidad. La función del proceso de dinamización es adaptar esa utopía a las posibilidades reales, a las opiniones y a las condiciones de madurez, o al desarrollo ya logrado por esa comunidad. La dinamización es parte del proceso de negociación de la utopía, un diálogo entre la realidad y el ensueño de que “otro mundo es posible”.

También es utópica la salud y la realización plena del sujeto, y no por ello la medicina o la psicología dejan de tener sentido. Precisamente por el hecho de ser conocedores de un posible estado de salud y realización plena para los sujetos, el trabajo de los profesionales de la salud consiste en mejorarlas aproximándose a ese estado ideal de salud y realización plena. Esta es la situación de todas las ciencias del desarrollo, que se marcan como horizonte final la plenitud de posibilidades de un sujeto o una comunidad.

Hay programas que se desvisten de utopía y con ello quedan desnudos de energía para producir cambios. Otros viven un ensueño ajeno a la realidad del territorio y

de la población. El equilibrio está entre la utopía, lo ideal, y la dura realidad cotidiana, ajustando esta fórmula en cada caso a la propia personalidad de los líderes de ese proceso.

### 1.3. EL RIESGO Y EL ESPÍRITU EMPRENDEDOR

La innovación y el carácter emprendedor de los gobernantes es una de las exigencias que deberíamos entender como fundamentales para poder construir un sistema y un proceso local de desarrollo más rico, eficiente y justo. Las instituciones son depositarias de riquezas colectivas para las que deben asumirse riesgos. La sociedad y el funcionamiento político deben asumir sus propios programas de I+D. Este es el espacio del desarrollo local. Lo local son laboratorios vivos donde se ensayan, validan y corrigen los prototipos de modelos de funcionamiento y valores colectivos.

Vistas las anteriores dimensiones de los procesos de desarrollo de una comunidad, es ahora preciso introducir una dimensión fundamental transversal a esta; un valor que actúa como motor. Y es el llamado espíritu emprendedor. Este concepto lo tenemos claramente asociado y lo ensalzamos colectivamente cuando se refiere a riesgos e inversiones empresariales. Pero el emprendedor no es solo aquel que invierte dinero con el objetivo de obtener más dinero; sino aquel que invierte para obtener más riqueza en cualquiera de las dimensiones antes consideradas. Hay emprendedores culturales, personas motivadas por el alimento cultural, por la tradición; o emprendedores políticos, ya que la democracia no es un bien estanco sino un proceso, una riqueza que adecuadamente invertida permite crecer en responsabilidades a los sujetos miembros de una comunidad.

### 1.4. LA FUENTE DE ENERGÍA Y LOS MOTORES DE UN SISTEMA EN DESARROLLO

Es oportuno dibujar un triángulo de condiciones personales y sociales:

1. El espíritu emprendedor. Es un motor individual, un prurito o energía vital e inquietud de búsqueda y de riesgo. Se trata de escrutar mejores horizontes posibles y hacerlos reales. En un sentido restringido se refiere al espíritu empresarial o a la búsqueda de horizontes económicos. Un emprendedor económico es un emprendedor parcial y sesgado.

2. El espíritu comunitario, saber trabajar en grupo. Cuando el espíritu emprendedor se fundamenta y desarrolla de modo conjunto al factor comunitario.
3. El liderazgo. Es el reconocimiento de la necesidad de unas minorías, las más representativas, activas y preclaras posibles, que actúen como *primus inter pares* (primero entre los iguales) de las comunidades o sociedades. Sin liderazgo rara vez se confirma un proceso de desarrollo. Con un liderazgo demasiado fuerte, rara vez llega a buen puerto un proceso de desarrollo, ya que obstaculiza las dimensiones horizontales del común espíritu emprendedor y del espíritu comunitario.

La confluencia de las tres condiciones sitúa a una comunidad en las mejores condiciones posibles de desarrollo. Sin embargo hay un motor previo (más íntimamente personal, pero *socializable*) que es el que realmente da lugar a procesos claramente diferenciados, circulando por estos conductos hechos de liderazgo, capacidad de diálogo y espíritu emprendedor; se trata de una energía, que surge del núcleo de los propios sujetos actores de la transformación social.

Es momento de ver los perfiles y las condiciones personales que hacen más o menos viables, y más o menos rápidos y sanos estos procesos o programas de desarrollo.

¿Quién y cómo se hace el desarrollo?

En el desarrollo interviene un gran número de diferentes actores comunitarios. Cada tipo de sociedad posee un perfil diferente de actores del desarrollo.

En general y en nuestro caso hispánico podemos distinguir tres grandes perfiles fundamentales:

1. Líderes sociales, personas con capacidad de influencia, líderes de opinión, pueden ser representantes de asociaciones u organizaciones, o bien presentar un liderazgo o peso de opinión no formalizado en ninguna organización.
2. Líderes políticos. Se trata de representantes políticos, en la mayoría de los casos en funciones de gobierno. Es habitual que los políticos en la oposición mantengan una cierta resistencia a procesos de desarrollo que aparezcan liderados por gobernantes de otra organización política o social.

3. Líderes técnicos. Se trata de personas con cualificación técnica asociada a respeto y estima personal, con frecuencia ha sido el liderazgo técnico el motor de muchos de los procesos de desarrollo con más resultados en esta última década de programas de desarrollo rural.

Es un adecuado equilibrio de participación, liderazgo y diálogo entre estos tres perfiles, el que puede dar pie a un efectivo proceso de desarrollo.

Pero por encima de estos perfiles sociales y profesionales es preciso, siquiera sucintamente, describir algunas de las características deseables para los líderes de procesos de desarrollo.

No es raro encontrar programas en los que las estructuras y los discursos están asimilados, pero la falta de energía vital y de impulso creativo de los líderes y representantes de una comunidad es uno de los principales motivos por los que estos programas y procesos no tienen suficiente tirón y resultados.

Es muy importante destacar que sin varios sujetos capaces de activar conjuntamente sus energías (otros las destinan a la creación artística, o a estudiar una carrera, o a la pasión por la caza o por el fútbol) en este sentido comunitario, es difícil arrancar un proceso de desarrollo. El proceso de desarrollo precisa bastante energía y utopía canalizadas en un número suficiente de sujetos en este sentido. La convergencia es un choque de haces de energía y utopía de diferentes sujetos, es la fuente de energía emocional básica de la que se nutren los procesos de transformación social y cuyo resultado es constructivo.

Ahora bien muchos procesos de desarrollo fracasan porque hay demasiada energía de sujetos que buscan reconocimiento, y quieren demostrarse y demostrar que tienen poder o que tienen razón. La actitud de estos sujetos inmaduros, por muy enérgicos que sean, no puede dar lugar a un proceso sano de desarrollo comunitario.

Los perfiles de personalidad, y el nivel de desarrollo personal de los sujetos que intervienen, es una de las claves del diagnóstico “callado”, que se debe hacer de una comunidad y de un territorio. Hay sujetos sanos y dialogantes pero con poca energía; otros enérgicos y polémicos, que entienden el espacio comunitario como un lugar donde obtener reconocimiento. Una sociedad liderada de modo inmaduro es una sociedad inmadura que afrontará grandes dificultades para dar saltos cualitativos de desarrollo y de horizonte.

Una comunidad de sujetos no suficientemente sanos rara vez dará lugar a un proceso de desarrollo y a una sociedad sana. En la mayoría de casos, los procesos de desarrollo que se producen en comunidades enfermizas, con conflictos sociales y personales, lejos de resolverse se potencian, lo que da lugar a estructuras, que en lugar de servir para el desarrollo sirven para obturarlo.

Es cierto que sin sacar a la luz estas tensiones, sin hacerlas conscientes, sin que los sujetos de una comunidad hablen de ellas y las conozcan como conocen sus recursos naturales o culturales, no puede iniciarse el proceso de desarrollo. Es habitual encontrarse comunidades que son incapaces de iniciar un proceso de desarrollo, que precisan una terapia colectiva. Muchos programas de desarrollo no están teniendo resultados en términos de desarrollo, pero los proyectos al menos sirven como terapia colectiva de choque. Al abrirse procesos de participación, la comunidad se ve enfrentada a sus propios fantasmas, y en muchos casos afloran traumas psíquicos y sociales que son anteriores a la propia biografía personal de los sujetos que participan en ellos.

En otros casos los programas actúan como nuevas estructuras de poder que controlar, que ni sirven como terapia colectiva, ni sirven siquiera para generar riqueza, sino para concentrarla que no es lo mismo.

## **2. PROPUESTAS DE DINAMIZACIÓN E INVESTIGACIÓN-ACCIÓN EN ÁMBITOS LOCALES**

Además de aportar criterios para el diseño o la variación de programas ya establecidos, entendemos que es igualmente importante sugerir metodologías que contribuyan a hacer posible que estos alcancen sus objetivos de transformación y mejora social. Cada vez más, la gobernación incluirá no solo aspectos legislativos y normativos sino dinamizadores (Dror 1993). Este apartado está dedicado a aportar metodologías de trabajo que dinamicen a los agentes sociales en la línea marcada en la parte anterior del libro. De acuerdo con el paradigma del efecto comunidad anteriormente expuesto, sobre la base de un trabajo en grupo entre diferentes actores económicos y sociales, se estimula de un modo muy adecuado la emergencia de cuasimercado y de los nuevos nichos de empleo de esa comunidad.

A lo largo de las siguientes páginas se van a describir y proponer una serie de metodologías de investigación-acción y dinamización que hemos tenido ocasión de diseñar, emplear y contrastar en diferentes programas de desarrollo rural y local a

lo largo de los últimos diez años. Estas herramientas son lo suficientemente flexibles como para que puedan ser aplicadas en muy diferentes contextos locales, tanto para diagnosticar proyectos sobre una base de participación, como para contribuir directa e indirectamente a activar las nuevas posibilidades de coordinación para el desarrollo local.

## 2.1. UNA COMPARACIÓN ENTRE MODELOS. CLAVES PARA UNA NUEVA GENERACIÓN

Muchas de los estudios y actuaciones preparatorias en materia de diagnóstico sobre posibilidades de desarrollo y empleo local, efectuadas a lo largo de los últimos años se han realizado de un modo estrictamente técnico. El método clásico de diagnóstico técnico se ajusta a lo que en antropología se conoce como orientación *Etic*<sup>8</sup> y se refiere a la recogida de información objetiva y la posterior elaboración de un informe de análisis y propuesta de medidas. Es un equipo técnico el que recoge y elabora la información y, sobre el informe y programación que este realiza, se procede a la ejecución del mismo, por parte de las administraciones con competencias territoriales.

El método de diagnóstico e intervención que se hace preciso para el nuevo concepto de sociedad y de comunidad socioeconómica que hemos planteado es sensiblemente diferente. En él debe primar la visión *Emic* o subjetiva, que tiene la comunidad local sobre sí misma, sobre todo a través de sus representantes cruzados y líderes de opinión (representantes de diferentes organizaciones políticas, sindicales, profesionales, consumidores, madres y padres, etc.). Las nuevas necesidades y los nuevos servicios no son objetivos, emanan de una sensación subjetiva de necesidad y de oportunidad que es necesario identificar. Un estudio de mercado de productos lácteos puede ser más objetivo y más convencional en su enfoque que un estudio de mercado sobre servicios locales a la comunidad, de este modo este tipo de diagnóstico de necesidades debe realizarse sobre un diálogo profundo entre los investigadores-técnicos de desarrollo y los beneficiarios interlocutores o informantes locales. El proceso de diagnóstico debe servir a un tiempo de información sobre qué se está haciendo y para qué se está haciendo.

---

<sup>8</sup> *Emic* y *Etic* son términos propios de la investigación antropológica. Puede verse por ejemplo una aplicación sencilla en Harris, M. 1993.

Este método de mayor componente *Emic* exige una importante transformación metodológica en la que se asuma la necesidad de simultáneamente:

- ✓ Investigar, observar, conocer, describir, analizar.
- ✓ Actuar, cambiar, transformar, adaptar, mejorar.
- ✓ Participar, implicar, dinamizar, corresponsabilizar.

El desarrollo de una comunidad precisa acción sobre la base de lo que saben y de lo que piensan los responsables locales y los vecinos, de las posibilidades sobre estos servicios u otras iniciativas rurales, y cuál es la manera más adecuada de hacerlo emerger como actividad económica. El trabajo técnico consiste en dinamizar y explicitar lo que implícitamente piensa la población. Esa es la principal infraestructura de desarrollo.

## 2.2. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN-ACCIÓN PARTICIPANTE

Los métodos tradicionales de investigación-acción, de trayectoria muy participativa, precisan un largo período de adaptación; un proceso de investigación-acción clásico es siempre lento aún cuando los resultados (en buena consecuencia) suelen ser especialmente sólidos. Durante décadas se han desarrollado decenas de programas de investigación-acción fundamentalmente en América Latina (Rodríguez Villasante, Tomás, 1996) aunque también hay casos relativamente aislados en España (Rodríguez Villasante, Tomás, 2003; Marchioni, Marco, 1997). Los resultados a medio y largo plazo han sido buenos; máxime teniendo en cuenta la escasez de recursos con que han contado estas experiencias. Se reconoce asimismo que una parte del “no éxito”, tiene que ver con que estos proyectos de dinamización local se desarrollaron en un momento en que la tendencia general era contraria y el progreso se relacionaba con una desarticulación social y la individualización de las relaciones personales, de consumo, laborales, políticas, etc.

A lo largo de la década de los años noventa del siglo pasado, y a partir de iniciativas de la Unión Europea, se está replanteando a pasos muy rápidos, pero no menos sutiles, una *recomunitarización* del concepto y la práctica del desarrollo. De una forma paulatina se están creando condiciones para adaptar y aplicar, de forma amplia, estas metodologías al desarrollo rural y local en Europa.

Las diferencias fundamentales que hay que asumir para realizar actividades de desarrollo local en las nuevas condiciones se materializan en las siguientes tendencias metodológicas de la investigación-acción participante y son las siguientes:

- Se trata de programas que, a diferencia de las experiencias latinoamericanas y españolas de los años setenta y ochenta del siglo pasado, gestionan recursos, y en ocasiones llegan a tener que repartir, de modo participado, millones de euros entre diferentes iniciativas y emprendedores locales. Por ello precisan tanta o más capacidad de gestión que de investigación y dinamización social. Se prima el gerente y gestor respecto al dinamizador, y los dos perfiles no siempre coinciden en las mismas personas. Es necesaria una gerencia económica (para la que en general sí existen técnicos preparados), pero también es necesario incluir una dinamización de los agentes (tarea para la que en general no hay cualificación porque no hay un aparato científico-técnico y de formación suficiente).
- La parte de investigación-acción es fundamentalmente inicial, a modo de fase previa y preparatoria. Pocos programas de desarrollo han sido capaces de mantener una cierta capacidad continua de investigación-acción. Si solo se reducen los programas a repartir dinero y ayudas a la inversión, cuando estos acaben se corre el riesgo de que acabe también el proceso de desarrollo participado, y este es un considerable riesgo. El dinero de que se dispone para hacer una gestión participada debe servir para crear una cultura de diálogo local, con capacidad de diagnóstico, planificación y ejecución de medidas en favor de la comunidad.

Los buenos resultados obtenidos de las experiencias de desarrollo comunitario, fundamentalmente de tipo rural relacionado con la iniciativas LEADER y EQUAL, han abierto buenas expectativas para consolidar este tipo de foros locales de desarrollo, pero aún son muy mejorables, y es preciso asumir un proceso de mejora continuo tan definido y consciente como el de mejora continua que están desarrollando algunas de las empresas más dinámicas e innovadoras en gestión de calidad.

Las siguientes páginas se van a centrar en la descripción de una serie de modelos ya aplicados de investigación-acción participante, en cuyo diseño y aplicación hemos participado en diferentes comarcas rurales de la Península y Canarias. Estos modelos, a diferencia de las clásicas actuaciones de investigación-acción participante atienden a las limitaciones de plazos y de tiempo que llevan parejos este tipo

de iniciativas locales. El nombre de cada uno de los modelos que se describen se refiere a las comarcas en las que tuvimos la oportunidad de diseñar y ensayar esas metodologías a lo largo de la última década. Las diferencias entre cada una de ellas tienen relación con el tiempo disponible, con las expectativas y criterios de los agentes locales a la hora de diseñar el modelo, y con las características (fundamentalmente demográficas) y de articulación social de cada una de ellas. Por ello, entendemos que ofrecen un amplio abanico de posibilidades que corresponderá a cada cual variar, enriquecer y aplicar de acuerdo a su manera de ver la realidad y de interpretar el mundo local en el que se ha de mover y que pretende contribuir a dinamizar.

### 2.3. ALGUNOS MODELOS DE ACCIÓN PARTICIPANTE APLICADOS A LA DINAMIZACIÓN DE ACTORES LOCALES

Se describen a continuación cuatro actividades de dinamización e investigación participante, cuya duración puede oscilar entre una semana y dos meses. La escasa duración de estas acciones de investigación-acción tiene que ver con las necesidades fundamentalmente prácticas y con los objetivos específicos que requieren la mayoría de los programas de desarrollo local.

Otra razón de la brevedad de las intervenciones tiene que ver con el hecho de que la mayoría de las veces forma parte de una asistencia externa al propio desarrollo del proyecto. Para su aplicación por parte del personal técnico adscrito a un programa concreto, pueden hilarse diferentes modelos en un proceso más prolongado. Muchos de los modelos planteados son perfectamente complementarios y se pueden desarrollar de forma simultánea o consecutiva en una misma comarca, ya que se dirigen a sectores y actores diferentes.

Todos los modelos planteados tienen en común el objetivo de conocer los recursos y la disposición de los agentes locales, y planificar, dinamizar y animar a la creación de iniciativas de participación y de empleo. Sin embargo subrayamos que las propias iniciativas locales de empleo o los programas de desarrollo son un medio de desarrollo y nunca un fin en sí mismo. El fin es la propia comunidad, que aumenta su madurez democrática y su responsabilidad cívica, su identidad, sus servicios, su empleo, su renta, su cohesión. En alguno de los modelos se pretende, además, hacer de modo consensuado una planificación y diseñar acciones que sean consideradas prioritarias por los participantes.

### 2.3.1. Modelo Cabañeros

El modelo Cabañeros actúa sobre todo con los responsables políticos de todos y cada uno de los municipios de la comarca implicada en una iniciativa local de desarrollo. El modelo Cabañeros se adecúa bien para zonas desfavorecidas y con problemas demográficos en los que actividad social y empresarial es escasa y hay poca interlocución de agentes sociales y empresariales. Es un método adecuado para zonas especialmente desfavorecidas y con poca población y articulación socioeconómica.

El método que se describe es interesante realizarlo de forma consecutiva a lo largo de un mismo día, de modo que se puede hacer esta parte del trabajo estimando un día de trabajo de campo por cada municipio implicado en el proyecto o proceso de desarrollo rural.

#### 1. Sesiones municipales de diagnóstico e información.

Se organiza una sesión de trabajo de mañana con una duración de tres a cuatro horas en la que se convoca al pleno municipal o al equipo de gobierno en función de la disposición de la propia alcaldía. El objetivo es hacer un diagnóstico participativo sobre la situación y posibilidades de nuevas empresas o servicios en el municipio, según el parecer de los representantes municipales que actúan como informantes clave. La dinámica en grupo permite contrastar y enfrentar las opiniones de unos y otros miembros del equipo de gobierno o del pleno.

Para ello, se pueden explicar uno a uno y brevemente los nuevos programas, métodos, propuestas, etc., que hay más interés en analizar o los que más posibilidades tengan de realizarse. Una vez introducido cada uno de ellos, es preciso dar un turno de palabra para que los participantes aporten su opinión sobre las posibilidades que creen pueden tener en su municipio (si ya se está realizando de modo informal) o cualquier otra información que pueda contribuir a diagnosticar las posibilidades del municipio a partir del tamiz de los representantes municipales. Que los responsables municipales vean las posibilidades y el interés de las nuevas empresas, métodos o empleos es fundamental para que estos puedan desarrollarse y emerger.

Es muy importante que quien conduzca la sesión, tenga la capacidad de extraer información y opinión, de generar diferencias, pero también de saber

salir de los puntos muertos que se produzcan; así como de exponer conclusiones y resumir las propuestas que de una u otra manera el grupo municipal ha realizado. El interés del método radica en que, de forma simultánea, se realicen las siguientes funciones:

- a) Se obtiene información y opinión de diagnóstico y se contrasta en grupo.
- b) Se valora y reconoce desde el equipo técnico el conocimiento que de su municipio tienen sus responsables.
- c) Se informa desde el equipo técnico de las características, objetivos y modos de gestión y toma de decisiones de la iniciativa de desarrollo y empleo así como de las ayudas previstas en los diferentes programas o consejerías que tengan relación con los nuevos métodos, empresas, servicios o nichos de empleo. En este punto hay que destacar la importancia de entender y potenciar el papel de los responsables municipales; tanto al implicarse en activar desde la iniciativa pública nuevos servicios, como en hacer llegar la información correcta a los vecinos ayudando a orientar las posibilidades de empleo que ofrecen los nuevos servicios y empresas en su municipio y comarca.
- d) Se priorizan una serie de áreas de actuación o acciones preferentes en relación con las nuevas empresas de servicios o bienes y los nichos de empleo señalados por los propios responsables municipales. En este punto hay que asegurarse que queda clara la responsabilidad de la administración local en el proceso y la necesidad (que no puede convertirse en compromiso inmediato) de emprender iniciativas y acciones o medidas en esta materia.
- e) El conductor del grupo de diagnóstico debe saber extraer y exponer una serie breve de conclusiones de la sesión; fundamentalmente sobre las posibilidades expresadas en relación con los nuevos nichos de empleo y el modo que se ha planteado teóricamente como más viable para dinamizar y activar ese cuasimercado, viendo las posibilidades de organizar la oferta y la demanda de dichos servicios.

Simultáneamente se rastrean fuentes de información cuantitativas o secundarias que permitan contrastar el diagnóstico del equipo municipal o de gobier-

no. Es especialmente interesante esta fuente cuando no coincide con lo relatado en el grupo de diagnóstico.

## 2. Entrevistas con informantes clave o promotores.

Por la tarde del mismo día (y a ser posible tras haber compartido la comida con los responsables municipales) se procede a entrevistarse con algunas personas que tienen iniciativas o que ofrecen ya servicios o informantes clave que han sido mencionados como fuentes de verificación o conocedores de una problemática o potencialidad concreta que se ha mostrado interesante para la generación de nuevas actividades en la localidad. Estas entrevistas, al igual que las realizadas con el equipo municipal o de gobierno, tienen un doble objetivo: tanto recoger información, como informar de lo que se está haciendo, para qué y cuál es el contacto para poderse informar más y mejor. Con frecuencia estas entrevistas precisan dejar tiempo a reflexionar y pensar y volver otro día.

## 3. Sesiones abiertas de información.

Es conveniente finalmente convocar a última hora de la tarde una sesión informativa para todo el pueblo. La sesión no debe durar más de una hora y es bueno que intervengan al menos tres o cuatro personas diferentes explicando cada una, una área de actuación o un yacimiento de empleo de los que han sido señalados como más interesantes por parte de los responsables municipales. Es importante que a esta sesión acudan algunos miembros del consistorio municipal. Estas sesiones abiertas suelen permitir aflorar conflictos al poder servir de excusa para traer a colación problemas políticos o problemas locales ajenos (al menos en lo inmediato) al diseño de acciones a favor del desarrollo y del empleo. En caso de conflicto es interesante que el equipo técnico que participa en el diagnóstico ayude a apaciguar los ánimos y, llegado el caso, aporte ecuanimidad en favor del equipo de gobierno, independientemente del partido al que pertenezca, fortaleciendo con su aportación la legitimidad de las urnas y del consistorio municipal. Toda toma de postura resulta incómoda, pero esta es probablemente la más acorde con el objetivo de trabajo.

Es importante que los vecinos que asistan a esta sesión informativa, que ya tengan alguna idea o interés en estas actividades, cumplimenten (evidentemente sin ningún compromiso de ejecución o financiación) una ficha en la que consten sus datos personales y el tipo de oferta o de demanda que podrían

solicitar o iniciar; la persona o personas que lo llevarían a cabo. Entendemos que es interesante hacer una relación de iniciativas y promotores, aun cuando vayan a diferir de los que finalmente se realicen a lo largo del programa o proyecto. Estas fichas sobre posibles iniciativas ofrecen los siguientes puntos de interés:

- a) animar a los posibles actores, tanto de demanda como de emprendedores, que crean oferta de servicios, ayudando a establecer un contacto personal, a orientar desde el principio y sobre el papel sus respectivas inquietudes,
- b) hacer una primera base de datos para poder convocar a estas personas en ocasiones sucesivas e ir conociendo qué proyectos se piensa que son más factibles o más demandados. Por otra parte, estas iniciativas puestas en conocimiento de los ayuntamientos (será preferible hacerlo de forma anónima) pueden animar al consistorio a promover algún servicio a la población y
- c) poder mostrar si fuera preciso a la administración regional, nacional o comunitaria una referencia del montante de dinero que se estima se puede requerir o activar a partir del propio trabajo de diagnóstico. Esto puede ayudar circunstancialmente a justificar la ampliación del montante total en el caso de algunos programas.

Es conveniente aprovechar el interés que puedan tener algunos vecinos por desarrollar una iniciativa, para charlar con ellos sobre los recursos de su pueblo y establecer la lógica de posibilidades que ve al negocio o iniciativa que quiere desarrollar. Es una forma diferente y complementaria de abordar el resultado del grupo de diagnóstico municipal.

El punto tres del modelo Cabañeros es perfectamente el punto de arranque del modelo Jerez, de dinamización de iniciativas que se desarrolla más adelante.

### 2.3.2. Modelo Gomera

El modelo Gomera trabaja y contribuye a dinamizar fundamentalmente a actores sociales y organizaciones privadas de muy diferente tipo (agrarias, turísticas, culturales, empresariales, etc.), por lo que se precisa un territorio con mayor población y mayor articulación y organización social que en el modelo anterior. Es un

método adecuado para un territorio que ya tiene varias organizaciones que están trabajando activamente en proyectos que guardan relación con el objetivo del empleo, la promoción y el desarrollo local (turismo, orientación al empleo, formación ocupacional, sindicatos y organizaciones agrarias, etc.).

Se realiza una convocatoria de jornadas dividida en dos fases:

1. En la primera, las organizaciones interesadas en participar exponen en una ponencia de quince a veinte minutos sus objetivos fundacionales, las actividades realizadas, resultados y evaluación así como los objetivos y actividades previstas para el siguiente año. Esta primera fase permite mejorar el conocimiento entre actores y organizaciones. Es interesante que la comida esté prevista en el presupuesto y en el programa y que a ella se invite a varias personas de todas las organizaciones que participen. Las relaciones informales fuera del espacio oficial de intercambio-ponencia son fundamentales para la dinamización del proyecto comunitario. Recordemos que la comensalía es un acto social crucial, especialmente en el mundo mediterráneo, que hay que saber aprovechar y gestionar.
2. En la segunda fase, se cambia la dinámica de participación y se realizan varias comisiones de trabajo sectoriales (servicios a la vida cotidiana, mejora de la calidad de vida y ocio, servicios de medio ambiente, o bien con epígrafes más clásicos como turismo y cultura, medio ambiente, servicios sociales, etc.), que a lo largo de tres o cuatro horas puedan hacer un análisis de situación del sector o tema correspondiente en la comarca. La dinámica más sencilla para desarrollar es la conocida como el Análisis de Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades, DAFO.

Esta consiste en referir las debilidades y las amenazas que sobre el sector se vislumbran en ese espacio local; las primeras se refieren a puntos débiles o problemas o retos internos al propio territorio, y las amenazas, a consideraciones externas al territorio y a la población, pero que puedan influir, de modo notable en la evolución del grupo de nuevos yacimientos de empleo o del sector que se considera. posteriormente se analizan las fortalezas y las oportunidades, ambas de carácter positivo; las primeras internas a los propios recursos y características del territorio y del sector considerado, y las segundas debidas a factores externos a la comarca como una mejora en las infraestructuras nacionales, una inversión externa en servicios sociales o en educación, etc.

Una vez hecho el análisis DAFO, y tras un descanso, o en otra sesión de trabajo, es interesante priorizar dos o tres acciones para realizar en el siguiente año o dos años, con los recursos humanos que serían necesarios para llevarlas a cabo, y que organizaciones de las participantes en la comisión de trabajo, se implicarían en su ejecución.

Al concluir las comisiones de trabajo se hace una puesta en común del trabajo de todos los grupos y alguien recoge y expone las conclusiones. Es importante que esta función de resumen sirva también para motivar sobre el interés de realizar las acciones previstas, informando sobre las posibilidades de financiarlas desde el propio programa. Es importante en este punto animar la constitución de mesas sectoriales que se reúnan periódicamente para intercambiar experiencias, planificar y ejecutar acciones conjuntas, asesorar a la junta directiva del pacto por el empleo o del grupo de acción local, u otras funciones que sus miembros decidan.

3. Sobre el resultado de los análisis DAFO y de las acciones priorizadas se procede a confeccionar posteriormente y a debatir el contenido final del pacto local por el empleo, o del programa de innovación rural, si se trata de un programa de desarrollo rural. Este método tiene la ventaja de que introduce una metodología específica en los programas de innovación rural o en los proyectos de pacto local por el empleo, consistente en la elaboración de documentos que tradicionalmente son exclusivamente técnicos, y en función de la misma introducir una estructura de criterios participada, sobre la que luego trabaja el equipo técnico encargado de realizar el documento, desarrolla y acaba de perfilar. Normalmente los proyectos de desarrollo son documentos que hacen y diseñan los técnicos, con algún criterio político, y que la junta directiva del programa de desarrollo o del pacto local por el empleo se limita a refrendar.

Este modelo de trabajo tiene la ventaja de que sirve para aumentar la base de asociaciones u organizaciones que se implican y participan del pacto o programa. Es un procedimiento adecuado para recoger criterios y para aumentar la base de participación del programa.

Hay otros dos modelos ensayados que merece la pena referir aunque con menos detalle.

### 2.3.3. Modelo Carroig

Una primera fase se organiza en torno a un equipo técnico que desarrolla un trabajo de diagnóstico clásico o típicamente cuantitativo. Lo deseable sería, pero no siempre es fácil, que se hiciera un estudio mixto que incluya la dimensión cualitativa o *Emic* con una serie de entrevistas a informantes clave. Una vez hecho el diagnóstico técnico se procede a organizar una jornada (uno o dos días) de trabajo en la que se debe exponer de modo dinámico y sencillo los resultados a todos los actores locales. Una vez hecha la exposición se plantean una serie de grupos de trabajo para tratar temas sectoriales, o una simulación de planificación estratégica comarcal, así como recoger propuestas sobre cómo organizar y dinamizar la participación en el proyecto o proceso de desarrollo rural. Con frecuencia, estos grupos de trabajo se pueden convertir en embriones de las mesas sectoriales, creando y repartiendo responsabilidades y contenidos para que se mantengan en activo durante un período de varios años.

### 2.3.4. Modelo Ronda

Es muy semejante al modelo Gomera con la diferencia de que se desarrolla en una sola sesión en lugar de en varios días. Es un modelo de trabajo más rápido, que puede servir como relanzamiento del proceso iniciado con el método Gomera al cabo de un par de años; o como suele ocurrir con frecuencia cuando hay prisas y el proceso de implicación y dinamización en favor de un programa de desarrollo rural viene marcado por una fecha cerrada de convocatorias de iniciativas. Debería asumirse desde las administraciones y organizaciones regionales la importancia cada vez mayor de solicitar los recursos, habiendo iniciado y confirmado una labor de implicación y diagnóstico y planificación conjunta. Este modelo también se puede emplear para convocar y abordar temas sectoriales (¿qué modelo de futuro para los servicios sociales?, o para coordinar la formación, etc.).

El modelo Ronda precisa, al igual que el modelo Gomera, un tejido social local o comarcal articulado con diferentes organizaciones sectoriales y agentes a los que se convoca para hacer una ponencia explicando sus objetivos, proyectos, etc. Luego, al igual que en otros casos, es aconsejable realizar una comida en común (comensalía) y tras la sobremesa se puede hacer una ponencia resumen, y unos grupos de trabajo sectoriales.

### 2.3.5. Modelo Jerez

Se trata de un modelo para dinamizar de un modo intensivo y atraer iniciativas empresariales y de autoempleo. Consiste en un itinerario dirigido a personas con iniciativas de autoempleo, empresariales o de economía social. A lo largo del itinerario se van autoseleccionando y cribando, quedando las personas más interesadas. Es un valor añadido, el que a lo largo del proceso los participantes con iniciativa escuchen criterios de diferentes personas, optimistas y escépticos, respecto a las posibilidades de las pequeñas iniciativas empresariales y a los procesos de desarrollo rural. Cambiar el punto de enfoque, cambiando de conductores o ponentes es bueno para conferir una visión de conjunto y diversa: gerente, técnico de empleo, consultor, etc.

#### Primera parte.

Es conveniente que la convocatoria se realice desde alguna de las organizaciones profesionales, sindicales o sociales más representativas y con mayor capacidad de convocatoria de la comarca, y preferiblemente desde varias de ellas conjuntamente.

1. Se convoca en todos los pueblos, pedanías, barrios o aldeas del territorio comarcal a una reunión de unas dos horas en la que presentar: *¿Qué es el pacto o programa local o comarcal, quiénes lo integran, qué se pretende, qué ayudas financieras o de formación pueden solicitarse tanto para activar la demanda como la oferta, cómo se va a gestionar, etc.?* En esta primera fase, además de informar, se debe realizar un pequeño diagnóstico de los yacimientos de empleo más factibles en esa localidad, tanto desde el punto de vista de la sensibilidad de la demanda como de la oferta; para ello se puede emplear un sencillo cuestionario o abordar en grupo los dos o tres más significativos. Es importante que se realicen tantas acciones de este tipo como núcleos de población o barrios, de manera que se haga lo más fácil posible el acceso a toda la población. Antes de concluir, se informa sobre una segunda fase en la que se debe realizar una jornada de trabajo más pormenorizada en la que pueden participar un máximo de treinta personas de todo el territorio implicado.
2. Se desarrolla la jornada con una duración de ocho horas de trabajo interrumpidas por una comida y sobremesa informal de dos horas de duración (dinámica de comensalía). El contenido de la jornada puede iniciarse, explicando de dónde y para qué y cómo vienen los recursos que hacen posible la iniciativa

local de desarrollo y empleo, comentar uno por uno los nuevos yacimientos dando ocasión a que se opine o se expliquen casos en cada uno de ellos; lo interesante sería lograr la participación de los tres grandes actores del proceso de activación de los nuevos yacimientos de empleo; es decir, de los posibles usuarios, de las personas que buscan empleo y que consideran la posibilidad de realizar una iniciativa de autoempleo o empresarial, y varios representantes de organizaciones que participan en el pacto. El objetivo es favorecer una reflexión abierta sobre las posibilidades del empleo y los nuevos servicios en ese espacio local; solo después debe procederse a explicar el procedimiento de financiación y los porcentajes de ayuda previstos en cada programa. Por último, es interesante hacer dos dinámicas de simulación; una empresarial en la que, mediante una sencilla ficha, se trabaje en grupo los puntos clave de una pequeña iniciativa, sea pública, privada, asociativa o mixta (nombre comercial o del servicio, tipo de actividad, figura legal, número socios y/o trabajadores, inversión prevista desglosada en grandes epígrafes, análisis de competencia, etc.) y haciendo posteriormente una puesta en común. En una segunda dinámica, se eligen dos o tres criterios para valorar el interés para la comarca y el apoyo que se da a cada una de las iniciativas, asignando a los asistentes el papel de los diferentes miembros de una supuesta junta directiva de un grupo de desarrollo o de un pacto local. De este modo, y mediante una simulación se puede ver la “corrida desde la arena” y “desde el palco” simultáneamente.

## Segunda parte

En esta segunda fase es conveniente que se seleccione un número máximo de proyectos para asegurar la calidad del seguimiento y de la *tutorización* que se pueda hacer a cada uno de ellos.

3. La idea que había sido apuntada en la primera parte debe convertirse en un anteproyecto empresarial o de autoempleo, o de servicio público y para ello los promotores trabajan junto con los técnicos las condiciones de la iniciativa, planificación, necesidades de formación, mecanismo de comercialización y distribución del servicio, criterios de calidad, etc.
4. Tras asentar mínimamente el servicio a ofertar, se procede a realizar conjuntamente un primer estudio de viabilidad financiera y económica. Este no lo deben realizar solamente los técnicos sino en colaboración y formación con los promotores.

5. En el último tramo y como condición previa a la adjudicación de la ayuda se realizará una formación específica sobre gestión y administración, y si fuera preciso, sobre la actividad propia de la iniciativa.

## 2.4. DE LAS MEDIDAS REACTIVAS A LAS PROACTIVAS

Hasta el momento el método habitual dentro de los diferentes grupos de acción local y sus equipos técnicos consiste en atender a los promotores que muestran suficiente inquietud como para plantearse iniciativas emprendedoras. Es a este colectivo de potenciales beneficiarios activos e interesados al que se ha orientado esperando su llegada, los equipos técnicos de los centros de desarrollo rural a la espera de la iniciativa del promotor.

A este método le denominaremos reactivo, porque depende de la iniciativa y la acción del promotor, y aunque ha podido servir hasta la fecha, una vez creadas empresas de determinado perfil, deja vacantes otras posibilidades. Y sobre todo, en las comarcas con menor población emprendedora, limita el colectivo de potenciales beneficiarios del programa. Hasta el momento y de modo general, no se ha podido llegar más que a aquellos actores, a los que la información ofrecida les ha interpelado e interesado.

Los métodos reactivos han demostrado que no permiten orientar las inversiones hacia los colectivos y los recursos micro; estos son en muchos casos a los que corresponde descubrir, dinamizar y activar económicamente y motivar e implicar socialmente desde los procesos de desarrollo rural de base local, motivar e implicar. Por ello se plantea que el papel y el ámbito de trabajo desde las iniciativas de los grupos de desarrollo dependa no solo del pequeño tamaño de los proyectos y las inversiones, o del perfil de los destinatarios; sino también y fundamentalmente de un método de trabajo que sea proactivo, defina al colectivo destinatario y vaya a buscarlos y a motivarlos, diseñando con ellos mecanismos nuevos para poner en valor recursos patrimoniales o culturales que son clave en la identidad de una comarca. Uno de los retos clave (y la gran diferencia respecto a otros programas y actuaciones) debe ser la puesta en escena de métodos que ensayen instrumentos nuevos y más efectivos de llegar a elementos micropatrimoniales –por lo general privados– más difíciles de conocer y de recuperar, y a colectivos de menor nivel socioeconómico y de estudios, pero que son, no obstante, los verdaderos portadores del patrimonio y de la cultura popular que se quiere conocer y conservar.

Sin embargo, las exigencias de trabajo del día a día del reducido equipo técnico que gestionan estos programas, apenas dan para más asumir más tareas; la necesidad de especialización *gerencial* y administrativa del programa es incuestionable, aunque no obstante suele ser insuficiente. Por ello es preciso hacer un esfuerzo que debe implicar a más actores y socios.

Lo importantes es que se consiga un triple objetivo:

1. Lograr llegar a nuevos colectivos y beneficiarios a los que los métodos reactivos no han permitido llegar.
2. Lograr implicar más activamente a las organizaciones, asociaciones y empresas asociadas a los grupos que son más activas y más capaces de llegar a determinados perfiles diana.
3. Lograr recuperar el patrimonio arqueológico o etnográfico abandonado, u otro tipo de patrimonio oral, instrumental, etc., de tal modo que se desarrollen líneas de investigación patrimonial vinculadas a estos colectivos y al propio tiempo se les intenta implicar como beneficiarios de las ayudas.

Se plantea pues hacer un esfuerzo de creatividad estratégica y metodológica que entendemos queda claramente explicitado en los proyectos preactivos, que se plantearán posteriormente y que se centran en combinar recursos humanos, naturales y financieros para potenciar las posibilidades de determinados recursos de identidad agraria y rural.

## 2.5. LOS RASTREADORES

De un modo complementario a estos modelos se debe plantear la incorporación de una figura que ha surgido a raíz del proyecto *Rurales* que ha desarrollado la Red Canaria de Desarrollo Rural en el año 2003, con el objeto de rastrear e identificar promotores.

Los rastreadores surgen ante la evidencia de que para activar nuevas iniciativas de emprendedores (y sobre todo entre los jóvenes) no es suficiente con estar en las oficinas y centros de desarrollo rural esperando la llegada de promotores. Es necesario salir a buscarlos, puerta a puerta, casa a casa, asociación a asociación, entrevistándose con los jóvenes y explicándoles las posibilidades de autoempleo. La

dinámica de los programas de desarrollo rural y la cultura de trabajo de los técnicos de desarrollo requiere mucha gestión y un trato de dinamización fundamental con los propios actores presentes en los grupos de acción local. Para complementar este trabajo surge el perfil de los rastreadores, en general gente joven, que no tienen despacho y cuyo trabajo es explicar, preguntar y animar desde la calle y las asociaciones de base la participación y promoción de este tipo de actividades.

## 2.6. UNA METODOLOGÍA DINÁMICA DE DIAGNÓSTICO Y PLANIFICACIÓN

Para el caso de miembros de la junta directiva de un pacto local o grupo de desarrollo que se encuentren motivados a dar un paso más allá de la gestión y las decisiones sobre las iniciativas presentadas, puede ser extraordinariamente interesante el siguiente método, que es una adaptación de la metodología del Marco Lógico que han adoptado los organismos de la Unión Europea y la propia Agencia Española de Cooperación Internacional, para identificar, planificar, ejecutar y evaluar proyectos de cooperación para el desarrollo.

Su aplicación puede ser muy oportuna para los grupos que han pasado a las siguientes iniciativas de desarrollo rural, así como a los nuevos programas que se creen al amparo de las iniciativas del FSE para desarrollo y empleo local.

Es una dinámica de diagnóstico y planificación, especialmente adecuada para realizar entre los miembros de la junta directiva del pacto local por el empleo o del grupo de desarrollo o de acción local, junto con los técnicos del programa y otros líderes de opinión de la comarca. Es conveniente que el número de personas que participe no sea superior a veinte. Veamos la dinámica de participación propuesta.

1. Cada uno de los participantes en la dinámica piensa y anota en un papel de forma anónima tres puntos débiles o deficiencias, que siente que son importantes para el futuro de la comarca o sector específico de servicios que se quiera abordar.

(Por ejemplo: escasa asistencia a los mayores, falta de servicios de ocio y tiempo libre, escasa cualificación profesional de los jóvenes, o incluso otros más generales como deficiente gestión de lo público, etc.).

2. Se ponen en común y se debaten las diferentes deficiencias o debilidades recogidas, agrupándolas según su similitud y viendo cuales de ellas son más frecuentemente consideradas. Esta parte de la dinámica acaba sirviendo para hacer una evaluación de lo que se ha hecho anteriormente. No es un mal inicio que asistan responsables directos de las actuaciones que se critican. Si esa tensión se supera o se encaja adecuadamente constituye una condición favorable de cara al futuro de la dinámica local.

(Por ejemplo se puede reflexionar sobre porqué se dice que ha habido una mala gestión, asumir responsabilidades y encajar el reto de hacerlo mejor, plantear la posibilidad (de fondo) de pensar e introducir nuevos modos de gestión y de gobernación, etc.).

3. Una vez agrupadas las debilidades o deficiencias se anota cada una en una tarjeta y se procede a ordenarlas en la forma de un árbol, jerarquizado las deficiencias o puntos débiles. Este árbol se realiza empezando por dos o tres tarjetas, estableciendo que debilidades son más generales o cuales pueden considerarse que en cierta manera son causa de otras; y así sucesivamente hasta establecer una o dos debilidades troncales, a partir de las cuales se ordena el resto.

(Por ejemplo: la mala gestión de los recursos públicos es más general o troncal que la escasa formación, y ésta a su vez es previa o causa de la mala comercialización del aceite o la ausencia de servicios a domicilio para un grupo de personas mayores que lo necesitan).

4. Una vez concluido el árbol se convierten los puntos débiles en términos positivos sobre el mismo árbol. De este modo las debilidades diagnosticadas, convertidas en positivo, aparecen bajo la forma de retos u objetivos.

(Por ejemplo: mejorar la capacidad de gestión pública, mejorar la formación de recursos humanos, mejora de la comercialización del aceite, lograr un servicio de asistencia a domicilio para mayores, etc.).

5. Sobre el conjunto de los retos u objetivos hay que priorizar aquellos que entendamos son más importantes y urgentes para emprender de cara al presente año o período de planificación; o aquellos que se ajusten mejor a los objetivos que tiene el programa con que contamos.

(Por ejemplo: priorizamos mejorar la gestión pública, mejorar la cualificación profesional ocupacional para realizar ayuda a domicilio, etc.)

6. Una vez seleccionados una serie de objetivos es preciso asignar a cada uno de ellos uno o varios proyectos o acciones que nos permitan afrontar el objetivo. Para ello es necesario que a cada proyecto o acción se le asignen los recursos humanos, materiales y económicos necesarios; así como la manera de conseguirlos y los plazos que nos marcamos para lograr los recursos y ejecutar las acciones.

(Por ejemplo: para mejorar la gestión pública, la acción propuesta consiste en contratar una asesoría que durante medio año ayude a los responsables de la gestión y que estos reciban formación específica. En el caso del aceite de oliva el proyecto puede consistir en envasar una parte de la producción en botellas de vidrio de tres cuartos de litro).

7. Cada proyecto y sus acciones deben tener asignado un resultado específico que sea acorde con los objetivos que nos marcamos lograr.

(Por ejemplo: los resultados específicos pueden ser haber realizado un curso de gestión y contratar durante dos años una asesoría de gestión. En el caso del aceite los resultados podrían ser, instalar una envasadora y etiquetadora en vidrio de botellas de pequeño tamaño).

8. Para poder comprobar que se han cumplido los objetivos es bueno determinar unos indicadores cuantitativos que marcarán el grado de consecución alcanzado respecto a los objetivos marcados. Estos números permiten hacer una evaluación también cuantitativa del proyecto y programa. Cada vez más los organismos financiadores van a valorar, cuando no exigir, este tipo de evaluación con indicadores concretos.

(Por ejemplo: envasado en botella del 20% de una producción, o conseguir dos mil visitantes al año, o crear tres nuevos empleos y contribuir a consolidar y hacer fijos otros tres, etc. Estos números estimados son los que permitirán comparar lo esperado con lo logrado y evaluar el grado de cumplimiento de las expectativas).

### 3. ALGUNAS IDEAS CLAVE Y CRITERIOS PARA EVALUAR EL DESARROLLO

Al evaluar procesos de desarrollo se deben emplear simultáneamente medidores cuantitativos y cualitativos. También hay que distinguir entre medidores de resultados y actividades de evaluación que son relanzadores y terapéuticos de cara a la continuidad del proceso.

En lo relativo a la información cuantitativa y para hacer estas evaluaciones se pueden y deben emplear dos niveles de información:

- a) Datos de comparación. Hace tiempo que desde las metodologías de procesos de desarrollo se establecen dos grandes tipos de evaluaciones: anterior a las actuaciones, *ex ante*, y la posterior al proyecto o actuación desarrollada, *ex post*. La diferencia entre la primera y la segunda situación es un buen indicador de resultados. Estos datos estadísticos de comparación son habitualmente: no desempleados, PIB/habitante, número de empresas. Estos indicadores no se suelen emplear más que en los programas de desarrollo regionales en los que los efectos derivados de una serie de diferentes actuaciones o proyectos (construir carreteras, invertir en I+D, formación, ayudas al autoempleo, etc.) pueden producir efectos inducidos indirectos o sinérgicos muy importantes en los datos macroeconómicos.
- b) Datos de resultados. Son generalmente del tipo de: nuevas empresas creadas, número de alojamientos/camas que se han logrado ofertar y categoría, puestos de trabajo, nuevos agricultores, agricultores que invierten en turismo rural, etc. Se deben definir en función del contenido específico del proyecto de desarrollo.

Pero además de estos cuantitativos hay otros a nuestro juicio más importantes. Como hemos visto, los procesos de desarrollo se pueden entender como dinámicas evolutivas que implican a todas las dimensiones o aspectos de una comunidad, población y territorio. Las tres grandes dimensiones de esta espiral de desarrollo son: el desarrollo propiamente socioeconómico relativo a la creación y distribución de riqueza, que se puede medir con los anteriores indicadores; el desarrollo socio-cultural relativo a valores, valoración patrimonial e identidad cultural propia, y el desarrollo sociopolítico relativo al camino de la democracia y, en nuestro caso, al establecimiento de foros estables de participación y diálogo social.

Tanto las encuestas, como sobre todo las entrevistas, son fundamentales para medir los intangibles implícitos en este concepto holístico de desarrollo. El desarrollo cultural se debe medir a través de preguntas abiertas en que se requieran cuales son los recursos patrimoniales, su grado de conservación y la valoración e interés que se hace de los mismos. ¿Se conocen?, ¿se aprecian?, ¿se sienten como parte de la identidad además de cómo recurso económico?, ¿con cuáles se sienten más identificados y con cuáles menos? Estas son algunas de las cuestiones que vale la pena rastrear. ¿Se percibe que la identidad une tanto o más de lo que separan los conflictos de intereses inherentes a toda comunidad?

La maduración del proceso de desarrollo político tampoco es fácil de evaluar y aún menos de medir. Hay que tomar el pulso preguntando y dejando hablar sobre cuestiones sobre la fluidez y calidad en el proceso de diálogo social, económico y político. Como ya vimos en otro apartado la situación óptima es aquella en que se sienten equilibradas la capacidad y la sensación de conflicto, con la práctica del consenso y la continuidad de un espíritu de compromiso. ¿Cómo se pueden analizar estas cuestiones cruciales?

Para medir el grado de participación y democratización “extrapartidos e instituciones” se puede rastrear el número de asociaciones y de asociados en relación a la población total. Se deben estimar de un modo intuitivo los niveles de actividad (por ejemplo de uno a tres) de las asociaciones existentes y niveles de relación, interlocución e influencia que sienten (por ejemplo de uno a tres) respecto a los foros de participación institucional como los grupos de desarrollo o acción local o la administración local (consejos asesores) dado que son también buenos indicadores cualitativos.

Un sencillo método de evaluación de un programa de desarrollo local o rural consiste en entrevistar y dejar hablar a algunos líderes de opinión entre los agentes económicos, sociales y públicos. Se puede entrevistar a veinte informantes clave: líderes de opinión, miembros de la junta directiva del grupo de acción local, beneficiarios públicos y privados del programa, presidentes de asociaciones profesionales (hosteleros, agricultores, etc.). El objetivo de estas entrevistas debe ser doble, por un lado conocer el grado de satisfacción y el parecer sobre el proyecto de modo general y, en concreto, sobre alguno que les interese o preocupe en particular; pero también sugerir que se hagan propuestas y se establezcan áreas de mejora de cara al futuro que sienten los entrevistados. Los informantes clave deben representar las diferentes corrientes y sensibilidades dentro de la asociación, y es muy importante asegurarse que sean incluidas organizaciones y personas críticas

con el desarrollo del programa. El muestreo de los informantes se realizará según su sector de actividad, proporcionalmente dentro del equilibrio entre agentes sociales, económicos y administraciones. El perfil del evaluador entrevistador es muy importante. Es preferible que sea alguien de fuera de la comarca o sin relación frecuente con el territorio. Un buen evaluador debe ser también, sin explicitarlo, un buen mediador que procure reaproximar posiciones y facilitar un aumento de la masa implicada, beneficiada y participante en el proceso de desarrollo.

Otro método complementario es realizar encuestas (anónimas) por escrito, que se remiten a diferentes asociaciones, beneficiarios, administraciones, etc. El perfil del evaluador con cuestionario ideal es de algún estudiante o trabajador en prácticas recién llegado, que puede tener una ocasión magnífica de conocer la comarca. Evaluar es efectivamente una ocasión privilegiada para aprender. La sencillez de los cuestionarios es una rara virtud, es preferible un cuestionario menos exhaustivo, pero con las preguntas sencillas y claras.

Como hemos ido viendo la evaluación fundamental no es cuantitativa, sino cualitativa, y no solo debe preguntar e indagar sobre el grado de satisfacción sino añadir también preguntas sobre áreas de mejora para relanzar el proceso y obligar al entrevistado a pensar en positivo y en clave constructiva.

De acuerdo con la diferencia entre un proyecto (tiene un programa, presupuesto y un plazo de ejecución, entre uno y cuatro años) y un proceso (se conduce en un plazo de tiempo largo en el que se confirman cambios profundos de cultura y de enfoque, se puede medir en décadas), los proyectos se evalúan y a ser posible con indicadores objetivos y cuantitativos. Los procesos de desarrollo deben tener un análisis cuantitativo de los resultados logrados, pero sobre todo deben emplear la evaluación para completar el ciclo con una nueva vuelta, abriéndose a nuevos colectivos y sensibilidades y pareceres. La mejor evaluación es sin duda la que se enlaza directamente con la replanificación.

Por ello es recomendable convocar al grupo de acción local, exponerle los resultados y dar la oportunidad a que entre los implicados puedan hacer una autoevaluación a “calzón abierto”. En el caso de las juntas directivas de los grupos se trata de mantener un clima de conflicto comedido y que este se pueda explicitar. El espíritu de funcionamiento de una junta directiva es el *alma mater* del espíritu del proceso de desarrollo, incluso más en muchas comarcas que en las propias instituciones.

Un método sencillo y en general de buen resultado para grupos de trabajo sometidos a rencillas durante el desarrollo de un proyecto es, antes de la siempre necesaria renovación de cargos, que cada miembro piense y escriba dos aspectos positivos y dos aspectos negativos del resto de compañeros de la junta directiva. Con frecuencia resultan violentas la primera vez que se hacen, pero los resultados de estas dinámicas es que siempre contribuyen a distender y mucho la tensión acumulada. Es cierto también que esta terapia de evaluación no resuelve los abundantes problemas interpersonales si los sujetos no tienen disposición a ello, pero durante un tiempo los hace más llevaderos.

## **RESUMEN**

En este capítulo hemos presentado algunos actores tipo de los ámbitos rurales, tanto en función de el tipo de organizaciones (agrarias, empresariales, vecinales, sindicales, etc.) como de los perfiles personales y profesionales que intervienen. Con el objetivo de dinamizar la participación de estos actores y sujetos, se plantean diferentes recetas ya probadas en diferentes comarcas, emanados de los enfoques de la investigación-acción participante.

Estos métodos quieren servir como referentes para diseñar proyectos de participación e intervención puntuales. Pero los proyectos, tanto o más que en resultados, tienen su razón de ser última en trasmutarse en procesos de transformación social. La diferencia entre proyectos y procesos es crucial. El proyecto es una unidad de planificación e intervención, generalmente sujeto a financiación externa y con una duración limitada que se mide en meses o años; el proceso es una unidad de cambio cultural, infraestructural pero también supraestructural, que se mide en décadas o en generaciones y que precisa una plena asunción y un ritmo constante de trabajo y transformación. Un proceso de desarrollo exige múltiples compromisos, amplias y sucesivas adhesiones, fuentes de financiación diversificadas, y la capacidad de ver sucederse a diferentes líderes que confirmen que la comunidad ha asumido el desarrollo local sin personalismos como una cultura participada de transformación. Pocos proyectos llegan a dar lugar a verdaderos procesos de desarrollo local y solo los procesos ofrecen verdaderos resultados.

Se ofrecen así mismo en este capítulo orientaciones sobre la evaluación de proyectos y sobre técnicas de relanzamiento de procesos de desarrollo local.

## **EJERCICIO PRÁCTICO**

El objeto de este ejercicio es aplicar y diseñar, de modo ajustado a cada comarca y/o localidad y condiciones políticas, económicas y sociales, uno o varios de los métodos rápidos de dinamización y acción participantes que se proponen en esta tercera parte del libro.

A partir de los modelos tipo expuestos en este capítulo, ajusta y diseña un programa de trabajo para diagnosticar y/o dinamizar un ámbito o proyecto de trabajo en materia de desarrollo local o rural. Para ello se puede aplicar las conclusiones del diagnóstico de la red de actores y el programa que se realizó en el ejercicio del capítulo I con los siguientes pasos:

1. Elegir uno de los modelos teórico práctico de dinamización expuestos, el más adecuado a las características de vuestra localidad o comarca de trabajo.
2. Adaptarlo y elaborar un breve programa de trabajo (con horario y contenido) de la jornada de coordinación, o alguna acción de investigación-acción o de dinamización-participación definiendo como mínimo objetivos, colectivo destinatario y actividades.



## **UNIDAD 4. ¿CÓMO SE DISEÑAN LOS NUEVOS PAÍSES RURALES?**

A continuación se desarrolla una exposición de contenidos propiamente rurales relacionados con algunas de las nuevas tendencias de dinamización de recursos implícitas en las líneas de máxima innovación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, FEOGA. Esta unidad pretende dar una respuesta concreta al futuro del mundo rural, tanto en las muy diversas comarcas de España y Europa, como de terceros países. El enfoque al planificar, al comercializar, al consumir, al realizar acciones de cooperación al desarrollo; todo influye en una misma tendencia de cambio.

Modelos y experiencias de planificación en desarrollo rural. Bases para una síntesis que integre tradición e innovación rural.

En esta cuarta parte vamos a presentar las condiciones de cambio cultural profundo que se está produciendo. Las comunidades gnósticas del viejo Egipto denominaban eones a los grandes períodos de la historia. Nosotros queremos recuperar precisamente este concepto para resaltar el profundo cambio de fondo, lo que también se conoce como nuevo paradigma, que afecta de un modo mucho más profundo que el cambio de estrategias empresariales o nuevas culturas comerciales y de gestión de iniciativas locales.

En primer lugar es preciso aclarar y entender en profundidad qué se quiere decir al emplear el provocador concepto de países rurales. Posteriormente enfocaremos los

fundamentos de ese cambio cuyas repercusiones exceden con mucho las propias de un proceso de desarrollo, tal y como se entiende desde las ciencias al uso; posteriormente veremos algunas de las principales claves de cambio en el enfoque y la planificación que precisa un programa de desarrollo, para ser efectivamente exponente de los nuevos valores y formas de pensar.

En la segunda parte se expondrán dos líneas de trabajo que trabajen la identidad y las sinergias e interrelación entre actores rurales; los principales recursos del medio rural son de dos grandes tipos: agroalimentario o cultural; si bien hay que procurar el modo de integrarlos, es necesario discriminar que sector de actividad rural (agroalimentaria o etnocultural) se quiere desarrollar fundamentalmente. Ya sea para las comarcas que tengan un importante patrimonio agroalimentario y que puedan articular (lo que denominaremos en un sentido amplio) una cadena agroturística; o para las que tienen recursos ecoculturales, etnográficos, arqueológicos, etc.; propondremos dos métodos para analizar de un modo participado y relanzar los recursos patrimoniales rurales.

Este capítulo avanza algunas reflexiones estratégicas previas al diseño de un programa de desarrollo rural. Una línea de reflexión clave se refiere a las antiguas y a las nuevas relaciones hombre-medio, a la tarea de favorecer un proceso de desarrollo ambientalmente sostenible que a la vez sea profundamente respetuoso con la tradición cultural y con la *agriculta* o la cultura agraria y pecuaria tradicional. Igualmente debe ser un desarrollo capaz de articular a los nuevos actores sociales, a las nuevas empresas, y hacer emerger una nueva cultura económica y social que, compenetrada con la tradición y en el medio natural, plantee unas nuevas reglas de juego y nuevos hábitos de pensar y actuar a favor de determinada comarca o localidad.

La segunda reflexión es relativa al papel de las asociaciones y grupos de desarrollo local, y a la necesidad de deslindar las actuaciones y los métodos de trabajo entre los diferentes organismos o programas que intervienen en materia de desarrollo rural y local en determinada provincia, comarca o localidad. El papel de los grupos de desarrollo como foro de diálogo, planificación y consenso político y social, y lo que significa su método de trabajo, es una de las claves mismas del proceso: tanto o más que los propios resultados cuantitativos. En la calidad de la interlocución y funcionamiento de estos foros, radica una de las claves de la transformación de los hábitos y valores y la búsqueda de un nuevo equilibrio en un nuevo ecosistema.

La tercera se va a referir a un análisis de las metodologías para hacer desarrollo rural, una necesidad imperiosa a la luz de los resultados de las experiencias de los proyectos de desarrollo rural. El deslinde de actuaciones y la complementariedad explícita entre diferentes marcos de programación rural y local lo puede ser en dos sentidos. Por una parte en lo relativo a actuaciones –los unos ayudamos a las casas rurales y los otros no–, sino también y fundamentalmente por los métodos. ¿Qué renovación metodológica se pueden plantear los grupos de desarrollo rural y local?

A partir de estas reflexiones estratégicas, que son en gran medida parte de las principales conclusiones de la última década de proyectos de desarrollo rural, se pueden entender buena parte de los objetivos de fondo que debe tener un buen programa de desarrollo rural.

¿Qué son los nuevos países rurales?

En un sentido amplio, un país es un territorio donde se da un paisaje y un paisanaje propio; el paisaje lo hacen las formas naturales en diálogo con la cultura; el paisanaje lo forman las personas, su forma de ser y vivir. Así un país es un espacio con una cultura y una identidad propias, una realidad compleja que es fruto de la historia y de las emociones y a su vez que genera emoción y genera historia. Cultura e identidad son las claves de un país. Todo país es siempre una suma de identidades: de identidades personales, familiares, locales, de cuadrillas de amigos, de regiones, de culturas diferentes.

Esta tercera parte quiere ser una apuesta por los países que valoran lo que son y buscan una nueva forma de seguir siendo lo que siempre han sido, mantenerse pero cambiando, continuar pero mejorar. El concepto de país se emplea por lo tanto en un sentido poco usual en castellano, pero que es necesario reivindicar. El francés, que es sin duda la más centralista de todas las lenguas occidentales, emplea precisamente el término “país” para referirse a las comarcas. Es en este sentido en el que lo aplicamos. ¿Cómo se están diseñando y que retos tienen planteados los nuevos países rurales que estamos construyendo, con más o menos consciencia, mediante lo que llamamos los programas de desarrollo rural? ¿A dónde nos puede llevar este viaje?

# 1. BASES DE UNA NUEVA GENERACIÓN EN PLANIFICACIÓN Y DISEÑO DE PROCESOS DE DESARROLLO RURAL

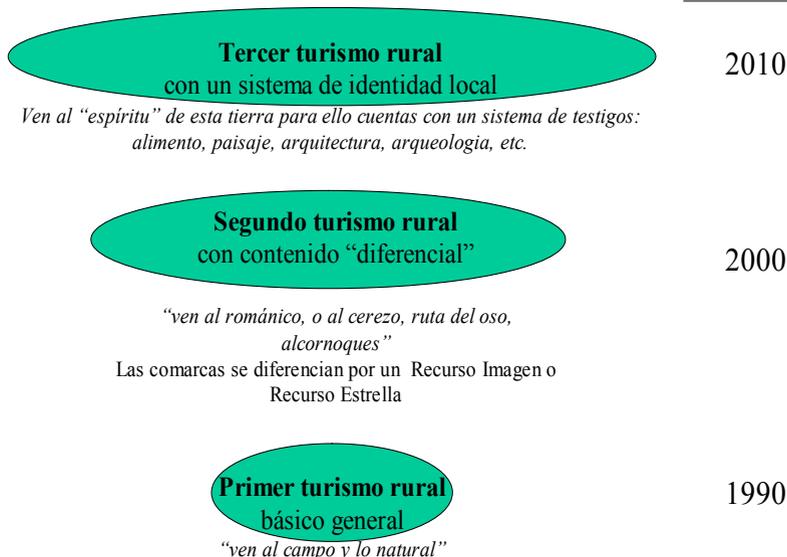
## 1.1. BASES DE UN NUEVO EÓN DE SOSTENIBILIDAD ECOCULTURAL EN EL MEDIO RURAL

La anterior generación se caracterizaba por la industrialización, el éxodo rural y la intensificación agraria. Varias características diferencian esta nueva generación y forma de pensar, ser y actuar. Una de las fundamentales es relativa al paradigma de desarrollo socioeconómico, que en esta nueva generación se fundamenta en la idea de aprovechar y valorizar los recursos propios, sean culturales, pequeñas economías, o humanos. Es el planteamiento de lo que se conoce como procesos de desarrollo endógeno y en los que se prima la suma de pequeñas y variadas intervenciones e iniciativas, frente a las grandes soluciones sectoriales.

### ***LA EVOLUCIÓN DE LOS CONTENIDOS ECOCULTURALES:***

**De lo rural a lo diferencial, y a lo integrado  
... donde emerge el “espíritu de lugar”**

Por décadas



Existen de un modo disperso diferentes iniciativas que han inaugurado tímidamente un nuevo orden de valores sociales, y en particular en lo relativo al concepto y al uso cultural y económico del territorio y de los montes. Estas nuevas iniciativas, a diferencia de las grandes actuaciones públicas de la generación anterior, se caracterizan por ser generalmente pequeñas y locales, y de titularidad que puede ser pública, privada o mixta. Otra de las diferencias básicas de paradigma es que estas nuevas actuaciones valorizan desde el punto de vista de imagen y/o de contenido, la estética y la producción tradicional y/o natural. De un modo semejante a como la ingeniería era el estilo de pensamiento hegemónico en el eón o generación anterior, ahora son las tradiciones, la etnografía o lo natural, los que se convierten en recursos de una nueva economía de productos y servicios rurales, vinculada a nuevos valores y demandas sociales.

Unos nuevos aprovechamientos y usos ecoculturales dependen en gran medida de que exista el clima social favorable y sobre todo, una suficiente madurez de la población implicada respecto a la puesta en valor y los nuevos modelos de gestión que estos requieren.

Esta nueva e incipiente generación, que denominaremos “de la sostenibilidad ecocultural”, se caracteriza por dos condiciones complementarias que se *retro-alimentan*. Por un lado una cuestión de enfoque, por otro lado de contenido. En lo relativo al enfoque son fundamentales varias ideas. Por un lado la refeminización de la actividad rural, con una tendencia más polivalente y con una crucial atención al trato con el cliente de los productos o visitante usuario de los servicios. Por otro lado las condiciones de relación entre los propios actores locales, más relacional.

Desde el punto de vista del contenido de las nuevas actividades económicas, hay medidas tipo como son la agricultura ecológica o integrada, el pequeño turismo rural, las empresas de servicios de proximidad, ganaderías extensivas con transformación de producciones y servicios turísticos, actividades deportivas y de ocio, productos agrarios artesanales, etc. A la luz de las experiencias e iniciativas relacionadas con estas pequeñas actuaciones locales y diversas, no cabe duda de que la capacidad de buscar sinergias y articular adecuadamente una amplia y diversificada oferta es escasa. Estas iniciativas surgen de modo tan continuo como inconexo. En la práctica se trata de un modelo o paradigma, todavía en gestación y complejo, y que se debate entre sus propias contradicciones y tensiones teóricas (la dificultad para asimilar a fondo el paradigma sistémico) y prácticas (la comercialización de los productos y servicios), y que se enfrenta a una alta e inusual complejidad estratégica y reorganizativa (con capacidad ejecutiva, pero participa-

da; con capacidad de competir, pero tradicional). También es importante la fuerte resistencia que se plantea desde los colectivos más reaccionarios (con frecuencia incluso “progresistas”) y que presentan mayor aversión al riesgo que comportan las innovaciones, y a los cambios en los valores políticos y sociales.

El problema de esta transición objetiva de eón, es que se encuentra en pleno proceso; no ha concluido definitivamente el cambio y eso hace difícil hacerse plenamente consciente de ella. Es evidente que han evolucionado mucho los planteamientos de los profesionales de la planificación y de los servicios y gestores públicos de lo rural, y han variado sensiblemente su actitud respecto a los valores ambientales o naturales, –especies y espacios protegidos, etc.–, y los culturales, –interés etnográfico y patrimonial rural–, pero todavía presentan una fuerte resistencia cultural al pleno desarrollo de las pautas de valores y hábitos de vida, que comportará la sostenibilidad de base ecocultural, y que entre otras cosas requiere un nuevo enfoque del ecosistema de servicios, empresas y nuevos empleos.

Es curioso que en gran medida se confirme una alianza entre los precursores del nuevo modelo de sostenibilidad ecocultural que pretendemos contribuir a fundamentar, y los herederos del modelo de predominio agroganadero tradicional o preindustrial. Esta alianza, lejos de ser meramente conservadora o conservacionista se plantea y fundamenta sobre criterios de sostenibilidad ambiental y de viabilidad económica que permitan optimizar simultáneamente el patrimonio natural, cultural y económico y lo hagan sobre una base de máxima diversidad posible de soluciones; diversidad en servicios y productos, en formas de titularidad y en modo de gestión.

El enfoque sistémico ecocultural que defendemos aconseja un adecuado equilibrio de diferentes aprovechamientos pero sobre el principio o base de prioridad ecocultural. Lo interesante de este modelo de diversidad ecocultural es que nos va a permitir simultáneamente y, gracias a la reorientación de la demanda urbana hacia la valorización de lo plenamente rural, obtener rendimientos económicos altos en aquellas zonas que han quedado fuera de la toma de posiciones y de los destinos de uso, que se realizaron bajo la generación o eón anterior propiamente industrial y moderna.

En el anterior eón, las actuaciones (obras civiles, inversiones en regadíos, inversiones industriales públicas) eran específicamente sectoriales y técnicas. Pero en esta nueva década, las decisiones deben ser subsidiariamente locales, integradoras y participadas, y sobre fundamentos de desarrollo endógeno y de carácter ecocultural y agroganade-

ro. Estas y no otras son las bases fundamentales de los modelos de desarrollo rural sostenible. Esto significa que muchas actuaciones, por ejemplo las forestales y *forestadoras*, deberían someterse a un principio de subsidiariedad, de modo tal que tendrán sentido solo si son claramente viables y si no se presentan otras alternativas de mayor fundamento ecocultural y mayor peso de iniciativa endógena, ya sea pública, local, privada o mixta.

## 1.2. LA NECESARIA COMPLEMENTARIEDAD CON OTROS PROGRAMAS Y POLÍTICAS: DESLINDAR PARA COORDINAR

Uno de los principales temas de reflexión que se han derivado del desarrollo de la evaluación y de la planificación de los programas de desarrollo rural es la necesidad de definir con claridad un espacio de actuación propio para los grupos que hacen desarrollo rural. En todas las comarcas existe una amplia relación de programas, planes y servicios en materia de desarrollo rural, medio ambiente, turismo rural y otros temas relacionados de una u otra manera con este campo de actuación. Estas son fundamentalmente las medidas de los planes de desarrollo rural regional gestionados directamente por las comunidades autónomas, las propias políticas y servicios de diputaciones y cabildos, parques nacionales y otros espacios naturales protegidos, programas y actuaciones en materia del FSE y recursos humanos, formación y empleo de diferentes organizaciones empresariales, sindicales, ONG, etc.

Este deslinde de nichos de actuación, adecuadamente explicitado y definido con el resto de actores de procesos y programas de desarrollo, debe contribuir a dar a conocer mejor las diferentes tareas, objetivos, funciones y competencias de cada actor y programa, y con ello sentar las bases de una mejor coordinación de las diferentes actuaciones a favor del desarrollo. En relación con la primera de las reflexiones, este mejor conocimiento entre actores puede contribuir a articular mejor el sub(eco)sistema rural de nuevas especies, relaciones y formas de estabilidad, en las que se fundamentará el nuevo modelo de (eco)desarrollo.

Este deslinde de nichos de actuación en materia de líneas de ayudas y del perfil preferente de los destinatarios de los diferentes programas es fundamental, pero podría y convendría que si cabe, fuera mayor.

Lo fundamental es la búsqueda de complementariedades entre los proyectos de desarrollo rural de base local y otras políticas sectoriales. El enfoque de promoción de los recursos, tanto agrarios como alimentarios o ambientales o turísticos,

debe ser eminentemente integrador, y no tanto, como viene siendo habitual, sectorial dependiente de determinada política de consejería. Uno de los papeles fundamentales de las iniciativas de desarrollo rural es el hecho de servir de nexo entre las políticas propiamente agrarias o de conservacionismo ambiental o de promoción del turismo, que son de base regional o autonómica, integrándolas, potenciándolas y sacando todo su potencial sinérgico en las diferentes comarcas o países rurales. Frente a los enfoques sectoriales, las iniciativas de desarrollo local tienen el papel de integradoras y refundidoras de esas políticas sectoriales del tradicional enfoque autonómico.

Dentro de las funciones y competencias que tienen asignados los grupos de desarrollo rural, los nuevos programas de cooperación interterritorial pueden permitir hacer frente de abajo-arriba, desde varios grupos y comarcas contiguas, a todos aquellos aspectos innovadores, demostrativos y experimentales que no tengan cabida en las respectivas políticas sectoriales que se desarrollan en las comunidades autónomas. En los casos en que existen medidas agroambientales, de promoción del turismo, de recuperación de yacimientos; estas medidas no se realizarían desde el marco del programa de desarrollo rural. La flexibilidad y la capacidad de integrar y participar los procesos de desarrollo de diferentes recursos es el nicho de estos procesos de desarrollo rural.

En esto, a los grupos de desarrollo, y a los verdaderos planes de desarrollo rural, les ocurre como tradicionalmente a la mujer en el medio rural; son fundamentales y nunca reconocidos. El paralelismo entre el reto de igualdad y de género y el reto del desarrollo rural desde los grupos y procesos de participación es muy significativo; ambos forman parte de los valores de una nueva forma de pensar y de ser en sociedad.

## **2. BASES DE UNA PLANIFICACIÓN AGROTURÍSTICA DIVERSIFICADA E INTEGRADA**

### **2.1. DEFINICIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL DISEÑO DE CADENAS AGROTURÍSTICAS**

Entendemos y proponemos definir con el término cadena agroturística a la integración de diferentes servicios y productos rurales actuales o potenciales de deter-

minado territorio. Para ello es preciso dinamizarlos y encadenarlos o concatenarlos en un mismo plan interno de desarrollo aprovechando el efecto sinérgico de imagen rural que se puede producir entre ellos. El trabajo consiste en buscar puntos de unión fuertes y engazarlos como si de un tren se tratara y poner a la cabeza un recurso-locomotora potente, capaz de sumar interés en la comarca, y de captar el interés fuera de esta, entre los potenciales consumidores de los productos y servicios.

Esta integración se puede hacer de un modo genérico, ofreciendo todas las agriculturas y productos agropecuarios, todas las artesanías, y todos los servicios turísticos de determinada comarca o localidad, y vendiendo la propia *ruralidad*; pero este tipo de estrategias no diferenciadas llevan a competir en el mercado del turismo rural sin una identidad diferencial. Por ello entendemos que una verdadera concatenación agroturística se construye sobre la base de algún producto o producción agroartesanal específica y diferencial con una línea temática preferente. Esta es la filosofía implícita en la última estrategia de LEADER+ 2000-2006.

El método de concatenado plantea elegir un producto agroalimentario o cultural. Un recurso-locomotora cuya historia comience en un determinado tipo de paisaje agrario (conservación y valorización ambiental y paisajística) o en la etnografía tradicional (conservación y valorización del patrimonio etnográfico y antropológico) de la comarca. La oferta de este producto concatenado que debe diseñar el plan de desarrollo, se inicia con servicios educativos o de visita e interpretación en la propia explotación en determinado paisaje agrario y la interpretación de la forma de aprovechamiento tradicional; se puede continuar con un servicio de interpretación ecocultural turística y educativa en la forma de transformación artesanal, microindustrial o con denominaciones específicas; y finalmente se relaciona con la oferta de alojamientos y restauración turística.

Para ello es precisa una definición sobre la base de algún producto propio, diferencial y tradicional que permite subrayar la identidad y la imagen del destino. Es preciso convertir este producto sobre el que se va a diseñar la concatenación en el hilo conductor y argumental de la identidad natural, cultural y antropológica de ese territorio.

Este producto concatenado o nexo de unión de los diferentes actores de una cadena agroturística se logra a través de la definición de un producto estrella al que el turista pueda seguir durante su estancia: *desde el campo hasta la mesa, o hasta el alojamiento rural*. Y esto se logra, no solo a través de un museo o centro de inter-

pretación monográfico, sino a través de poder visitar y conocer diferentes actores, iniciativas, empresas y lugares relacionados con la historia natural y cultural de ese producto.

La cadena agroturística, construida a partir de un producto enlace o estrella, es la que, en gran medida, servirá de imagen o escaparate de la comarca o territorio rural. En un momento en que hay una amplia oferta de destinos rurales y en el que todo el mundo vende algo tan genérico y tan habitual como la *ruralidad*, es la especialización temática o de contenidos (que a su vez estén profundamente integrados en la cultura y el conjunto de sectores productivos y de servicios), lo que permite diseñar un producto turístico diferenciado y bien definido.

Estas cadenas agroturísticas ya se han generado en algunas comarcas rurales, pero en general esta integración de sectores y empresas (al hacerse de un modo espontáneo, sin coordinación ni planificación interna entre los diferentes actores), da lugar a una cadena manifiestamente infrautilizada en sus posibilidades de generar imagen, riqueza y empleo. Sirva como un ejemplo positivo o de referencia, si bien mejorable, las cerezas del valle del Jerte. Los cerezos son en sí mismos, como cultivo, y especialmente durante la floración, un contenido o recurso de alto interés turístico, así como la transformación *in situ* de las cerezas bajo la forma de licor de cerezas o confituras y mermeladas; y en tercer lugar la posibilidad de ofrecerlo como fruta de postre o como ingrediente diferencial de la oferta culinaria (carnes, caza, salsas, etc.), o como obsequio o detalle en un alojamiento de gama alta, o como *souvenir* para llevar. En este caso la cereza es el enlace entre diferentes iniciativas empresariales; es motivo de cooperación y coordinación entre diferentes actores locales; y es así mismo parte esencial de la identidad de los propios vecinos del valle, y el principal ingrediente de la imagen que se tiene del valle del Jerte en el resto de España.

En la mayoría de los casos estas cadenas potenciales pueden y deben arrancar desde el propio ecosistema natural, y buscar, explicar y enlazar con las raíces milenarias. El final de la cadena, el producto agroalimentario, debe poder incorporarse en el propio domicilio y consumo doméstico del turista, días después de haber concluido la visita.

Ejemplo: Bases de planificación para el diseño de un proyecto de cadena agroturística fundamentado en el queso.

Vamos a exponer a continuación un ejemplo de diseño básico de una cadena agroturística que se quiera fundamentar en la producción artesanal de quesos (sector secundario de transformaciones), como producto *concatenador* entre el paisaje agrario y los agrosistemas pastorales y ganaderos (sector primario) y la economía del turismo y los servicios rurales (sector terciario). Este diagnóstico se enmarcó en un proceso de identificación de un proyecto de cooperación transregional en el marco de LEADER+, entre siete comarcas LEADER y PRODER limítrofes de Extremadura y Castilla-La Mancha que se identificó en el año 2001 y que se está desarrollando en una primera fase entre los años 2004 y 2006.

La misión.

Favorecer la integración ganadera, quesera y turística, en la forma de una cadena propia y diferencial de servicios agroturísticos en la oferta de los grupos que integran el programa de cooperación.

### ***El reto de construir una CADENA AGROTURISTICA***

#### ***¿ Que es una cadena agroturística ?***

La integración coordinada del patrimonio agro-cultural como recurso para los diferentes sectores de actividad económica, confiriendo con ello al territorio y sus productos una imagen coherente de calidad agroambiental.

Esto supone el fomento de la diversificación de ingresos y actividades desde la componente ambiental y cultural de la agricultura, la valorización de materias primas y la finalmente la oferta turística.

Destinatarios o beneficiarios últimos y los objetivos clave del programa.

El proyecto implica a los siguientes actores tipo con los siguientes posibles contenidos de trabajo.

a) Ganaderos y explotaciones de ovino y caprino.

Se trata de un colectivo fundamental, tanto por el hecho de no haber logrado todavía implicarles activamente en las iniciativas de desarrollo rural, como por el hecho de ser la base del ecosistema o cadena agroturística. La implicación de este colectivo es básica para lograr potenciar al máximo los recursos ecoculturales de estas comarcas, que en gran medida, están vinculados al paisaje natural y agroganadero.

Objetivo para el sector primario.

Lograr una mayor participación de los ganaderos en los programas e iniciativas de desarrollo rural, introduciendo especialmente una dinámica de diversificación de rentas con oferta de alojamientos o actividades complementarias, valorizando el patrimonio etnográfico y vinculado a la cultura ganadera y pastoril tradicional.

b) Productores de quesos.

Significan a los actores del sector secundario, a aquellos actores de la cadena y del ecosistema agroturístico que transforman la materia prima láctea que producen los ganaderos. Hasta el momento se ha conseguido de un modo desigual llegar a estos pequeños productores artesanos desde los proyectos de desarrollo rural. A lo largo de los pasados años de ejecución de LEADER II y PRODER, la participación de los queseros ha sido muy desigual de unas comarcas a otras.

Objetivo para el sector secundario.

Lograr una mayor y mejor producción de quesos artesanos, asegurando la conservación y producción de los tipos de queso menos aprovechados, conocidos o fabricados, e implicar a las queserías en la creación de una oferta de actividades complementarias de contenido alimentario, ganadero y cultural, así como mejorar la comercialización local a través de las empresas de turismo rural.

c) Empresas de turismo rural.

Los alojamientos rurales pueden introducir un elemento diferencial en su oferta, ofreciendo tablas de quesos y actividades complementarias relacionadas con la cultura ganadera y quesera propia y característica en diferentes comarcas.

Objetivo sector terciario.

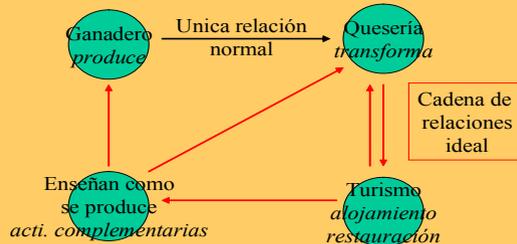
Lograr la inclusión de los productos y servicios ganaderos, y sobre todo los quesos y las ganaderías extensivas de mayor valor ambiental, como recurso culinario, cultural y agroambiental diferencial, aumentando la oferta y variedad de las actividades complementarias, y consolidando la imagen y la identidad de un territorio de alto contenido e interés agroturístico.



## EL RETO DE *CONCATENAR LA CADENA AGROTURISTICA*

Los eslabones de la *cadena agroturística local o comarcal* son actualmente servicios sin relación, planificación ni coordinación entre sí.

El reto es *concatenarlos*, y para ello se pretende explorar las sinergias, fomentando una adecuada relación, conocimiento, coordinación y planificación entre ellos.



## 2.2. UN INDICADOR DE DIVERSIFICACIÓN AGROTURÍSTICA O DIVERSIFICACIÓN ECOINTEGRADA

Entendemos y proponemos definir con el término diversificación agroturística a la relación y proporción de actividades productivas, específicas y previamente definidas temáticamente por su potencial contenido agroturístico, que se identifican en una comarca. Entendiendo por estas actividades las producciones primarias tradicionales de posible interés turístico, a las transformaciones de tipo tradicional y de potencial interés turístico cultural, y a los servicios propiamente turísticos que existen en una misma comarca. Este concepto se acuña con la idea de convertirse en un indicador vicario de diversificación. Para valorar cuantitativamente esta diversificación agroturística, es preciso definir previamente tres índices, uno para cada uno de los sectores, primario o productor de materias primas, secundario o de transformación, y terciario o de servicios. Gracias a estos índices, que será preciso revisar y mejorar en el transcurso del programa, se puede diagnosticar y evaluar los resultados de las acciones que persiguen la diversificación de las rentas rurales, manteniendo una estructura productiva, paisajística y cultural en la que se confirme una integración coherente y sinérgica entre los tres sectores.

- Índice primario o I.1. Número de explotaciones agropecuarias específicas (en nuestro caso solo las de ovino y caprino) por cada cien habitantes. Este valor secundario se obtiene dividiendo el número de explotaciones por la población y multiplicado por cien.

Se emplea el número de explotaciones, y no el número total de cabezas de ganado, ya que en este valor prima el hecho de que se mantengan explotaciones aunque sea como renta complementaria, y además se contribuya a mantener la cultura y la economía ganadera.

- Índice secundario o I.2. Número de empresas de transformación agroalimentaria específicas (en nuestro caso queserías) por cada diez mil habitantes. Este valor secundario se obtiene dividiendo el número de queserías entre la población de la comarca y multiplicado por diez mil.

Para el número de queserías se emplea: el de las queserías dadas de alta o en curso, al que se añade la mitad de las queserías informales detectadas. Aunque las queserías informales o caseras son con frecuencia difíciles de computar con técnicas de investigación estadísticas. Los actores locales suelen saber cuáles son, y por otra parte las informales permiten introducir la posibilidad de conocer y conservar viejas prácticas domésticas de interés patrimonial y antropológico, al tiempo que algunas de estas queserías informales o sumergidas se pueden considerar objetivo para “sacar a flote” con lo que ello puede reportar desde el punto de vista higiénico sanitario y de reducción de la economía sumergida.

- Índice terciario o I.3. Número de empresas de servicios turísticos (incluyendo alojamiento, restauración y complementarias) por cada mil habitantes. Este valor secundario se obtiene dividiendo el número de empresas o servicios por la población y multiplicado por mil.

A la suma de los tres índices le denominamos Indicador de Capacidad Agroturística, ICA, ya que está delatando la importancia que tienen las actividades que el programa pretende concatenar respecto a la población total. Las comarcas que tienen un alto indicador muestran una mayor potencialidad, tanto para concatenar productos y servicios, como para obtener valor añadido con el desarrollo del proyecto, porque habrá muchos potenciales beneficiarios del programa agroturístico respecto a otras comarcas con valores del ICA más bajos.

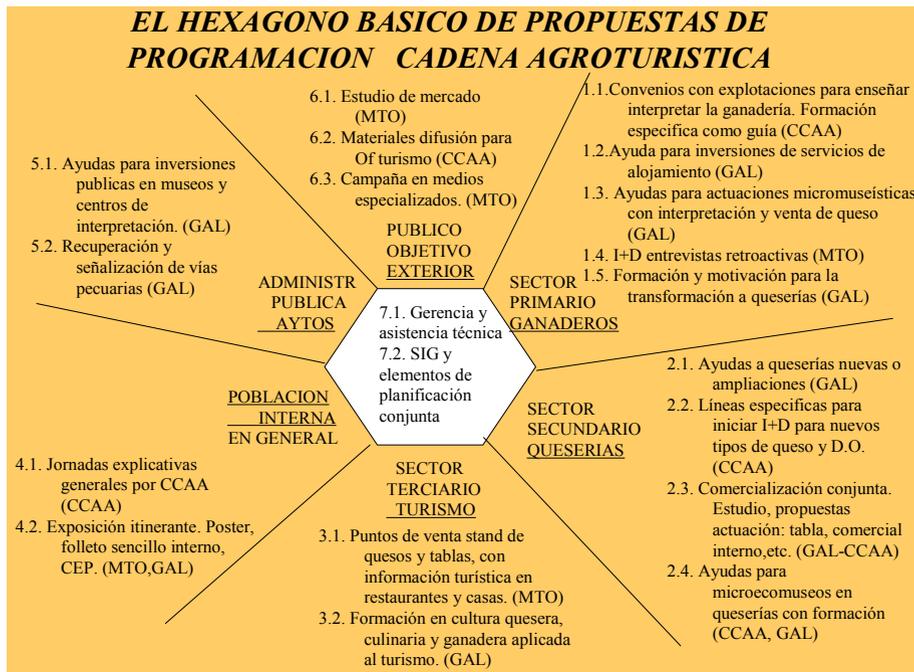
A continuación, se expone el cuadro resumen de haber aplicado este indicador a las diversas comarcas LEADER y PRODER de Castilla-La Mancha y de Extremadura, que participaron en la identificación del proyecto CarpeQuaniA de cooperación transregional de LEADER+ sobre el fomento del agroturismo.

*Indicador de diversificación o tendencia agroturística.*

	Índice primario o I.1. N° explotaciones agropecuarias específicas/hab. x 100	Índice secundario o I.2. N° transformación agropecuaria específica/hab. x 10.000	Índice terciario o I.3. N° empresas turismo/hab. x 1000	Indicador de capacidad agroturística ICA = I.1. + I.2. + I.3.
Montes Norte (Ciudad Real)	0,95	0,95	0,98	2,97
Ibores y Villuercas	6,24	4,59	5,04	15,87
La Serena	2,43	2,98	0,29	5,70
La Vera	2,06	1,75	3,85	7,66
Montes Sur (Ciudad Real)	2,59	1,29	0,58	4,46
La Siberia	2,01	0,70	1,30	4,01

Lo que indican los valores del ICA es un dato relativo que se puede remitir en porcentajes comparando entre los propios casos analizados (comarcas o municipios). En este cuadro se ve que los valores mayores se refieren a comarcas en las que es importante y está equilibrado el peso económico de las actividades de producción primaria, transformación y actividades turísticas.

Sobre esta base de diagnóstico, se resumen a continuación algunas de las líneas estratégicas de trabajo que se propuso llevar en este proyecto, para concatenar efectivamente a los tres sectores y perfiles de actores en una cadena agroturística.



### 3. BASES PARA UNA PLANIFICACIÓN FUNDAMENTADA EN LA CULTURA RURAL

En este apartado, una vez visto un modo de enfocar el encadenamiento de la actividad agroalimentaria y la turística, se van a ofrecer dos métodos prácticos y contrastados de diagnóstico y planificación de actuaciones en materia de conservación y valorización de la identidad y el patrimonio rural sin una específica base agroalimentaria.

#### 3.1. LA DINÁMICA DE LA RUEDA DE LA CULTURA

El método plantea convocar una jornada o seminario en determinada comarca; se recomienda que el seminario trate específicamente sobre el tema de la valorización del patrimonio cultural, y se organiza en el mismo una serie de interven-

ciones de actores locales o expertos con conocimientos o actividades ya realizadas o que se estén desarrollando en esta materia, en la localidad o comarca.

En la parte de trabajo en la que se realiza la dinámica de la rueda de la cultura, se realiza una ponencia marco, para explicar los principales conceptos sobre los que se va a trabajar y un mínimo marco teórico previo.

El trabajo se organiza en grupos que cuenten con un número entre cinco y ocho personas cada uno de ellos. El perfil de los participantes puede ser de residentes y vecinos especialistas o con inquietudes en materia de patrimonio y desarrollo rural, arqueólogos, miembros de juntas directivas de diferentes asociaciones culturales, técnicos de desarrollo de la comarca y responsables municipales entre otros. El proceso de trabajo de los grupos se inicia definiendo una serie de ámbitos patrimoniales dispuestos en, lo que se ha dado en denominar, la rueda de recursos. Esta rueda de diagnóstico está integrada por los siguientes siete ámbitos patrimoniales fundamentales:

1. Cultura ancestral y patrimonio arqueológico.
2. Cultura agraria y agroalimentaria.
3. Ecocultura y recursos ambientales.
4. Cultura popular y etnografía.
5. Cultura histórico-artística.
6. Cultura culta y creatividad.
7. Cultura espiritual.

## ¿ COMO RELACIONAR, INTEGRAR Y AGRUPAR RECURSOS?



Para cada uno de estos ámbitos patrimoniales y sobre el esquema explicativo adjunto, los grupos rastrean y contrastan lo que se consideran los principales recursos disponibles, priorizando aquellos más significativos. Este método de trabajo se fundamenta en el cruce de opiniones dentro de los diferentes grupos, y entre estos entre sí. Este proceso de participación que atiende al sentir de los propios participantes que tienen el perfil de expertos locales, permite identificar sobre una amplia base de consenso los principales recursos culturales y contenidos de identidad de la comunidad.

Dada la orientación metodológica fundamentalmente participativa, este tipo de dinámicas no pretende llegar a recopilar toda la relación de recursos disponibles en una comarca, pero sí ordenar las preferencias e importancia concedida por los principales actores del territorio a ese respecto; así como conducir a una reflexión sobre la identidad y otros aspectos teóricos o aplicados a partir de esos recursos identificados.

Una vez confeccionada y discutida la relación de los recursos, que los participantes sienten como más significativos, se sugiere a los grupos de trabajo que evalúen

cada uno de los recursos o ámbitos patrimoniales para cada uno de los siguientes tres criterios.

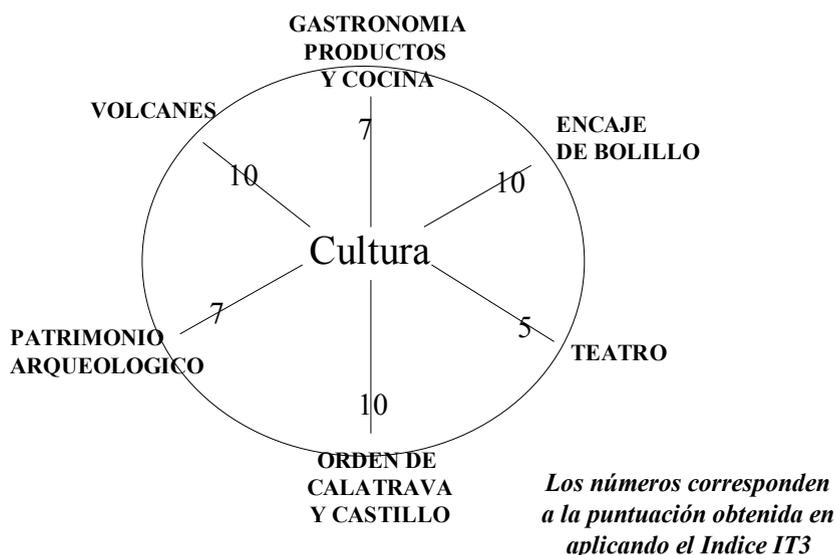
- a) **Carácter compartido.** El objetivo es analizar y valorar cuantitativamente en que medida este recurso lo comparten todos los municipios de la comarca. La valoración propuesta era entre uno (escasa) o tres (alta) en función de si ese recurso se encontraba en pocos municipios (uno) o en todos (tres) los de la comarca.
- b) **Carácter diferencial.** Este carácter pretende servir para analizar en primer lugar, y valorar posteriormente, si determinado recurso se encuentra especialmente presente en la comarca respecto a otras zonas. Es decir, en que medida nos diferencia de otros territorios. También se valora de uno a tres.
- c) **Capacidad de atracción.** Este indicador pretende estimar la capacidad relativa de cada recurso, de resultar atractivo e interesante a los visitantes y considera las posibilidades de generar y mantener visitantes tras una inversión mínima inicial de valorización-interpretación.

En el siguiente cuadro se ofrecen los resultados de la valoración cualitativa que se llevó a cabo en un seminario sobre valorización del patrimonio cultural celebrado en diciembre del año 2000, en el inicio del proyecto PRODOR de la comarca de Campo de Calatrava en Ciudad Real. Cada uno de los grupos estableció el recurso que consideraba principal para cada ámbito y procedió a valorar de acuerdo a los criterios arriba presentados. Alguno de los grupos puede decidir valorar el propio ámbito, en lugar de hacerlo sobre un recurso concreto. Es preferible que se evalúen los recursos, y es importante resaltar en que ámbitos o recursos coinciden varios grupos de trabajo. Por eso en algunos casos se valoran uno, dos o tres recursos en función de la coincidencia. Estos son los resultados de aplicar este indicador participado de valor de identidad e imagen.

Ámbito y recursos	Carácter compartido ¿Tienen este recurso todos los municipios de la comarca?	Carácter diferencial ¿Tienen este recurso otras comarcas a modo de análisis de competencia?	Capacidad atracción estimada ¿Tiene este recurso capacidad para atraer turistas de uno u otro tipo?	Total índice IT3 = (CC + CD + CA) x 9/10 Los valores de IT3 se ofrecen en una escala de 1 a 10.
Patrimonio arqueológico	1	3	2	5
Calatrava la Vieja	1	3	3	6
Calatrava la Nueva	3	3	3	10
Bronce y Oreto	3	3	2	7
Agroalimentario	3	1	1	5
Berenjena	2	3	1	5
Vid y olivo	3	1	1	5
Gastronomía	3	2	3	7
Recursos ecoambientales	3	3	3	10
Volcanes	3	3	3	10
Etnografía	3	1	2	5
Carnaval	3	2	3	7
Cestería (esparto, enea)	3	2	1	5
Encaje	3	3	3	10
Histórico artístico	3	3	1	6
Orden de Calatrava	3	3	3	10
Arqueología religiosa	2	1	2	5
Creación, arte	1	2	3	5
Teatro	1	2	2	5
Cultura espiritual	3	1	3	6
Romerías	3	1	2	5
Culto mariano	3	1	1	5

A continuación se expone la rueda o gráfico que resulta de las puntuaciones obtenidas en los diferentes grupos de trabajo participado, y que actúa a modo de mapa participado de recursos y de la propia identidad sentida por la comunidad respecto a su patrimonio. Esta rueda resumen de cada comarca, puede permitir enfocar las actuaciones prioritarias en materia de consolidación, formación, dinamización o interpretación de los recursos, creación de museo, etc.

### **LA RUEDA DE LA CULTURA Y LA IDENTIDAD DEL CAMPO DE CALATRAVA**



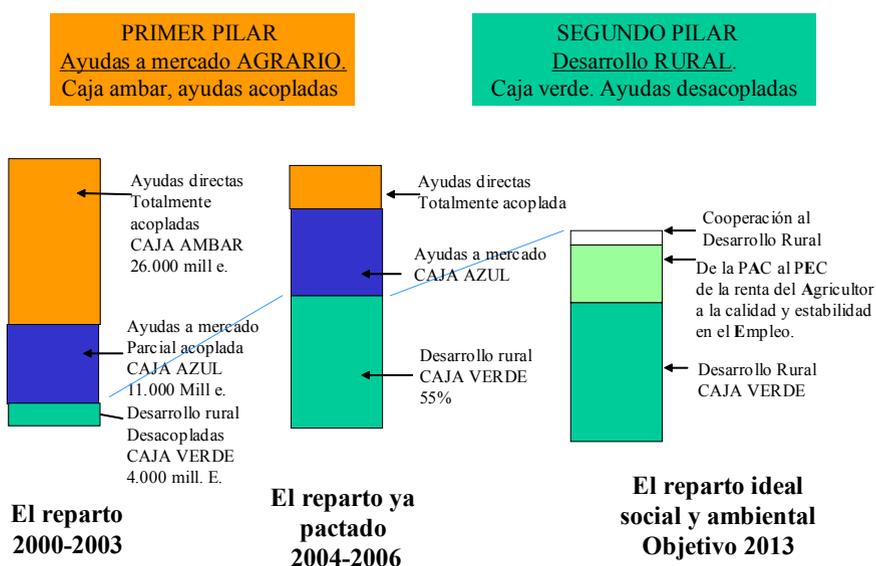
## **4. PANORAMA DE RETOS Y PAISAJES DEL NUEVO MUNDO AGRARIO Y RURAL**

Nos encontramos por varios motivos en un momento de incertidumbre en lo relativo al modelo de sociedad y actividad rural. Por un lado la tradicional actividad primaria vinculada a la producción de materias primas, ha dejado de ser un asunto rural para convertirse en una industria agraria.

Por otra parte existe una creciente presión en el marco de la Organización Mundial de Comercio y los países del sur para dejar de proteger las producciones y no

subvencionar a los agricultores de los países del norte. Las ayudas a la agricultura se encuentran en un momento de especial incertidumbre, porque además de estas amenazas externas hay que añadir la demanda de redefinir las aportaciones netas de los estados al Fondo de Garantía Agrícola, así como la necesidad de que estas ayudas, se desacoplen de la producción agraria y se orienten a los beneficiarios en función del perfil más o menos rural que estos tengan.

### ***POLITICA AGRICOLA COMUN en la Unión Europea***



Hace décadas que se está fraguando un cambio lento pero firme y constante en el tipo de ayudas al mundo agrario y rural, y sigue su curso tan incierto como necesario. Es preciso realizar prospectivas, previsiones de futuro, y reflexiones estratégicas sobre el modo en que estas ayudas puedan ser más efectivas. Y esta reflexión debe realizarse del modo más participado posible con los diferentes actores de esta sociedad.

Hace más de una década que se ha asumido en el discurso político rural la idea de la complementariedad entre el mundo urbano y el rural. Esa reflexión es indiscutible, pero se pueden alegar dos objeciones; con frecuencia se ha empleado por parte de las organizaciones de agricultores como un modo de asegurar el manteni-

miento de las ayudas a la agricultura; y por otra parte es un discurso genérico incapaz de definir que tipo de relaciones se establecerán entre estos dos mundos, y el modo en que se deben ofertar y articular los servicios sociales o los mercados de productos y servicios.

Las actividades típicamente agrarias y rurales permiten religar, volver a unir, al ser humano de la moderna sociedad del conocimiento que reside en la ciudad con el campo y lo rural del que todos provenimos, y en él que todos sueñan descansar de los agravios de la competencia, la tensión y la insatisfacción del mundo urbano. La imagen y la idea de calidad de vida son rurales.

A lo largo de estos últimos veinte años se ha venido confirmando un aumento de las actividades en el sector servicios, en el que se concentra la mayor parte del empleo y la renta en la mayoría de comarcas rurales. Uno de los objetivos y posibilidades actuales es lograr de las comunidades rurales un nivel de servicios y de actividades de servicios semejante a las sociedades urbanas. Pero no habrá mundo rural sin actividades agrarias, pecuarias y forestales. La esencia, lo diferencial de ambos tipos de sociedades son dos características: el tamaño y población de las localidades y el uso del territorio con un predominio *agroselvícola*.

#### 4.1. DE LA AGRICULTURA A TIEMPO PARCIAL, A LAS EMPRESAS DE SERVICIOS AGRARIOS

A lo largo de estas cuatro últimas décadas, se ha producido un descenso del empleo agrario en todos los países mediterráneos, desde cerca del 30% a un nivel de caída que se estabiliza, dependiendo de las regiones en el entorno del 4-9%. Pero este fenómeno estadístico no se corresponde con la realidad sociológica. La mayor parte de las explotaciones se han mantenido gracias a una agricultura a tiempo parcial. Es muy importante para comprender el perfil del futuro de la agricultura, entender que, en paralelo a este proceso de pérdida de activos vinculados a la agricultura, se ha producido un fenómeno que ha marcado el modelo agrario durante cerca de cuarenta años entre los años sesenta y setenta del siglo pasado y los años diez y veinte del presente siglo. Es la denominada agricultura a tiempo parcial para distinguirlo del Agricultor a Título Principal, al que se denomina en la jerga de la sociología agraria como ATP.

En Cantabria fue habitual durante la década de los setenta del siglo pasado que la mujer pasara a ser titular de la explotación compaginando las labores domésticas

con las tareas tradicionales de la mujer en el caserío cantabro; mientras el hombre se incorporaba al trabajo en la industria y compaginaba un trabajo en el sector industrial o alimentario con las faenas de la explotación ganadera de leche empleando en ello los fines de semana y las largas tardes de primavera y verano. Este fenómeno de las mujeres titulares de explotaciones agrarias se ha querido interpretar como una incorporación real de la mujer a la agricultura cuando en la mayoría de las ocasiones es una estrategia familiar ante la exigencia de que el agricultor lo fuera a título principal, cuando en muchos casos los hombres trabajaban en trabajos por cuenta ajena en diferentes sectores productivos.

Este fenómeno que se ha visto favorecido por una mecanización que ha permitido reducir el volumen de trabajo por hectárea (lo que se conoce como Unidades de Trabajo Agrícola, UTAs) que han bajado de actividad a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

Pero el tipo y la evolución de esta generación de agricultores a tiempo parcial precisan una matización en función de la región o país y del cultivo. Con frecuencia las rentas de la actividad agraria (ya fuera con naranjos en Valencia, campos de cereal en Castilla y León, viñedos en la Rioja o en las Castillas, o con frutales de pepita en el valle del Ebro) eran semejantes, sino superiores, a las obtenidas en el trabajo por cuenta ajena en la industria, la construcción o los servicios.

Pero el paisaje precisa un enfoque evolutivo: el abuelo fue agricultor o ganadero, el padre está siendo agricultor a tiempo parcial y los hijos serán propietarios absentistas agrarios. El proceso se inició ya a finales del siglo XIX con las profesiones liberales que dieron lugar a un renacimiento de la figura del casero o arrendatario; se ha generalizado con la demanda de trabajo en la industria y los servicios, y se consolidará y estabilizará en los próximos treinta años coincidiendo con la consolidación y generalización del nuevo eón o generación de base ecocultural.

Las nuevas ayudas a la agricultura, las que se están definiendo para el período comprendido entre los años 2007 y 2012, deben tener esta perspectiva. No veremos un abandono del campo, sino un cambio en el modo en que este se trabaja y se producen, transforman y comercializan sus productos y servicios. De la calidad y la capacidad de ajuste a esta realidad y a sus múltiples matices regionales vinculados a diferencias en culturas y cultivos dependerá una parte importante del futuro del mundo rural. No importará tanto la “cantidad”, el dinero global, destinado a cada producto o cultivo (que ha sido el criterio de “calidad” empleado hasta ahora por ministros y organizaciones agrarias) como la inteligencia con que se dise-

ñen, se dialoguen, y se implementen este tipo de ayudas atendiendo a las especificidades de cada solución. Y la solución se va a encontrar entre una importante combinación de factores de decisión que valorar: tipo de cultivos, carácter intensivo o extensivo, con transformación o sin ella, con empleo estable, familiar o temporero, con servicios a turistas o sin ellos, etc.

Esta parte fundamental del trabajo de diseño de los modelos de modulación dependerá, a partes iguales y subsidiarias, de la Comisión Europea y el Consejo de Ministros, los Ministerios de Agricultura y las Consejerías de las CCAA. La modulación por explotación que se ha seguido en algunos estados como Francia, ha barajado, caso a caso, el modelo de explotación (cultivos, tipos de producción, actividades complementarias, etc.) es el referente más adecuado para gestionar correctamente las ayudas al sostenimiento de producciones de calidad que ayuden a mantener el paisaje agrario. Y todo ello entendiendo que en muchas comarcas rurales, siempre se distinguió la propiedad y los derechos sobre el “suelo” (cultivos herbáceos) de los del “vuelo” (plantaciones de frutales). Esta interesante diferencia de los viejos modelos de la antropología de las sociedades tradicionales, se debe recuperar para distinguir las ayudas al propietario del suelo, de las ayudas al cultivador del mismo. Del adecuado equilibrio y modulación de estas ayudas, ajustadas a diferentes niveles de implicación de propietarios y usufructuarios, dependerá en gran medida la evolución del paisaje y por extensión de la sociedad rural que en él se inscribe. Agricultor y agricultura son la base del ecosistema rural, sin ellos no existirá *ruralidad*.

Una parte del reto de mantener la base agraria y pecuaria del mundo rural depende de una nueva generación de ayudas que sean diseñadas con templanza salomónica. Pero la otra parte, no menos crucial, (y esta si es de desarrollo y dinamización local), consistirá en mediar entre estos propietarios absentistas y los oferentes de servicios agropecuarios. Crear confianza mutua y nuevos hábitos de relación personal y contractual es parte esencial del trabajo, para permitir que los nietos de los agricultores prefieran mantener en activo su patrimonio y recibir por ello rentas complementarias en lugar de dejar perder cultivos y paisajes agrarios.

Estos servicios a los cultivos, tratamientos y cosechas, se ofertarán normalmente desde la iniciativa privada, pero no es descabellado que en comarcas con tradición de liderazgo público pueda ser conveniente que, al principio, y desde una vocación de servicio, se ofrezcan desde formas de titularidad mixta, al menos hasta que los nuevos hábitos de relación mercantil entre propietario y empresa de agricultura

y aprovechamiento estén asumidos y pueda funcionar un mercado local de servicios agropecuarios.

La asistencia y dinamización que desde los actores comunitarios rurales (programas de desarrollo rural, ayuntamientos, etc.) se puede realizar es amplia y compleja: reunir y poner de acuerdo a herederos, crear incluso sociedades mercantiles entre herederos, mediar con empresas de servicios, crear empresas públicas o mixtas que ofrezcan servicios, etc.

En muchas comarcas rurales, en las que el valor añadido de las producciones agrarias es mayor y la propiedad está bastante fragmentada (como en la fruticultura del país valenciano, Lleida, o Aragón), este proceso de la agricultura de servicios ya se ha iniciado e incluso en algunos casos está bastante avanzado. Aunque generalmente, las empresas son informales y la mayoría de los servicios a la agricultura no son sino cuadrillas dirigidas por un capataz con funciones de “gerente y relaciones públicas”.

## 4.2. GRANDES PAISAJES AGRORURALES, Y PERFILES DE FUTURO

A partir de estas reflexiones generales el modelo debe ajustar, en función de los grandes tipos de paisajes agrarios, los cultivos y el valor añadido y el beneficio que estos reporten. El resultado final y el perfil de sociedad, productos y servicios agrarios dependerán de factores socioculturales, agrarios y climáticos. En este sentido podemos dibujar cuatro grandes paisajes y futuros rurales en las Españas:

1. Por un lado se encuentran las autonomías del litoral este y sur de España, en las que el clima es más suave y el período vegetativo más largo. Se trata de las comunidades de Valencia, Murcia y Andalucía fundamentalmente; pero también se pueden incluir algunas comarcas de Extremadura (Las Vegas, Jerte, Alagón), Cataluña (Lleida), Castilla-La Mancha (campo de Hellín), Aragón (bajo Aragón y ribera del Ebro), Rioja y Ribera de Navarra. Desde el punto de vista de cultivos son mayoritariamente frutales (naranjas, tropicales, pepita y hueso), y verduras y hortalizas (bajo cubierta o a cielo descubierta). En estas comarcas se ha consolidado una importante actividad agroalimentaria de exportación, pudiendo estabilizarse esta actividad en el entorno del 20-30% del PIB y cerca del 15-20% del empleo. En estas comarcas, con mayor potencial de cultivos hortofrutícolas, las producciones son intensivas en capital y en mano de obra, y no podremos hablar de sociedad rural en un sentido estricto

sino de sociedades industriales agroalimentarias. En función del ciclo productivo, la demanda, etc., tendremos variaciones en la proporción entre este tipo de industrias agroalimentarias. Por un lado, hay una tendencia a la concentración en grandes empresas, y por otro lado a mantener pequeñas explotaciones que generan rentas complementarias. Estas últimas son las que sobre todo se mantendrán gracias a articular mercados de servicios con empresas de servicios a la agricultura.

En el primer caso, es una sociedad de capital la que produce y paga a los asalariados (grandes empresas de frutas, verduras y hortalizas con capacidad de negociación con mayoristas y minoristas). En el segundo caso, tenemos un paisaje socioeconómico que ya implica un trabajo de mediación y dinamización rural con la creación de asociaciones de propietarios o bolsas de oferta de tierra para que empresas de servicios realicen todos o parte de los trabajos que requiere una explotación hortofrutícola. Este es el modelo que habrá que explorar en sociedades semirurales, en las que se mantiene la propiedad del suelo fraccionada, que no cuenta apenas con agricultores profesionales, y que se enfrenta a una nueva forma de organizar el trabajo agrario fundamentado en relaciones mercantiles para desempeñar las tareas agrícolas. Este es el caso del modelo de trabajo y servicios agrarios para asegurar el mantenimiento de cultivos de frutales de hueso y pepita de pequeñas propiedades del Ebro, de las cerezas del valle del Jerte y naranjos en el país valenciano, entre otros.

2. El ámbito centroibérico agrupa a un amplio territorio del centro de la península; abarca la práctica totalidad de las dos Castillas y Aragón, con algo de Valencia, Extremadura, Andalucía, Rioja, sur de Euskadi y centro y sur de Navarra. En este territorio se produce la hegemonía, en diferente proporción según comarcas, de la trilogía mediterránea: olivar, viñedo y cereal. La importancia de estos cultivos en el paisaje y de sus producciones en la renta comarcal es inversamente proporcional y se va sustituyendo de modo paulatino de sur a norte. Mientras en la campiña de Jaén y Córdoba predomina el olivar, sobre el cereal y la vid; en La Mancha el paisaje equilibra los tres productos, si bien desde el punto de vista de rentas predomina el vino; al norte del Sistema Central el olivo ha desaparecido y el viñedo se va relegando al centro de la depresión del Duero, donde tiene un importante peso en la economía y la identidad rural; al norte del cual se produce la máxima especialización cerealista. De modo complementario a estos cultivos, y sobre todo por el cereal, se ha desarrollado una economía complementaria del ganado que en La Mancha, con el ovino manchego, ha dado pie a una importante actividad láctea, al igual

que en Zamora, Valladolid y Burgos entorno al ovino del tronco *churro* y *entrefino* con quesos en su mayoría de formato *ibérico* y de reciente cultura industrial.

Estos tres productos presentan situaciones y técnicas de aprovechamiento y posibilidades de manufacturación y valor añadido muy diferentes. Las previsibles reducciones de ayudas al cereal o al olivo a lo largo de la próxima década afectarán a una concentración de la propiedad y a una actividad de servicios. En el cereal se prevé una pérdida de superficie cultivada que puede situarse en el entorno del 10-20% de porcentaje de tierras abandonadas.

En todos los casos, el desarrollo rural debe trabajar para procurar mantener los paisajes agrarios, y fomentar pequeñas producciones artesanales, que para compensar las dificultades de los mercados convencionales, ofrezcan servicios de interpretación agrocultural y comercialización directa (vino, queso, aceite, pan).

La situación más complicada se da al norte del Duero donde la población y los núcleos rurales son de menor tamaño y se alejan del tamaño crítico para ofertar o articular servicios rurales; y son también aquellos en que la dependencia del cereal ha sido mayor. La mayoría de comarcas y localidades del norte de Burgos, Palencia, León o Soria se verán avocadas a ser museos rurales de segunda residencia, y sostenidos por medio de mano de obra inmigrante. Los neorurales con iniciativa son y serán el recurso escaso y cualificado para refundar este mundo rural.

3. El suroeste ibérico es un ámbito que reúne toda Extremadura, Andalucía norte, suroeste de Castilla y León y oeste de Castilla-La Mancha. En este ámbito predominan formaciones de montes y dehesas. En estas regiones la actividad agraria fundamental en la identidad y el paisaje es la ganadería: explotaciones de porcino ibérico de Salamanca, Badajoz o Huelva; ganaderías extensivas de vacuno, desde el *morucho* de Salamanca, el *retinto* de Sevilla o el *negro ibérico* de Ávila. El ganado ovino y caprino también es importante en comarcas de orientación quesera con denominación de origen y fuerte personalidad y diferenciación como Villuercas-Ibores, La Serena o El Casar.

Se trata de un mundo rural de una gran personalidad tanto en el paisaje vegetal y modo de aprovechamiento, como en las variedades de razas de ganado autóctono y la variedad y calidad de productos alimentarios. La calidad y

especificidad de estos productos pecuarios y el alto valor añadido que tiene, han permitido que a lo largo de estas últimas décadas se hayan generado distritos industriales agroalimentarios muy importantes. Los productos del *cerdo ibérico*, los *quesos de serena*, las *tortas del casar*, los *productos del cuero* en Huelva y Cádiz, han dado lugar a un mundo rural industrial y especializado en el que se crean plataformas comerciales y de exportación competitivas.

Esta actividad agroindustrial, unida a la importancia del patrimonio natural (montes, dehesas) y cultural (arquitectura rural, arqueología y patrimonio histórico artístico), le convierte en un territorio paradigmático desde el punto de vista del desarrollo rural.

Se trata de un mundo rural en el que la prioridad es articular e integrar lo natural, lo alimentario y la cultura en un mismo concepto y en productos estrechamente vinculados. Las sinergias a escala comarcal entre estos recursos pueden permitir un importante efecto multiplicador en la economía rural a través del turismo y de la *fidelización* y la imagen de calidad integral de sus productos y servicios.

4. Los países de la cornisa norte, ámbito ecológicamente eurosiberiano o húmedo, se extienden desde la Cataluña norte a Galicia. La tradición antropológica es de familias extensas, con tendencia a no dividir la propiedad entre los herederos o hacerlo de modo que esta no pierda el tamaño mínimo operativo como unidad de producción y vida. En estos paisajes húmedos hay mucho hábitat disperso y la unidad tradicional de producción es la casería con una propiedad media que ronda entre las cuatro y quince hectáreas. En cada uno de los países o comarcas del norte de la península se da un tipo y una terminología diferente de explotación rural tradicional: *masía* en Cataluña, *mas* en Aragón, *borda* en Aragón y Navarra pirenaicos, *baserriak* en Euskadi, *casería* en Asturias, *pazos* en Galicia, etc. Aquí es donde podemos hablar de un perfil rural más puro, siendo la casería la unidad crucial de gestión y de diseño de estrategias de diversificación.

La viabilidad de futuro del modelo de casería depende de una adecuada y estratégica diversificación de productos y servicios. La casería tiene un valor cultural que es preciso analizar y dar a conocer en sus últimas consecuencias, solo así se pueden diseñar las amplias posibilidades que este tipo presenta. El paradigma en torno al que se tiene que organizar es el agroturismo, empleando el término en su más estricto sentido: una familia, con o sin asalariados, que

compatibiliza y planifica actividades de turismo (hotel, casa rural, restaurante, *llagar*-sidrería, etc.) y agropecuarias (huerta, frutales, maizal, monte, ganado vacuno o ovino, etc.) y en la medida de lo posible de facturación artesanal de alimentos (sidra, conservas, quesos, embutidos, etc.). Se trata de un modelo que requiere una alta cualificación y motivación por parte de los promotores, pero que ha demostrado a lo largo de la última década que es viable económicamente, y muy satisfactorio personalmente, lo que es con frecuencia tanto o más importante para este tipo de promotores rurales. La viabilidad de esta oferta agroturística depende de la amplitud y complejidad de los productos y servicios ofertados. En este sentido hay que distinguir entre:

- a) los productos y servicios ofertados, que deben tener un análisis de viabilidad y de gestión claramente diferenciada y profesionalizada, y
- b) la imagen de integridad rural que la unidad de explotación puede ofrecer.

Es crucial saber distinguir primero, y enlazar después, los productos y la imagen. Hay que buscar una imagen lo más diversificada posible, y hay que seleccionar entre dos y cuatro productos y servicios con criterios empresariales (alojamiento, comida, actividad complementaria, producto alimentario). La imagen rural de la casería y los productos se apoyan entre sí en el proceso de aproximación del cliente a estos productos o servicios: *te ofrezco alojamiento, cena, rutas a caballo y comprar queso*, lo que generalmente contribuye a un mayor gasto, pero también una mayor satisfacción por parte del turista que la que se logra en el modelo tradicional de turismo rural en que cada consumo (dormir, comer, visitar cultura, comprar comida “recuerdo”) se realiza a un actor-productor diferente. El ideal de lo “integrado” y de la “sinergia rural” es un valor añadido importante que está asociado a una adecuada diversificación de productos y servicios que se puede ofrecer desde la casería al consumidor de agroturismo. En este sentido es importante señalar que el usuario de agroturismo es el más avanzado y puro de los perfiles de turista rural. Este subsector de la oferta y la demanda del turismo es el más puntero, difícil y comprometido, el más satisfactorio y el de mayor viabilidad económica respecto a la inversión realizada.

### 4.3. EL DESARROLLO RURAL ANTE LA GLOBALIZACIÓN

El mundo agrario y rural y los retos de la globalización. Perfiles de sociedades e itinerarios de desarrollo.

En este apartado vamos a hacer una breve presentación de los grandes modelos de sociedad y comunidades no urbanas del siglo XXI en el mundo.

Estos modelos tipo que hemos definido, se organizan en la forma de un itinerario evolutivo que, partiendo de las sociedades campesinas, generalmente empobrecidas, dan paso a sociedades agrarias de exportación capaces de superar los umbrales de pobreza. En función del potencial de sus productos de cara al mercado mundial, estas comunidades se pueden orientar hacia el perfil de:

1. sociedades agroturísticas (complementan y establecen sinergias comerciales entre la oferta turística y la alimentaria) o
2. sociedades industriales agroalimentarias (especializadas en productos alimentarios con criterios de economía de escala y amplia comercialización).

En primer lugar es preciso definir lo que denominaremos sociedades campesinas. Estas se pueden dividir en dos tipos, las que producen para el autoconsumo en el caso de comunidades y mercados autárquicos y aislados, colgados, y que fundamentalmente se encuentran en Asia, América amazónica y África central; y por otro lado, las que producen materias primas para el mercado global, y que ven reducir el precio de mercado y los ingresos hasta apenas permitir asegurar la supervivencia de sus miembros. Estos campesinos son las principales víctimas de la globalización ya que se especializan en un producto y no obtienen con ello recursos suficientes para poder comprar los productos básicos que la globalización de mercados se supone podría permitirles adquirir. Se trata de poblaciones sin apenas acceso a la tierra o sin salario, que asumen toda la impredecibilidad de los mercados a los que se enfrentan en una posición de flagrante debilidad. En esta situación de sociedades campesinas de ambos tipos se encuentra no menos del 30% de la población mundial.

En el caso de que el proceso de especialización y exportación agraria permita asegurar unos mínimos de capacidad de ahorro de la población, podemos hablar de una sociedad agraria. Se trata de comunidades en las que, la mayor parte de su actividad depende del mercado. Su actividad, en términos de producto interior bruto y de em-

pleo, depende de la producción de algunas materias primas agropecuarias con un bajo nivel de manufacturación y cuyo valor añadido depende de la cantidad producida y de la capacidad de mecanización. En esta situación se encontraban las sociedades europeas mediterráneas en las décadas de mediados del siglo XX, y en esta situación se encuentran actualmente un buen número de países del sur en los que hay grandes empresas que se dedican a la producción y exportación, sin manufacturar, de productos básicos como el café, el cacao, el algodón, la soja, el plátano, etc. Esta es la mejor de las situaciones posibles a que da lugar el actual proceso de globalización, y en este perfil se encuentra cerca de un 15% de la población mundial fundamentalmente en América central, África del norte, China, Oriente Próximo, Asia ex soviética, India y sureste de Asia. La desregulación de los mercados de materias primas y de mano de obra está haciendo que este perfil de sociedad, que crecía década a década, se pueda decir que ha alcanzado su techo; ya que muchas multinacionales, ante la bajada de precios y para poder mantener los beneficios, están desprendiéndose de la producción y centrándose en la compra directa a los campesinos que no llegan a obtener rentas de supervivencia.

A partir de esta situación de sociedades agrarias se dan dos posibles orientaciones; por un lado si las condiciones son adecuadas para producir productos de un modo competitivo respecto a otras regiones, se da paso a sociedades de industrialización agroalimentaria. Esta es la situación de muchas comarcas españolas del sur y del este peninsular que se dedican a producir, manipular, envasar y comercializar frutas y verduras; es la situación de los productos en los que hay inversión de capital transnacional: plátanos en centro América, la industria vitivinícola en Chile y Argentina; distritos industriales de productos cárnicos o de cereales en Brasil, Argentina, Sudáfrica, India, China, etc. Se trata de un tipo de sociedad semi-industrial que demanda mano de obra y que se asienta en nuevas localidades y barriadas próximas a los centros de producción.

Por otra parte, se encuentran las comarcas o sociedades rurales, en las que la emigración fue especialmente intensa (en nuestro caso en los años sesenta y setenta del siglo pasado) y en las que no se encontró (en los años ochenta y noventa de dicho siglo) un producto que permitiera un proceso de industrialización agroalimentario. En estas comarcas, cuyos núcleos de población son pequeños (la mayoría con menos de setecientos habitantes) y la densidad de población es baja (menos de 15 hab./km<sup>2</sup>), es en los que el perfil socioeconómico es más propiamente rural y exigen estrategias que se pueden denominar propiamente de servicios agroturísticos. De igual manera que una sociedad industrial puede no generar en este sector más de un 30% de su actividad y su renta, siendo el resto actividad

inducida, estas sociedades agroturísticas pueden generar en la complementariedad entre el turismo y la artesanía (fundamentalmente alimentaria) una base de actividad que permita sostener el resto de las actividades de servicios a la comunidad.

Es importante entender la industria agroturística como un sistema en el que se apoyen recíprocamente los dos subsectores turístico y alimentario. Las debilidades propias de la fuerte estacionalidad del turismo, sumadas a las limitaciones de producciones agroalimentarias artesanales de pequeña entidad y con fuertes dificultades de comercialización y de margen de negociación comercial, pueden dar al traste con este modelo de desarrollo. Pero si la suma de debilidades se sabe enfocar como una suma sinérgica de complementariedades, el resultado puede ser claramente viable. Muchas comarcas propiamente rurales tienen en el turismo asociado y adecuadamente interrelacionado con la artesanía agroalimentaria el rumbo de su modelo de desarrollo.

La comarca oriental de Asturias o el valle del Jerte en Cáceres son buenos ejemplos de cómo se puede alcanzar un crecimiento alternando y equilibrando la actividad agroalimentaria y la turística. En el caso del Jerte el tabaco, el pimentón, el queso, la cereza mantienen una cierta actividad agroalimentaria complementada con una amplia oferta y demanda de turismo rural (ambiental y cultural). En el caso de Asturias oriental los diferentes tipos de quesos (*cabrales*, *picón*, *gamoneu*, etc.) y la sidra mantiene un paisaje agroalimentario que permite una sinergia fundamental para dar profundidad rural e imagen de autenticidad al desarrollo del sector turístico.

Cooperación al desarrollo rural.

Entendemos que es preciso proyectar esta presentación y reflexión sobre el mundo rural europeo y euromediterráneo al conjunto de las sociedades no urbanas del mundo. Al menos siquiera apuntar algo sobre el modo y el momento evolutivo socioeconómico en que las sociedades no urbanas, puedan ser receptoras y adaptar las experiencias del desarrollo rural de la vieja Europa.

El marco de negociación abierto entre la Unión Europea con MERCOSUR y la necesidad de definir un marco de cooperación con el Magreb, ya están exigiendo instrumentos de transferencia y adaptación a las condiciones de renta disponible, demanda interna y capacidad de acceder al mercado exterior de estas sociedades rurales. Hace tiempo que en Europa las políticas agrarias no dependen solo de técnicos de las administraciones o de políticos; organizaciones sindicales, patronales

y agrarias son consultadas, o al menos de su consentimiento fáctico depende la viabilidad de las reformas emprendidas. Cooperación al desarrollo y desarrollo rural pueden concluir en la defensa común de los intereses de los productores del norte y de las sociedades del sur. Creemos que se dan las condiciones para una amplia negociación y alianza entre el modelo agrario y rural europeo y el de los países del sur.

Los productores de algunos de los sectores agroalimentarios europeos más afectados por la globalización y las exportaciones a bajo precio, pueden ver con buenos ojos que gracias a las ayudas a la diversificación rural parte de los activos locales de terceros países, en lugar de dirigirse a producir materias primas, que de por sí tienen poco valor añadido, se orienten (como el desarrollo rural a mostrado en la vieja Europa) a invertir en servicios de diversificación rural y en productos alimentarios dirigidas al mercado nacional y regional o a los circuitos del comercio justo en Europa.

De acuerdo con el esquema antes planteado, las metodologías de desarrollo rural no pueden aplicarse en cualquier sociedad. Las sociedades campesinas, que se fundamentan en una agricultura de supervivencia (aunque sea vía hiperespecialización agraria y exportación), requieren estrategias propias de la cooperación al desarrollo (saneamientos, infraestructuras, educación, vivienda, salud, etc.).

Las metodologías de desarrollo y diversificación rural precisan unos mínimos niveles de renta y de ahorro por parte de las comunidades, para que las inversiones agroturísticas sean realistas y viables y para que exista un mínimo de demanda interna nacional o regional.

Lo que comparten en cualquier caso ambas estrategias, las de cooperación al desarrollo y las de desarrollo rural es que suponen un factor activo fundamental de articulación social, de fomento de la participación y de democratización más allá de la triste y conservadora representación *partitocrática*.

En la inevitable y positiva concurrencia entre el modelo americano y el europeo en el proceso de globalización, el desarrollo rural en Europa puede ofrecer mucho más, metodológica e incluso financieramente que el modelo americano a los países del sur.

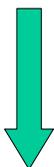
La articulación de mercados nacionales de productos y servicios es parte crucial del reto de desarrollo de muchos países del sur, a diferencia del desarrollo agrario

de pura exportación de materias primas. Y el desarrollo rural, con todas las diferencias culturales y de organización sociopolítica que se quieran considerar, es la línea de trabajo que puede permitir aumentar rentas a las pequeñas clases medias rurales.

No todo el mundo tiene terrenos para poder producir café y obtener margen de beneficios en un mercado absolutamente controlado por unas pocas multinacionales, pero muchas comunidades y familias tienen terreno suficiente como para explorar las estrategias del desarrollo agroturístico. El agroturismo, entendido como la complementariedad entre producción artesana (en el caso del sur puede especificarse y debe decirse adscritas a la filosofía y al mercado del comercio justo) y oferta de servicios turísticos fundamentados en el patrimonio etnonatural y etnocultural. En este sentido el patrimonio y la identidad de las comunidades indígenas constituyen un recurso clave de desarrollo y articulación comunitaria y de proyección socioeconómica.

### Ensayo de un modelo de “desarrollo rural” en América Latina

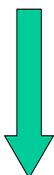
#### Sociedades campesinas.



- \* Rentas de supervivencia.
- \* Agricultura de exportación con poco valor añadido.
- \* Generalmente comunidades indígenas.
- \* Cultura o “caciquil” o “asamblearía”.

MODELO “COOPERACION AL DESARROLLO”  
(0,7% PIB, vía ONG’s, Comercio Justo, Microcreditos)

#### Sociedades agrarias.



- \* Rentas de exportación, capacidad de ahorro (existe una pequeña “clase media” agraria).
- \* Cultura política “1º democracia” o electa.

MODELO DE “DESARROLLO RURAL” aplicar tipo  
*LEADER* europeo

#### Sociedades rurales.

- \* Renta media-alta y pocas diferencias de renta internas.
- \* Economías diversificadas con actividad transformación y servicios.
- \* Cultura política “2º democracia” o participativa.

#### 4.4. MERCADOS Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS RURALES

Calidad y fragmentación de producción y comercialización agrorurales.

Desde el punto de vista comercial vamos a agrupar los productos agroalimentarios en tres grandes ámbitos en función de la filosofía, modo de producción y del perfil del consumidor al que van destinados. Se trata de tres formas de producción que se corresponden con perfiles de demanda y conceptos de calidad diferentes y que precisan tres grandes estrategias claramente diferenciadas de producción, gestión, control de calidad y comercialización.

1. Perfil alto. Producción bioartesanal. En este perfil se incluyen las producciones ecológicas sujetas a criterios exigentes de producción, producciones frescas, conservas o manufacturas dentro de los circuitos “artesanales” o “bio”. Se trata por lo general de pequeñas producciones con dos líneas de trabajo:
  - a) precio alto de venta al público y sujetas a controles estrictos de calidad, o
  - b) una relación de confianza y conocimiento mutuo entre productor y consumidor, con venta directa sin intermediario y con precio medio.
2. Perfil medio. En este perfil incluimos lo que se conoce como producción integrada, las producciones sujetas a consejos reguladores de origen en que se definen y aseguran condiciones de calidad y de definición territorial y cultural (denominaciones específicas, denominaciones de origen). También se pueden incluir en este perfil medio todas las producciones que quedan sujetas a controles voluntarios de calidad tanto artesanal como ambiental por parte de los productores.

Estos productos compiten en el mercado en función de la cantidad de producto y de la capacidad de negociar ante los distribuidores. Con frecuencia estos productos con denominaciones cuentan con ciertas ayudas públicas directas o indirectas.

3. Perfil bajo. Incluye las producciones convencionales, ajustadas a las mínimas condiciones que exigen las normativas en lo relativo a calidad y condiciones de producción e insumos fitosanitarios (pesticidas, etc.) y fertilizantes. Se trata de productos cuyo objetivo es competir fundamentalmente en precio, sujetos a

un criterio de economía de escala en la producción y comercialización y con frecuencia con fuertes inversiones en publicidad. Se trata de mercados en los que se prima la concentración vertical de mercado, siendo los productores propietarios o participando en la distribución de los productos. El control de la distribución es en estos casos el principal factor de competitividad del capital. Con frecuencia son las cadenas de distribución las que controlan férreamente la producción.

En la actualidad se están definiendo los límites y las subculturas de consumo de los tres perfiles de mercado, e incluso los servicios de consultoría comercial y publicidad son claramente diferentes. La decisión primera por parte de los promotores públicos y privados de procesos de desarrollo agrorural es definir a que perfil de mercado se quieren diseñar los productos agrarios. Esta necesidad de definir los mercados y estudiar el modo de llegar a ellos antes de diseñar los productos, es parte crucial de los estudios de viabilidad que requieren las nuevas inversiones agrorurales.

El circuito corto de los productos ecológicos y bioartesanales: algunas modalidades más allá del mercado.

El circuito corto es el mecanismo más viable para la mayoría de las producciones bioartesanales y ecológicas que interesan e implican a los procesos de desarrollo rural. Se trata de producciones pequeñas en las que es imprescindible retener por parte del productor la mayor parte de la escasa plusvalía. La comercialización es el punto más crítico, y se puede asegurar que es un suicidio empresarial iniciar un proyecto con solo una previsión de viabilidad de la inversión sin tener comprometida o perfectamente definida la distribución o comercialización. Cualquier mediación comercial, incluida la del minorista, puede ser inviable para las pequeñas producciones rurales. La base de este tipo de comercializaciones de circuito corto es el contacto con colectivos de consumidores, en ocasiones se denominan cooperativas de consumidores pero en la práctica totalidad de casos se trata de grupos informales sin figura jurídica. Se trata de mercados interpersonales en que productores y consumidores se conocen personalmente aunque se sitúen a cientos de kilómetros de distancia. Con frecuencia la confianza personal permite obviar el cumplimiento de normativa; el hecho de compartir una filosofía entre productor y consumidor es un mayor garante de calidad que un sistema de control de las administraciones o de los propios sistemas de aseguramiento de calidad (ISO 14.000) que se autoimponen muchos grandes productores. Muchas de estas producciones ecológicas de circuito corto no están acogidas a consejos reguladores sino a la confianza

entre productor y consumidor. La reducción de costes que esta confianza genera repercuten a partes iguales entre el consumidor (que paga menos por la calidad) y el productor (que se evita intermediarios y tiene comprometida la venta de sus producciones).

En estos nuevos mercados interpersonales es frecuente que se pacten al inicio de la temporada los precios de los productos, y es habitual que el consumidor tenga que demandar semanalmente en función de la oferta lo que va a requerir al productor, o en otros casos adquiere el compromiso de consumir lo que el producto puede ofrecer en esa temporada<sup>9</sup>.

Se trata de una lógica en la que el mercado se organiza en función de valores intangibles (comunidad de filosofía o ideología) y se establece un pacto y un reparto de tareas entre el productor y los consumidores y entre estos entre sí para asignar y repartir tareas de modo que se reduzcan costes. Es frecuente que los consumidores se roten o acuerden un reparto en las tareas de gestión de compras y/o distribución.

Este tipo de mercados ha crecido de modo sensible en la última década, y aún a falta de datos oficiales y de la invisibilidad de estos mercados de circuito corto, existen grupos organizados en prácticamente todas las comunidades autónomas y densas redes en ámbitos supracomunitarios.

Se trata sin duda de un modelo de comercialización excepcional, pero su propio carácter extremo puede permitir seleccionar determinadas buenas prácticas que puedan aplicarse a otros perfiles de mercado intermedios. Entre la gran superficie con absoluto y despótico control de la distribución, y estos circuitos de mercado corto interpersonal plenamente informales, hay muchas modalidades que es preciso explorar, y de cuya consolidación, depende el futuro de la pequeña actividad empresarial agroalimentaria en el mundo rural. Algunos de estos ejemplos intermedios lo constituyen las cooperativas de comercialización que acceden a plataformas de distribución, producir en marca blanca para medianas superficies, o los puestos en mercados de barrio o pueblo en que se turnan los agricultores o productores para actuar como vendedores un día a la semana o cada dos semanas. El

---

<sup>9</sup> Una de las experiencias más interesantes en este sentido es el movimiento Bajo el Asfalto está la Huerta, BAH. Ver LÓPEZ GARCÍA, Daniel; LÓPEZ LÓPEZ, José Ángel. *Con la comida no se juega: alternativas autogestionarias a la globalización capitalista desde la agroecología y el consumo*. Madrid: Traficantes de Sueños. 2003.

objetivo y la única posibilidad para estas pequeñas producciones es evitar los intermediarios.

Una introducción a la antropología económica y a la educación en valores.

Siendo el objeto de este capítulo fundamentar los procesos de desarrollo rural, es preciso que una de las aproximaciones se haga desde el punto de vista de la antropología; esto es una aproximación al modo en que se han organizado las comunidades humanas en su devenir histórico. Es un hecho que el desarrollo rural (aunque no esté formulado como tal) propone de modo implícito, un nuevo cambio en el modo en que se organizan las comunidades humanas que viven en el medio rural. Y este cambio es no solo un cambio en los modos de producción, en los productos, sino en la relación entre los sujetos, y un cambio de valores radical.

Comienza esta breve exposición antropológica con lo que podríamos denominar sociedades tribales, aquellas en las que las comunidades de parentesco viven en una casi absoluta autarquía económica, cultural y política. Autoorganización y autoconsumo que, en el mejor de los casos se abren a través de una presencia colonial foránea al intercambio de objetos suntuarios y de lujo. En esta situación se encontraban los pueblos tartesios e iberos, cuando arribaron a la península los fenicios y los griegos; en esta situación se encontraban los indígenas canarios o americanos cuando llegaron los castellanos a sus costas.

En un segundo gran ciclo en la organización y la antropología de las sociedades, cuando las comunidades se integran en estructuras políticas, culturales y económicas mayores, se generan las sociedades campesinas. En ella hay siempre un foco de prestigio urbano en el que se centra el poder político y económico y cultural (incluida la ortodoxia religiosa). Las sociedades campesinas tienen una dependencia menor o mayor dependiendo de la fortaleza de la propia entidad central urbana en cuyo radio de acción e influencia se encuentren ubicadas. La mayoría de ellas presentan un esquema de pluriproducción en la que se complementan las tareas para asegurar el autoconsumo con las producciones al mercado.

Las sociedades campesinas están sujetas a una clara inferioridad que queda perfectamente representada en frases como estas: *los campesinos no mandan, obedecen; los campesinos están siempre predestinados a ser anticuados.*

En la Península Ibérica las sociedades campesinas han sido mayoritarias desde la presencia imperial de Roma hasta avanzado el siglo XX. Ha sido un ciclo largo en

el tiempo en el transcurso del cual se han producido no pocos cambios y fluctuaciones. En muchos casos se han dado regresiones, como en la Edad Media hacia formas de autarquía tribal; en otros casos procesos acelerados de sumisión al mercado y al centro de poder económico como los pueblos de colonización que se han venido creando desde el siglo XIII (villas, pueblas o *polas* medievales, burgos góticos, etc.). Las nuevas poblaciones de la Edad Moderna y en el siglo pasado, los poblados o colonias del franquismo en Extremadura o las Castillas.

Finalmente, en un tercer ciclo se entra en las sociedades de mercado en las que predomina una total especialización y dependencia cultural, política y económica. Todo lo que se produce es para el mercado y se depende de este para acceder al resto de bienes y productos y servicios que esa forma cultural precisa, para poder participar en ella y en el prestigio, estatus y bienestar que reporta. En nuestro caso, el proceso se confirmó a lo largo de la Edad Moderna en que no pocas fincas de Andalucía se especializan en productos de mercado y concluye en el siglo XX. La mayor parte del mundo se encuentra aún a las puertas de este salto.

Cada comarca rural tiene sin duda elementos patrimoniales (yacimientos de castros, villas, *oppidum*, etc.) que permiten reproducir esta historia. A diferencia del resto de hitos y cambios históricos, esta nueva era rural precisa en los sujetos que la generan y la representan una alta cualificación y conciencia. Por eso es especialmente importante que haya una educación al desarrollo activa para comprender este proceso multiseccular. No tanto explicando la historia en términos de acontecimientos institucionales y sucesión de reinados y siglos, propios de la educación reglada, sino de comprensión profunda de estos sencillos grandes ciclos y la evolución en materia de valores que ello significa. El objeto de estas páginas es animar a los actores proactivos de los procesos de desarrollo a que asuman estos cambios clave no como algo meramente exterior a lo que es preciso adaptarse; sino con compromiso y convicción, empleando la burocracia y los marcos normativos como medios y no como fines. La profundidad del cambio que se propone precisa una profunda comprensión —que no un mero conocimiento— de la historia y los sucesivos modelos que la anteceden. No se trata de aprender, sino de favorecer la capacidad de comprender, lo que en la psicología se conocen como *insight*, sensaciones puntuales y subjetivas de nitidez mental que aproximan al sujeto a acontecimientos distantes en el espacio y en el tiempo, agrandando su percepción del mundo y la responsabilidad y compromiso personal e histórico.

## RESUMEN

En este capítulo se exponen algunas herramientas para diagnosticar y dinamizar proyectos de desarrollo en ámbitos rurales. Dos son los recursos diferenciales y los enfoques y metodologías por los que puede optar una comarca rural en función de sus recursos: los propiamente agroalimentarios que dan a lugar a productos y a procesos artesanales industriales, y los propiamente culturales que se refieren sobre todo a diseñar y ofertar servicios (visitas, actuaciones, materiales, etc.). En ambos casos el turismo rural es el enfoque de aprovechamiento que creemos clave.

La integración comarcal de productos y servicios agroturísticos temáticos (concatenando agricultura, transformación y turismo) es una de las líneas de trabajo que se proponen para zonas que tengan algunos productos alimentarios diferenciales. En esta línea se ha expuesto un proyecto tipo de cadena agroturística en Extremadura y los montes de Ciudad Real fundamentada en paisajes ganaderos de montes y dehesas, la existencia de seis razas autóctonas de ovino y caprino, seis variedades de quesos a partir de la leche de estas razas; sobre todo ello, encadenado, se articula una oferta de producto-servicio que sirva para mejorar la comercialización de quesos, diversificar los ingresos de las explotaciones ganaderas y dar contenido temático propiamente y diferenciadamente rural a la oferta de servicios turísticos.

Para analizar de modo participado y consensuar y subrayar los recursos de identidad de una comarca, se propone la metodología de la rueda de la cultura y se expone, como ejemplo, los resultados de la misma en la comarca del Campo de Calatrava en Ciudad Real.

Para ofrecer un panorama de la diversidad de situación y recursos, se analizan las principales grandes regiones agroalimentarias y rurales de España y los modelos de desarrollo rural y las estrategias que cada una de ellas está definiendo.

En las zonas de mayor peso agrícola el futuro del mundo rural dependerá en gran parte de la capacidad de crear empresas de servicios que mantengan activas y hagan viable las pequeñas propiedades agrícolas a medida que los actuales agricultores se jubilen. La concentración de la propiedad (por venta de las pequeñas propiedades) no es viable en muchos casos, y en otro es contraria al futuro del paisaje rural. En muchas comarcas la estrategia más viable y razonable será concentrar el trabajo de producción y cultivo (y no concentrar la propiedad del suelo), y que sean empresas o cooperativas de servicios las que negocien precios de arriendo del

suelo con los propietarios herederos del suelo. El futuro de las ayudas a la agricultura debe atender a estos nuevos perfiles y diferencias entre propietario (heredero de un agricultor) y agricultor (empresario de servicios y cultivos).

El capítulo también incluye una exposición de síntesis sobre la evolución desde las sociedades campesinas a las rurales, y las repercusiones y retos de la cooperación al desarrollo y del subdesarrollo agrario y rural y las posibilidades que cada una de ellas precisa.

Este capítulo concluye con un análisis sobre las posibles estrategias de comercialización de las pequeñas producciones agroalimentarias artesanales, y una presentación y proyección de las posibilidades de los circuitos cortos y las alianzas entre productor y consumidor.

## **EJERCICIO PRÁCTICO**

Una vez expuestos a lo largo del capítulo algunos métodos de diagnóstico de recursos culturales, te proponemos que realices la aplicación de la rueda de la cultura e identidad a los recursos de vuestra localidad, así como las implicaciones en actividades generadoras de empleo local que podrían activarse.

1. Hacer una entrevista a un especialista o informante clave en patrimonio y cultura de vuestra localidad (puedes optar por fuentes secundarias y documentales de información sobre patrimonio local).
2. Rellenar la rueda de cultura de tu localidad.
3. Nombra tres posibles nuevos nichos de empleo en materia de desarrollo cultural que se podrían proponer para activar y promover en tu localidad.

## ¿ COMO RELACIONAR, INTEGRAR Y AGRUPAR RECURSOS?



## **UNIDAD 5 ¿CÓMO SE DISEÑAN Y CONSTRUYEN LAS NUEVAS SOCIEDADES DE SERVICIOS DE PROXIMIDAD?**

### **1. DE LOS DIECISIETE NUEVOS YACIMIENTOS DE 1993 A LOS VEINTIDÓS NUEVOS OFICIOS DE 2000**

En el primer informe en que se habló de los nuevos yacimientos de empleo, en el llamado *Libro blanco* de Delors<sup>10</sup> de 1993 se relacionaban diecisiete nuevos yacimientos de empleo, desde entonces además de madurar el método, ha variado sensiblemente el número en sucesivos informes. En 1996 la Comisión Europea reconocía diecinueve nuevos yacimientos; y en el Plan Aubry de la ministra francesa del gobierno Jospin el plan de empleo juvenil se basó en la exploración de veintidós nuevos oficios.

Se trata por lo tanto de una relación que varía según los momentos y los autores. A continuación referimos la relación ampliada de los nuevos yacimientos de empleo divididos en seis familias y veintidós yacimientos.

#### **I. Servicios a la vida cotidiana**

##### **1. Servicios a domicilio**

Ayudas burocráticas

Producción y reparto de comidas a domicilio

---

<sup>10</sup> Sobre crecimiento, competitividad y empleo. *Informe Delors*. Comisión Europea, 1993.

Reparto de mercancías a domicilio  
Acompañamiento de personas de edad al exterior  
Servicios de limpieza a domicilio  
Atención a personas de edad

2. Atención a la infancia

Guarderías  
Preescolar  
Guardería fuera de horario escolar  
Atención durante enfermedades  
Actividades extraescolares culturales  
Actividades extraescolares deportivas  
Atención a niños con problemas  
Colonias escolares  
Colonias deportivas  
Guarderías de empresas o grupos de empresas

3. Nuevas tecnologías de la información y la comunicación

A individuos:

Aplicaciones telemáticas  
Telemedicina  
Multimedia ocio  
Multimedia educativa  
Comercio telemático  
Reserva teleservicios  
Acceso a información por Internet  
Vigilancia a domicilio  
Información telemática local  
Teletrabajo

A empresas:

Formación permanente  
Acceso a información empresarial especializada  
Técnicas de producción  
Adaptación a fluctuaciones del mercado

Ampliación de mercados  
Servicios administrativos  
Edición asistida por ordenador  
*Software* especializado  
Teleservicios  
Vigilancia a empresas

Al sector público local:

Teleadministración  
Apoyo al teletrabajo  
Apoyo a teleservicios  
Cohesión socioterritorial; acceso a información común  
Racionalización del transporte público  
Ayuda a la circulación

4. Ayuda a jóvenes con dificultades

Ayuda extraescolar a escolares con dificultades  
Reinserción de jóvenes delincuentes  
Reinserción de jóvenes drogodependientes  
Ayuda a las minusvalías

II. Servicios de mejora de la calidad de vida

5. Mejora de los alojamientos

Rehabilitación y reparación de interior de inmuebles  
Rehabilitación del exterior de inmuebles  
Mantenimiento y vigilancia de inmuebles

6. Seguridad

Vigilancia de lugares públicos  
Vigilancia en transportes colectivos  
Instalaciones de seguridad en domicilios  
Instalaciones de seguridad en empresas  
Instalaciones de seguridad en lugares públicos  
Televigilancia

## 7. Transportes colectivos locales

- Mejora del confort técnico de los transportes públicos
- Mejora del acceso a minusválidos
- Nuevas formas de organización del transporte colectivo urbano (asociación entre bus y taxi, multiservicios, etc.)
- Acompañamiento de personas con dificultades
- Seguridad
- Información
- Vigilancia de vehículos
- Microtransportes especializados

## 8. Revalorización de espacios urbanos

- Redefinición de espacios públicos hacia una mayor función de convivencia
- Remodelaciones y rehabilitación
- Recuperaciones especializadas que mantengan oficios tradicionales
- Mantenimiento de espacios públicos

## 9. Comercio de proximidad

- Adaptación a los cambios en poblaciones rurales (flotantes y permanentes)
- Adaptación a horarios en zonas urbanas periféricas

## 10. Gestión de la energía

- Ahorro energético en edificios y viviendas
- Asesoramiento al ahorro energético de las familias
- Nuevas fuentes de energía

## III. Servicios de ocio

### 11. Turismo

- Turismo rural
- Turismo cultural
- Turismo de aventura

Turismo especializado (rutas)  
Organización de actividades y acontecimientos  
Turismo de tercera edad

## 12. Audiovisual

Producción de películas  
Distribución de películas  
Producción de emisiones de TV  
Difusión de producciones de TV  
Televisión interactiva, a distancia, museos, bibliotecas  
Producción de videos y multimedia comerciales

## 13. Valorización del patrimonio cultural

Restauraciones cualificadas  
Creación de centros culturales  
Difusión de la cultura (guías, editores, científicos, técnicos, etc.)  
Oferta cotidiana y mantenimiento

## 14. Desarrollo cultural local

Valorización de la potencia cultural endógena

## 15. Deporte

Gestión de clubs deportivos  
Inserción por el deporte  
Educación deportiva y deporte para la salud  
Deporte profesional y espectáculo

## IV. Servicios medioambientales

### 16. Gestión de residuos

Recogida y tratamiento selectivo  
Recuperación y comercialización de materiales seleccionados

## 17. Gestión del agua

- Protección de fuentes
- Limpieza y mantenimiento de cursos fluviales
- Saneamiento de cuencas
- Protección frente a focos de contaminación
- Ocio y agua
- Educación para el uso del agua
- Gestión de infraestructuras

## 18. Protección y mantenimiento de zonas naturales

- Control de degradación
- Gestión de espacios naturales, reconstrucción de paisajes, forestación
- Protección de espacios naturales
- Centros de acogida e interpretación

## 19. Reglamentación y control de la polución

- Bienes y servicios de tecnologías no contaminantes. Tecnologías de proceso
- Sensibilización de las empresas y de los ciudadanos frente a la polución

Además de estos servicios en torno a los que existe un considerable consenso en los diferentes informes, algunos autores<sup>11</sup> incluyen nuevas actividades del sector de transformaciones y de producción primaria. Es el caso de los productos agroalimentarios de calidad artesana y de la agricultura ecológica y de los servicios a la sociedad civil que se incluyen dentro de los nuevos yacimientos de empleo. En muchos de los casos en que se han publicado órdenes de ayuda a la contratación en los nuevos yacimientos de empleo por parte de comunidades autónomas, el concepto de los nuevos yacimientos se ha ampliado además considerablemente a otras actividades. En la mayoría de casos se ha entendido hasta el momento por parte de las administraciones el concepto en un sentido expansivo. Así pues al menos se pueden reconocer además las siguientes.

---

<sup>11</sup> CACHÓN RODRÍGUEZ, Lorenzo, [et al.]. *Nuevos yacimientos de empleo en España: potencial de crecimiento y desarrollo futuro*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 1998.

## V. Agrorural

20. Agricultura ecológica

21. Transformaciones agroalimentarias artesanales

## VI. Sociedad civil

22. Trabajo en Organizaciones No Gubernamentales

Cooperación al desarrollo  
ONG de medio ambiente

Se considera que las principales claves para activar estos servicios son:

- Investigar en modelos de financiación y de ayudas al equipamiento y la contratación.
- La creación de un marco jurídico adecuado, fundamentalmente teniendo en cuenta que se trata de servicios que no son estricta y clásicamente públicos ni privados o puramente mercantiles.
- Una formación y sistema de cualificación y certificaciones profesionales adecuado.
- La creación de un clima de consenso local y de diálogo entre los agentes económicos y sociales.

Las principales críticas que se recogen normalmente respecto a las posibilidades de estos nuevos servicios y empleos son:

- Son anecdóticos dentro del conjunto de la economía. Tienen poca capacidad de extenderse.
- Crecen exclusivamente al amparo de los recursos públicos.
- No responden a verdaderas necesidades y por lo tanto no hay una demanda real.

Y los principales obstáculos que se reconocen a estos servicios son:

- Obstáculos de financiación.
- La ausencia de una adecuada formación técnica y empresarial de los promotores de los nuevos servicios.
- Problemas jurídicos y organizativos.
- La competencia de las grandes empresas en algunos sectores. En el caso de los servicios a domicilio y de seguridad en España hay dos empresas que cuentan ya con más de veinticinco mil trabajadores.

## **2. FACTORES PARA ACTIVAR LOS NUEVOS NICHOS DE EMPLEO**

### **2.1. DE LOS FACTORES INSTRUMENTALES A LOS CAUSALES. UNA VUELTA DE TUERCA HACIA LAS POLÍTICAS DINÁMICAS**

Una vez hecha una somera aproximación a los nuevos yacimientos de empleo vamos a distinguir y analizar una serie de factores de cuya adecuada comprensión, dependerán en gran medida las estrategias y las acciones concretas que permitan activar con mayor éxito las posibilidades de estos nuevos nichos de empleo.

Para profundizar en los procesos y debilidades propias de un enfoque de mercado nos remitimos a los informes anteriormente señalados y generados en la década de los años noventa del siglo pasado. Lo que aquí se pretenderá es ofrecer un enfoque que se introduzca en lo que se pueden denominar los factores causales del empleo en nuevas iniciativas locales. Los nuevos empleos y servicios, antes forman parte de un reto social y cultural estratégico, que de un reto meramente económico, sea público o privado.

Así, y con objeto de poder diseñar y aplicar políticas oportunas, vamos a distinguir entre los factores instrumentales y los causales. Los primeros se corresponden con las técnicas de intervención que se han venido realizando desde las políticas activas de empleo a lo largo de la última década. Los segundos los vinculamos a la

justificación y *fundamentación* teórica de lo que se pueden denominar políticas dinámicas y que se fundamentan en el efecto comunidad.

Los factores instrumentales son clásicos en las políticas y técnicas activas de empleo, son de repercusión directa e inmediata sobre la iniciativa empresarial o de autoempleo, y se pueden agrupar básicamente en tres grandes epígrafes:

1. Formación y cualificación de recursos humanos.
2. Información y orientación al empleo, y fundamentalmente asistencia técnica para el autoempleo.
3. Ayudas económicas de diferente tipo.

Unos y otros son los que, en lo fundamental de las teorías y prácticas de promoción económica al uso, permiten contribuir a la germinación de una iniciativa o una actividad. En este ámbito de las políticas activas hay muchos aspectos que mejorar y se está en proceso, lento pero constante, de revisar la calidad y efectividad de los servicios a los desempleados y a las nuevas iniciativas.

Sin embargo, los factores que hemos denominado causales son con mucha diferencia más desconocidos y se aplican mucho menos, tal vez por el hecho de que las ciencias económicas y en general las ciencias más próximas a la “gobernación” han apostado hasta ahora por factores de manifiesta objetividad empírica y con profesionales específica y concretamente cualificados para gestionarlos. Una oficina de orientación al empleo es más fácil de gestionar que analizar e intervenir sobre procesos sociales profundos que, aumentando la cooperación, permitieran aumentar la eficiencia económica local o regional. El problema del desempleo no es solo de falta de inversiones o de falta de información, formación y asistencia a nuevas iniciativas; en la hipótesis que planteamos y desarrollamos, la raíz del problema está en los propios modelos de organización, relación y cooperación socioeconómica local y regional.

En la actualidad cuando se acude a las causas de fondo del desempleo desde los planteamientos de las técnicas activas se argumentan factores psicológicos del desempleado. No vamos a entrar a analizarlos en detalle, pues nuestro objetivo, y pensamos que el método de mayor capacidad y menos explorado en todas sus posibilidades, está en la intervención social. Los profesionales que orientan y apoyan la creación de empresas expresan con frecuencia como núcleo y resumen de su

experiencia que: *un empresario nace, es un estado mental de iniciativa y dedicación. Las empresas pueden caer, los empresarios siempre resurgen. Las buenas ideas sin un factor psicológico empresarial no salen adelante, y las malas ideas con un factor psicológico adecuado salen con mayor frecuencia a flote.* En una persona de perfil empresarial los factores activos de tipo financiero, formativo, informativo, de asistencia técnica, etc., son más eficaces que sobre un perfil psicológico menos empresarial. Las mismas medidas activas (e incluso con mayor dedicación pública) centradas en personas que no reúnen las mismas condiciones de partida tendrán un resultado muy distinto. El de emprendedor es un perfil tipo que no se encuentra en estado puro, sino en una muy diversa gradación de caracteres, al margen de estas consideraciones psicológicas, que cada vez se tienen más en cuenta y se aplican con mayor eficacia. En este caso lo que nos ocupará no es la psicología del emprendedor, sino la psicología social; es decir, la manera de activar el entorno local en el que se tienen que ofertar y demandar esos nuevos servicios locales. Y particularmente, el modo y manera de activar las oportunas medidas de intervención pública mediante la inversión y la implicación activa de los ciudadanos en la emergencia de nuevos servicios capaces de activar nuevos empleos, ya sean como demandantes o como oferentes de servicios.

El factor causal que hemos analizado y proponemos convertir en método de intervención y de ingeniería del desarrollo es el que denominamos factor comunidad; dentro del cual distinguiremos dos dimensiones: la cooperación y la dimensión cultural o de identidad.

De las tres grandes dimensiones o instrumentos que integran las políticas y técnicas activas: el instrumento de la formación, el instrumento de la orientación y el instrumento de la financiación, vamos a analizar en este informe solo el tercero de ellos porque es el que presenta un mayor potencial de innovación metodológica y porque como veremos se puede poner fácilmente al servicio de las políticas dinámicas de desarrollo y empleo local.

## 2.2. SITUACIÓN Y POSIBILIDADES DE INTERVENCIÓN EN LA FINANCIACIÓN DE NUEVAS INICIATIVAS

Vamos a analizar a continuación un factor instrumental clásico para activar iniciativas empresariales y de empleo. Veremos diferentes métodos de facilitar el acceso al factor capital, ya que este es una limitación importante para muchas de las nuevas iniciativas locales de empleo.

No podemos olvidar que muchas de las personas que no tienen cabida en el mercado laboral como trabajadores por cuenta ajena se les está orientando hacia el autoempleo, cooperativas, asociaciones y otras formas de sociedades del tercer sector. Pero no son empresarios, son personas que buscan un empleo y al no encontrarlo como trabajadores por cuenta ajena se ven obligados a buscarlo por cuenta propia o desde asociaciones. La capacidad de inversión de muchos de estos trabajadores es mínima, su actitud empresarial limitada, y las posibilidades de lucro de la actividad que van a realizar muy reducidas. Además, encuentran serias dificultades para lograr los avales que les permitan tener acceso a créditos bancarios para crear su propio puesto de trabajo. Este colectivo, pilar de las posibilidades de los nuevos servicios y de los nuevos nichos de empleo exige planteamientos innovadores, que reorganicen las políticas activas financieras actualmente vigentes y las adapten aún más a sus necesidades.

Lo habitual es considerar el factor capital como un factor limitante de primer orden, pero debemos pasar a considerarlo como el principal escenario de innovaciones estratégicas que tengan una repercusión articuladora que supere a su propia importancia económica. A este objetivo de diseñar estrategias que empleen la necesidad de financiación en una nueva oportunidad de intervención estratégica, a favor del empleo y la actividad económica va dirigido este apartado. Entorno a este punto están cambiando y evolucionando mucho las orientaciones, en parte gracias a la Iniciativa Comunitaria EQUAL pero deben hacerlo aún más; y el inicio del período de negociación y diseño de los Fondos Estructurales y de los Planes de Desarrollo Regional 2007-2012 es especialmente favorable para un cambio de orientación y para avanzar, innovar y experimentar también desde los Programas Operativos del FSE que gestionan las comunidades autónomas y donde se concentra la mayoría de los recursos y del potencial de transferencia de estos nuevos enfoques.

### 2.3. LA FINANCIACIÓN. EL DEBATE ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO CON UNA SOLUCIÓN MIXTA

El primer punto que es preciso plantear, debatir y aclarar es el relativo a la financiación pública o privada de los nuevos servicios. ¿Cuántos de estos servicios deben ser servicios financiados con cargo a los presupuestos del estado? ¿Podrán los nuevos yacimientos de empleo en el medio rural o en las pequeñas ciudades y pueblos despertar mediante la oferta privada y la sola financiación a cargo del

usuario? ¿Debe la administración financiar una parte del coste del servicio ofertado desde estas iniciativas? ¿Cuánto tiempo deberá mantenerse la intervención económica pública y en qué proporción? Estas son algunas de las preguntas que entendemos clave.

Para aclarar este panorama y enfocar el problema es adecuado ofrecer el siguiente esquema de posibilidades.

✓ Financiación pública y servicio público.

Hay bastantes casos en los que, servicios considerados dentro de los nuevos yacimientos de empleo siguen un esquema enteramente público; es el caso de las guarderías infantiles con cargo a presupuestos autonómicos o municipales, la seguridad (policía local), valorización del patrimonio cultural (por ejemplo excavaciones, parques arqueológicos, museos y centros de interpretación), protección del medio ambiente (guardería forestal), control de la contaminación, etc.

Sin embargo este modelo clásico de función pública no se considera de modo explícito en ninguno de los estudios e informes consultados sobre nuevos yacimientos de empleo. Por una parte, porque forma parte del empleo público y por lo tanto de una decisión enteramente política. En los informes de la Comisión Europea se plantea que el coste del servicio ofrecido desde la función pública se estima del orden de cinco veces superior al que sería necesario, con una oferta de servicio desde pequeñas iniciativas de autoempleo, empleo asociativo o microempresarial. El modelo de financiación pública y función pública del servicio parece muy limitado, siendo, en general, esta una opinión de amplio consenso entre los expertos en empleo.

✓ Financiación pública y servicio privado.

Es un modelo mixto que se está siguiendo en muchos de los nuevos nichos de empleo. Es el caso de la gestión de residuos urbanos y aguas residuales, ayuda a domicilio, atención a personas de edad, saneamiento de cuencas hidrográficas, etc.

Una debilidad que se plantea a este modelo, es la capacidad que puede tener el gasto público de cubrir por entero los costes de todos o una parte importante de estos nuevos servicios. Es un modelo que precisa una clara decisión polí-

tica. Presenta la ventaja de que una parte muy importante del coste del servicio, al ser directamente de mano de obra, revierte en su totalidad en consumo doméstico y en actividad económica local; supone además, por otra parte, una reducción en los costes de desempleo. El caso prototipo de este análisis es el del IMSERSO en el que la mejora de calidad de vida de los mayores especialmente de zonas rurales mediante viajes de ocio, ha logrado a la vez el mantenimiento del empleo en zonas turísticas, reduciendo la estacionalidad propia del sector. El modelo IMSERSO de inversión pública ha sido muy bien valorado (por ejemplo por la Comisión Europea, 1996) por su repercusión sinérgica en los servicios a la población y su efecto sobre el empleo, y sobre la actividad económica en general en zonas sujetas a la fuerte estacionalidad del sector turístico. Más recientemente el incremento de las zonas de aparcamiento de pago con el sistema “hora”, han contribuido tanto a mejorar la calidad y movilidad urbana, como a crear empleo en guardias de “hora”.

✓ Financiación privada y servicio privado.

Es un modelo clásico de mercado que se ha seguido en varios de los nuevos servicios y empleos de proximidad; por ejemplo servicios de guardería, cuidado de mayores, seguridad y vigilancia, turismo, servicios multimedia, etc. En no pocos casos el modelo es de financiación mixta como es el caso de guarderías o actividades extraescolares parcialmente subvencionadas.

Este modelo privado puro plantea la limitación de que, la mayor parte de la población, no sería solvente para afrontar el coste de la mayoría, sino la totalidad de servicios. Con lo cual se vería reducida la capacidad de generar empleo de estos servicios y por lo tanto, también su interés social y su contribución económica a la articulación local y al incremento del consumo interno a la comunidad.

Existe un consenso implícito en la totalidad de documentos e informes consultados en relación con los nuevos yacimientos de empleo al considerar que el modelo financiero que en principio permite mejores condiciones es el de financiación mixta y servicio privado. Este modelo parece que asegura mejor la viabilidad económica, no impide hacer universales los servicios y maximiza la creación de empleo. Se trata de servicios que, en su mayoría, se consolidarán desde la oferta privada con una desigual participación financiera pública. Es preciso aclarar que de acuerdo con la escasa rentabilidad de estos servicios (por ser intensivos en mano de obra), el concepto de servicio privado debe ser matizado. En efecto, no

depende de una administración pública, pero en muchos casos la oferta es desde la economía social, fundamentalmente cooperativas, asociaciones y autoempleo. Por lo que se puede concluir que se trata de una oferta privada de vocación social. Este punto es muy importante.

El modelo de financiación más adecuado para muchos de los servicios de mayor contenido social parece ser el de progresión decreciente de la financiación pública. Al principio, la financiación deberá ser en la mayoría de los casos enteramente pública, para que de un modo progresivo se pueda reducir la aportación pública revertiendo una parte del coste al usuario. Cada servicio deberá tener su límite de financiación pública mínimo en función del tipo de servicio y de su interés social, de modo que haya servicios que, una vez activados desde la inversión pública, puedan pasar a depender exclusivamente de financiación privada, mientras otros servicios se mantengan enteramente con cargo al gasto público. Esta decisión se debe tomar en función de la demanda constatada para el nuevo servicio, la solvencia de los usuarios y el carácter social del servicio.

Lo esencial del debate ideológico debe estar en que servicios y en que proporción reciben ayuda. Es evidente que no tienen el mismo interés social la creación de comercios de proximidad, la teleadministración o la creación de servicios turísticos, que la ayuda a jóvenes con dificultades, la asistencia a domicilio a mayores o la remodelación de edificios históricos o de interés público.

El debate a estas alturas se debe centrar fundamentalmente en dos puntos:

1. El origen (municipal, diputaciones, autonómico, estatal, comunitario) y proporción en las ayudas a fondo perdido para equipamientos o para contratación; así como la progresión de la ayuda; lo que requiere un debate sobre las infinitas combinaciones que ofrece el concepto de financiación mixta.
2. Plantear y orientar desde el diálogo social y desde las competencias de las administraciones el proceso para que los recursos públicos maximicen su efecto en el número de empleos, pero también con un empleo de calidad.

Hay una doble posibilidad de ayuda pública: subvenciones o ayudas a la oferta, o bien subvenciones y ayudas a la demanda (cheques de servicio). El presente trabajo se centrará primero en el análisis de las ayudas a la oferta porque entendemos que es el ámbito sobre el que primero hay que incidir. Las ayudas a la demanda tienen la ventaja de poder modularlas en función de la necesidad de los destina-

tarios, nivel de rentas, etc. Por ello debe quedar claro que el no tratar en profundidad esta posibilidad obedece a una prioridad en analizar las ayudas a la demanda.

Además de este análisis general sobre las grandes estrategias y prioridades de financiación de los nuevos servicios, en las siguientes páginas vamos a analizar diferentes modalidades de financiación. Todas ellas parten de la idea, a priori, de una financiación mixta, en la que el dinero público sirva de orientador de la inversión privada y corresponda al ámbito de la gobernación local y regional el establecer y liderar las estrategias concretas que adopte esta financiación o ayuda pública.

## 2.4. ANÁLISIS DE DIFERENTES ESTRATEGIAS DE FINANCIACIÓN DE LOS NUEVOS EMPLEOS DE PROXIMIDAD

Una de las principales debilidades reconocidas a las políticas activas de empleo y de desarrollo tiene que ver con la dificultad de acceso al factor capital por parte de las nuevas iniciativas. A pesar del esfuerzo de inversión pública en ayudas a fondo perdido, las nuevas iniciativas, y especialmente las más intensivas en trabajo (que son también las de menor rentabilidad económica), tienen un fuerte factor limitante. El empleo que puedan crear los nuevos servicios es, con frecuencia, su principal fortaleza, pero la disociación entre su potencial de empleo (que aún hay que articular adecuadamente), y la dificultad de acceso al capital, constituyen una importante barrera.

A pesar de la consolidación de los bajos tipos de interés, el acceso al capital inicial todavía seguirá siendo un factor limitante de primer orden, y fundamentalmente por la necesidad de avales. El problema del acceso al crédito a través de las entidades financieras tiene que ver sobre todo con el alto riesgo que se supone para estas pequeñas iniciativas y a que, con frecuencia, presentan figuras legales atípicas y poco solventes (asociaciones, fundaciones, cooperativas, etc.). La necesidad de avales no se reduce con la bajada de los tipos; sino muy al contrario, en períodos de aumento de la demanda de dinero, los controles y los criterios de concesión se vuelven más selectivos. Los créditos en períodos de bajo interés suelen dar mayores porcentajes de morosidad.

Dada la reconocida dificultad de las pequeñas iniciativas para acceder a la financiación bancaria y los techos preestablecidos en las ayudas a fondo perdido a la inversión o a la contratación, una de las prioridades marcadas en los dictámenes de

la Comisión Europea y los informes relativos a los nuevos empleos, es la activación innovadora de los fondos de capital disponibles en los espacios locales. Es lo que se está denominando el ahorro de proximidad y que consiste en la creación de instrumentos financieros locales en los que confluyan los recursos públicos, con otros de entidades financieras y de particulares en diferente proporción, en función de cada territorio y del interés y capacidad de cada uno de estos actores.

Debe quedar claro a estas alturas que para activar los nuevos empleos y servicios de proximidad no son adecuados los procedimientos de financiación a través de la banca, ni suficientes las ayudas clásicas a fondo perdido o de otro tipo. Ambas parecen haber alcanzado el techo de posibilidades y precisan combinar y refundamentar su acción en el alambique de la sociedad y la cultura local, en lo que consideramos como una reingeniería de lo micro. En las siguientes páginas vamos a analizar algunas de las muchas posibilidades de financiación de nuevas iniciativas, para posteriormente, optar por varias de ellas, y especialmente por aquellas que muestren una mayor capacidad de ofrecer un efecto sinérgico con los factores que hemos descrito como causales.

#### 2.4.1. Ayudas a fondo perdido para la inversión

En este apartado se incluyen las medidas activas de financiación a fondo perdido para inversiones en construcción y equipamientos para la ampliación de negocios o para nuevas iniciativas empresariales. Es un sistema de financiación parcial a fondo perdido al que han recurrido en los últimos años muchas pequeñas iniciativas.

El modo de decisión en la asignación y de gestión de las ayudas es fundamentalmente de dos tipos:

- a) En un caso las ayudas se tramitan ante las consejerías u otros servicios de la administración y las ayudas se asignan con criterios técnicos.
- b) En otros casos se solicitan y gestionan mediante organismos del tipo de los grupos de acción local que gestionan los procesos de desarrollo rural enmarcados en las iniciativas LEADER o PRODER.

En ambos casos, la financiación a fondo perdido varía en función de las regiones y del carácter innovador de la iniciativa presentada, pero normalmente oscila entre

el 20% y hasta el 60% de la inversión total. Se puede negociar también que la ayuda en lugar de ser al capital inicial invertido sea a los intereses.

Este segundo modelo de financiación que representan los grupos de acción local plantea la participación de la administración y de los agentes locales en la asignación de las ayudas a fondo perdido en su ámbito local o comarcal. Es un modelo de gestión y asignación compartida del dinero público que, como veremos más adelante, debería consolidarse porque favorece el diálogo y la cooperación local. El hecho de “repartir” dinero desde el propio territorio activa la participación, con el efecto positivo que esto tiene sobre la actividad social y económica.

A lo largo de los últimos años se han financiado muchas iniciativas asignables a estos nuevos nichos de empleo; fundamentalmente en turismo, recuperación y valorización del patrimonio, servicios de proximidad, transformaciones agroalimentarias de calidad artesana, etc. Este procedimiento de financiación con sistemas de gestión participada en la designación de las ayudas (modelo LEADER) debe mantenerse de preferencia. Esta iniciativa ha permitido activar el factor cooperación que, como hemos visto, es uno de los factores clave que aplicar, para hacer más eficiente la capacidad de generar empleo de los espacios locales. Se considera que es uno de los mecanismos de ayuda que mejores resultados ha ofrecido a pesar de la lentitud en las tramitaciones y en el ingreso de las cantidades de ayudas aprobadas.

#### 2.4.2. Ayudas públicas a la contratación en los nuevos nichos de empleo de proximidad

Las ayudas públicas a la contratación en sus muy diferentes tipos vienen actuando desde antiguo. Por lo general afectan a los costes salariales de la empresa en diferente proporción, variando en función del sector de actividad o del tipo de figura legal de la empresa, del perfil de los trabajadores contratados (edad, sexo, etc.). En otros casos son reducciones de los costes de seguridad social. A raíz de la profunda reflexión sobre el empleo que se ha producido en Europa a lo largo de los últimos años y especialmente a partir de la Cumbre de Luxemburgo, se han intensificado estas ayudas y han sido varias las comunidades autónomas que, siguiendo las recomendaciones comunitarias, han creado órdenes específicas para orientar, financiar y ayudar a articular este “pequeño” mercado laboral.

Hay diferencias muy considerables entre las órdenes de nuevos yacimientos de empleo de diferentes comunidades autónomas en cuya financiación y filosofía participa el FSE.

En general los proyectos presentados a este tipo de ayudas suelen ser de baja calidad, con una oferta de servicios poco estudiados, no presentan estudios de viabilidad suficientemente detallados, pero también es cierto que con frecuencia el número de solicitudes es superior a los recursos disponibles para estos programas. Las órdenes autonómicas que gestionan estas ayudas a los nuevos yacimientos de empleo plantean, entre otras, la necesidad de mayor información, de formación previa, la exigencia de hacer estudios de viabilidad precisos y si fuera posible asignar ayudas para realizar estos estudios.

Lo que consideramos más adecuado de modo general son los modelos de ayuda que son progresivos, y que presentan ayudas en un primer año hasta el 100% de los costes laborales, el segundo año al 50% y el tercer año al 25%. Es necesario que definan un proceso de tutela a estos nuevos servicios: puede ser una tutela pública o de entidades sociales, pero en general, lo mejor son las tutelas profesionales ofrecidas por otras microempresas, lo que se conoce como gerencias asistidas o *benchmarking*.

Este tipo de ayudas a la contratación de trabajadores en nuevos yacimientos de empleo son mejorables y manifiestamente insuficientes. Mejorable porque debe organizarse el servicio como parte de un proceso –estrategia– de dinamización de agentes y actores locales.

Entendemos que los programas autonómicos de ayudas a la contratación en los nuevos nichos de empleo no deberían depender directamente de las consejerías, sino de foros locales de decisión y seguimiento que tuvieran por competencia articular la oferta y la demanda disponiendo de un fondo de capital semilla o microcrédito, de un sistema de cheque servicios para activar la demanda, etc. En la línea marcada por las agrupaciones de desarrollo o ADs de la iniciativa EQUAL. Las ayudas del FSE gestionadas a través de las administraciones autonómicas (sean desde los programas operativos o desde las iniciativas que gestionan directamente) sería preferible que pasaran a enfocarse como políticas dinámicas y locales o comarcales, con foros locales de decisión y gestión que más allá de dar ayudas acti-

varan la cooperación y el ahorro local como el mejor garante para mejorar la eficiencia del sistema laboral y económico<sup>12</sup>.

### 2.4.3. Los fondos de capital riesgo y de garantía recíproca

Los fondos de capital riesgo suelen ser mixtos, con aportación privada pero con predominio generalmente de capital público, y son un instrumento clásico de intervención regional. Su objetivo es mejorar los equipamientos e inversiones de pymes del sector secundario, o del sector servicios en inversiones con un fuerte componente tecnológico y mayor potencial de crecimiento.

Un problema de los fondos de capital riesgo y capital semilla es su vocación de activar iniciativas con períodos de amortización y recuperación de inversión de ciclo muy corto, por lo general inferiores a entre los dos y cuatro años; esto hace que estos sistemas de inversión funcionen y se apliquen en actividades de alto valor añadido y con un fuerte componente tecnológico. El retorno de las inversiones intensivas en trabajo, aunque en general menos cuantiosas, tienen períodos de amortización por lo general superiores a entre los tres y cinco años, lo que marca serias dificultades para que los nuevos yacimientos puedan acceder a financiaciones de riesgo.

Es lugar común procurar que los fondos de garantía recíproca y los fondos de capital riesgo se aproximen a las posibilidades de las pequeñas empresas. No obstante, todavía quedan lejos de las posibilidades reales de las empresas que oferten servicios en la mayoría de ámbitos reconocidos en la lista de los nuevos empleos en servicios a la comunidad y ofertados desde la proximidad.

### 2.4.4. Cheques servicio

Es uno de los sistemas alternativos de financiación que se han activado especialmente desde la iniciativa comunitaria EQUAL. Se fundamenta en la necesidad estratégica de activar la economía de lo próximo como base del desarrollo local, y en establecer alternativas a las dificultades de crédito mediante la creación de lo

---

<sup>12</sup> Para un detalle de las estrategias alternativas no parejas al desarrollo del FSE, pero de máxima innovación en materia de ahorro local y responsable, ver DEL RÍO PARACOLLS, Nuria. *Rescata tu dinero. Finanzas solidarias y transformación social*. Madrid: Talasa Ediciones, 2003.

que se denomina una moneda complementaria local, que tiene una equivalencia directa y permanente con la moneda de curso legal.

Con esta moneda o cheque local se paga todo o una parte más o menos importante del precio de un producto o servicio. En otros casos el usuario adquiere el cheque por un valor que ronda el 30-60% del valor nominal del cheque (que es lo que cobra el prestador del servicio de proximidad). El resto del valor lo aportan empresas para contribuir al cuidado de personas dependientes de sus trabajadores, patrocinadores o las administraciones locales o autonómicas. A efectos fiscales se contabiliza como su equivalente en la moneda de curso legal.

Existen diferentes modalidades, públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro. Los costes de gestión se cargan al propio capital circulante, en cuyo caso el porcentaje de gestión ronda el 3-4% del valor del cheque.

Otro de los modelos es la asociación o cooperativa de intercambio en el que una serie de productores y consumidores acuerdan incluir una parte de su precio en un cheque servicios al modo de una moneda local. En general este tipo de modelos parece haber funcionado peor en España. El principal objetivo de estas monedas locales es activar el interconsumo entre quienes manejan estos cheques. Permite además reducir el precio de compra y por ello contribuye a activar la demanda. Por este motivo se considera un sistema adecuado para activar, de modo local, los servicios de proximidad que plantean los nuevos yacimientos de empleo. Además, en vista de los problemas de liquidez que en ocasiones se plantean a las microiniciativas, estos sistemas crean un fondo de crédito, de modo que quienes tengan problemas coyunturales puedan tener un colchón de crédito de servicios, por parte del resto de productores consumidores de servicios.

Una de las principales ventajas de los cheques servicio es que permiten situar el precio del servicio muy próximo al de la economía informal o sumergida, (tan significativa en los servicios de proximidad), y competir con ella atrayendo la creación de servicios y empleo formal, y mejorando las posibilidades de ofertar calidad y de realizar un control desde las administraciones locales.

Uno de los factores clave de la sostenibilidad de este tipo de iniciativas es adquirir una masa crítica suficiente y una suficiente amplitud en la oferta de servicios. Una oferta de servicios diversificada permite activar el efecto aglutinante. Este ha sido el que ha permitido que la cooperativa WIR (en español, Nosotros) en Suiza haya funcionado de modo creciente desde finales de los años treinta del siglo pasado, o

que los llamados grupos LETS, Local Exchange Trading System (en español, Sistema de Intercambio y Comercio Local), funcionen en diferentes ciudades de América y Europa.

#### 2.4.5. Los sistemas de microcréditos

El recurso al crédito solo es accesible a quienes tienen cierta solvencia; razón por la cual el crédito clásico no es un instrumento válido para reducir las diferencias en el acceso al dinero y directa o indirectamente a mejores condiciones para llevar a cabo pequeñas iniciativas de autoempleo. Ante este diagnóstico comenzaron a surgir, fundamentalmente en los países del sur, los llamados microcréditos. Su objetivo es hacer llegar el dinero a bajo interés a pequeños emprendedores de los sectores sociales más desfavorecidos; para ello se pone a disposición de una población un fondo de capital, que se presta con un límite máximo, en función del proyecto presentado, y que va rotando a medida que se devuelve para permitir mantener recursos para la mejora sucesiva de pequeños negocios o servicios. Las limitaciones y debilidades que se van asociando a este tipo de iniciativas son muchas, pero sin duda son mayores las oportunidades que está demostrando.

La referencia obligada de este tipo de experiencias lo constituye el Grameen Bank de Bangladesh que se creó a principios de los años ochenta del siglo pasado como un proyecto de investigación-acción por parte de un grupo de profesores universitarios en colaboración con la banca pública del país. Para establecer el modelo se investigaron principios tradicionales como la responsabilidad colectiva y otros métodos ajenos a los créditos convencionales. Hoy ya está suficientemente asumido que una de las claves del éxito de esta experiencia asiática fue la obligatoriedad de que los beneficiarios de los créditos constituidos en grupos, participaran en un programa de formación, que fuera a su vez, un grupo de seguimiento de los créditos. Por lo tanto es fundamental que el dinero de estos créditos rotatorios dependa de la comunidad local y sea esta la que se implique en su gestión. Y ello tanto a la hora de aprobar la concesión de microcréditos, como de censurar a los morosos. El honor, en un sentido antropológico ajeno a los pequeños criterios de la banca, es otra de las claves del éxito de estos sistemas microfinancieros. En el caso de que alguien incumpla en las condiciones del reembolso, la responsabilidad es de todo el grupo, por lo que se crean mecanismos de apoyo y de control para asegurar el retorno y la propia población se hace responsable del uso y retorno del crédito.

En el Grameen Bank la tasa de recuperación del crédito en tiempo oportuno fue del 98% y con ello ha demostrado que la población más desfavorecida tiene tanta o más honestidad para reembolsar los préstamos que el cliente tipo de la banca clásica. Esto desvela claramente que la razón por la que se niegan muchos créditos en los sistemas de banca convencional tienen que ver con la propia limitación conceptual del término insolvencia, asignado a la persona –sea ésta física o jurídica–. Sin embargo, la comunidad puede actuar como un factor de solvencia con igual o menor riesgo de retorno que el propio patrimonio personal de aval hipotecario. Las experiencias de microcrédito más válidas han mostrado que el riesgo estaba mal entendido; la responsabilidad de los desasistidos por la banca clásica, si son adecuadamente instruidos y dinamizados, es sensiblemente superior a la de otros sectores de población de mayor renta y prestigio social.

En apenas cinco años los microcréditos han pasado de disponer prácticamente de una sola experiencia en Europa, a generalizarse (particularmente en España), donde se ofertan desde administraciones estatales, ONG, etc. La ventaja fundamental de la experiencia de los microcréditos queda inexplorada en estos modelos de ámbito estatal o regional, ya que como hemos visto el efecto comunitario es una de sus principales, sino la fundamental, ingrediente fuerza. Su éxito potencial radica en permitir la combinación del factor capital o financiero con el del factor comunidad en lo que podríamos denominar sistemas de capital comunitario. Los llamados microcréditos son en puridad sistemas rotatorios de crédito que se ponen a disposición de una comunidad y que fundamentan el retorno no en el aval bancario, sino en el aval social y en el intercontrol entre los actores y agentes de un espacio local, y en un seguimiento cotidiano y directo de las iniciativas financiadas.

Es un riesgo aportar un capital para microcréditos rotatorios sin crear o asegurar, a nivel local, un grupo de personas con formación y autoridad moral suficiente ante la comunidad como para velar por el buen uso del fondo de capital asignado. El retorno en las experiencias latinoamericanas no ha sido en todos los casos igual que en el caso de Bangladesh pero esto no es achacable a los beneficiarios, sino sobre todo a los promotores del proceso y a la comunidad beneficiaria. No olvidemos que los microcréditos, y los sistemas de financiación alternativos, en su sentido más amplio, no son banca en un sentido clásico, pero tampoco acción social. Se requieren conocimientos y sensibilidad de los dos mundos.

Los microcréditos son una estrategia para ayudar a emerger a pequeñas empresas de servicios de proximidad, el modelo de gestión que proponemos aporta un valor

claramente diferenciado e innovador respecto a los microcréditos de ámbito autonómico o estatal (Instituto de Crédito Oficial, ICO, Instituto de la Mujer, etc.) actualmente vigentes. Los grupos de trabajo y de reflexión-formación y orientación con los beneficiarios en los propios contextos de proximidad, conducidos a modo de terapias interempresariales, pueden ser uno de los factores fundamentales del éxito de estos sistemas financieros locales. Así, en efecto, con este componente de trabajo de seguimiento de proximidad y con grupos locales, se han aplicado los microcréditos en su origen, en Bangladesh y en América Latina. Este funcionamiento comunitario y local entendemos que es la innovación y experiencia fundamental que pueden aportar los sistemas microfinancieros además de los típicos de asesoramiento técnico y la reducción de avales o interés respecto a los créditos bancarios que es lo que ofrecen la mayoría de los microcréditos surgidos en los últimos años.

## 2.5. LA APROXIMACIÓN DE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN EL MODELO COMUNITARIO

Una adecuada definición de lo público, lo privado y lo comunitario desde un punto de vista financiero será fundamental para entender las nuevas estrategias de promoción de los nuevos empleos y los nuevos servicios.

- Público. Desde un punto de vista económico se refiere a las aportaciones de recursos y/o servicios que se hacen desde las diferentes administraciones del estado. Lo público es en la actualidad e implícitamente un espacio en el que la responsabilidad personal se ve sustituida por la obligación común. Lo público es un espacio de obligaciones en el que la persona poco a poco ha ido delegando y difiriendo sus responsabilidades sociales, hasta el punto de que se delega en el concepto jurídico de lo público cualquier posibilidad de transformación del cuerpo social.
- Privado. Desde un punto de vista económico se refiere a aportaciones de actores privados que buscan maximizar la rentabilidad económica de sus aportaciones privadas de capital o trabajo. Su tradicional contraposición a lo público y el aumento relativo de su peso práctico e ideológico, frente a aquel de una sociedad de mercado, marcan un hito en la historia de las ideologías políticas. Pero hay una parte fundamental de las motivaciones privadas que pueden confluir con las públicas, especialmente en un espacio comunitario o local.

- Comunitario. Aportaciones mixtas públicas y de origen jurídico privado, pero que asumen en su conjunto la rentabilidad social (empleo, calidad de vida, medio ambiente, etc.) en paralelo a la viabilidad económica. Unos fondos comunitarios nunca deben tener una rentabilidad igual o superior a la del mercado privado de capital y se definirán de un modo claro respecto a un fondo privado en las prioridades: objetivo y rentabilidad social, mejora de servicios, mejora de las condiciones de empleo, etc. La redefinición de lo público a partir de lo comunitario es uno de los principales movimientos estratégicos de desarrollo local. Lo comunitario es un espacio en el que se podrán mejorar y optimizar la consecución de objetivos sociales que hasta ahora se entendían exclusivamente ligados a lo público.

Desde un punto de vista financiero y económico la comunidad es por lo tanto un concepto que incluye y supera el concepto clásico de lo público y de lo privado. La comunidad es un espacio en que se maximizan las posibilidades de ambos conceptos y se trascienden las contradicciones y limitaciones que estas definiciones enfrentadas han planteado al desarrollo social y económico.

Al margen de los servicios en que haya una promoción clara y una asunción de servicios por parte de la administración regional o local, es preciso considerar en adelante un sistema de promoción mixto con una componente pública y comunitaria que se complementen. Nuestra apuesta es a favor de que los recursos públicos disponibles deben servir para activar los recursos comunitarios, supeditando las tradicionales políticas activas de empleo (orientación, información y formación) a las dinámicas (microcréditos de comunidad, fomento de empresas y redes de servicios, coordinación y cooperación local, cheque servicios local, etc.).

### **3. NUEVOS NICHOS DE SERVICIOS Y DE EMPRESAS LOCALES**

#### **3.1. EL ITINERARIO METODOLÓGICO DE APOYO A NUEVAS EMPRESAS: SEMILLEROS, VIVEROS Y REDES DE SERVICIOS INTEREMPRESARIALES**

Una de las metáforas para al apoyo al tejido empresarial hace referencia a la “germinación y cuidado de nuevas plantas”. Los “semilleros de empresas”, (que tienen el significado de lugares en que germinan nuevas iniciativas), están consolidados

y extendidos, habiéndose incluido efectivamente en las políticas públicas de creación de empleo y apoyo al tejido empresarial. Lo mismo ocurre con los “viveros de empresas” en los que se asientan diferentes nuevas iniciativas en un contexto de servicios compartidos y bajo tutela y amparo, y promovidos desde consorcios o administraciones locales. En este capítulo vamos a justificar una tercera fase en el “proceso viverista” y que consiste en el fomento y creación de empresas locales de servicios a empresas, creando para ello condiciones ecológicas que vamos a describir, a partir de un paradigma de ecosistema o pirámide trófica y de ciclo de vida que veremos a lo largo de las siguientes páginas.

### 3.2. LA ESTRATEGIA EUROPEA Y EL ESPÍRITU DE EMPRESA

Antes de comenzar con la exposición alegórica, es oportuno resumir las últimas consideraciones que desde los observatorios de la Comisión Europea se plantean respecto al reto de las nuevas empresas. Uno de los principales retos que se reconocen en materia de empleo y desarrollo económico es identificar los factores clave para ayudar a prosperar las nuevas iniciativas y actividades empresariales. Algunas de las prioridades señaladas en los más recientes informes de la Comisión Europea<sup>13</sup> son:

- crear el clima y las condiciones más adecuados para que surjan nuevos empresarios, y
- aumentar el número de empresas que crezcan y consoliden su capacidad de crear riqueza y empleo.

En el *Libro verde* sobre el espíritu empresarial en Europa se plantea que, entre las principales barreras a la creación de empresas se encuentra la dificultad para obtener capital de siembra e inicial que estas necesitan, y recomienda genéricamente un equilibrio del riesgo entre el sector público y el sector privado. Tradicionalmente esto se ha interpretado y aplicado en el sentido de establecer ayudas públicas a fondo perdido. En la actualidad existen experiencias de fondos mixtos (público-privado) para préstamos, que merece la pena que sean explorados como complemento y poco a poco como sustitución a las ayudas a fondo perdido.

---

<sup>13</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *El espíritu empresarial en Europa. Libro verde*. Bruselas: DG de Empresa, 2003.

Otra de las consideraciones realizadas en este documento, es procurar reducir, creando mecanismos adecuados para ello, los riesgos del emprendimiento y las nuevas iniciativas.

Se plantean tres sentidos clave de innovación y trabajo para fomentar el emprendimiento y reducir los riesgos que presentan las jóvenes empresas. Estas estrategias se consideran experimentales, en la medida en que aplican metodologías y objetivos y afectan a nuevas oportunidades apenas exploradas.

1. Crear condiciones para favorecer el surgimiento de nuevas empresas. Y en particular, de las más pequeñas iniciativas promovidas por jóvenes y mujeres autoempleados, que desarrollen actividades relacionadas con los servicios de proximidad y a la población. Para este objetivo se propone crear un fondo de microcréditos rotatorios, vinculados a una gerencia asistida y con acompañamiento empresarial que asegure el éxito de la empresa y el retorno del capital al fondo del microcrédito.
2. Con este servicio se crean condiciones para una mejor asistencia y oferta de consultoría microempresarial y se mejoran las expectativas de supervivencia y crecimiento de empresas creadas en los últimos años. El objeto es ayudar a emerger y ofrecer a todas las microempresas creadas en determinada comarca, en los últimos tres años un servicio de asistencia empresarial avanzado, ofrecido por una nueva generación de gestorías y/o microconsultoras microempresariales.
3. Apoyo a la creación de nuevos mercados e identificación de nuevas oportunidades de negocio y necesidades de las microempresas. Son precisos proyectos que ayuden a crear empresas de servicios o asistencia a empresas locales procurando aumentar los servicios y productos que se ofrecen desde el tejido empresarial local, dotando a este de una mayor diversidad, integración, e interrelación.

### 3.3. LA METÁFORA ECOLÓGICA

Desde el propio origen de la economía anglosajona moderna esta se inscribe en el marco de referencia de la selección natural del más apto que propugna el darwinismo biológico y que se ha trasladado, con plena vigencia, al moderno darwinismo social. Hace tiempo que la teoría económica utiliza símiles ecológicos y

biológicos. En los últimos años se han incorporado al lenguaje empresarial, términos de la teoría ecológica como nicho o estrategias competitivas, entre otros.

En estas páginas, y como reflexión y *fundamentación* para un renovado enfoque de desarrollo local, nos hemos planteado incorporar y utilizar otros conceptos de la teoría ecológica que se pueden extrapolar a la teoría y la práctica de apoyo microempresarial en la línea de entender los sistemas empresariales y las transacciones mercantiles desde el enfoque de un sistema ecológico y social. Los dos conceptos fundamentales a este respecto son los de pirámide trófica y superpredadores. El primero, se refiere a la existencia de diferentes niveles de producción y consumo biológico en un ecosistema; en la base de un ecosistema se encuentran los vegetales, que gracias a la fotosíntesis y aprovechando recursos abióticos generan una base de aporte energético; en un segundo nivel trófico se encuentran aquellas especies que se alimentan de vegetales, y en un tercer nivel, aquellos que se alimentan de animales que se alimentan de vegetales. El número de pisos o niveles tróficos de esta pirámide suele situarse entre los cuatro y los seis, y siempre culmina la pirámide con los superpredadores que son los animales que obtienen su energía de preda sobre otros predadores.

El concepto gráfico de pirámide es especialmente importante ya que es necesario que haya mucha biomasa de productores primarios para que existan predadores y superpredadores, de modo que el número de especies o individuos en los sucesivos niveles depende de la base que le confieren los recursos del nivel que le precede.

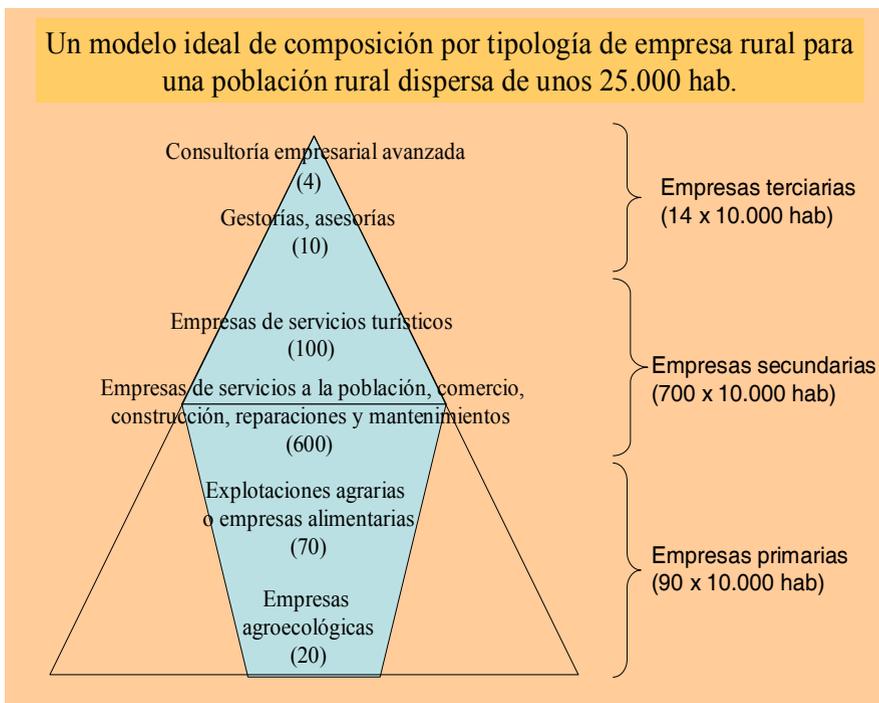
Aplicando esta alegoría al mundo de la microempresa es posible considerar al consumidor de usos y servicios como el nivel primario de la pirámide ecotrófica, en un segundo nivel se encuentran las empresas que prestan cualquiera de los servicios o productos y cuyos clientes se encuentran en esta población base (población local, turistas, exportación, etc.). Pero en un posterior piso ecotrófico encontramos algunas empresas que prestan servicios a las empresas. Este nicho de las superempresas, apenas explorado en el mundo del desarrollo local, está apenas apuntando por las pequeñas gestorías laborales y fiscales.

De este modo proponemos el siguiente esquema de la pirámide trófica ideal en el mundo rural:

- ✓ Empresas primarias. De producción y transformación agroalimentaria o artesanal.

- ✓ Empresas secundarias. De servicios turísticos y a la comunidad, construcción.
- ✓ Empresas terciarias. De asistencia a otras empresas.

La pérdida en número de explotaciones agrarias y ganaderas, hace que en la práctica este modelo de pirámide empresarial haya dejado de depender de la base agrícola o de productores primarios en que se fundaba el modelo fisiocrático francés del siglo XVIII hasta que fue desbancado por el mercantilismo anglosajón. Pero sin embargo esta base de productores primarios es fundamental, no tanto cuantitativamente (por riqueza y empleo) sino cualitativamente, porque es parte crucial de la identidad de lo rural que se mantengan los paisajes, productos y razas o *varietales* tradicionales. El modelo ideal de desarrollo rural desde este punto de vista de perfiles de empresas es mantener una proporción mínima de empresas primarias agroalimentarias. De la cantidad, calidad e integración cultural y ecológica de estas empresas primarias depende en no poca medida la solidez de la oferta turística. ¿No hemos visto que el turista busca fundamentalmente *ruralidad*? Este que a continuación se perfila, es el modelo teórico de pirámide empresarial en un ecosistema social rural.



De igual manera que el concepto gráfico de pirámide ecológica implica la necesidad de que haya biomasa de productores primarios suficiente para que existan predadores y superpredadores; en la proyección hipotética de la pirámide empresarial es preciso que haya un número suficiente de pequeñas empresas para poder mantener un determinado número de gestorías y consultorías rurales. Pero es igualmente cierto que un determinado número y tipo de estas empresas primarias y secundarias precisa y se ve estimulado por una dinámica interempresarial.

En términos ecológicos se puede decir que la salud y el dinamismo de una comunidad de cérvidos depende de una adecuada presión de selección por parte de los predadores; del mismo modo la evolución de un ecosistema de empresas local de cualquier sector, según este paradigma, depende en gran medida de la oferta de servicios específicos y de calidad por parte de estas superempresas. Una oferta de servicios de calidad a empresas contribuirá a que estas exploren mejor los nichos primarios y secundarios. El resultado es que el conjunto del ecosistema empresarial tiene una mayor y más eficiente articulación.

Vamos a poner un ejemplo concreto y claro de aplicación de este paradigma. Hemos visto en el anterior capítulo que el nicho de especialización, comercialización de las microempresas rurales agroalimentarias o artesanales es un punto fundamental, y que en la mayoría de los casos, estas se tienen que orientar a los circuitos cortos, sin intermediarios, que apenas están explorados por los consumidores y que por ello resultan especialmente difíciles de activar. En este sentido la existencia de consultoras especializadas en circuito corto de determinados productos, que en suficiente cuantía se produzcan en esa comarca, constituyen un nicho esencial para la viabilidad del conjunto de una economía rural local. La diferencia entre una consultoría y un intermediario es esencial; la consultora cobra por servicio, contacto, estudio o campaña, el intermediario mantiene un porcentaje sobre venta de por vida.

Desde un punto de vista teórico existen efectivamente nichos vacantes en los niveles superiores empresariales capaces de generar riqueza y empleo muy cualificado en comarcas rurales; es importante tener presente que la creación de una cultura de asistencia empresarial avanzada es un factor de estabilización y consolidación del resto del tejido empresarial primario. Sin empresas de niveles superiores o superempresas no es fácil conferir toda la estabilidad potencial del sistema ecoempresarial. El potencial de biodiversidad –diversificación– empresarial no concluye con los nichos de actividad de servicios a la comunidad, entendiendo por esto las potenciales personas-clientes, y es conveniente idear estrategias para hacer emer-

ger todo el potencial de diversidad de perfiles empresariales, logrando que se ocupen todos los nichos posibles, lo que comporta mayor diversidad y estabilidad al paisaje o ecosistema empresarial de determinada comarca.

En el caso de las grandes empresas, que son también generalmente las más rentables, es habitual que establezcan en torno suyo una amplia red de empresas de servicios que complementen sus propios contenidos de especialización de mercado. Las empresas más competitivas recurren de un modo importante a subcontratar servicios especializados de consultoría.

El método de activación de este nuevo piso ecotrófico debe ser completamente diferente al sistema y la metáfora del *viverismo* que desde ahora se ha aplicado. Los viveros son necesarios pero deben crearse condiciones para la generación de servicios entre empresas. Esa es una de las garantías fundamentales de la sostenibilidad y la optimización de las posibilidades de negocio y empleo en economías locales o regionales.

Así pues, este enfoque ecosistémico que propugnamos como alegoría de referencia en procesos de desarrollo local microempresarial, se fundamenta en la idea de hacer emerger un nuevo piso ecotrófico de empresas de servicios que permitan explorar todos los nichos disponibles y mejoren el funcionamiento de un ecosistema microempresarial.

Llegados a este punto se puede plantear una muy oportuna pregunta. Y en este esquema de ecosistema microempresarial, ¿en qué lugar quedan los servicios de asesoría y orientación públicos o de tutela y financiación pública (cámara de comercio, vivero empresarial, agencias de desarrollo)? La función que se les confiere en este paradigma es el de dinamizadores de este proceso. Hay metodologías, que luego siquiera someramente presentaremos, en que estos organismos forman, orientan y homologan estas superempresas, o incluso contribuyen a pagar estos servicios a las microempresas durante un período crítico de su ciclo de vida. Digamos que si el semillero o vivero de empresas dura dos o tres años, los dos siguientes serían la fase en que intervinieran dinámicas mixtas en las que los actores públicos presentarán y articularán a estas nuevas microempresas en el tejido de servicios empresariales, incluso contribuyendo a pagar durante este tiempo parte del coste de estos servicios (por ejemplo mediante un cheque servicios que permita un seguimiento completo del proceso) tutelando su calidad y ocupando el nicho de observadores y dinamizadores del ecosistema.

### 3.4. CICLO DE VIDA; MORTANDAD Y CRECIMIENTO MICROEMPRESARIAL

Pero además del concepto de niveles tróficos aplicado a las empresas, el concepto de ciclo de vida es otro de los conceptos de la teoría ecológica que queremos extrapolar y aplicar. ¿Cuáles son las necesidades “biológicas evolutivas” de las microempresas, en cada momento de su ciclo de vida? A partir de un diagnóstico de sus debilidades fundamentales en cada momento del ciclo de vida se podrá actuar más eficientemente para activar las empresas de servicios o superpredadoras.

Entre los motivos del fracaso de las iniciativas empresariales se analizan diferentes causas, no siempre bien identificadas. Entre los motivos analizados en la Comunidad de Madrid<sup>14</sup> en el marco del Observatorio de Iniciativas Empresariales, los más significativos son: motivos personales (26,1%) y motivos no identificados (37%).

Solo en tercer lugar se sitúan otros motivos como falta conocimiento del negocio (2,2%), problemas económicos o de inversión (4,3%), cambios de forma jurídica (8,7%), etc.

En este mismo informe del Observatorio de Iniciativas Empresariales de Madrid desarrollado en el marco de un proyecto EQUAL, se señala que las principales debilidades sentidas por los emprendedores son las de *marketing* (18,1%, que asciende al 25% en las empresas de tres o cuatro trabajadores) y gestión financiera (13,1%), pero es muy significativo que un 23,8% NS/NC y 19,4% dice no sentir ninguna debilidad. Estos resultados son significativos considerando hasta qué punto el pequeño promotor, adolece de la capacidad para autoanalizar de un modo suficientemente claro sus debilidades y retos empresariales.

Este panorama permite entrever las siguientes características o debilidades implícitas, deducidas de la propia opinión de los emprendedores:

- El fracaso de las empresas se produce sin una conciencia clara del emprendedor respecto al sistema de causas que han intervenido en el cierre de las mismas.

---

<sup>14</sup> OBSERVATORIO DE INICIATIVAS EMPRESARIALES. INICIATIVA COMUNITARIA EQUAL. *Proyecto Desarrollo Territorial Compartido*. Boletín nº 1. 2º trimestre 2003. Madrid.

- El carácter necesariamente generalista (fiscal, laboral, *marketing*, ayudas, financiero, recursos humanos, etc.) de los pequeños emprendedores, constituye un reto crítico y difícilmente subsanable con la formación.

La idea de un asesor estratégico empresarial, capaz de auditar, analizar y proponer al promotor en diferentes ámbitos estratégicos, semejante a un terapeuta y que en sí mismo, constituya un nicho de empleo y actividad de proximidad y para colectivos altamente cualificados, nos parece una necesidad implícita en el tejido microempresarial.

Las empresas mayores, con mejores resultados y prácticas empresariales y que participan en bola, *externalizan* las funciones de consultoría y recurren continuamente a asistencias técnicas externas en diferentes contenidos estratégicos: aseguramiento de calidad, cambios en la cultura de gestión de RRHH o de *marketing* y publicidad, formación continua, auditorías, asesoría empresarial, etc. Esta propuesta pretende focalizar el reto del nuevo tejido empresarial de una localidad o comarca en la creación de estas superempresas que oferten servicios avanzados a empresas rurales, ayudando a su formación y facilitando un modelo de mercado progresivo para el pago de estos servicios por parte de las microempresas.

A continuación se refieren los principales momentos y prioridades en el nacimiento y crecimiento de una micro o pequeña empresa. Estos hitos se suceden desde la idea previa a la gestión diaria, y constituyen los principales ingredientes de la toma de decisiones y del proceso de mejora continua que precisa una microempresa.

En este cuadro se marcan los principales momentos evolutivos en el desarrollo de las microempresas, junto con un perfil tipo de los servicios que actualmente se les ofertan en la mayoría de medios rurales, tanto desde la iniciativa pública como desde la privada. Este se corresponde con los principales hitos tipo o fases en el acompañamiento y apoyo a las microempresas y puede servir de guión base, para hacer un diagnóstico de los servicios a emprendedores y empresas.

Fases	Servicios públicos	Servicios privados entre empresas
1. Idear.	Asistencia técnica y orientación para la definición de nuevos proyectos. Se oferta por parte de formadores y técnicos de desarrollo.	No son habituales y no parecen prioritarios dada la abundancia de servicios públicos.
2. Diseñar.	Estudios de viabilidad y de mercado. Se oferta por parte de técnicos de desarrollo.	Se emplea poco, pero hay gestorías y consultoras que hacen planes de negocio.
3. Poner en marcha.	Presentación y formulaciones para acceso a ayudas públicas. Se ofrece desde varios perfiles técnicos: desarrollo rural, local, empresarial y similares.	Se emplea poco, pero hay gestorías y consultoras que hacen planes de negocio.
4. <i>Gerenciar.</i>	Consultas aisladas. Formación.	Gestorías. Asistencia laboral y contable. <i>Externalización</i> de las funciones contables y de RRHH. Sería necesario ofertar otros servicios además de los genéricos de gestoría y asesoría.
5. Innovar, consolidar, crecer.	No se ofrece, salvo consultas aisladas.	Sería necesario promover otros servicios avanzados.

Como se puede ver en el cuadro, hay dos grandes ciclos. El primero de ellos (fases 1 a 3) se lleva a través una asesoría fundamentalmente pública y gratuita, (bastante amplia por lo general) y que precisa una mejor coordinación y especialización entre los diferentes actores locales que la ofertan (agentes de empleo y desarrollo local, programas de desarrollo rural, orientadores de autoempleo, cámaras de comercio, asociaciones empresariales, etc.). En el segundo ciclo (fases 4 a 5), hay una necesidad clara de que surjan y se articulen servicios privados entre empresas. Sin embargo, durante los primeros años de vida, en que la viabilidad de las nuevas microempresas es especialmente crítica, el coste de estos servicios no puede recaer completamente en la nueva iniciativa. Aquí es donde puede y debe jugar un papel la tutela y las garantías públicas. Lo público debe tutelar, ser juez y redistribuidor, ser líder y dinamizador, para que la iniciativa privada cumpla y participe en unas normas de juego que incluyan la solidaridad y la igualdad de oportunidades como fundamentos de una sólida y sostenible cultura de desarrollo.

En relación con las últimas fases, y una vez las nuevas empresas están funcionando hay una serie de fases de consolidación. Los que a continuación se enumeran

se deben entender como los contenidos que pueden centrar en sucesivos momentos la prioridad de los emprendedores. En todo momento hay que tener presente todos los aspectos de la gestión y toma de decisiones, pero priorizar y secuenciar es la base de la capacidad de planificación y mejora.

1. Sin un producto o servicio bien definido y sin un buen nivel técnico de producción del bien o servicio, no se puede iniciar ninguna actividad.
2. Sin una adecuada acción *gerencial*, contable y laboral esos productos o servicios que comercializa la microempresa, no consiguen arrojar resultados económicos satisfactorios y, por lo tanto, la empresa no es viable y sostenible en su actividad.
3. Cuando una microempresa tiene adecuadamente consolidada su producción y gestión, se debe preocupar de mejorar en materia de nuevas tecnologías y comercio y *marketing* revisando las estrategias tradicionales.
4. Posteriormente es cuando la prioridad de mejora se puede centrar en estrategias de organización del trabajo y mejora en la eficiencia cualitativa de los recursos humanos.

De acuerdo con estas necesidades o prioridades evolutivas, los que a continuación se refieren son los perfiles básicos de las posibles empresas de servicios avanzados, que pudieran ofertar sus servicios de asistencia y acompañamiento a las empresas. Solo se señalan cuatro perfiles que se barajan como más significativos y los básicos para la especialización de las empresas de servicios.

1. Con conocimientos de gestoría y gestión básica.
2. Con conocimientos de sociedad de la información.
3. Con conocimientos de comercialización y *marketing* genéricos y específicos fundamentalmente de uno o varios de los siguientes sectores: turismo rural, artesanías y producción ecológica y servicios de proximidad.
4. Gestión de calidad y nueva cultura de gestión y participación de los recursos humanos.

En este cuadro se representan las capas de actividad que de modo sucesivo suelen ocupar y centrar la actividad de las microempresas para asegurar la continuidad de

su viabilidad y la adecuada adaptación a los cambios y la mejora continua de las estrategias organizativas y comerciales.

Capas de la actividad empresarial y servicios que precisan	Nivel de desarrollo actualmente
Producción o servicio. Es la actividad propia en la que se especializa el emprendedor.	Cuenta con ayudas de administraciones públicas y programas de formación y desarrollo.
Gestión y RRHH. Se trata de las funciones de gerencia o gestión que generalmente en las microempresas y autoempleos se contratan a una gestoría.	Conveniente ofrecerlo a las microempresas durante los dos primeros años de actividad. Ya se realiza con normalidad en el mercado de gestorías.
Adaptación a la sociedad de la información. Consiste en la adaptación a las nuevas tecnologías de la comunicación tanto en lo relativo a la página web y apertura de posibles vías de comercialización digital, como consultas, insumos, formación no presencial, etc.	Conveniente ofrecerlo a las microempresas durante los dos primeros años de actividad. Este tipo de servicios se están ya realizando desde diferentes organismos públicos o asociativos.
Comercialización y <i>marketing</i> . Se trata de asistencia de comercialización específica de cada sector o producto y es una de las necesidades fundamentales sentidas por los microempresarios de la Sierra Norte.	Para empresas entre el segundo y el quinto año.
Innovación. Se refiere a ámbitos de innovación relacionados con la gestión de la calidad, la nueva cultura de recursos humanos y otros varios.	Para empresas entre el segundo y el quinto año.

### 3.5. A MODO DE RESUMEN Y CONCLUSIONES

Hay una serie de debilidades y necesidades fundamentales en materia de ayudas a la activación y mantenimiento de nuevas iniciativas emprendedoras en comarcas rurales.

- Las dificultades de acceso a las ayudas públicas a fondo perdido a nuevas iniciativas por parte de jóvenes y mujeres, por la necesidad de aportar una parte de recursos propios sin facilidad de acceso a avales para disponer de créditos a la inversión.
- El problema de la mortalidad de las nuevas iniciativas, a pesar de la profusión de recursos y servicios de orientación a las nuevas iniciativas. A pesar de ello, estas no se ven acompañadas por servicios cualificados de asesoría y consultoría de gestión y *gerencial* a microempresas, servicios que se deben adaptar a las necesidades que estas presentan, no éstas al servicio que la administración tiene a bien ofrecer.

- La necesidad de revisar los métodos de apoyo a nuevas iniciativas y el modo en que se ejecutan las políticas y servicios y programas públicos en materia de apoyo al tejido microempresarial. Y de un modo especial la necesidad de revisar, coordinar y realizar de modo más efectivo y eficiente las acciones de orientación a emprendedores así como las ayudas financieras a estas nuevas iniciativas.

La incertidumbre o la merma de las ayudas públicas a fondo perdido a partir del año 2007, fecha en la que se revisarán las zonas de objetivo de los fondos estructurales y los recursos comunitarios disponibles para el desarrollo local y regional en los países más desarrollados de la Unión Europea. Esta incertidumbre exige considerar nuevas estrategias para la ejecución de los recursos públicos de ayuda a nuevas iniciativas, y de un modo especial, los abundantes recursos que se destinan a financiación a fondo perdido. El transvase de una parte importante de las ayudas a fondo perdido (tipo LEADER o PRODER) a los microcréditos de decisión, seguimiento y enfoque comunitario y local, es un objetivo metodológico prioritario para la próxima década.

Bases para un proyecto tipo, de activación de empresas de servicios a partir del paradigma de ecodiversidad microempresarial.

El futuro de muchas comarcas propiamente rurales, sin apenas actividad primaria de tipo agroalimentaria, depende de la creación de empresas de servicios o secundarias; sean de tipo turístico, agroturísticos o de servicios a la población, o de servicios terciarios a estas empresas.

De acuerdo con el paradigma de los ecosistemas locales, es fundamental acompañar la creación de esos servicios privados, asegurar el copago de los mismos durante un tiempo y procurar que se articulen posteriormente sobre condiciones locales de mercado. En este sentido, el método de este tipo de procesos de desarrollo local de iniciativa pública, es contribuir a crear y articular mercados, donde antes había una gran dependencia o expectativa respecto a servicios públicos que exceden la capacidad de las administraciones locales de asumir, pero que pueden liderar y ayudar a articular.

El futuro de las actividades empresariales en el medio rural depende, entre otras condiciones, de un adecuado nivel de asistencia *gerencial*, comercial y estratégica a las pequeñas e innovadoras empresas que se están instalando en medios con una baja oferta de servicios profesionales.

El clima empresarial preciso para atraer o consolidar nuevas actividades de servicios o productos rurales requiere además de condiciones institucionales, hábitos de cooperación y complementariedad interempresarial que compensen la debilidad del carácter periférico de la mayoría de comarcas rurales. Este tipo de proyectos pretenden favorecer un mejor clima de cooperación entre los actores locales, así como ayudar a emerger nuevas empresas de servicios, que puedan ofertar en contexto de proximidad, asistencia técnica y asesoría empresarial avanzada, de alto valor añadido y con un perfil profesional alto de recursos humanos.

A nuestro juicio el proyecto tipo para esta clase de objetivos de diversificación del ecosistema empresarial, se organiza precisamente en torno a la creación de un modelo de cheque servicios interempresarial.

En la mayoría de los proyectos innovadores de fomento del espíritu empresarial que se han desarrollado en este período comprendido entre los años 2000 y 2004 y centrados en la creación de servicios de asesoría empresarial, estos se han ofertado desde un contrato y con recursos públicos; aunque la iniciativa de asesoría empresarial pueda ser o bien pública, mediante profesionales contratados por las administraciones o organismos titulares de los proyectos, o bien privada mediante consultoras que ofrecen el servicio a los nuevos empresarios. En nuestro caso consideramos que dentro del paradigma de ecosistemas locales, y para garantizar una cultura de independencia y libertad, y que las empresas rurales, (tras el período crítico de los tres a cinco años), puedan valerse por sí mismas y se independicen de la tutela pública, es preciso acompañar y reproducir condiciones de mercado al hacer emerger estos servicios. Es decir, animar a ofertar estos servicios desde una oferta privada y diversificada, y para ello es preciso articular y simular condiciones de mercado, cuya mejor herramienta es mediante cheque servicios.

En relación con las debilidades anteriormente planteadas hemos perfilado dos posibles líneas clave de actuación e innovación metodológica.

Actuación 1. Microcrédito para préstamo a nuevos proyectos de autoempleo, con gerencia asistida obligatoria pública, hasta la devolución del mismo.

Creación de un fondo de capital semilla local y rotatorio para nuevas iniciativas. Esta actuación tiene por objetivo ayudar al acceso a créditos a pequeños préstamos de equipamiento o inversión sin aval patrimonial a los pequeños emprendedores, fundamentalmente mujeres y jóvenes. Este tipo de medida tiene la doble ventaja de facilitar la financiación de estas pequeñas iniciativas al tiempo que la tutela o

gerencia asistida a estas, asegura una responsabilidad colectiva y un seguimiento mayor sobre la viabilidad de esta por parte de las organizaciones y administraciones titulares del fondo.

Existen varias líneas de microcrédito (ICO, Instituto de la Mujer), la línea de mejora que se pretende implementar con este proyecto se dirige en dos sentidos:

- a) La titularidad y la decisión sobre las concesiones se toman por organizaciones del ámbito comarcal. Este es un aspecto importante de proximidad, respecto a otras líneas de créditos blandos. La proximidad y la participación y responsabilidad en las decisiones es una de las claves del éxito de los sistemas de microcréditos en Bangladesh o en América Latina<sup>15</sup>.
- b) El sistema de seguimiento de los préstamos habitualmente es individualizado por parte de un técnico, se considera oportuno complementar este mecanismo individualizado con la obligatoriedad de sesiones, seminarios a los prestatarios, de modo que adquieran formación y el hábito de hablar sobre gestión a modo de terapia microempresarial. Este método, no incorporado plenamente a los microcréditos actualmente vigentes, es otra de las claves fundamentales del éxito de los microcréditos en terceros países<sup>16</sup>.

Actuación 2. Fomentar el apoyo a la creación de empresas de asesoría y consultoría avanzada para ofrecer, a las iniciativas surgidas a lo largo de la última década, ayudas a las nuevas iniciativas en zonas rurales, contribuyendo a una mejora en las expectativas y en la competitividad de estas.

El objetivo de esta segunda actuación tipo es asegurar una oferta profesional de servicios de consultoría y asesoría a las pequeñas empresas locales con más de dos o tres años de actividad y que hayan devuelto el crédito. Esta actuación se puede centrar exclusivamente en las empresas creadas a lo largo de los últimos tres o cuatro años al amparo de cualquiera de las diversas ayudas públicas, o bien a todas las surgidas en los últimos diez años, o incluso extender a todas las microempresas de una comarca. La primera fase de esta línea tipo de actuación es formar-crear empresas que ofrezcan servicios de asesoría y asistencia técnica a microempresas analizando y evaluando su gestión en diferentes frentes empresariales y diseñando estrategias que aseguren una mayor capacidad de adap-

---

<sup>15</sup> *Estudios de economía y desarrollo regional*. Madrid: Editorial IEPALA, 2000.

<sup>16</sup> *Ibidem*

tación a los cambios y una mejora continua de la competitividad. La idea es que el mejor servicio a las empresas ya creadas lo ofrecerán a su vez las empresas o consultoras que hemos denominado superempresas.

Este proyecto tipo pretende hacer emerger servicios avanzados, o bien creando empresas nuevas o facilitando la conversión y modernización de muchas gestorías rurales que evolucionen a consultoras empresariales. Este esfuerzo en crear superempresas contribuirá, directa e indirectamente, a generar un clima de mayor profesionalidad en la comarca.

Para ayudar a articular la demanda por parte de las empresas locales y la oferta por parte de las empresas de gerencia puede ser oportuno emplear el instrumento de los cheques servicio que se entregarían a las empresas locales creadas entre los últimos tres y cuatro años.

Hay tres grandes perfiles beneficiarios destinatarios y actores en este proyecto tipo de articulación de mercados de servicios locales a empresas.

1. Las personas emprendedoras de las empresas rurales que hemos denominado primarias y secundarias: empresas de turismo rural, de artesanía y productos agroalimentarios, así como de servicios a la comunidad y de proximidad. En este tipo de proyecto se entregarían chequeras de servicios de asesoría a las todas las empresas de la comarca o al perfil de actividad o de edad que se considere objeto prioritario del proyecto. Lo ideal sería que se ofertara gratuitamente a las empresas con menos de tres años, y a un precio que ronde el 50% del precio real del servicio al resto de empresas de la localidad o comarca.
2. Las gestorías. Se ofrecerá a las gestorías ya existentes, la participación en seminarios sobre las necesidades de las empresas locales, así como formación para poder aumentar la oferta de los servicios que prestan a estas. En cada caso habrá que homologar a las gestorías en función del tipo de servicios que son capaces de ofertar o que estén en condiciones de ofrecer tras un período de adaptación y cualificación.
3. Hay un tercer perfil especialmente interesante para favorecer este salto generacional de los ecosistemas empresariales locales. Es frecuente que los jóvenes universitarios completen los estudios de sus respectivas carreras con formación de postgrado en contenidos específicos de gestión y dirección de empresas. Puede tratarse de hijos de la comarca o de jóvenes con inquietud

neurural que busquen calidad de vida en el medio rural. Muchos de ellos no tienen una salida laboral inmediata o que se ajuste a sus expectativas vitales. Este perfil se puede definir como “sobrecualificado” para la actual demanda laboral de la sociedad rural, pero puede jugar un papel fundamental en la mejora sistémica del tejido productivo local. Es objetivo de este tipo de proyecto favorecer la incorporación y la demanda laboral privada de este perfil profesional en comarcas rurales, y de modo especial favorecer que estos jóvenes puedan realizar actividades por cuenta propia y ofrecer sus servicios a las empresas locales.

Que estos perfiles cualificados tenga cabida en el tejido productivo de estas zonas rurales contribuyen de un modo tan silencioso como fundamental a renovar la cultura del trabajo y de la gestión, y a diversificar, mejorar y hacer más competitivo el tejido productivo comarcal.

Por ello se considera un objetivo lograr que se creen este tipo de empresas rurales de asistencia empresarial. En las actuales condiciones, apenas incipientes del tejido rural, la cultura empresarial local no está madura para demandar por la vía de mercado estos servicios avanzados, o lo hace recurriendo a consultoras de las grandes ciudades. Los procesos de desarrollo rural deben procurar crear las condiciones para contribuir a crear estos mercados en contextos de proximidad. Y esto requiere una nueva generación de responsabilidades de la iniciativa pública, en las que lejos de la cultura de control e intervención, se gesticule una cultura de fomento de iniciativa y de emprendedores públicos y privados. El futuro de lo rural depende de la incorporación mediante canales de participación independientes, de estos actores económicos y civiles cualificados.

Este tipo de proyectos e enfoques innovadores en su planteamiento teórico y metodológico cuentan con la existencia de la Iniciativa Comunitaria EQUAL. Esta iniciativa, que depende del FSE, tiene por objetivo apoyar nuevas estrategias y el diseño y el ensayo de metodologías innovadoras, que puedan una vez testadas y contrastadas incorporarse a las políticas sectoriales desde los programas de desarrollo regional. Pero el número de proyectos es limitado, y muy inferior a la demanda que tienen, si bien es cierto que la calidad, innovación y coherencia de los proyectos no es muy alta.

En este sentido consideramos que un enfoque coherente de las políticas de desarrollo local hará que tarde o temprano, al igual que ha ocurrido con LEADER y

PRODER, se generalice, se *comarcalice* y se dé continuidad a estos enfoques de participación y desarrollo local.

Las agrupaciones de desarrollo que gestionan de modo participado los proyectos de la Iniciativa EQUAL deben adquirir un carácter permanente y financiarse en el marco de los programas operativos, de un modo semejante a como PRODER se construyó a partir de LEADER. Y esto entendemos que es especialmente importante en el caso de los proyectos de desarrollo local de base y enfoque comunitario. Este libro fundamenta la capacidad de transformación del desarrollo local primordialmente en la capacidad de que se concentren sinergias en lo local y se profundice en la democracia en estos contextos de proximidad. El efecto comunidad es la llave de una mayor eficiencia económica, social, cultural y política. Y este efecto depende de que se coordinen y concentren en esta escala local, muchos de los esfuerzos dispersos en materia de empleo, (FSE), desarrollo rural (FEOGA), apoyo al tejido empresarial (FEDER).

Las comunidades autónomas han creado burocracias y clientelismos políticos que recuerdan a los que el siglo pasado ejercieron los estados. Las comunidades autónomas deben ceder competencias y recursos a lo local, de modo semejante a como el estado ha cedido competencias a las comunidades autónomas. Para ello es preciso que lo local se dote de más personal, y sea capaz de crear una dinámica de trabajo enérgica y emprendedora, lo que dependerá tanto o más de la cultura de trabajo de los técnicos, y de la participación de nuevos actores sobre la base de nuevas dinámicas de trabajo, que de los políticos. El gran reto del desarrollo local, y gran parte del reto de la sostenibilidad y de una cultura de gobernación más satisfactoria y participada en todo el mundo, depende de que se exploren las posibilidades de estas comunidades locales. En este paisaje, las comunidades autónomas y el estado, deben adquirir poco a poco una función de coordinadores y de observadores (en el sentido de observatorios y plataformas de intercambio y encuentro).

Todos estos cambios precisan un liderazgo real, más allá de la capacidad normativa, y del poder político y de las decisiones económicas. Tenemos gobernantes, pero no líderes que intermedien y dinamicen cambios sociales; tenemos mercados, pero no comunidades; tenemos personas que trabajan y consumen, pero no ciudadanos implicados y sujetos realizados. El cambio de rumbo a de ser simultáneo en todos estos frentes para que la “ciudad ideal”, que perfilaron y rozaron los griegos hace dos mil quinientos años, que flota como el mito y el norte último de la sociedad humana, esté un poco más próxima.

El siglo XXI deberá ser el siglo en que se refuercen simultáneamente la base local y la base global. La constitución de consejos de representación y participación local que den mayor profundidad social a las instituciones municipales, y la refundación de las Naciones Unidas, son los dos grandes retos pendientes de la gobernanación, la democratización y a fin de cuentas, del desarrollo.

## RESUMEN

En el último capítulo se exponen y analizan los retos para hacer emerger los nuevos yacimientos o nichos de empleo, en su mayoría relacionados con servicios de proximidad y a la comunidad. Se exponen herramientas como las de los microcréditos, las asistencias *gerenciales* y empresariales, los semilleros de empresas, el cheque servicios o la moneda complementaria local, entre otros.

Se aplica posteriormente la idea de ecosistema y pirámides tróficas, y los ciclos de vida, a las posibilidades de creación de microempresas rurales y de articulación de sistemas empresariales locales más integrados, competitivos y eficientes.

Y por último, se señalan dos actividades tipo prometedoras para desarrollar este paradigma y aplicar sus objetivos en comarcas rurales: crear un fondo de microcréditos rotatorios para nuevas iniciativas, asociado a dinámicas de formación grupal para los gerentes, y con un enfoque comunitario que explore y potencie la cooperación, la coordinación y la gestión desde los actores locales. Estos sistemas de ayuda sobre la base de un desarrollo comunitario pueden sustituir o reconducir a medio o largo plazo, parte de las ayudas a fondo perdido (tipo LEADER o PRODER) o algunas de las que se gestionan desde las comunidades autónomas.

La otra práctica prometedora que se propone, es un cheque servicios que permita a las nuevas empresas acceder a la ayuda profesional a un precio tutelado y que al mismo tiempo permita hacer emerger y articular un mercado de servicios y empresas de asesoría y consultoría avanzada para microempresas (específicas de comercial y *marketing*, gestión, nuevas tecnologías, etc.).

Estas propuestas de actuación, relacionadas con las actuaciones del FSE y con las de la Iniciativa EQUAL, tienen por objetivo último que sean asumidas y generalizadas por parte de las comunidades autónomas.

## EJERCICIO PRÁCTICO

Para poder reflexionar sobre la forma de aplicación y aplicar los enfoques que hemos presentado en este capítulo, es preciso conocer mínimamente la situación en tu comunidad autónoma de los proyectos de la Iniciativa EQUAL, los programas de ayuda al autoempleo y otros destinados a crear servicios de proximidad.

1. Averigua mediante consulta a algún servicio técnico (de ayuntamiento, sindicato, cámara de comercio, agencia de desarrollo, centro de desarrollo rural, etc. o mediante página web) qué programas existen para ayudar a contratar o a equipar una iniciativa de servicios de proximidad en tu localidad y comunidad autónoma y en qué consisten estas ayudas.
2. ¿Qué relación tiene la Iniciativa Comunitaria EQUAL con estos enfoques de desarrollo planteados en este capítulo? ¿Cuáles son los proyectos EQUAL de tu provincia, y qué organizaciones participan en ellos? ¿Qué organismos crees que deberían estar y no están? ¿Por qué?
3. ¿Qué ayudas económicas y servicios de asesoría podría recibir en tu comunidad autónoma y localidad de trabajo un grupo de tres mujeres (entre treinta y cuarenta años) que quisieran constituir una cooperativa para ofrecer servicios de cuidado a domicilio de niños o mayores?



## GLOSARIO DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

- AEDL, Agentes de Empleo y Desarrollo Local. Figura que inauguró el INEM a mediados de los años ochenta, su papel es el de dinamizador de los procesos de desarrollo socioeconómico y la aplicación de las políticas locales de empleo.
- AD. Agrupaciones de Desarrollo. Son espacios de *asociatividad*, que reúnen a diferentes organismos para diagnosticar y desarrollar un proyecto de la Iniciativa Comunitaria EQUAL. No es necesario que tengan figura jurídica propia, es suficiente una carta de compromiso de cofinanciación y ejecución entre los socios.
- CEDER. Centros de Desarrollo Rural. Concepto y siglas que tienen un significado diferente. En la mayoría de España este término se refiere a las oficinas y equipos técnicos que gestionan los programas LEADER y PRODER. En Andalucía y Extremadura se emplean las siglas como sinónimo de GAL.
- EQUAL. Iniciativa Comunitaria del FSE, relativa al empleo de los colectivos con dificultades.

- FEDER. Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Es uno de los tres Fondos Estructurales de la Unión Europea, dirigido a infraestructuras y apoyo al tejido productivo.
- FEOGA. Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Es uno de los tres Fondos Estructurales de la Unión Europea, dirigido al apoyo a la diversificación rural y a las inversiones y rentas agrarias.
- FSE. Fondo Social Europeo. Es uno de los tres Fondos Estructurales de la Unión Europea, dirigido a las políticas de empleo y formación.
- GAL. Grupos de Acción Local. Figura de *asociatividad* entre socios de un programa de desarrollo rural (ayuntamientos, empresas, asociaciones, etc.). Deben tener figura jurídica propia que suele ser la de asociación o consorcio. Los GAL son responsables de la ejecución de los programas LEADER y PRODER.
- ICO. Instituto de Crédito Oficial. Institución del Estado encargada de ofrecer créditos a bajo tipo de interés para iniciativas empresariales, energéticas o de otro tipo, vinculadas a prioridades políticas.
- ILDE. Iniciativas Locales de Empleo. Es un término acuñado desde la Comisión Europea y adoptado por el INEM para referirse a proyectos de microempresas. En los últimos años el INEM a sustituido estas siglas y este término por el de I+E, referido a las Inversiones para el Empleo local.
- INTERREG. Iniciativa Comunitaria del FEDER, relativa al fomento de la cooperación entre regiones fronterizas de diferentes estados, y a la creación de espacios de cooperación transnacional.
- LEADER. Siglas en francés de la Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural dependiente de FEOGA.
- MERCASUR. Proyecto de integración económica y política de la región del cono sur americano. Incluye en una primera fase a Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile.

- NYE. Siglas del término Nuevos Yacimientos de Empleo, que fue acuñado y generalizado a partir del *Libro Blanco* de Delors sobre el empleo de 1993. Se refiere a empleos que en su mayoría son servicios de proximidad y que se ofrecen desde pequeñas empresas o desde el tercer sector.
- PRODER. Siglas del Programa de Diversificación Económica Rural dependiente de los programas operativos de las comunidades autónomas.



## BIBLIOGRAFÍA

ANZIEU, Didier y MARTIN, Jacques-Yves. *La dinámica de los grupos pequeños*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, 1997.

BECH, U. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós, 1998.

BRYDEN, J. *New strategies for managing services in rural areas*. Paris: Organization Economic Cooperation and Development, OCDE, 1991, p. 43-65.

CACHÓN RODRÍGUEZ, Lorenzo. *Diez notas sobre política, empleo y nuevos yacimientos de empleo en España*. En *El desafío del empleo y la economía social en el umbral del siglo XXI*. Cuenca; CEPES-UIMO, 1998.

CASTILLO, J.J. *Tecnología, cooperación entre empresas y diálogo social*. Revista Telos, nº 22, 1990.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Crecimiento, competitividad y empleo. Libro blanco*. Bruselas: Boletín de las Comunidades Europeas, 1993.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *El espíritu empresarial en Europa. Libro verde*. Bruselas: DG de Empresa, 2003.

COMISIÓN EUROPEA. *L'ère des emplois sur mesure. Deuxième rapport sur les initiatives locales de développement et d'emploi*. Bruxelles: Document de travail des services de la Commission Européenne. SEC (98) 25, 1998.

COMISIÓN EUROPEA. *Primer informe sobre las iniciativas locales de desarrollo y de empleo. Cuestiones aplicables a los pactos territoriales y locales por el empleo*. Bruselas: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. SEC (96) 2061, 1996.

DE KERCKHOVE, Derrick. *Inteligencia conectada y mente colectiva*. Revista de Occidente, nº 206. Madrid: Fundación José Ortega y Gasset, 1998, p. 32-42.

DEL RÍO PARACOLLS, Nuria. *Rescata tu dinero. Finanzas solidarias y transformación social*. Madrid: Talasa Ediciones, 2003.

DROR, Yehezkel. *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. Madrid: Circulo de Lectores, 1994.

FARTO LÓPEZ, José Manuel. *Los cheques de servicio y el ahorro de proximidad en el contexto de una estrategia local de desarrollo y empleo*. En Nuevos yacimientos de empleo en Cantabria. Santander: Documenta. Gobierno de Cantabria, 1998.

FLORIDA, Richard. *Toward The Learning Region*. Futures, vol. 27, nº 45, 1995, p. 527-536.

FONTELA, Emilio. *Globalización y desarrollo local*. Cultura y desarrollo II, Valladolid: Fundación Navapalos, 1997.

FUKUYAMA, Francis. *La fin de l'histoire et le dernier homme*. Paris: Champs Flammarion, 1992.

FUNDACIÓN TOMILLO. *Yacimientos de Empleo. España: evaluación de los efectos ex ante*. Madrid: Fundación Tomillo, 1995.

GARAFOLI, Gioacchino. *Modelos locales de desarrollo*. Revista de Estudios Territoriales, nº 15-16. Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1984, p 157-166.

GELLNER, Ernest. *Antropología y política. Revoluciones en el bosque sagrado*. Barcelona: Editorial Gedisa, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus Ediciones. 1987.

HERNÁNDEZ MONTESINOS, David. *El desarrollo en tiempos de crisis: hacia un modelo de inteligencia social*. VI Seminario Internacional sobre Desarrollo Local y Medio Ambiente: Cultura y desarrollo rural. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Cuenca, 1995.

JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, Eduard BARREIRO CAVESTANY, Fernando, SÁNCHEZ PÉREZ, Joan Eugeni. *Los nuevos yacimientos de empleo: los retos de la creación de empleo desde el territorio*. Barcelona: Fundació CIREM, 1998.

LISÓN TOLOSANA, Carmelo. *Antropología de los pueblos del norte de España*. Madrid: Editorial Complutense, 1991.

LÓPEZ GARCÍA, Daniel; LÓPEZ LÓPEZ, José Ángel. *Con la comida no se juega: alternativas autogestionarias a la globalización capitalista desde la agroecología y el consumo*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2003.

LUHMANN, Niklas. *Límites de la comunicación como condición de evolución*. Revista de Occidente. nº 118. Madrid: Fundación José Ortega y Gasset, 1991.

LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Barcelona: Anthropos, 1997.

LUQUE, BAENA, Enrique. *Antropología política: ensayos críticos*. Barcelona: Editorial Ariel, 1996.

MARCHIONI, Marco. *La utopía posible. La intervención comunitaria en las nuevas condiciones sociales*. Santa Cruz de Tenerife: Ediciones Benchomo, 1994.

MAYORAL LOBATO, Juan. *Mercado de trabajo, políticas de empleo y desarrollo local*. Madrid: Fundación Universidad-Empresa. 1992.

NOVAK, M.A.; MAY, R.M.; SIGMUND, K. *La aritmética de la ayuda mutua*. Investigación y ciencia. Agosto 1995. Barcelona: Prensa Científica, 1995.

OBSERVATORIO EUROPEO DE LEADER. *Organizar la cooperación local. Innovación en el medio rural*. Cuaderno nº 2. Bruselas, 1995.

T&D Consultores. *El cheque servicios*. En Nuevos yacimientos de empleo en Cantabria. Santander: Documenta. Gobierno de Cantabria, 1998.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, Emmanuel. *El gobierno imposible. Trabajo y fronteras en las metrópolis de la abundancia*. Madrid: Traficantes de sueños, 2003.

RODRÍGUEZ VILLASANTE, Tomás. *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*. Madrid: Ediciones HOAC, 1995.

RODRÍGUEZ VILLASANTE, Tomás, MONTAÑÉS SERRANO, Manuel, MARTÍN GUTIÉRREZ, Pedro. *Prácticas locales de creatividad social; construyendo ciudadanía*. Barcelona: El Viejo Topo, 2001.



